

RAD I SOCIJALNA PRAVDA

# SINDIKATI I DRUŠTVENE PROMENE

Predlozi za progresivnu ekonomsku i socijalnu politiku

**Zoran Stojiljković, Dragan Aleksić,  
Mihail Arandarenko, Nebojša Katić**  
Septembar 2020.



Sindikati u potrazi za novim identitetom



Kako se boriti protiv radnog siromaštva?



Da li je moguća alternativna ekonomska politika u Srbiji?

RAD I SOCIJALNA PRAVDA

# SINDIKATI I DRUŠTVENE PROMENE

Predlozi za progresivnu ekonomsku  
i socijalnu politiku

# Sadržaj

	<b>Uvod</b> .....	2
<b>1.</b>	<b>SINDIKATI, KRIZA I DRUŠTVENE PROMENE</b> .....	4
<b>2.</b>	<b>RADNO SIROMAŠTVO I NISKE ZARADE U SRBIJI</b> .....	11
<b>3.</b>	<b>EKONOMSKI MITOVI I RAZVOJNA EKONOMSKA POLITIKA</b> .....	19

## UVOD

Studija pred vama plod je već decenijske saradnje kancelarije FES-a u Beogradu i UGS Nezavisnost, nastao u okviru projekta za podizanje kapaciteta sindikata da učestvuju u kreiranju javnih politika. Po našem uverenju, ključni problem sindikata u Srbiji je problem delovanja u uslovima sinergije negativnih faktora sa dugim trajanjem (poput autoritarnog nasleđa, postratnog okvira i ekonomske stagnacije u kojoj Srbija tek treba da se vrati na nivo društvenog proizvoda od pre više od tri decenije) sa aktuelnim faktorima marginalizacije, poput rasta prekarnosti i nejednakosti. I to uz istovremenu snažnu izloženost lokalnih političkih aktera i vlasti uticaju i interesima korporativnog kapitala.

Posledično, aktuelno stanje industrijskih odnosa ima šest svojih temeljnih karakteristika: (1) nekoordinirani sindikalni pluralizam; (2) sve manju stopu sindikalizovanosti; (3) sve više preduzeća bez sindikata; (4) sve restriktivnije radno zakonodavstvo, uključivši i norme kojima se reguliše delovanje sindikata; (5) istovremeno odsustvo dovoljno relevantnih poslodavačkih organizacija i (6) nedovoljno razvijen socijalni dijalog.

Na drugoj strani, komparativna istraživanja pokazuju da sindikatima i zaposlenima „dobro ide“ samo u situacijama demokratskog i ekonomskog rasta, koji vode i socijalnoj koheziji i smanjenju nejednakosti. Do istovremenog ostvarivanja sva tri razvojna faktora u Srbiji nikada nije došlo.

Polazno, tek je ekonomski kolaps, kao i blokada i bombardovanje, omogućio rastanak većinskog dela radništva sa Miloševićim režimom, odnosno paradoksalno – propadanje radništva obavljeno je pod vlašću socijalista.

Rast i demokratije i ekonomije, ali u situaciji rasta nezaposlenosti i nejednakosti u periodu od 2000. do 2008. godine, proizveo je plitku podršku radnika i sindikata novom režimu.

Nakon toga na red dolazi ekonomska kriza, uz demokratske deficite i raširenu korupciju. Kriza i pad i demokratije i ekonomije u tom periodu su u znatnoj meri oslonjene na takvu širu evropsku i planetarnu tendenciju demokratskog deficita i posrtanja ekonomije 2008. godine. Ona vodi promeni vlasti u Srbiji 2012–2014. Staro-novi režim dolazi na valu populizma i borbe protiv korupcije koji služi da se preuzmu poluge vlasti i već 2016–2017. zarobljavanjem institucija uspostavi novi, hibridni režim.

Demokratski deficiti, politički klijentelizam i partijsko zapošljavanje praćeni su, međutim, rastom (nekvalitetne) zaposlenosti i skromnim, pozitivnim stopama rasta.

U svom radu Arandarenko i Aleksić polaze od teze da za nedostizanje potencijalnog životnog standarda koji je omogućen rastom proizvodnje i zaposlenosti nije odgovoran samo (1) disbalans između rastućeg kvantiteta i padajućeg kvaliteta zaposlenosti već i (2) sistem slabe socijalne zaštite, (3) neadekvatna politika oporezivanja rada, ali i (4) izmene radnog zakonodavstva posle 2014. godine.

Reforma oporezivanja rada treba da predstavlja prioritet u narednom periodu. Povećanje progresivnosti poreza uvođenjem viših marginalnih poreskih stopa, ali i uvođenjem poreskih olakšica za izdržavane članove domaćinstva, rasteretilo bi preduzeća koja angažuju niskoplaćene radnike, a ujedno ne bi moralo da smanji poreski prihod države.

Visoka nejednakost dohotka i visok rizik od siromaštva i socijalne isključenosti pokazuju da je područje socijalne zaštite jedno od najproblematičnijih u Srbiji. Pristup socijalnoj zaštiti za radnike izvan ugovora o radu vrlo je ograničen, dok stopa pokrivenosti nezaposlenih radnika naknadama za nezaposlenost iznosi svega 6-7%. Podrška deci i porodicama sa decom prilično je oskudna i neučinkovita u podizanju gotovo trećine od ukupnog broja dece iznad granice rizika od siromaštva.

Penzijski sistem stvara velike međugeneracijske i unutargeneracijske nejednakosti i po svom karakteru vrlo je regresivan. Kao poseban problem javlja se i to što trenutno oko 16% lica starijih od 65 godina ne ostvaruje prava na penziju ni po jednom osnovu. Da bi se prevazišli navedeni problemi, autori predlažu uvođenje univerzalnih penzija koje se finansiraju iz budžeta države, a koji se trenutno koristi za dopunu tekućeg penzijskog sistema.

Konačno, smanjenje prava radnika je otišlo predaleko i sada je vreme za korekciju i jačanje socijalnog dijaloga. Vlada kao najjači socijalni partner trebalo bi da preduzme ključne korake kako bi osnažila ostale partnere i ojačala njihove pregovaračke kapacitete.

Prekarni rad i dalje ostaje ozbiljan problem u Srbiji. Unutar aktuelne pandemijske krize ponovo ulazimo u period pada ekonomskih pokazatelja i daljeg rasta siromaštva i nejednakosti. Ostaje gorak utisak da se tri decenije vrtimo u krug.

Pad proizvodnje praćen je padom tražnje. A bez tražnje, uključujući i efikasnu, državnu investiciju, nema ni privrednog oporavka.

U svom radu Nebojša Katić polazi od uverenja da se dramatično zaostajanje Srbije može delimično nadoknaditi samo visokim stopama rasta. Promena je moguća samo radikalnom promenom ekonomske politike u čijoj je osnovi objedinjavanje nužnih regulativnih sa razvojnim funkcijama i ulogom države, odnosno jasan razlaz sa raširenim neoliberalnim ekonomskim mitovima.

Uz sva pojednostavljanja njegove široke argumentacije, Katić nam upućuje pet osnovnih poruka.

1. Kvalitet obrazovnog sistema će odrediti sudbinu države. Nije slučajno da postoji visoka pozitivna korelacija između kvaliteta obrazovnog sistema i ekonomskih rezultata. Otuda je kvalitet obrazovanja strateško mesto razvojne politike.

Za državu bez duge demokratske tradicije je ključno da se podigne zid između političkog (smenjivog) dela vlasti i meritokratske državne uprave (profesionalnog državnog aparata). Bez te jasne i čvrste podele entropijski politički procesi će neprekidno razjedati državu.

2. Strane investicije mogu biti dopuna domaćoj industrijskoj politici, ali nijedan uspešan model razvoja nije počivao na stranim investicijama kao strateškom opredeljenju. Subvencije strancima treba davati samo ako to omogućava visok neto devizni priliv koji trajno ostaje u zemlji, ako investicija ima visok multiplikator i, najvažnije, ako nema domaće kompanije koja može da pokrije neki specifičan tržišni prostor.

3. Unutar aktuelne pandemijske krize Srbija mora razumeti da preživljavanje zavisi od samodovoljnosti na osnovim egzistencijalnim segmentima – od njenog kapaciteta da proizvodi i skladišti hranu, da bude maksimalno energetski nezavisna koliko to resursi dopuštaju, da ima zdravstveni sistem i farmaceutsku industriju koji su u stanju da obezbede elementarnu zaštitu zdravlja. Koncept zaštite strateških grana danas sprovede sve velike razvijene ekonomije.

Javna preduzeća (EPS, Telekom, vodovodi, šume i sl.) strateški su važna i morala bi ostati u državnoj kontroli. Državno vlasništvo nije smetnja profesionalizaciji javnih preduzeća, niti bi evidentne današnje slabosti u upravljanju trebalo da budu izgovor za prodaju preduzeća.

Prihodi od prodaje državne imovine ne bi smeli ići u potrošni deo budžeta, već bi se morali namenski koristiti za investicije i/ili za jačanje penzionog fonda.

4. Najveća greška koju država u razvoju može da napravi vezana je za precenjivanje vrednosti sopstvene valute. Tu grešku Srbija pravi već 20 godina, dodatno pogoršavajući konkurentnost domaće privrede. Neminovna posledica

takve politike je vezana za rast deficita trgovinskog i tekućeg bilansa i, povezano s tim, neminovni rast spoljnog duga. Onog trenutka kada je država upala u klopku duga, svi njeni pokušaji da se samostalno razvija su zatvoreni. U tom kontekstu, cilj Srbije bi morao biti da bilans tekućih plaćanja uvek bude u suficitu, a trgovinski bilans u ravnoteži.

5. Poreska politika svake civilizovane države treba da počiva na progresivnim stopama oporezivanja. To bi pomoglo da se porezi na najmanja primanja smanje, da se spreči veliko socijalno raslojavanje i da se stimuliše društvena solidarnost. Da bi se ovaj model mogao dosledno sprovesti, neophodno je preći na sistem bruto plata u kome svi ugovori o radu moraju biti iskazani u bruto iznosu i zaposleni bi trebalo da imaju jasnu svest o bruto plati koju zarađuju i davanjima za poreze i doprinose.

Ključna socijalna i politička posledica je „revolucija u našim glavama“, svest da nam nikakva vlast ništa ne poklanja već dobro ili loše usmerava i troši naš novac.

\*\*\*

Budućnost sindikata, sama njihova sudbina zavisi od na ovim vrednostima i tvrdnjama građenog, prepoznatljivog programskog i akcionog identiteta, od političkog kapitala, odnosno moći mobilizacije zaposlenih i građana, kao i od organizacijske efikasnosti i poverenja koje uživaju. Dilema je: imamo li mi u sindikatima energije, volje i kapaciteta za promene?

Prof. dr Zoran Stojiljković  
Dr Maks Brendle

## 1

# SINDIKATI, KRIZA I DRUŠTVENE PROMENE

Zoran Stojilković

## PROLOG

Ovaj tekst pišem u vreme pandemije virusa korona, koja će, kao kriza i ponude i tražnje, izvesno, uz sve druge rizike, planetarno društvo i ekonomiju uvesti u krizu, oštrije od one iz 2008/2009. godine.

Prethodno je, pre više od četiri decenije, transnacionalna priroda korporativnog kapitala oslabila strukturalnu moć sindikata.

Ova epohalna promena manifestovala se u napuštanju masovne proizvodnje, logike pune zaposlenosti i transferu industrijske strukture prema ekonomiji baziranoj na znanju. Beck (1992), koji govori o društvu stvorenih rizika, tvrdi i da kapitalizam sada postoji bez klasa i da klasa više nije kredibilna osnova za društveno i političko delovanje. Zapravo, on tvrdi da je klasa „zombi kategorija“ (Beck i Beck-Gernsheim, 2002). Sugestija je da je sindikalni pokret vezan za defanzivnu odbranu postojećih prava i da je loše opremljen za razvoj novog projekta koji će se baviti nesigurnostima koje stvara novo „društvo rizika“ (Beck, 1992). Prethodno je Habermas (1981) tvrdio da su sindikati odustali od mobilizacije protiv statusa kvo i da su postali puki mehanizmi za usmeravanje žalbi.

Cinično, moglo bi se govoriti o zombi sindikatima, odnosno o organizmu koji, istina, može da vrši mehaničke radnje, ali ne i da misli (svojom glavom), odnosno lišenom sećanja i moći promišljanja budućeg.

Za teoretičare novih društvenih pokreta (NSP) sindikati treba da se umrežuju i povezuju sa „novim alternativnim društvenim pokretima“ kako bi formirali globalni društveni pokret koji tek može postati izazov.

Dok NSM teorija klasifikuje klasu kao socijalnu kategoriju proizašlu iz kapitalističkog tržišta rada, klasa je u osnovi eksploatorski društveni odnos (Mathers, 2007). Klasna borba, naime, nije samo pitanje distribucije koja kapitalističke odnose ostavlja netaknutim već je borba ukorenjena u temeljno suprotnim potrebama i interesima rada i kapitala. Naravno, ako se poseduje svest o toj značajnoj razlici a ne tek demotivajući osećaj pripadanja gubitničkoj strani na tržištu rada.

Prethodna finansijska kriza iz 2008/2009. ozbiljno je dalje suzila prostor za efikasne tripartitne socijalne dogovore kao

okvir za materijalne kompenzacije za izgubljenu društvenu moć i izazvala neretko militantne, ali dominantno odbrambene proteste sindikata.

U poslednjoj deceniji ili dve, na sindikalnu i političku agendu, pored digitalizacije i robotizacije i njihovog uticaja na sam karakter i odnose na tržištu rada, ušle su i teme klimatskih i demografskih promena, migracija, terorizma, kao i njihovih političkih implikacija, od kojih je rast desnog populizma i puzajući, konfliktni proces deglobalizacije i planetarne pre raspodele moći samo jedna od karakteristika.

## SINDIKATI PRED IZAZOVOM PROMENA

U svetu u kome je promena jedina izvesnost moraju se radikalno menjati i transformisati i sindikati – ne samo tematski okvir i programski prioriteti nego i njihov bazični identitet, strategije, oblici organizovanja i delovanja. Primera radi, u digitalizovanoj i zelenoj ekonomiji, klasičnim metodama oflajna delovanja pridružuje se onlajn komunikacija, posebno komunikacija na socijalnim mrežama koja postaje integralni deo sindikalne akcije, a ne tek njen pomodni dodatak. Istovremeno, logiku neograničenog konzumerizma i zagađenja smenjuje logika ekološki i socijalno održivog razvoja, odnosno očuvanja životne sredine.

U svetu koji se menja pred našim očima, za kolektivne aktere poput sindikata transfer znanja i veština je ključan – kako za organizacijsku kulturu i umeća kombinovanja starog i novog organizacijskog repertoara i sredstava, tako i za ukupan uticaj i moć.

U tom okviru, sindikat je kolektivni akter koji svoj programski identitet i ciljeve mora graditi na integrisanju kritičkih analiza u svoje programske i akcione ciljeve, čak i kad to nosi brojne izazove i bolne rezove.

Primera radi, u vremenima radikalnog gubitka kontrole radnika nad procesom rada, njegove sveopšte fleksibilizacije i decentralizovanja, pitanje je šta su dometi fokusiranja sindikata na tradicionalnu funkciju servisiranja interesa zaposlenih – bez svesti da se mora biti okvir organizovanja i platforma za sve radno angažovane.

Najvažnije je da se moraju tražiti i manje birokratski oblici donošenja odluka i otvorenije umrežavanje kako unutar radnog mesta, tako i van njega, za razliku od podređenih,

isključivih i nekritičnih praksi poslovnog sindikalizma i socijalnog partnerstva.

Za razliku od ranije prakse, ne mogu se više, nažalost, ni u polju stvaranja programa i političkih zahteva slediti partnerske političke partije, jer su one, i kada se radi o socijaldemokratiji, previše ušle u orbitu uticaja krupnog kapitala. U saradnji sa civilnim društvom i akademskom zajednicom, moraju se razviti sopstvena umeća i veštine transponovanja složenih formula i analiza u projekte i predloge alternativnih javnih politika.

Posebno je to važno u državama i društvima poput Srbije koje relevantna istraživanja i institucije ocenjuju kao hibridne režime ili nepotpune demokratije, sa brojnim demokratskim deficitima, uključivši i nerazvijen socijalni dijalog i rastuće nejednakosti i prekarizaciju rada.

## Slučaj Srbija

Ključni problem sindikata i drugih kolektivnih aktera i akcija, uključujući i štrajkove i građanske proteste, jeste problem delovanja u uslovima sinergije negativnih faktora sa dugim trajanjem (poput autoritarnog nasleđa, postratnog okvira ili ekonomske recesije) sa aktuelnim faktorima marginalizacije, poput rasta prekarnosti i nejednakosti. I to uz istovremenu selektivnu izloženost lokalnih političkih aktera i vlasti uticaju korporativnog kapitala.<sup>1</sup>

Budućnost sindikata, sama njihova sudbina zavisi od prepoznatljivog programskog i akcionog identiteta, od političkog kapitala, odnosno moći mobilizacije zaposlenih i građana, kao i od organizacijske efikasnosti i poverenja koje uživaju. Dilema je imamo li mi u sindikatima energije, volje i kapaciteta za promene i imamo li, u tom poslu, relevantne saveznike.

## U POTRAZI ZA OBNOVLJENIM IDENTITETOM

Prethodno, formativno pitanje je šta je danas sindikat. Je li sindikat pokret baziran na prepoznatljivim, međusobno usklađenim i široko prihvaćenim vrednostima, poput jednakosti i socijalne pravde, solidarnosti, akcione koordinacije, odnosno na uzajamnom prepoznavanju i podršci aktivnih učesnika? Ili tek set fragmentiranih organizacija svedenih na defanzivnu odbranu bazičnih prava, bez transformacijskih ciljeva i širih zahteva u pogledu javnih politika? Imamo li mi sindikalni pokret sa organizacijskom memorijom, političkim kapitalom, poverenjem i uticajem? Kolika je njegova pregovaračka moć prema akterima politike?

Brojne studije i istraživanja, ali i analize štrajkova i protesta, govore jasno u prilog oceni da u Srbiji nemamo sindikalni

1 Aktuelno stanje industrijskih odnosa u Srbiji i većini drugih zemalja u tranziciji ima šest svojih temeljnih karakteristika: (1) nekoordinirani sindikalni pluralizam; (2) sve manju stopu sindikalizovanosti; (3) sve više preduzeća bez sindikata; (4) sve restriktivnije radno zakonodavstvo, uključivši i norme kojima se reguliše delovanje sindikata; (5) istovremeno odsustvo dovoljno relevantnih poslodavačkih organizacija i (6) nedovoljno razvijen socijalni dijalog (Stojiljković, 2019a).

pokret i solidarnost na delu. Da bazični sindikalni identitet, u smislu spremnosti da se bude solidaran, da se brani dostojanstveni rad i život, poseduje tek petina građana i zaposlenih (Stojiljković, 2019b). Uostalom, šta danas čini bazični sindikalni identitet?

## Izgradnja identiteta

Primeri radi, savremeni pokreti u svetu, naročito oni koji su se pojavili nakon 2008. godine, bili su odraz kumuliranja ekonomske i krize legitimacije, tj. krize odgovornosti (Della Porta et al., 2017). Kriza odgovornosti je proizvedena načinom na koji su političari na vlasti pristupili rešavanju ekonomske krize, što je u većini slučajeva podrazumevalo prihvatanje neoliberalnih modela skrojenih u međunarodnim institucijama.

Duboko povezane, ove krize su uslovile da, unutar aktuelnih protesta i pokreta, politika i ekonomija dobiju podjednaku važnost – mere štednje i njihove socijalne posledice jednako su problematizovane kao i „kvarenje“ demokratije.

Posledično, to je ključni razlog da se autonomni i kritični sindikati „manu“ priče o nepolitičkoj prirodi i funkciji sindikata. Za programski i akcioni repertoar sindikata, odnosno za njegovu operacionalizaciju, uključujući i akciona partnerstva i čvršća savezništva i koalicije, bitne su dve činjenice.

Prva je činjenica da, nakon krize iz 2008. godine, ponovo dominiraju pitanja materijalnog statusa i sigurnosti, pri čemu su oni kojih se ona najviše tiču, a koje organizuju sindikati, lišeni resursa, pa i volje da se njima bave, jer su marginalizovani.

Na drugoj strani, oni kojih ih imaju, računajući tu političke aktere, pa i one na levici, nisu skloni radikalnoj promeni i pod indirektnom kontrolom su korporacijskog kapitala (Stojiljković, 2019).

Da se podsetimo, za svaki delatni pokret, pa i smislenu kolektivnu akciju, neophodno je da istovremeno budu prisutni osećaj grupnog identiteta i svest o grupama koje nas ugrožavaju, principa identiteta i opozicije. Svest o nama, ali i prepoznavanje naših saveznika i protivnika.<sup>2</sup>

2 Strogi pristup u shvatanju kolektivnog identiteta kao produkta i stanja pod snažnim je uticajem definicije koju je dao još pre gotovo tri decenije Alberto Melucci (Albero Melucci). Prema Melucciјevom shvatanju, kolektivni identitet podrazumeva:

1. kognitivnu komponentu koja se odnosi na određenje ciljeva, sredstava i polja delovanja – oni se formulišu kroz zajednički jezik i bivaju usvojeni kroz rituale, prakse i kulturne artefakte;
2. mreže aktivnih odnosa među učesnicima koje obuhvataju oblike organizacije, modele predvodništva, kanale i sredstva komunikacije;
3. emotivno investiranje u grupu, pokret, i sve što oni predstavljaju (Melucci, 1995: 44–45).

Vidimo, dakle, da se, što je za sindikate od izuzetnog značaja, apostrofiraju značaj emotivne veze među učesnicima i zajedničkih praksi i rituala.

Kler Sonders (Clare Saunders), koja prihvata perspektivu procesualnosti, odbacuje ovakvo restriktivno i fiksirano određenje, uz obrazloženje da su navedene dimenzije primenjive na nivou organizovanih grupa, ali ne i na nivou masovnih protesta i pokreta koje karakteriše daleko dinamičniji i zahtevniji proces permanentnog redefinisanja identiteta (Saunders, 2015: 91; Birešev, 2017).

Grupna dinamika i identitet (sindikalnog) pokreta ostvaruju se „u meri u kojoj se grupe i/ili pojedinci osećaju delom kolektiva, pokrenutog da podrži društvenu promenu ili da joj se suprotstavi; ukoliko identifikuju zajedničke elemente u njihovim prošlim, sadašnjim i budućim iskustvima; i ukoliko se drugi društveni i politički akteri smatraju odgovornima za stanje koje je predmet preispitivanja“ (Della Porta and Diani, 2006: 24).

Narativ o sindikalnom identitetu i potrebi njegovog stalnog inoviranja završiću pričom o njegovom nepromenljivom jezgru, čijim gubitkom organizacija gubi svoju specifičnu posebnost i razlog postojanja. Lobiranje u prilog određenim rešenjima, istraživanjima i edukaciji, posebno ona koja imaju akcioni karakter, čak i forumi na kojima se raspravlja sa vlastima i poslodavcima, imaju nespornan značaj za sindikate, ali ih jednako mogu obavljati i drugi akteri. Sindikati, međutim, nisu ni debatni klub ni tek jedna od nevladinih organizacija. Sindikata nema bez kolektivne akcije, pri čemu je, i kada su u pitanju pregovaračke metode poput kolektivnog pregovaranja i učešća u upravljanju, pretnja obustavom rada, štrajkovima i protestima – u osnovi njihove kontramoci. To je, ujedno, i odgovor na pitanje šta to jedino mogu da rade sindikati.

## Adrese i mehanizmi obraćanja

Nacionalni parlamentarni izbori i akcije usmerene ka povećanju pritiska na političke partije su za sindikate nužan, ali i u sve manjoj meri efikasan mehanizam kontrole nad donosiocima odluka. Nužni su alternativni repertoari političkih akcija i oblici mobilizacije.

Prethodno važni motivacioni faktori za sindikalni i širi politički angažman ljudi predstavljaju i informisanost o pojedinim pitanjima, lična zainteresovanost za probleme, poverenje u sindikat kao oblik solidarnosti i samopomoći, ali i optimizam i vera da njihovo delanje može doprineti pozitivnom ishodu.

Danas, u vremenima interneta i umreženih komunikacija – socijalnih mreža, odnosno „umreženog društva“ (Kastels, 2015), i akteri i strategija promena moraju, u velikoj meri, imati nehijerarhijski, mrežni karakter. Neophodni karakter mreže mreža ili koalicije koalicija se mora, ako se radi o partnerstvu za demokratske promene, bazirati na vrednostima solidarnosti, aktivizma i zajedničkog učenja, poštovanju javnog interesa i javnom dobru. Praktično, radi se o razvijanju mehanizama i alatki za kontrolu i utvrđivanje odgovornosti političke vlasti i kanala uticaja na nju.

Za centralizovane organizacije kakvi su sindikati to znači i daleko fleksibilniju sopstvenu strukturu i praksu afirmisanja mobilnijih projektnih grupa, uporedo sa fiksiranom mrežom organizacija i organa.<sup>3</sup> Naravno, i daleko složeniji i demokratskiji i, istovremeno, efikasan proces odlučivanja, kao i otvorene linkove i toleranciju prema građanskim pokretima i inicijativama koji neretko ne razumeju specifičnu poziciju i agendu sindikata kao branitelja strateških interesa sveta rada.

Za razliku od građanskih inicijativa koje imaju ograničeni rok trajanja i mogu umirati u lepoti radikalizma, sindikati kao trajni oblik interesnog organizovanja i odbrane vitalnih radnih prava moraju, u modelu socijalnog partnerstva, zadržati otvorene kanale komunikacije sa vlastima i vlasničkim strukturama koje, inače, izazivaju protivljenje i otpor.

Pritom, da bi se menjao, svet se prethodno mora poznavati. Posebno je važno znanje o anatomiji i fiziologiji političkih i pravnih institucija i društvenih ustanova.

Drugo, moraju se posedovati veštine i alatke uticaja na njih – od lobiranja do kaptiranja protestne energije i primene specifičnih medijskih i političkih strategija.

Demokratska kultura sindikata se postiže razvijanjem znanja, veština, samopouzdanja i aktivnosti radnika. Ovo sugeriše pomak od birokratsko-autoritativnog oblika vođstva prema demokratskom i uverljivom obliku transformišućeg vođstva koje inkluzivno omogućava razvoj aktivnog, participativnog kruga učesnika unutar dinamičnih formi organizovanja i povezivanja.

Treće i najvažnije, treba posedovati i uspešno promovisati i zagovarati set skladno uvezanih vrednosti. Bez bar minimalne zajedničke platforme promene nemaju ni smera ni smisla.

Ovo posebno zato što, u krajnje dinamizovanom svetu i životu, na stavove i ponašanja ljudi vrednosna dimenzija utiče daleko više nego strukturalna dimenzija, što jasno pokazuje i manje korelacije odnosa prema sindikatima sa sociodemografskim obeležjima nego sa prihvaćenim vrednostima i moralnim principima.

3 Korak ka sindikatu kao organizaciji svih radno angažovanih, uključivši i deo onih samozaposlenih koji su sami sebi gazde, pri čemu će i oni koji će, recimo, ugovorom i na daljinu raditi za nekog drugog ali i delom istovremeno i za sebe, dakle rad koji određuju digitalizacija i fleksibilizacija, traži jedinstven programski krov i zajedništvo interesa. Ali i široku lepezu formi, od individualnog članstva, posebnih odbora, protokola o saradnji sa oblicima samoorganizovanja poput organizacija nezaposlenih i samozaposlenih, do pridruženog kolektivnog članstva. Što bi rekli reformisti, optimalna mreža koju čine reformisano tradicionalno jezgro i elastične forme. Ona uključuje i NVO koje nude pravnu i socijalnu zaštitu i informacije i usluge tim kategorijama koje su fleksibilne i opiru se trajnijem organizovanju.



## DEFINISANJE PREGOVARAČKE PLATFORME

Operativne programske agende su, međutim, oblikovane istorijskom tradicijom – specifičnom povezanošću odnosa države i rada i kapitala, ali i nacionalnim specifičnostima levice i sindikalnog pokreta.

Primeru radi, institucionalna podrška sindikatima u osnovi je kontinuiteta evropskog socijalnog modela (ESM). Ovaj model je zasnovan na premisi „socijalnog partnerstva“, socijalnog dijaloga i s tim povezane izgradnje nacionalnih paktova između sindikalnih rukovodstava, vlade i poslodavaca. Ovo je podstaklo razvoj modela socijalnog partnera kao dominantnog sindikalnog identiteta, a socijalno partnerstvo kao dominantnu sindikalnu praksu. Međutim, ovaj «socijaldemokratski» model je pod velikim uticajem procesa liberalizacije u zapadnoevropskim državama (Upchurch et al., 2009), pri čemu je socijaldemokratska politika motivirano mutirala prema «socijalnom liberalizmu».

Primeru radi, radi se o izazovu nemačkom Sozialstaatu, koji je Wolfgang Streeck (2005: 163) opisao kao „napuštanje nemačke političke elite modela socijalnog tržišta“ uvođenjem niza mera (Harcove reforme) koje su dizajnirane da uruše socijalnu državu i fokusiraju se na rešenja na strani ponude.

Studije sindikalne strategije u postkomunističkim društvima ističu ekstremne izazove sa kojima se sindikati suočavaju u krajnje neprijateljskom okruženju. Ono što se pojavilo je kombinacija fragmentiranih strategija i identiteta sindikata u rasponu od pokušaja konstruiranja oblika socijalnog dijaloga sličnog socijaldemokratskom modelu, do „autoritarnog korporatizma“ podvrgavanja organizovanog rada vladajućim ili izbornim političkim strankama (Stein, 2001), uz retke primere sindikata, poput Solidarnosti u Poljskoj ili Nezavisnosti u Srbiji, koji deluju kao šire protestne organizacije (Upchurch, 2006).

Sindikati u Srbiji pribegavali su i posle promena 2000. godine divljim oblicima protesta, uključujući blokade puteva, okupacije, ulične demonstracije, kako bi se stekao glas u civilnom društvu. Sama priroda osećaja nepravde koju osećaju radnici i dalje postavlja klasnu borbu za socijalnu i ekonomsku pravdu u središte sindikalne alternative.

Potreba za razvojem alternative postoji dakle tamo, poput stanja u Srbiji, gde je malo institucionalne i političke podrške sindikatima. U tim uslovima, sindikati su pred izazovom da usvoje strateške izbore koji ih stavljaju u suprotnost sa vladama i levicom i desnicom. Sindikati tada, dakle, ili padaju na nivo autoritarnog, populističkog korporativizma, što je verovatniji scenario, ili obnavljaju moć na radnom mestu i u širem društvu i koriste to kao osnovu za napredovanje alternativnog projekta.

Preko potreban sporazum i saradnja sindikata i drugih organizacija civilnog društva morao bi, dakle, uključivati prvo minimalnu zajedničku platformu.

**Demokratija, dostojanstveni rad i socijalno i ekološki održiv razvoj**, bazirani na vrednostima **slobode, jednakosti i socijalne pravičnosti, solidarnosti i kohezije**, predstavljaju vrednosti zbog kojih treba izaći iz zone komocije i ravnodušnosti. To su i temeljne vrednosti sindikata Nezavisnost.

Sve su ove vrednosti i ciljevi danas opasno napadnuti. I dok obični građani, i ovde i u svetu, prihvataju, recimo, vrednosti solidarnosti i socijalne pravde, a privatizacija velikih sistema i socijalnih službi nigde nije većinski podržana, korporativne i političke elite bi da sve stave pod svoj posed i kontrolu.

Danas, i ne samo u Srbiji, treba braniti demokratske vrednosti i ustanove, uključujući slobodne i fer izbore i nezavisne medije i pravosuđe pred pošasti njihovog postdemokratskog ignorisanja i pražnjenja ili pak njihovog populističkog surugata u varijacijama od njegovog autoritarnog, ksenofobičnog ili neoliberalnog oblika.

Populisti varaju narod, pozivajući se na njega. Pri tome okupiraju državu, šire klijentelizam, korupciju i partijsko zapošljavanje i promociju. Istovremeno, sve čine da spreče svako autonomno civilno i sindikalno organizovanje – marginalizujući ga ili paralelno stvarajući sebi omiljene nevladine organizacije i sindikate.

*Želimo dostojanstven*, dakle: ugovoren, bezbedan i na vreme i pristojno plaćen rad, a ne njegovu prekarnu – nestabilnu, nezvesnu, lišenu radnih, socijalnih i sindikalnih prava karikaturu.

Pristojan, čoveka dostojan – socijalno održiv život je život lišen bede, siromaštva, socijalne izolacije i stigmatizacije. Život je to u svetu lišenom razvojno neproduktivnih drastičnih nejednakosti.

Socijalna pravda, solidarnost i jednakost šansi nisu, međutim, mogući bez alternativne ekonomske, fiskalne i socijalne politike, suprotstavljene sverešavajućoj panaceji o tržištu, stranim investicijama i štednji na pravima.

Solidarna i kohezivna društva nisu moguća bez odgovorne države i sigurnosne socijalne mreže koju čine socijalno osiguranje i zaštita, bazirani na progresivnom oporezivanju.

Bez (besplatnog ili bar visoko subvencionisanog) pristupa kvalitetnom obrazovanju i zdravstvenim uslugama i prava na kulturu, sigurno nam slede socijalna izopštenost i digitalno ropstvo.

Najzad, bez međugeneracijske ekološke solidarnosti i odgovornosti, pitanje je kakvu ćemo planetu ostaviti svojim naslednicima.

## Pravci promena

Ključno pitanje je da li je moguća alternativa – skup politika koje su efikasne i inkluzivne, a da istovremeno ne proizvede još dublje društvene podele.

Zajednički ciljevi za sve dobronamerne su: (1) dostojanstven – ugovoren, legalan, osiguran, u svakom pogledu bezbedan i pristojno i na vreme plaćen – rad, (2) zarade i penzije od kojih se može živeti i (3) smanjenje već drastičnih društvenih nejednakosti, odnosno (4) otvoren pristup javnim dobrima i uslugama, pre svega – kvalitetnom zdravstvu i obrazovanju, kao put izlaska iz izolacije i siromaštva.

Ukratko, tržište i tržišna ekonomija moraju se ponovo ugraditi u jedan širi društveni kontekst, što uključuje: moderno društvo i državu, ekonomiju znanja, ograničavanje nejednakosti i nove forme kontrole biznisa.

Ideja vodilja je legitimnost javne intervencije u ekonomiji, ali i nužnost demokratske procedure, javne rasprave o strateškim temama, aktivne participacije građana i zaposlenih.

U stanju limitiranih resursa i ogromnih socijalnih potreba, za koje je Srbija ideal-tipski primer, eksperti preporučuju fokusiranje razvojne države na socijalno investiranje i socijalno preventivno delovanje. Investirati treba u ono što može povući razvoj – u obrazovanje i sticanje veština.

## Reformska platforma mora sadržati sledećih šest užih celina

**1. Alternativna ekonomska politika** – pravednija i socijalno i ekološki održiva, sa javnom debatom o politikama restrukturiranja i privatizacije, nekoruptivnim javnim nabavkama i investicijama, transparentnim budžetom, odgovornom državom i racionalno organizovanim, razvijenim javnim sektorom.

Ključna postaje regulativna uloga države koja propisuje jasna pravila igre i, recimo, čvrstim antimonopolskim zakonodavstvom i praksom rešava problem tržišnih monopola koji ostvaruju visoke profite.

Regulativnoj je nužno dodati i razvojnu i usmeravajuću funkciju države. Unutar aktuelne pandemijske krize jasno se vidi da pomoć države samo onima koji ne otpuštaju, malim i srednjim preduzetnicima, umesto subvencija i olakšica već favorizovanom korporativnom kapitalu, obimnije i šire osiguranje u slučaju nezaposlenosti, kao i bazični dohodak za osobe bez dovoljnih prihoda – moraju da budu principi koji opstaju i nakon krize.

**2. Redukovanje siromaštva i nejednakosti**, jer je podela dobiti na strani kapitala, što uključuje kreiranje nove poreske i socijalne politike.

Kada je o redistributivnim strategijama reč, ideja o povratku na fiskalnu politiku progresivnijeg oporezivanja čini važan deo ideje o osiguranju pristojnog života za sve, kao i o povratku umerenoj (ne)jednakosti. Veliko smanjivanje poreskih

stopa za najviše dohodovne razrede doprinelo je svuda u svetu naglom rastu nejednakosti, a da pritom nije ostvarena adekvatna korist za društvo u celini.

**3. Dostojanstveni rad:** ugovoren, osiguran, bezbedan i na vreme i pristojno plaćen rad.

Danas čak i Svetska banka i Međunarodni monetarni fond promovišu inkluziju i dostojanstveni rad u svojim dokumentima. Dobar primer je „Pristojan rad“ (Decent Job Initiative) Međunarodne organizacije rada, dokument koji je izazvao dosta pohvala, analiza i unošenja u javne dokumente mnogih država, ali je doneo samo kozmetičke promene.

**4. Rad i zapošljavanje:** prava za sve radno angažovane.

Prema dokumentima sindikalnih konfederacija, sindikati, socijalni pakt i platni saveti mogu kontrolisati monopole na tržištima rada, pri čemu tripartitni saveti pregovaraju o platu na nivou određenog sektora, zanimanja ili regiona i, na taj način, određuju minimalne cene za čitav segment distribucije. Nejednakost zarada bi tako značajno opala. U Srbiji danas prioritet predstavlja kreiranje održive zaposlenosti.

**5. Politika zapošljavanja i industrijski odnosi.**

Sa prioritetom kreiranja održivih (a ne tek politički kreiranih) radnih mesta, osnovni zadaci su:

- redukovanje, kombinovanje stimulativnih (kreditni i poreske olakšice) i destimulativnih (inspekcijski nadzor mera, neformalne sive ekonomije i oštra borba protiv crne ekonomije (trgovina ljudima, oružjem i narkoticima);
- radna i socijalna zaštita loše, nekvalitetne zaposlenosti (privremena, part-time (samo)zaposlenost i rad na crno);
- organizovanje javnih radova;
- projekti samozapošljavanja i obuke za poznatog poslodavca.

Potpuno zanemareno **socijalno preduzetništvo** može da predstavlja kako dopunski način smanjivanja nezaposlenosti, tako i sredstvo borbe protiv diskriminacije marginalizovanih grupa.

Pored aktivne politike zapošljavanja, eksperti za tržište rada sugerišu i smanjenje visokog opterećenja troškova rada, inače karakteristično za Srbiju. U repertoar mera usmerenih na reformu sistema poreza i doprinosa spadaju: uvođenje sintetičkog i progresivnog poreza na dohodak, finansiranje zdravstva iz posrednih poreza, kao i uvođenje neoporezivog dela u visini minimalne zarade.

## 6. Reforma obrazovanja.

Sušтина reformskih nastojanja je u tome da sistem obrazovanja u Srbiji postane dostupan svima, da bude u većoj meri usklađen sa razvojnim potrebama i da, u tom kontekstu, bude komplementaran sa evropskim sistemom obrazovanja, odnosno da se sa principa memorisanja činjenica pređe na princip rešavanja problema.

Postojeća obrazovna struktura je, međutim, veoma nepovoljna, a obrazovnom sistemu nedostaje i integrisani informativni sistem.

Redukcija obima nastavnih programa i oslobađanje od terora zastarele i suviše faktografije, osavremenjivanje nastave i primena novih komunikacionih tehnologija u obrazovanju i, pre svega, njegova dostupnost svima – nesporno su ključni razvojni prioriteti.

Da bi se postavljeni ciljevi i ostvarili, neophodno je razraditi akcione planove za njihovu realizaciju i konačno se izboriti za to da se ulaganja u obrazovanje podignu na bar 6% društvenog proizvoda. Istovremeno, sistem obrazovanja treba da vodi socijalnom uključivanju i integraciji, a ne održavanju razvojno loše nejednakosti, isključivanjem talentovanih iz nižih društvenih slojeva.

### Političke pretpostavke: konsolidovanje demokratije

Prethodni planirani koraci nisu mogući bez podruštvljavanja demokratije, slobode medija, autonomije pravosuđa i redukovanja političkog klijentelizma. Za dalji razvoj Srbije neophodni su i radikalni raskid sa partokratskom vladavinom, partijskim zapošljavanjem i korupcijom, ukidanje privatnih i javnih monopola i reforma državne administracije i javnog sektora.

Pored monopola nad političkim i izbornim procesom, osnovno obeležje partokratije je i posledična kolonizacija javne administracije, pravosuđa, javnih preduzeća, medija i ostalih javnih i društvenih oblasti.

Proces departokratizacije bi, iz ovog razloga, morao da, na prvom mestu, obuhvati proterivanje političkih partija iz delova političkog i društvenog prostora koji je nepartijski. Tu se, pre svega, misli na pravosudnu vlast, medije, javna preduzeća i upravu, obrazovanje i kulturu, u kojim bi trebalo isključiti nedozvoljen partijski uticaj i partijsko prisustvo (Stojiljković, 2019a).

U javnom sektoru najvažnije je definisanje optimalnog broja zaposlenih u institucijama, strogo kontrolisanje procesa zapošljavanja, izbor direktora javnih preduzeća na osnovu ponuđenog programa, kao i paralelna kontrola, interna i eksterna, rezultata poslovanja. Nužno je i paralelno isključivanje partijskog uticaja na javne nabavke, rad kontrolnih i inspekcij-skih organa, prostorno planiranje, raspolaganje budžetskim grantovima za podsticaje, subvencije, dodelu koncesija i druge poslove u javnom sektoru.

Na institucionalnoj ravni, radi se o tome da se ojačaju kontrolno-nadzorne funkcije parlamenta i da se on otvori za javne rasprave i uticaj građanskih asocijacija i sindikata. Veliki uticaj na konačni rezultat ima sudbina „EU eksperimenta“, odnosno privlačnost Evropske unije kao imitativnog uzora.

Pred demokratskim civilnim akterima zato stoji zadatak jasnog diferenciranja sopstvene evroskeptične pozicije prema „Evropi bankara i birokrata“, u odnosu na evrofobiju klaustrrofobičnog nacionalizma.

### Umesto epiloga: konstituisanje sindikalnog pokreta

Posledično, u zoni ekonomskih i socijalnih prava, četiri konkretne cilja su:

1. produktivno zapošljavanje i, sa njime usko povezano, kvalitetno i upotrebljivo obrazovanje;
2. socijalna sigurnost i osiguranje u slučaju nezaposlenosti, kao ključni elementi borbe za socijalnu koheziju i redukovanje siromaštva;
3. radna prava – umesto fleksibilnosti koja samo olakšava derogiranje radnih prava i otpuštanje, zagovaranje koncepta fleksibilnosti koja fleksibilnost formi rada kombinuje sa visokim stepenom radnopravne zaštite i
4. odbrana prava na sindikalno organizovanje, štrajk, kolektivno pregovaranje i participaciju u odlučivanju.

Istovremeno, osnaživanje socijalnog dijaloga i pregovora o platama i obezbeđivanje besplatnih javnih usluga podstiču brzu automatizaciju privrede, rezultirajući padom radnog vremena potrebnog za reprodukciju ljudskog života.

Ovo ima duboke implikacije na tradicionalno razumevanje „ravnoteže posla i života“: promena ne može biti samo u smanjenju 1700 sati prosečnog rada godišnje za jednu petinu.

Borba za ozakonjenje kraće radne nedelje, bez gubitka plate, ujedno socijalno promoviše automatizaciju i robotizaciju, tako što uvođenje univerzalnih osnovnih prihoda i usluga pruža adekvatnu kompenzaciju za proces gubitka poslova. To omogućava da ljudi prežive vremena kad dobro plaćeni posao postaje deficitarni i poništava slabu pregovaračku moć rada.

Radi se zapravo o strategiji promene od fragmentiranih, nemoćnih sindikata ka uticajnom sindikalnom pokretu. Upravo zato, raskid sa političkim podložništvom i suprotstavljanje perfidnoj neoliberalnoj strategiji konfrontiranja zaposlenih i nezaposlenih, zaposlenih u javnom i zaposlenih u privatnom sektoru, radništva i (obrazovanih) srednjih slojeva, odnosno građenje sopstvene agende, u čijoj osnovi su koncepti odgovornosti, solidarnosti i participacije – čini za sindikate ključni, urgentni zadatak.

Civilnom društvu, sindikatima posebno, ništa ne može više pomoći od mobilisuje slike objedinjenosti u pregovorima i/ili

protestu. To je ujedno i jedini način da i „partnari“ počnu da ih uvažavaju. Participacija i angažman na radnom mestu i participativni model demokratije su izlaz iz populizma, na jednoj, i perspektive urušene (post)demokratije, na drugoj strani.

## LITERATURA

- Beck U.**, 1992, *Risk Society: Towards a New Modernity*. Translated by M. Ritter. London: Sage.
- Beck U. and Beck-Gernsheim E.** (2002) *Individualization*. London: Sage.
- Birešev, A.**, *Protest protiv diktature i konstrukcija kolektivnog identiteta*, Sociologija, Vol. LIX (2017), N° 4
- Castells, M.** 2015. *Networks of Outrage and Hope. Social Movements in the Internet Age*. Cambridge · Malden: Polity Press.
- Della Porta, D.** 2015. *Social Movements in Times of Austerity. Bringing Capitalism Back in Protest Analysis*. Cambridge: Polity.
- Della Porta, Donatella.** 2017. Late Neoliberalism and Its Discontents: An Introduction. U: Della Porta, D., Andretta, M., Fernandes, T., O'Connor, F., Romanos, E. and Vogiatzoglou, M. (ur.). *Late Neoliberalism and its Discontents in the Economic Crisis. Comparing Social Movements in the European Periphery*. London: Palgrave Macmillan.
- Della P. and Diani, M.** 2006. *Social Movements. An Introduction*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Habermas J.** (1981) New social movements. *Telos* 49 (Spring):33–37.
- Mathers A.** (2007) *Struggling for a Social Europe: Neoliberal Globalization and the Birth of a European Social Movement*. Aldershot: Ashgate.
- Melucci, A.** 1995. The Process of Collective Identity. U: Johnston, Hank and Bert Klandermans (ur.). *Social Movements and Culture*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Saunders, C.** 2015. The Challenges of Using Survey Instruments to Measure Identities of Environmental Protesters. U: McGarry, Aidan and Jasper, University Press.
- Stein J.** (2001) Neocorporatism in Slovakia: formalizing labour weakness in a (re)-democratizing state. In: Crowley S. and Ost D. (eds.) *Workers after Workers' States: Labour and Politics in Post-communist Eastern Europe*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 59–78.
- Stojiljković, Z.**, *Život pod neoliberalnom presom: Ima li izlaza?*, Kultura/polisa 39/2019.
- Stojiljković, Z.**, *Tranzicija i sindikati : jedna do kraja neispričana priča*, Sociološki pregled, 3/2019a.
- Stojiljković, Z.**, *Rad u budućnosti i (ne)izvesna budućnost sindikata*, u: Sunovrat radničkih prava i pokušaji zaštite : Prekarizacija radnika u prvim decenijama 21. veka, DAN GRAF, 2019b.
- Streeck W.** (2005) Industrial relations: from state weakness as strength to state weakness as weakness – welfare corporatism and the private use of the public interest. In: Green S. and Paterson W. (eds.) *Governance in Contemporary Germany: The Semi-Sovereign State Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 138–189.
- Upchurch M.** (2006) Strategic dilemmas for trade unions in transformation: the experience of Serbia. *South East Europe Review of Labour and Social Affairs* 4: 43–64.
- Upchurch M., Taylor G. and Mathers A.** (2009) *The Crisis of Social Democratic Trade Unionism in Western Europe: The Search for Alternatives*. Aldershot: Ashgate.

## 2

# RADNO SIROMAŠTVO I NISKE ZARADE U SRBIJI

Dragan Aleksić  
Mihail Arandarenko

## UVOD

Globalna ekonomska kriza koja se dogodila 2008. godine ostavila je trag i na privredu Srbije. Sporadičan pad privredne aktivnosti zabeležen u godinama koje su usledile u velikoj meri uklapao se u globalni obrazac, sa jednim važnim izuzetkom. Pored negativnih stopa ekonomskog rasta koje su zabeležene 2009. i 2012, a koje se direktno dovode u vezu sa negativnim uticajem sloma privrede Sjedinjenih Američkih Država, odnosno dužničke krize u Evropi, bruto domaći proizvod Srbije opao je i u 2014. godini. Premda se ovaj pad ekonomske aktivnosti često dovodi u vezu sa poplavama koje su se dogodile u maju te godine, postoje studije koje ukazuju da bi do pada ekonomske aktivnosti došlo čak i da se elementarna nepogoda nije dogodila (Petrović, 2015). Nakon toga, Srbija beleži niske do umerene, ali konstantno pozitivne stope privrednog rasta.

Za razliku od proizvodnje, tržište rada pretrpelo je jači udar u prvom naletu krize, ali je zato počelo da se oporavlja dve godine ranije. Trend unapređenja performansi tržišta rada koji je započeo posle 2012. i dalje je aktuelan, a posebno je uočljiv rast broja zaposlenih od oko 600.000.<sup>4</sup> Očekivalo se da povećanje broja zaposlenih od bezmalo ¼ mora ostaviti upečatljiv trag na životni standard stanovništva, posebno zbog toga što je prethodno niska zaposlenost često apostrofirana kao jedan od najvažnijih razloga visoke dohodne nejednakosti i siromaštva u Srbiji. Međutim, sudeći po pojedinih indikatorima, ispostavilo se da porast zaposlenosti, sam po sebi, nije produkovao željene rezultate. Drugim rečima, značajan porast zaposlenosti i ekonomski rast u proteklom periodu nisu se najadekvatnije pretočili u bitno inkluzivniji ekonomski razvoj.

Poboljšanje indikatora tržišta rada, a pre svega broja i stope zaposlenosti, ostvareno je nauštrb kvaliteta zaposlenosti. Prethodno je uočljivo iz obrasca rasta zaposlenosti koji podrazumeva održavanje neformalne i stalni porast nestandardne zaposlenosti poput zaposlenosti na određeno vreme, putem ugovora o privremenim i povremenim poslovima ili

ugovora o delu, zaposlenosti sa nepunim radnim vremenom, tzv. lizing zaposlenosti ili zaposlenosti preko agencija za zapošljavanje, preko studentskih i omladinskih zadruga itd. Rezultat takvog porasta zaposlenosti delimično se očitava u zadržavanju izuzetno visokog nivoa nejednakosti dohotka. Veoma visoki kvintilni odnos i vrednost Gini koeficijenta stavljaju Srbiju rame uz rame sa najmanje jednakim zemljama u Evropi. O neadekvatnom položaju samih radnika govori i činjenica da Srbija spada u zemlje sa najvećim učešćem radnika sa niskim zaradama.<sup>5</sup>

Za nedostizanje potencijalnog životnog standarda koji je omogućen rastom zaposlenosti nije odgovoran samo disbalans između kvantiteta i kvaliteta zaposlenosti već i sistem socijalne zaštite, politika oporezivanja rada, ali i izmene radnog zakonodavstva nakon 2014. godine. Upravo povratna sprega između kvaliteta zaposlenosti i ostalih faktora ključna je za redukovanje siromaštva i nejednakosti dohotka u narednom periodu.

Rad će biti strukturiran na sledeći način. Najpre ćemo se detaljnije upoznati sa trendom osnovnih indikatora tržišta rada nakon 2012. godine i staviti ga u međunarodni kontekst. Posebnu pažnju posvetićemo analizi kvaliteta zaposlenosti. U segmentu koji sledi detaljnije ćemo se baviti jednom od najvažnijih determinanti kvaliteta zaposlenosti – zaradom. Fokus će biti usmeren na lica koja primaju niske zarade, kao i na rasprostranjenost ovih poslova u privredi. U narednom delu razmotrićemo određene socijalne pokazatelje, poput nivoa nejednakosti i stepena siromaštva. Pažnju ćemo posvetiti i sistemu socijalne zaštite, kao i njegovim mogućnostima da ublaži siromaštvo i ujednači raspodelu dohotka. Pretposljednji segment rada rezervisan je za analizu uticaja izmene radnog zakonodavstva na zaposlenost i njen kvalitet, počevši od 2014. godine. Finalni deo rada namenjen je zaključnim razmatranjima i preporukama za kreatore politika.

4 Treba imati u vidu da zbog metodoloških promena u Anketi o radnoj snazi podaci o zaposlenima iz 2019. i 2012. godine nisu savršeno uporedivi, ali je značajan porast zaposlenosti nesporan. U nastojanju da neutrališemo efekte metodoloških promena 2014. godine, objavljeni rast zaposlenosti između 2012. i 2019. godine grubo smo umanjili za oko 100.000.

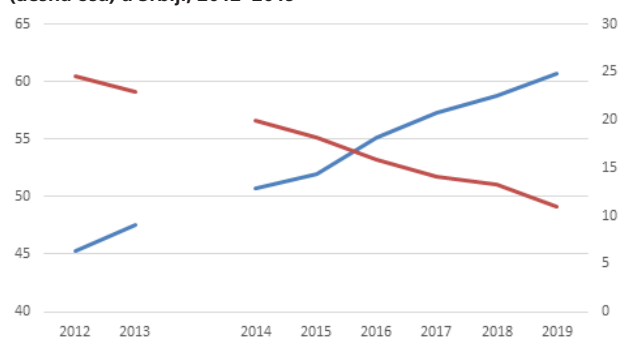
5 Pri tome, niske zarade su definisane u relativnim izrazima (kao određeni % medijalne ili prosečne), tako da apsolutni nivo zarada nije posebno značajan u međunarodnim poređenjima. Čak, teorijski prostor za veće učešće niskih zarada veći je u bogatijim zemljama.



## KRETANJA NA TRŽIŠTU RADA

Već početkom 2009. godine bilo je jasno da će finansijska kriza koja je pogodila našu zemlju ostaviti značajne posledice na tržište rada. O tome svedoči drastično pogoršanje svih bazičnih indikatora tržišta rada koje je u kontinuitetu trajalo sve do 2012. godine. Tada je zabeležena rekordno visoka stopa nezaposlenosti stanovništva radnog uzrasta od 24,6%, dok su stopa aktivnosti i stopa zaposlenosti iznosile 60,1% i 45,3%, respektivno. Drastično pogoršanje stanja na tržištu rada u kombinaciji sa sve oskudnijim fondom neradnih dohoda čiji su izvori počeli da presušuju pod uticajem krize, dovelo je do toga da oporavak tržišta rada indukovano sa strane ponude rada počne nešto ranije nego oporavak bruto domaćeg proizvoda (Arandarenko et al., 2016). Navedeni obrazac u potpunosti je suprotnosti sa odnosom bruto domaćeg proizvoda i zaposlenosti u prethodnoj deceniji, kada se uprkos konstantnim pozitivnim stopama rasta privrede zaposlenost uglavnom smanjivala (Arandarenko, 2011). Kretanje stope zaposlenosti i stope nezaposlenosti nakon 2012. godine prikazano je na grafikonu ispod.

Grafikon 1  
Kretanje stope zaposlenosti (leva osa) i stope nezaposlenosti (desna osa) u Srbiji, 2012–2019



Izvor: Anketa o radnoj snazi, RZS

Kao što smo napomenuli u uvodu, zbog određenih metodoloških unapređenja Ankete o radnoj snazi poput prelaska na kontinuirano sprovođenje, povećanja uzorka, uvođenja nove metode prikupljanja podataka i unapređenja sistema ocenjivanja, serije pre i posle 2014. nisu direktno uporedive. Međutim, potencijal navedenih metodoloških promena nije bio toliki da su one mogle da utiču na ukupni trend. S tim u vezi, možemo da konstatujemo da se rast stope zaposlenosti i pad stope nezaposlenosti koji su započeli nakon 2012. godine nastavljaju i danas. Oba indikatora promenila su vrednost u poželjnom smeru za oko 15 procentnih poena, tako je stopa nezaposlenosti opala na skoro jednocifrenih 10,9%, a stopa zaposlenosti porasla na 61%.

Ipak, te pozitivne promene u Srbiji dogodile su se na krilima sličnog oporavka evropskog tržišta rada, tako da, i pored značajnih poboljšanja navedenih indikatora, Srbija i dalje znatno zaostaje za prosekom zemalja Evropske unije. Prosečna stopa nezaposlenosti 28 zemalja EU (uključujući i Veliku Britaniju) u 2019. godini iznosi 6,3% i gotovo je dvostruko niža nego u Srbiji. Slično tome, Srbija je usled značajnog porasta zaposlenosti uspela da smanji jaz u odnosu na zemlje EU, ali je stopa zaposlenosti stanovništva

radnog uzrasta u EU 28 (69,3%) i dalje za oko 9 procentnih poena viša nego u Srbiji.

Navedena diskrepanca jasno oslikava stadijum razvoja tržišta rada u Srbiji i pokazuje koliko je ono udaljeno u odnosu na tržišta rada u zemljama EU. S obzirom na to da je proces konvergencije zapravo sekularni proces, ne iznenađuje činjenica da Srbija još uvek nije sustigla evropski prosek. Međutim, ono što sa aspekta društvenog i ekonomskog razvoja izaziva veću zabrinutost jeste to što višestruki indikatori ukazuju da je porast zaposlenosti, koji se dogodio u prethodnom periodu, ostvaren nauštrb kvaliteta zaposlenosti. Prethodno najlakše uočavamo na osnovu ekspanzije tzv. nestandardne zaposlenosti, koja prema definiciji Međunarodne organizacije rada u najvećoj meri obuhvata (1) privremeno zaposlene, (2) zaposlene sa nepunim radnim vremenom i (3) zaposlene preko agencija.<sup>6</sup> Procvat nestandardnih poslova bio je legitiman odgovor preduzeća na volatilne uslove privređivanja tokom krize, ne samo u Srbiji već i u mnogim drugim razvijenim zemljama. Pored navedenog uzroka, na nedavno širenje nestandardne zaposlenosti u Srbiji uticale su još dve idiosinkrazije. Prvo, usled postojanja zabrane zapošljavanja u javnom sektoru, privremeni ugovori, kao vid nestandardne zaposlenosti, bili su način da se zaobiđe zakonska odluka doneta u 2014. Drugo, zabeležen nestandardni rast zaposlenosti u neformalnom sektoru rezultat je nepovoljnog poreskog opterećenja za preduzeća koja zapošljavaju privremene, loše plaćene i sezonske radnike (Kovačević et al., 2017).

Možda je najvažniji pokazatelj nestandardne zaposlenosti učešće zaposlenih na određeno, putem ugovora o privremenim i povremenim poslovima ili ugovora o delu u ukupnoj zaposlenosti. U 2012. godini učešće privremene zaposlenosti iznosilo je oko 14%. Ono se tokom vremena kontinuirano povećavalo tako da u 2019. godini skoro svaki četvrti radnik u Srbiji ima privremeno zaposlenje (oko 23%), što je za oko 10 procentnih poena više nego što je prosek EU 28 (Evrostat). Ovakva struktura zaposlenosti jasno ukazuje na to da se značajan deo radne snage u Srbiji suočava sa velikom neizvesnošću u pogledu održivosti zaposlenja i, posledično, budućih prihoda. Okolnost koja dodatno govori o relativno lošijem položaju radnika u Srbiji odnosi se na podatak da je svaki peti privremeno zaposleni radnik u Srbiji prihvatio ovaj oblik zaposlenosti zbog toga što nije mogao da nađe posao na neodređeno, dok je u zemljama EU to slučaj tek kod svakog trinaestog privremeno zaposlenog radnika (Evrostat).

Ruku pod ruku sa ekspanzijom privremene zaposlenosti dogodila se i ekspanzija poslova sa nepunim radnim vremenom. „Part-tajm“, koji je u Srbiji definisan kao rad na poslovima sa 35 i manje sati u toku nedelje, obavljalo je svega 8% odraslih zaposlenih radnika u 2012, dok u 2019. ovo učešće iznosi 12,2% (ARS, RZS). Porast učešća zaposlenosti sa nepunim radnim vremenom ne mora nužno nositi negativan predznak. Štaviše, part-tajm poslovi su mnogo zastupljeniji u razvijenim zemljama nego što su trenutno u Srbiji. Međutim, ključni su

6 <https://www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/lang-en/index.htm>

razlozi zbog kojih osoba prihvata ovakav tip posla. Dok se u razvijenim zemljama ovakvi izbori zasnivaju na dobrovoljnim odlukama radnika nastalim usled njihove želje da usklade poslovne obaveze sa privatnim životom, u Srbiji je situacija posve drugačija. Naime, čak 38% part-tajm radnika u Srbiji nije svojom voljom odabralo da radi nepuno radno vreme u odnosu na svega 23%, što je prosek EU 28 (Evrostat).

Neadekvatnost part-tajm poslova u Srbiji očigledna je iz još jednog pokazatelja, koji ima za cilj da izmeri nedovoljnu iskorišćenost potencijalne radne snage. Radi se o licima koja rade na poslovima sa radnim vremenom kraćim od punog, a mogu i žele da rade više sati. Od 2017. godine ovaj podatak zvanično se saopštava u okviru Ankete o radnoj snazi, kada je iznosio 161.700. Samo dve godine kasnije broj navedenih lica narastao je na čak 356.200 (ARS, RZS).

Na kraju, pogoršanju kvaliteta zaposlenosti doprineo je i najpre nagli porast, a zatim i dugoročno održavanje na relativno visokom nivou stope neformalne zaposlenosti. Učešće zaposlenih starijih od 15 godina koji „rade na crno“ u ukupnoj zaposlenosti poraslo je sa 17,5% u 2012. na 18,2% u 2019. godini. Iako ovaj rast nije toliko ubedljiv, treba imati u vidu da je učešće neformalne zaposlenosti donedavno bilo na relativno visokom nivou, koji se kretao i do 22%. Tek u poslednje dve godine uočava se trend smanjenja neformalne zaposlenosti, ali je njen nivo još uvek viši nego što je bio u 2012. godini.

Da je trenutni kvalitet zaposlenosti u Srbiji na relativno niskom nivou pokazaćemo i na osnovu rasprostranjenosti poslova sa niskom zaradom, nivou siromaštva i stepena nejednakosti, što su teme kojima ćemo se baviti u narednim segmentima rada.

## RASPROSTRANJENOST LOŠE PLAĆENIH POSLOVA I OPOREZIVANJE RADA

Pored pokazatelja nestandardne zaposlenosti koje smo u prethodnom delu razmatrali, koji sa različitih aspekata obuhvataju kvalitet zaposlenosti, možda najprimetnija determinanta kvaliteta zaposlenosti jeste lična zarada. Za tipičnog radnika u Srbiji upravo je plata koju zarađuje na svom poslu prvo na šta pomisli kada razmišlja o kvalitetu radnog mesta, tek onda slede uslovi rada, prava iz radnog odnosa, stepen zakonodavne zaštite zaposlenja i sl.

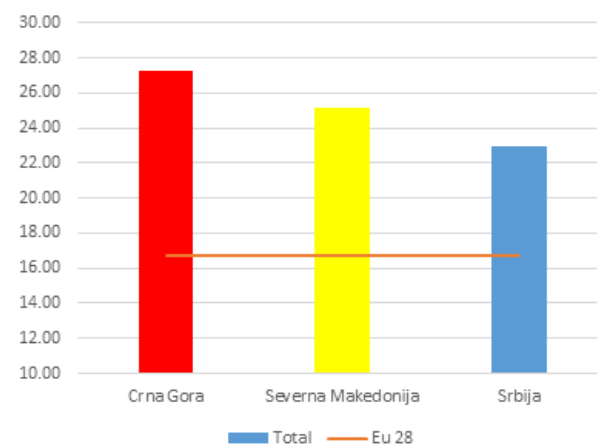
Za razliku od zaposlenosti koja je neprekidno rasla od 2012. godine, prosečna zarada je sve do 2016. godine, uprkos marginalnom nominalnom rastu, beležila realno smanjenje. U 2016. i 2017. godini došlo je do neznatnog realnog rasta, da bi u poslednje dve godine realna prosečna zarada počela značajnije da raste. Umereni rast realnih zarada u drugom delu analiziranog perioda uticao je na to da Srbija u 2019. godini ima jednu od najnižih zarada na Zapadnom Balkanu, mereno u dolarima jednake kupovne vrednosti koji uzimaju u obzir razlike u životnom standardu između zemalja. Prosečna bruto zarada od 1282 PPP dolara u 2019. godini stavlja Srbiju jedino ispred Albanije od svih zemalja iz okruženja, dok je

ona znatno niža od prosečne zarade u Severnoj Makedoniji (1373 PPP), Bosni i Hercegovini (1485 PPP) i Crnoj Gori (1554 PPP).<sup>7</sup>

S obzirom na to da na prosečnu zaradu u dobroj meri utiču ekstremne vrednosti, nije zgoreg sagledati kvalitet zaposlenosti na osnovu još jednog pokazatelja – učešća radnika koji rade na poslovima sa niskom zaradom. Ovo je odnedavno postalo moguće pošto je Republički zavod za statistiku u saradnji sa Evrostatom sproveo Istraživanje o strukturi zarada,<sup>8</sup> koje se sprovodi u većini zemalja Evrope i čiji je jedan od osnovnih ciljeva identifikacija loše plaćenih poslova u privredi. Korišćenjem međunarodno uporedivog izvora moguće je sagledati relativan položaj zaposlenih u Srbiji i sa ovog aspekta. Poslednje dostupni rezultati odnose se na 2014. godinu, ali su oni jedini međunarodno uporedivi izvor podataka na osnovu koga je moguće staviti raspodelu zarada Srbije u kontekst drugih zemalja.

Zaposlenima sa niskim zaradama, kao standardizovanim statističkim konceptom OECD-a, smatraju se svi oni koji imaju zarade niže od 2/3 nacionalne medijalne zarade. Na narednom grafikonu prikazano je učešće radnika sa niskim zaradama u ukupnoj zaposlenosti u Srbiji i zemljama u regionu koje sprovode ovo istraživanje.

Grafikon 2  
Učešće radnika sa niskim zaradama, 2014 (SES)



Izvor: SES, Evrostat

Za razliku od prosečne zarade, regionalna pozicija Srbije po ovom pitanju nešto je bolja. Učešće loše plaćenih radnika niže je nego u susednim zemljama, ali je ipak znatno iznad evropskog proseka. Kao što je i očekivano, izloženost loše plaćenim poslovima umnogome zavisi od određenih karakteristika. Tako se žene, mladi do 30 godina i osobe sa niskim nivoom obrazovanja susreću sa većim rizikom od mogućnosti da rade na poslovima sa niskom zaradom u Srbiji. Posebno su ugrože-

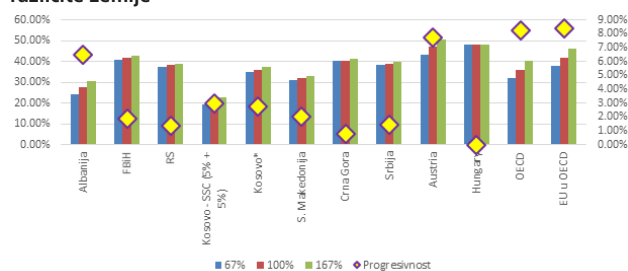
7 <https://data.wiiw.ac.at/seejobsgateway-q-95619e8bc081e-2dad8b405b65.html>. Ipak, treba imati u vidu da bruto zarada u Severnoj Makedoniji uključuje i doprinose na teret poslodavca, te da su u svim zapadnobalkanskim ekonomijama, osim u Srbiji, izvesne kategorije nisko plaćenih zaposlenih isključene iz obračuna prosečne zarade.

8 <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/vesti/20170616-pilot-istrazivanje-o-strukturi-zarada>

ni radnici koji rade sa ugovorom na određeno, čija je verovatnoća da rade na loše plaćenim poslovima gotovo dvostruko veća nego u slučaju radnika koji rade na neodređeno (37% naspram 20%). Ovo je posebno nepovoljno s obzirom na to da smo u prethodnom delu ukazali na snažnu ekspanziju rada na određeno, koji je od 2012. kontinuirano povećao svoje učešće sa 14% na 23%. Kada je reč o delatnostima, sa najvećim rizikom susreću se radnici koji rade u trgovini na veliko i malo i popravci motornih vozila (52%), uslugama smeštaja i ishrane (41%) i prerađivačkoj industriji (37%), dok najveću verovatnoću primanja niskih zarada imaju radnici koji poseduju uslužna i trgovačka zanimanja (53%), jednostavna zanimanja (48%), kao i zanatlije (32%) (RZS, 2017).

Zadržali smo se na sagledavanju obima niskih zarada i rasprostranjenosti radnika sa niskim zaradama unutar privrede Srbije iz jednog važnog razloga. Naime, dizajn oporezivanja rada je takav da upravo najviše šteti ovoj kategoriji radnika. Trenutni sistem poreza na zarade na direktan način utiče na smanjenje životnog standarda loše plaćenih radnika, kojih – kako smo videli – u Srbiji ne manjka. Oporezivanje snižava životni standard loše plaćenih radnika na dva načina – tako što im oduzima relativno veći deo dohotka nego radnicima sa višim zaradama / radnicima sa niskim zaradama u drugim zemljama ili, još drastičnije, tako što im oduzima čitav dohodak usled stvarnog ili protivčinjeničnog gubitka posla do kojeg dolazi zbog toga što se pri aktuelnom sistemu oporezivanja poslodavcima ne isplati da angažuju (barem formalno) ovakve radnike. Drugim rečima, relativno visok poreski klin, koji se definiše kao udeo ukupnih obaveza poslodavca prema državi u troškovima rada, dovodi do toga da je poslodavcima neisplativo da angažuju loše plaćene radnike, dok je ovim radnicima takođe neprihvatljivo da rade za datu neto platu. Na narednom grafikonu prikazani su poreski klinovi za hipotetičkog radnika za tri različita nivoa zarade.

Grafikon 3  
Poreski klin za hipotetičkog radnika sa 67%, 100% i 167% zarade, različite zemlje



Izvor: Obrada autora na osnovu zakonske regulative i OECD-a

Prikazani grafikon ukazuje na dve važne stvari. Prvo, veličina prosečnog poreskog klina u Srbiji ne odstupa mnogo od regionalnog proseka i proseka zemalja OECD-a. Drugo i mnogo važnije, progresivnost oporezivanja rada u Srbiji izrazito je niska, što se vidi iz marginalne razlike u poreskom klinu radnika sa visokim i niskim zaradama. Primera radi, progresivnost poreza na zarade u Srbiji iznosi svega 1,4 procentna poena u odnosu na 8,2 procentna poena koliko iznosi prosek zemalja OECD-a. Upravo ovakva konstelacija stvari objašnjava zbog čega smo loše plaćene radnike apostrofirali kao najveće gubitnike aktuelnog sistema oporezivanja rada. Ni-

ska progresivnost poreza na zarade utiče na to da neto plata (ona koju radnici nose kući) bude relativno niska za ovu kategoriju radnika, čime se oni destimulišu da stupe na tržište rada, povećaju sate rada ili pređu sa neformalnog na formalno zaposlenje. S druge strane, preduzeća bivaju destimulisana da investiraju u delatnosti koje zapošljavaju ovaj tip radnika, što predstavlja prepreku za dalje širenje zaposlenosti.

## SIROMAŠTVO, NEJEDNAKOST I SISTEM SOCIJALNE ZAŠTITE

Nesumnjivo je da su zarade instrumentalne kada se radi o životnom standardu stanovništva. Međutim, nezavisno od nivoa zarada, od značajnog porasta zaposlenosti koji se dogodio u prethodnom periodu opravdano je očekivati da ostavi traga u širem smislu. Činjenica da danas radi oko 600.000 osoba više nego pre sedam godina trebalo bi da utiče na smanjenje nivoa siromaštva i dohodne nejednakosti. Konačno, studija koja je predstavila rezultate prvog istraživanja o dohotku i životnom standardu stanovništva (SILC) iz 2013. godine upravo je apostrofirala nisku zaposlenost kao jedan od vodećih faktora visoke nejednakosti raspoloživog dohotka.

Ipak, više različitih indikatora ukazuje na to da rast zaposlenosti, sam po sebi, nije bio dovoljan da se navedeni problemi prevaziđu. O tome na najbolji način svedoči procenat stanovništva koji se nalazi u riziku od siromaštva. Radi se o osobama čiji je ekvivalentni raspoloživi dohodak nakon socijalnih transfera bio niži od 60% nacionalnog medijalnog ekvivalentnog raspoloživog dohotka. Ispod relevantne granice u 2018. godini u Srbiji nalazilo se 24,3% stanovništva. Ovo je ujedno i najveća zabeležena vrednost od svih 35 zemalja za koje su raspoloživi podaci o datom indikatoru, a znatno viša od proseka EU 28, koji je iznosio 17,1%. Srbija zauzima sličnu poziciju i prema stopi rizika od socijalne isključenosti i siromaštva, koja predstavlja uniju tri različita faktora rizika – od siromaštva, od života u domaćinstvu sa niskim intenzitetom rada i od izrazite materijalne deprivacije. Prema poslednje dostupnom podatku iz 2018. godine, socijalnoj isključenosti izložena je više nego trećina stanovništva Srbije (34,3%). Iako je rizik od socijalne isključenosti u Srbiji redukovano u odnosu na prethodni period, on je i dalje na znatno višem nivou nego što iznosi prosek EU 28 (21,8%) (Evrostat).

Pored relativno visokog siromaštva, Srbiju karakteriše i visok nivo nejednakosti dohotka, o čemu takođe govore podaci SILC-a koji se odnose na 2018. godinu. Vrednost Gini koeficijenta od 35,6 svrstava Srbiju među zemlje sa najvećom dohodnom nejednakošću. U svega tri zemlje zabeležena je vrednost Gini koeficijenta koja je viša nego u Srbiji (Bugarska, Litvanija i Letonija). Srbija takođe zauzima posebno nepovoljan položaj kada se radi o kvartilnom odnosu, tj. količniku ukupnog dohotka 20% najbogatijih i 20% najsiromašnijih osoba. Vrednost racija od 8,6 ubedljivo je najviša od svih zemalja za koje se ovaj odnos računa i gotovo dvostruko veća od proseka EU 28.

Iz prethodnog se vidi da porast zaposlenosti možda jeste potreban, ali ne i dovoljan uslov za održiv društveni razvoj. Navedeni rezultati opominju da nije adekvatno oslanjati se na



porast zaposlenosti kao na jedini instrument koji treba da reši probleme siromaštva i visoke dohodne nejednakosti. Ono što zaposlenost nije uspjela da učini potrebno je nadomestiti adekvatnom mrežom socijalne zaštite, u šta pre svega ubrajamo sistem socijalne pomoći, penzije i sistem naknada za nezaposlenost.

Sistem socijalne zaštite u Srbiji jedna je od problematičnijih oblasti i zahteva još dosta unapređenja. Pristup pravima socijalne zaštite povezanim sa statusom zaposlenosti prilično je diskriminišući prema sve većem broju radnika koji se nalaze izvan formalne zaposlenosti za platu i njihovim porodicama. Reforma sistema socijalne zaštite koja se dogodila nakon 2000. godine nije u dovoljnoj meri obezbedila pristup pravima socijalne zaštite samozaposlenima, poljoprivrednicima i onima koji su angažovani na osnovu fleksibilnih ugovora o radu.

Srbija ima svega jedan direktan program koji se zasniva na obezbeđenju minimalnog dohotka u okviru sistema socijalne zaštite, a to je novčana socijalna pomoć (NSP). Ovaj program pruža novčanu potporu porodicama koje ispunjavaju određene kriterijume podobnosti u vezi sa primanjima, vlasništvom nad imovinom i statusom zaposlenja radno sposobnih članova. On se obično izdvaja kao svetla tačka sistema socijalne zaštite pošto je troškovno efikasan i veoma dobro targetira najsiromašnju populaciju. O potonjem svedoči podatak prema kojem je 74% ukupne novčane pomoći ovog programa usmereno prema osobama iz najsiromašnijeg kvintila. Ipak, dva osnovna nedostatka ovog načelno dobro koncipiranog programa su njegova izrazito niska pokrivenost i finansijska neadekvatnost. Uprkos određenim naporima da se obuhvatnost programa proširi putem Zakona o socijalnoj zaštiti iz 2011. godine, svega 3% ukupnog stanovništva uživalo je u njegovim pravima u 2013. godini. Prostora za proširenje obuhvata svakako ima, s obzirom na to da ukupni izdaci za ovaj program iznose oko 0,35% BDP-a, što je ispod ne samo evropskih već i regionalnih standarda (Svetska banka, 2015). Dodatno, novčana socijalna pomoć se indeksira isključivo rastom potrošačkih cena, tako da su korisnici NSP isključeni iz 'podele prosperiteta' u vreme rasta životnog standarda. Vredi pomenuti i to da dodatni problem sa uključivanjem u ovaj program imaju siromašne porodice iz ruralnih sredina koje često ne mogu da zadovolje suviše rigidan test imovinske provere iako u pogledu dohotka nesumnjivo spadaju u siromašne.

Penzijski sistem u Srbiji baziran je na principu pay-as-you-go, koji se zasniva na uplati doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje od strane osiguranih lica. Iako se penzije većinski finansiraju iz relativno visokih doprinosa koje plaćaju sadašnji radnici, nezanemarljiv deo obezbeđuje se putem velikodušnih transfera iz državnog budžeta, koji su u prošloj godini iznosili oko 4% BDP-a. Paradoks penzijskog sistema u Srbiji je taj da ukupan trošak za penzije iznosi oko 12% BDP-a, što je mnogo više nego prosek EU 28, dok su one u stanju da smanje nejednakost za svega 11 Gini poena, što je mnogo manje od proseka zemalja EU, koji iznosi 17 poena (Arandarenko et al., 2017).

Prekomernim oporezivanjem aktuelnih radnika i proširivanjem solidarnosti na širu javnost (uključujući one koji nisu, niti će se ikada kvalifikovati za penziju po osnovu radnog staža) oba principa međugeneracijske i unutargeneracijske solidarnosti među članovima penzijskog osiguranja su ugrožena. Primera radi, ako bi se pravilo koje je bilo na snazi do 2019. u vezi sa indeksacijom opšteg boda (na osnovu troškova života) zadržalo na neodređeno vreme, stopa zamene za radnike koji upravo stupaju na tržište rada bila bi svega 7% kada ispune uslov za odlazak u penziju (Svetska banka, 2015). Čak i sa uvođenjem švajcarske formule u 2020. godini, stopa zamene ne bi prelazila 30%. Zbog toga mlađi radnici na visoke doprinose koje plaćaju pre mogu gledati kao na efektivan porez na zarade nego kao na odricanje od sadašnje zarade veće buduće potrošnje.

Sistem naknada za nezaposlenost takođe ima veoma ograničenu moć u očuvanju dohotka nezaposlenih radnika. Sudeći prema podacima Nacionalne službe za zapošljavanje, broj korisnika naknade za nezaposlenost u konstantnom je padu od 2013. godine. Poslednji raspoloživi podaci iz 2019. godine ukazuju na to da prosečan broj mesečnih korisnika naknade iznosi 35.480. Posmatrano u relativnim izrazima, radi se o svega 6-7% registrovanih nezaposlenih osoba. Izuzetno nizak obuhvat u međunarodnoj perspektivi duguje se sledećim faktorima. Prvo, zakon propisuje da pravo na naknadu za nezaposlenost imaju samo oni koji su pre statusa nezaposlenosti uplaćivali doprinose za slučaj nezaposlenosti neprekidno 12 meseci ili 12 meseci u toku poslednjih 18 meseci. Za razliku od nekih drugih zemalja, u Srbiji ne postoji pomoć licima koja aktivno traže zaposlenje, a prethodno nisu uplaćivala doprinose ili im je isteklo pravo na primanje naknade na osnovu prethodno ostvarenog radnog staža. Drugo, da bi se kvalifikovao za naknadu, radnik mora biti otpušten kao tehnološki višak ili usled bankrotstva poslodavca, a ne sporazumno, svojom voljom ili krivicom. Otpuštanje radnika kao tehnološkog viška nije podsticajno za preduzeće iz razloga što mu nameće određena ograničenja u pogledu budućih zapošljavanja. Posledično, a usled aktuelnog disbalansa moći između kapitala i rada, radnici neretko nemaju mogućnost da utiču na to šta će poslodavac navesti u obrazloženju i na taj način ostaju uskraćeni za prava iz osiguranja u slučaju nezaposlenosti. Izmenama regulative iz maja 2015. godine, pravo na naknadu gube i ona lica koja su se svojevremeno opredelila za otpremninu u većem iznosu od iznosa otpremnine utvrđene Zakonom o radu.

Pored nedovoljnog obuhvata naknada za nezaposlenost koji proističe iz prethodno objašnjenih kvalifikacionih uslova, izmene obračuna naknade za nezaposlenost od januara 2018. godine uticale su i na smanjenje njene izdašnosti. Umesto ranijeg koncepta koji je podrazumevao da se naknada obračunava kao procenat prethodnih zarada uz postojanje minimalnog i maksimalnog iznosa koji su određivani u odnosu na minimalnu zaradu, prešlo se na obračun naknade na bazi dnevne osnovice pri čemu su definisani minimalni i maksimalni mesečni bruto iznosi nezavisni od minimalne zarade. Poređenjem iznosa maksimalnih, minimalnih, ali i prosečnih naknada prema staroj i novoj metodologiji može se videti da je promena načina obračuna uticala na smanjenje naknade

za sve kategorije nezaposlenih. Time je ova naizgled značajna metodološka promena dodatno pogoršala ionako težak položaj nezaposlenih u Srbiji.

## UTICAJ IZMENE RADNOG ZAKONODAVSTVA

Kao uvod u program fiskalne konsolidacije i kao znak dobre volje prema stranim investitorima i međunarodnim organizacijama koje pozivaju na deregulaciju tržišta rada radi povećanja konkurentnosti srpske privrede, u julu 2014. godine usvojene su značajne izmene Zakona o radu. Iako se za neke od izmena može reći da predstavljaju pozitivan pomak, većina usvojenih amandmana na postojeću radnu legislativu negativno je uticala na kvalitet zaposlenosti i životni standard radnika. Premda je opšta ocena da su ovim izmenama smanjena mnoga novčana i nenovčana prava zaposlenih, u nastavku ovog dela bavićemo se i pozitivnim i negativnim aspektima izmena iz 2014. godine.

Najpre treba napomenuti da, i prema staroj i prema novoj verziji zakona, zapošljavanje i sigurnost radnog mesta u Srbiji u velikoj meri zavise od vrste ugovora sklopljenog sa poslodavcem. Zakon o radu predviđa dve vrste ugovora o radu: na neodređeno i na određeno vreme. Uz ova dva oblika zaposlenja propisane su još četiri vrste ugovora između poslodavca i radnika koji se mogu sklopiti bez zaključivanja ugovora o radu – (1) ugovor o delu, (2) ugovor o privremenim i povremenim poslovima, (3) ugovor o stručnom osposobljavanju i usavršavanju i (4) ugovor o dopunskom radu. Ovi atipični ugovori o angažovanju radnika su za poslodavce gotovo jednako opterećeni porezom na rad kao i tradicionalni ugovori o radu, ali predstavljaju manje atraktivan paket za radnike uglavnom zbog nižih beneficija (poput plaćenih godišnjih odmora) i manje zakonodavne zaštite zaposlenja (poput prava na otpremninu). Preduzeća navedene modalitete ugovora izvan radnog odnosa u praksi koriste znatno više nego što je zakonom predviđeno zbog toga što su ovakvi atipični ugovori često jedini izbor za radnike koji stupaju na tržište rada. Dodatno, zakon ne olakšava tranziciju sa atipičnih ugovora na ugovore o radu, što se u praksi veoma retko događa.

Sve do 2014. godine ugovori na određeno vreme u Srbiji imali su maksimalnu dužinu trajanja od 12 meseci. Izmjenama zakona produženo je trajanje ovih ugovora, koji sada mogu trajati i do dve godine, pa čak i duže ukoliko je to potrebno zbog zamene privremeno odsutnog zaposlenog ili do završetka projekta čije je vreme trajanja unapred određeno. U praksi se, međutim, često događa da poslodavac nakon isteka perioda od 24 meseca ponudi zaposlenom novi ugovor na određeno vreme sa neznatno izmenjenim opisom posla ili na ime ćerke firme i tako izbegne zakonske propise.

Izmene Zakona o radu iz 2014. godine umanjile su značaj kolektivnog pregovaranja, barem u privatnom sektoru. Nova pravila pooštrila su kriterijume za dobijanje proširenog dejstva granskih kolektivnih ugovora na preduzeća koja nisu potpisnice sporazuma. Izmene su dodatno potkopale razvoj sektorskog pregovaranja izvan javnog sektora (gde vlada može neposredno pregovarati sa granskim sindikatima).

Prethodno se najbolje vidi iz činjenice da su u periodu oko 2013. godine postojala tri sporazuma sa proširenim važenjem u privatnom sektoru (hemijska i nemetalna industrija, građevinarstvo i industrija građevinskih materijala i metalna industrija), dok je u 2015, kao i u 2019, postojao samo jedan – ne preterano važan – u sektoru estradnih umetnika. Na retkost granskih kolektivnih ugovora utiču i drugi razlozi poput slabosti i malog broja članica granskih saveza unutar jedinog reprezentativnog udruženja poslodavaca, kao i uticaj Veća stranih investitora, koje zagovara pregovore na nivou preduzeća i savetuje svoje članove da ne saraduju sa Unijom poslodavaca. Nasuprot privatnom sektoru, u 2019. godini na snazi je bilo 19 (posebnih) granskih kolektivnih ugovora unutar javnog sektora potpisanih od strane Vlade Republike Srbije ili lokalne samouprave.

Položaj sindikata oslabljen je posredstvom izmena legislative na još jedan način. Naime, određene kategorije zaposlenih, prevashodno sindikalni lideri i predstavnici radnika, ranije su skoro u potpunosti bili zaštićeni od otkaza. Prema novim propisima poslodavac regularno može otkazati ugovor o radu i sa njima, izuzev zbog njihovih aktivnosti kao predstavnika radnika.

Pojedine izmene i dopune Zakona o radu iz 2014. ne samo da su redukovale određena prava radnika već su i direktno uticale na smanjenje novčanih kompenzacija radnika. Prema aktuelnoj regulativi, premija za minuli rad obračunava se samo za vreme koje je radnik proveo radeći kod tekućeg poslodavca (a ne za pune godine radnog staža, kako je to bilo ranije). Ne samo to nego je i minimalan iznos minulog rada koji je poslodavac dužan da isplati radniku za svaku godinu radnog staža smanjen sa 0,5% na 0,4%. Ukinute su obavezne premije na platu za rad u smenama, a iznosi ovih premija prepušteni su da se definišu putem kolektivnog pregovaranja. Nadoknada za godišnji odmor takođe je umanjena usled činjenice da se iz obračuna ove nadoknade izuzimaju bonusi koje je zaposleni ostvario u prethodnom periodu. Redukovan je i broj plaćenih dana za odsustvo iz ličnih razloga sa 7 na 5 u toku jedne godine. Propisano je i da zaposleni može biti privremeno premešten na drugi posao bez internog postupka najviše 45 radnih dana tokom perioda od 12 meseci.

Ipak, treba pomenuti i izmene koje predstavljaju pomak u pozitivnom smeru, u koje svakako spada donošenje Zakona o agencijskom zapošljavanju, koji je Narodna skupština usvojila u decembru 2019. godine. Ovim je posle dužeg vremena prekinut institucionalni vakuum koji su agencije za zapošljavanje i preduzeća koja iznajmljuju radnike obilato koristili da prisvoje rentu od „radnika na lizing“. U skladu sa tim, ovaj zakon ima za cilj da spreči radne odnose koji dovode do nesigurnih radnih uslova u okviru atipičnih ugovora i da istovremeno poslodavcima omogući fleksibilnost i prilagodljivost promenljivim poslovnim okolnostima. Zakonom je uspostavljen trosmerni pravni odnos između zaposlenog, agencije za privremeno zapošljavanje i poslodavca korisnika. Zaposleni može s agencijom sklopiti ugovor o radu na neodređeno ili određeno vreme. U potonjem slučaju, agencija zaposlenom može ponuditi da radi kod poslodavca korisnika u trajanju ne dužem od 24 meseca, u skladu sa odgovarajućim odredbama

ma Zakona o radu. Prema podacima za 2017. godinu, u Srbiji je registrovana 91 agencija za zapošljavanje sa oko 100.000 radnika (ili oko 2% registrovane zaposlenosti), koji su angažovani i u privatnom i u javnom sektoru.

Međutim, jedan od najvažnijih i veoma spornih propisa ticao se ograničenja broja angažovanih radnika preko agencije. Zakonom je najpre predviđeno da ukupan broj angažovanih radnika zaposlenih na određeno vreme kod poslodavca korisnika ne može prelaziti 10% ukupnog broja zaposlenih kod poslodavca korisnika. Međutim, ovo ograničenje ublaženo je tokom procesa donošenja zakona i ne primenjuje se u slučaju da radnici sa agencijom imaju ugovor na neodređeno vreme.

Uprkos određenim kontroverzama, usvajanje Zakona o agencijskom zapošljavanju može se smatrati poboljšanjem, budući da su se do sada „iznajmljeni radnici“ mogli angažovati i putem ugovora o privremenim i povremenim poslovima, koji im nisu omogućavali osnovna prava iz radnog odnosa poput prava na bolovanje i prava na godišnji odmor, između ostalog. Dodatno, ovim zakonom propisano je da iznajmljenom radniku treba osigurati iste radne uslove kao regularnim radnicima koji su zaposleni kod poslodavca korisnika, a koji obavljaju isti ili sličan tip posla. Ovdje se pre svega misli na uslove poput sati rada, prekovremenog i noćnog rada, prava na odsustvo i prava na identičan obračun zarade. Koncept uporedivog radnika novina je koja može prouzrokovati brojna pitanja u praksi, posebno u slučajevima kada kod poslodavca korisnika ne postoji uporedivi radnik. Budući da je primena ovog zakona započela tek u martu 2020, nije moguće proceniti njegov uticaj u praksi.

Još jedna izmena odnosi se na regulaciju sezonskog rada koja je uvedena 2018. godine, ali njena puna primena započela je tek 2019. Zakonom su definisana radna mesta na kojima se sezonski radnici mogu angažovati u sektorima poljoprivrede, šumarstva i ribarstva. Zakonom je propisano i da poslodavac u kalendarskoj godini može zaposliti sezonskog radnika do 180 dana, pri čemu radnik ima pravo na penzijsko i invalidsko osiguranje, kao i na zdravstveno osiguranje u slučaju povrede na radnom mestu i bolesti povezanih sa radom tokom trajanja zaposlenja. Plata se obračunava i isplaćuje po satu rada u iznosu ne manjem od propisane minimalne zarade. Novim zakonom propisano je i da se radnik ne briše iz evidencije nezaposlenih dok radi na sezonskom poslu, niti mu se zadržava isplata naknade za nezaposlene. Iako je zakon važan korak u unapređivanju prava sezonskih radnika, on predstavlja značajno dodatno finansijsko opterećenje za poslodavce, od kojih su većina poljoprivrednici i druge samozaposlene osobe, koje nužno ne potpadaju pod formalnu ekonomiju. Stoga je vrlo diskutabilno u kojoj meri je ova zakonska odrednica primenjiva u praksi.

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PREPORUKE

Dve decenije tržišne ekonomije u Srbiji obeležile su dve potpuno različite relacije zaposlenosti i BDP-a. Dok je u prvoj deceniji zaposlenost opadala uprkos pozitivnim stopama privrednog rasta, u drugoj je zaposlenost kontinuirano rasla čak i u godinama kada je registrovan pad privredne aktivnosti. Međutim, kretanje zaposlenosti u poslednjoj deceniji ne može se u potpunosti oceniti pozitivnom ocenom iz razloga što je kvalitet zaposlenosti u istom intervalu znatno opao. O tome svedoči sve veće učešće nestandardne zaposlenosti – zaposlenih na određeno vreme, zaposlenih sa nepunim radnim vremenom, neformalno zaposlenih i radnika angažovanih putem atipičnih ugovora.

Marginalan rast realne zarade doveo je do toga da prosečna zarada u PPP dolarima u Srbiji bude tek prosečna u regionalnom okviru, a veoma niska za evropske standarde. Za razliku od nivoa zaposlenosti, nivo zarada nije konvergirao evropskom proseku u protekloj deceniji. U kombinaciji sa niskom realnom prosečnom zaradom privredu Srbije karakteriše i relativno visoko učešće radnika koji primaju niske zarade. U vezi sa tim javlja se važan problem koji se odnosi na visoke poreze koji se razrezuju na ovu kategoriju radnika. Začarani krug u kom preduzećima nije profitabilno da angažuju radnike sa niskim zaradama dok navedenim radnicima nije isplativo da rade za iznos plate nakon poreza, stavlja loše plaćene radnike u pat poziciju. Odgovornost za to krije se u blagoj i isključivo indirektnoj progresivnosti poreza na zarade u Srbiji, što podrazumeva da preduzeće (mereno u relativnim izrazima) ostvaruje tek neznatne poreske uštede ukoliko zaposlenom isplaćuje minimalnu umesto prosečnu zaradu. Na ovaj način preduzeća bivaju destimulisana da svoje potrebe za radnicima koji treba da obavljaju niskoproduktivne poslove zadovolje na formalnom tržištu, što dalje podstiče dualizaciju tržišta rada. Zbog toga smatramo da bi reforma oporezivanja rada trebalo da predstavlja prioritet u narednom periodu. Povećanje progresivnosti poreza uvođenjem viših marginalnih poreskih stopa, ali i uvođenjem poreskih olakšica za izdržavanje članove domaćinstva rasteretilo bi preduzeća koja angažuju niskoplaćene radnike, a ujedno ne bi moralo da smanji poreski prihod države zbog uvedenih viših poreskih stopa. Ukoliko pretpostavimo da bi se predloženim redizajnom poreskog sistema mogla olakšati tranzicija između neformalnog i formalnog tržišta rada, prihod države mogli bi da porastu i po ovom osnovu.

Visoka nejednakost dohotka i visok rizik od siromaštva i socijalne isključenosti pokazuju da je područje socijalne zaštite jedno od najproblematičnijih u Srbiji. Generalno, dok u nekim područjima sistem socijalne zaštite podržava uključivanje, smanjenje siromaštva i povećanje jednakosti, u drugim područjima to ne čini, a ponekad i pojačava nejednakost i isključenost. U nastavku navodimo polja na kojima je situacija posebno kritična. Pristup socijalnoj zaštiti za radnike izvan ugovora o radu vrlo je ograničen, dok stopa pokrivenosti nezaposlenih radnika naknadama za nezaposlenost iznosi svega 6-7%. Podrška deci i porodicama sa decom prilično je oskudna, a ponekad i nepravедna, kao i neučinkovita u pod-

izanju gotovo trećine od ukupnog broja dece iznad granice rizika od siromaštva.

Jedini pravi program minimalnog dohotka, novčana socijalna pomoć, dobro targetira najsiromašnije, ali njegova izdašnost je premala, a pokrivenost nepotpuna da bi imala izraženiji uticaj na smanjenje siromaštva. Dodatni problem je i to što ovom programu nemaju pristup mnoge siromašne porodice iz ruralnih sredina koje ne mogu da zadovolje suviše rigidan test imovinske provere, iako u pogledu dohotka nesumnjivo spadaju među siromašne. Stoga predlažemo unapređenja upravo u ovom području. Testove imovinske provere (pre svega vlasništva nad obradivom zemljom) potrebno je dodatno relaksirati, ali ono što je mnogo važnije, potrebno je značajno povećati sredstva za programe ovog tipa, koji na adekvatan način redistribuiraju sredstva ka onima kojima su ona najpotrebnija. Trenutni finansijski izdaci za ovaj program daleko su od regionalnog, a pogotovo evropskog standarda.

Penzijski sistem stvara velike međugeneracijske i unutargeneracijske nejednakosti i po svom karakteru vrlo je regresivan i to na dva načina: (1) vrši transfere od budućih generacija penzionera ka trenutnim i (2) vrši transfere od neučesnika u penzijskom osiguranju ka onima koji učestvuju u njemu. Aktuelni sistem koji funkcioniše u Srbiji takođe je izuzetno skup, pri čemu se penzije finansiraju iz relativno visokih doprinosa aktuelnih radnika, ali i velikodušno subvencionišu iz državnog budžeta. Ne samo da je skup i da se delimično finansira novcem svih građana, prikupljenim prevashodno iz indirektnih poreza, već je i njegova učinkovitost u smanjenju nejednakosti dohotka znatno ispod evropskog proseka. Kao poseban problem javlja se i to što trenutno oko 16% lica starijih od 65 godina ne ostvaruje prava na penziju ni po jednom osnovu. Da bi se prevazišli navedeni problemi, predlažemo uvođenje univerzalnih penzija koje se finansiraju iz budžeta države, a koji se trenutno koristi za dopunu tekućeg penzijskog sistema. Uvođenje univerzalnih penzija bilo bi društveno pravedno, finansijski održivo i ne bi nužno destimulativno uticalo na formalizaciju zaposlenosti. Iako postoje relevantni ekonomski argumenti za obazrivost u pogledu velikodušnosti kada se radi o univerzalnim penzijama, s obzirom na činjenicu da će učešće lica starijih od 65 godina koja nisu participirala u penzijskom sistemu u budućnosti sve više rasti, potreba za ovakvom institucijom teško se može poreći. Svakako, bilo koji univerzalni penzijski sistem ne bi trebalo da košta više od 4% BDP-a, što je iznos koji predstavljaju subvencije iz državnog budžeta za tekući penzijski sistem.

Konačno, nedavno smanjenje prava radnika verovatno je otišlo predaleko i sada je vreme za korekciju i jačanje socijalnog dijaloga. Vlada kao najjači socijalni partner trebalo bi da preduzme ključne korake kako bi osnažila ostale partnere i ojačala njihove pregovaračke kapacitete. Iako su izmene i dopune Zakona o radu iz 2014. godine klatno pomerile sa „sigurnog“ na „prilagodljivo“ zapošljavanje, diskutabilno je da li ovo predstavlja poboljšanje ili ne. Reforma zakona o radu nije smanjila odstupanja u pravima između radnika koji su angažovani putem ugovora o radu i radnika koji rade na osnovu drugih atipičnih oblika angažovanja. Prekarni rad i dalje ostaje ozbiljan problem u Srbiji. Osim redukcije prava

radnika, izmene zakona direktno su smanjile i novčana primanja radnika. Kumulativno dejstvo navedenih promena, u saradnji sa drugim faktorima koje smo navodili u radu, dovelo je do pogoršanja relativnog položaja radnika. Ipak, kao potencijalno pozitivan pomak vredi apostrofirati novousvojeni Zakon o agencijskom zapošljavanju. Međutim, krajnja ocena o efikasnosti ovog zakona umnogome će zavisiti od toga kakva će biti njegova primena u praksi.

## LITERATURA

- Arandarenko, M.** (2011), *Tržište rada u Srbiji: Trendovi, institucije, politike*, Ekonomski fakultet u Beogradu.
- Arandarenko, M., Kovačević, M. & Aleksić, D.** (2016). Zaposlenost u Srbiji između tražnje za radom i ponude rada. U: D. Šoškić & M. Arsić (Eds.), *Ekonomska politika Srbije u 2016. godini* (pp. 151–176). Beograd: Naučno društvo ekonomista Srbije i Ekonomski fakultet u Beogradu.
- Arandarenko, M., Krstić, G. and Zarković Rakić, J.** (2017), “Income inequality in Serbia – from data to policy”, Friedrich Ebert Stiftung, Belgrade.
- Kovačević, M., Pantelić, V., Aleksić, D.** (2017). “Trends and Challenges in Serbian Labour Market: Change in the Nature of Jobs and Labour Underutilisation”, *Ekonomika preduzeća*, 65 (5–6), 341–355. ISSN 0353-443X.
- Petrović, Predrag** (2015), „Makroekonomske tendencije u 2014: U kom se smeru zaista krećemo?“, u: Živković, B. i Cerović, B. (Eds.), *Ekonomska politika Srbije u 2015. godini*, Naučno društvo ekonomista Srbije sa Akademijom ekonomskih nauka i Ekonomskim fakultetom u Beogradu.
- Republički zavod za statistiku** (2017), „Pilot istraživanje o strukturi zarada“, RZS.
- World Bank**, (2015), *Public Finance Review – Republic of Serbia*.

## 3

# EKONOMSKI MITOVI I ALTERNATIVNA RAZVOJNA POLITIKA

Nebojša Katić

## NA ČEMU POČIVAJU USPEŠNI MODELI RAZVOJA, ČEMU NAS UČI EKONOMSKA ISTORIJA I ŠTA POKAZUJE EMPIRIJA

### Regulatorna ili razvojna država – mesto i uloga države u ekonomskom razvoju

Svi uspešni modeli razvoja i sva „ekonomska čuda“ poslednjih decenija baziraju se na aktivnoj, razvojnoj ulozi države. Ako je tačno da je aktivna uloga države ključna za ubrzanje ekonomskog razvoja, ako je to jasno i lako dokazivo, kako je moguće da ta činjenica ostaje skrivena od javnosti? Kako je moguće da se bilo kakav pokušaj vraćanja države na ekonomsku scenu tretira kao svetogrđe?

Odgovor je jednostavan – razvojni narativ koji je preovladao u poslednjih 40 godina počiva na neoliberalnom modelu, a u njegovom metodološkom središtu je neka vrsta prezira prema empiriji i ekonomskoj istoriji. Politika koja ima utemeljenje u neoliberalizmu nameće se preko međunarodnih organizacija poput MMF-a i Svetske banke, koje uporno i strpljivo oblikuju ekonomski sistem država u razvoju. Pod tim se podrazumeva potpuna privatizacija, deregulacija i liberalizacija ekonomskog prostora, dominacija slobodnog tržišta i otvaranje države prema stranom kapitalu. Ovaj spisak recepata se obično naziva „Vašingtonski konsenzus“ budući da ga promovišu pomenute institucije sa sedištem u Vašingtonu. Jedna od ključnih sintetičkih kovanica toga narativa su „strukturne reforme“.

U ekonomskoj teoriji poslednjih decenija iskristalisala su se dva teorijska pristupa vezana za mesto i ulogu države u ekonomskom razvoju. Prvi koncept je vezan za tzv. regulatornu državu, dok je drugi, njemu suprotstavljen, koncept razvojne države.

**Prvi koncept**, koncept regulatorne države, dominira ekonomskim i intelektualnim prostorom. Ovaj koncept utemeljen je u tradiciji neoklasične ekonomske škole i po njemu država treba da obezbedi pravni i regulatorni ambijent u kome će slobodno tržište moći nesmetano da realizuje svoj razvojni potencijal. U radikalnijoj interpretaciji ovog koncepta država je samo smetnja razvoju, i što je manje ima, to će se države brže razvijati. U svakodnevici Srbije ovaj koncept se prepoznaje kroz insistiranje da su svi ekonomski problemi vezani za loš poslovni ambijent, za slab rad institucija, za visoku korupciju i defekte u oblasti vladavine prava.

**Drugi koncept** se bazira na tzv. razvojnoj državi i u tom konceptu država igra aktivnu ulogu u industrijskoj politici i u restrukturiranju ekonomskog prostora. To podrazumeva da država direktno interveniše, utiče na tržišne procese i usmerava ih u pravcu koji bi trebalo da ubrza ekonomski razvoj. Ovaj koncept je napušten u tranzicionim državama. Objašnjenje je da je taj koncept kompromitovan tokom socijalističkog perioda, te da iskustvo pokazuje kako je planiranje privrednog razvoja ili potpuno besmisleno, ili bar inferiorno u odnosu na prednosti koje donosi nesmetano delovanje tržišnih sila.

U ovoj dihotomiji postoje bar dva problema. Prvi je vezan za činjenicu da je ovde reč o nametanju veštačke podele i o razdvajanju integralnih funkcija države. Razvojna država ne isključuje regulatorni segment i svaka država, uključujući tu i razvojnu, morala bi istovremeno biti i regulatorna. Bez regulatornih institucija se ni razvojna funkcija države ne može valjano ostvariti. Na drugoj strani, u konceptu regulatorne države nema mesta njenoj aktivnoj razvojnoj ulozi budući da je ta uloga prepuštena tržištu.

Drugi problem je mnogo ozbiljniji i nije samo teorijski. Da bi se valjano vrednovala oba modela, empirijski test bi morao biti ključan, ali on je u javnoj debati najčešće nevidljiv. Promotori regulatorne države su uspešno zatvorili debatni prostor i sveli ga na gole teorijske konstrukte uz vešto zamaglivanje ekonomske istorije i stvaranje lažnih narativa. Insistira se na činjenici da su razvijene zapadne države, koje moraju biti uzor svima, pre svega regulatorne države i da su uspešne upravo zato što imaju razvijene institucije, slobodno tržište i razvijen pravni sistem.

Da bi narativ funkcionisao, potrebno je da se ekonomska istorija zapadnih država zatamni i sakrije, a da se njihova današnja struktura projektuje u prošlost. U tom konceptu, ove države su, tobože, kroz istoriju bile iste onakve kakve su i danas – dakle bile su regulatorne, počivale su na institucijama i na slobodnom tržištu, pri čemu su institucije bile odlučujući faktor njihovog razvoja.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> U jednoj novijoj, popularnoj interpretaciji prošlosti, Džejms Robinson i Daron Asemoglu u svojoj knjizi „Zašto narodi propadaju“ objašnjavaju da su u temelju uspešnih društava *inkluzivne* institucije koje obezbeđuju vladavinu prava i takav regulatorni ambijent koji stimuliše pojedinca da slobodno donosi odluke o svom životu. Na suprotnoj strani su države sa tzv. *ekstraktivnim* političkim i ekonomskim institucijama koje oduzimaju bogatstvo jednog dela društva da bi ga dali drugom.



Ovaj narativ ne odgovara činjenicama. Ekonomska istorija jasno pokazuje da su sve razvijene države prolazile kroz duge, viševjekovne periode u kojima je aktivna uloga države bila ključna za njihov razvoj. Taj razvoj je praćen žestokim državnim intervencijama (ekonomskim i vojnim), na onom nivou koji je istorijski trenutak dopuštao. Najuspešnije su bile upravo one države koje su upravljale svojim razvojem i nisu ga prepuštale samo volji tržišta. Engleska je, na primer, još za vremena Henrija VII (kraj 15. veka) počela da vodi aktivnu industrijsku politiku, Venecija je uvela zaštitu patentnih prava takođe u 15. veku, dok su SAD postale najmoćnija ekonomija sveta čineći sve, još od kraja 18. veka, da zaštite svoju „industriju u povoju“.<sup>10</sup>

Važan deo današnjeg narativa je usmeren i na sprečavanje da države u razvoju koriste iskustva onih država koje su do juče bile nerazvijene, a potom su se, sprovodeći aktivnu industrijsku politiku, razvijale velikom brzinom. Otuda se državama u razvoju umesto takvih modela uporno nudi model najrazvijenijih zapadnih država kako bi se dokazalo da je regulatorna država jedini pravi put.

U procesu civilizovanja i uređivanja društva izuzetnu važnost imaju institucije, vladavina prava, sloboda pojedinca, ali za ubrzani ekonomski razvoj to nije dovoljno. Izgradnja institucija po zapadnom modelu se ne može ostvariti u siromašnom društvu i potrebno je ubrzavanje privrednog razvoja (i sa tim povezano stvaranje korporativističke društvene strukture) kako bi se mogle izgraditi trajne i stabilne institucije. Sve institucije koje danas služe kao uzor nastale su na Zapadu evolutivno, u vremenu sporog odvijanja istorije. Zemlje u razvoju danas nemaju vremena za ove evolutivne procese i one svoj razvoj moraju ubrzavati. Razume se da je to trka sa vremenom, ali u njoj ubrzani ekonomski razvoj mora prethoditi izgradnji zrelih institucija.

## Šta pokazuju najuspešniji modeli razvoja

Najpoznatija empirijska studija poslednjih decenija koja se bavila analizom najuspešnijih modela razvoja pojavila se 2008. i bila je rezultat dvogodišnjeg rada Komisije za rast i razvoj, kojom je predsedavao nobelovac Majkl Spens. Ogroman tim eksperata koji je brojao više od 300 ljudi je sintetizovao ključna iskustva 13 država koje su uspele da u kontinuitetu od 25 godina ostvare prosečne godišnje stope rasta od najmanje 7%. Analiza je obuhvatila period od 1950. do 2005. godine.<sup>11</sup>

Zaključak Komisije je da nema jedinstvenog recepta za razvoj, ali da postoje zajedničke komponente ekonomskog uspeha. Svi uspešni modeli počivaju na integrisanosti u svet-

sku ekonomiju, imaju veliku pokretljivost radne snage, visoku stopu štednje i investicija. U razvoju ekonomije važnu ulogu imaju sposobne, aktivne i pragmatične vlade koje su posvećene ekonomskom razvoju i koje su spremne da razumno eksperimentišu.

Ova studija dala je za pravo onima koji promovišu koncept razvojne države i zadala je težak udarac propagatorima već pomenutog „Vašingtonskog konsenzusa“. Budući da su ključni Komisije bili porazni po vladajućim narativ, ova studija je impresivnom brzinom predata zaboravu. Ilustracije radi, niko od uticajnih srpskih ekonomista ovu studiju nikada nije pominjao u svojim javnim nastupima.

Ali, ako se studije mogu gurnuti pod tepih, podaci o privrednom rastu su dostupni i ne mogu se sakriti. U posleratnom periodu najveće uspehe su postigle države istočne i jugoistočne Azije i one nastavljaju da se razvijaju najvećom brzinom. Svi uspešni ekonomski modeli, osim kolonijalnog Hong Konga, nastali su na temeljima razvojne države i u svakoj od tih država sposobne vlade i njihova razvojna politika bile su izuzetno važan faktor razvoja.

Ilustracije radi, koristeći podatke i kategorizaciju MMF-a, azijske zemlje u razvoju (u koje spadaju i Kina i Indija) u periodu od 1989. do 2019. ostvarile su prosečnu godišnju stopu rasta BDP-a od oko 7,4%. Istovremeno, evropske zemlje u razvoju (u koje ulaze sve zemlje u regionu koje su susedi Srbije uz dodatak Rusije, Belorusije, Moldavije, Ukrajine, Poljske i Turske) u istom su periodu ostvarile prosečnu stopu rasta manju od 2%. Poljska, koja se danas uzima kao model uspešne tranzicione zemlje, u pomenutom periodu je imala prosečnu stopu rasta od oko 3,4%.<sup>12</sup>

## SAVREMENI EKONOMSKI MITOVI I NJIHOV UTICAJ NA EKONOMSKU POLITIKU

Savremeni ekonomski narativ počiva na pažljivo građenoj mitologiji, na pitkim ekonomskim konstruktima koji se ne menjaju ni onda kada su u očitom neskladu sa činjenicama i iskustvom. Ta mitologija prožima ne samo akademsku scenu već je velikim delom ušla i u javni prostor i oblikovala ga u skladu sa takvom mitologijom. Bilo kakav poziv na drugačije promišljanje ekonomske politike izaziva odbojnost u gotovo svim uticajnim segmentima društva. Ekonomski mitovi su okovali ekonomsku politiku onih država u razvoju koje su u njih poverovale i time su usporile njihov rast. Otuda je važno razumeti da se bez dekonstrukcije ključnih mitova ekonomska politika ne može promeniti.

10 Kovanicu „industrija u povoju“ uveo je Aleksandar Hamilton, prvi ministar finansija SAD, i ona je služila kao opravdanje za protekcionističku politiku koju su SAD vodile kako bi zaštitile svoju mladu industriju.

11 Reč je o: Bocvani, Brazilu, Kini, Hong Kongu, Indoneziji, Japanu, Južnoj Koreji, Maleziji, Malti, Omanu, Singapuru, kineskoj provinciji Tajvan i Tajlandu (<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6507>).

12 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/weo-selagr.aspx>

## Monetarni mitovi i zablude

Monetarna politika je najteže razumljiv segment ekonomske politike i nigde se pogrešni narativ nije tako uspešno primio kao na tom segmentu. Najveće ekonomske greške se prave upravo na ovom segmentu i, paradoksalno, najteže se prepoznaju. Šta su ključni elementi tog narativa i koji se mitovi promovišu?

**Prvi mit** počiva na tezi da monetarna politika treba da ima uvek isti cilj, bez obzira na kom stepenu razvoja se država nalazi. Cenovna stabilnost je tako postala apsolutni prioritet monetarne politike. U tom kontekstu, stopa nezaposlenosti, privredni rast, standard građana i sl. tretiraju se kao ciljevi „van zone odgovornosti“ monetarne politike. Centralne banke moraju biti nezavisne kako bi svoju ključnu funkciju očuvanja cenovne stabilnosti mogle da obavljaju bez pritiska vlasti i javnosti.

Iskustvo pokazuje da dinamičan ekonomski razvoj i niska inflacija ne idu zajedno. U prvim fazama razvoja rast primanja građana, na jednoj strani, i strukturna neravnoteža u robnoj ponudi, na drugoj strani, dovode do inflacije. To stvara ozbiljne probleme ekonomskoj politici, ali to je privremena žrtva koja se mora podneti kako bi se privredni rast ubrzavao. U kasnijim fazama razvoja privreda se uravnotežuje i inflacioni pritisci se smanjuju. Rečju, ciljevi monetarne politike i odnos prema inflaciji ne mogu biti isti za razvijene i nerazvijene zemlje, jer su im i privredna struktura i prioritete drugačiji.

Ilustracije radi, Kina je u periodu od 1985. do 1996. imala prosečnu godišnju stopu inflacije od oko 9,5%, dok indijska ekonomija ni u jednom desetogodišnjem periodu (u poslednjih 40 godina) nije uspela da spusti prosečnu inflaciju ispod 5%.

**Drugi mit** je da se investicije mogu finansirati samo iz realnih izvora, dakle iz štednje. Kako štednja nerazvijenih država nije dovoljna za njihov razvoj, one moraju pozajmljivati kapital razvijenog sveta. Na ovim premisama počiva poziv da nerazvijene države dopuste slobodan priliv kapitala i uklone kapitalnu kontrolu, uprkos iskustvima koja pokazuju da štete od liberalizacije kapitalnih tokova daleko prevazilaze eventualne koristi. Najveće ekonomske krize država u razvoju bile su posledica nekontrolisanog priliva kapitala koji je doveo do prekomernog inozaduživanja. Ili kraće, sve velike ekonomske krize država u razvoju su dužničke krize.

Važno je razumeti da se investicije ne finansiraju samo iz štednje. Visina štednje nije limitirajući faktor razvoja budući da se investicije finansiraju i novokreiranim novcem koji neprekidno stvaraju poslovne banke. U kreiranju novog novca dominantnu ulogu imaju poslovne banke, a ne centralne banke.<sup>13</sup> Domaći kapaciteti (ljudi i njihovo znanje, resursi, infrastruktura itd.) određuju granice rasta, a ne visina domaće štednje.

**Treći mit**, povezan sa prethodnim, počiva na tezi da je primarna emisija zlo, da ona neminovno dovodi do inflacije i da se ne može upotrebljavati radi stimulisanja sopstvene privrede. Besmislena afirmacija ovog mita dovela je do efektivnog potiskivanja sopstvene valute, pa i do toga da su se neke države potpuno odrekle sopstvene valute i zamenile je tuđom.

Empirija, pogotovo je to jasno od 2008, pokazuje da razvijene zemlje nemilosrdno koriste emisioni mehanizam kako bi stimulisale svoje ekonomije, te da mit po kome štampanje novca automatski dovodi do rasta inflacije ne stoji – dokle god postoje slobodni kapaciteti u nacionalnoj ekonomiji, štampanje novca neće izazvati inflaciju.

Zemlje u razvoju moraju biti mnogo opreznije u aktiviranju svog emisionog mehanizma, tim pre što se slobodni kapaciteti u nekoj ekonomiji ne mogu egzaktno utvrditi. Ali, između opreznog korišćenja ovog mehanizma i njegovog potpunog zanemarivanja, na čemu se uporno insistira, zjapi provalija.

**Četvrti mit** je da su banke racionalni akteri koji svojim ponašanjem vrše optimalnu alokaciju kapitala. Otuda je svejedno u čijem su vlasništvu banke, budući da između interesa finansijskog sektora i interesa društva postoji znak jednakosti. Posledično, svaki pokušaj čvršće kontrole i ograničavanja finansijskog sektora bio bi kontraproduktivan.

Iskustvo pokazuje da finansijski sektor radi isključivo i samo u sopstvenom interesu i da su ti interesi najčešće u suprotnosti sa razvojnim interesima društva. Finansijski sistem koji nije čvrsto kontrolisan može naneti ogromne štete ekonomiji. Ovo je pogotovo jasno od osamdesetih godina prošlog veka kada je sprovedena deregulacija finansijskih sistema razvijenih država. Od tada finansijski sistem nekažnjeno proizvodi finansijske krize kakve nisu viđene u decenijama koje su prethodile i u kojima je postojala čvrsta kontrola finansijskog sistema.

U nerazvijenim državama finansijski sistem može biti ključna prepreka dinamičnom razvoju i može biti kreator modela u kome se umesto investicija stimulise potrošnja, a umesto domaće proizvodnje se stimulise uvoz.

**Peti mit** je da finansijske krize nastaju zbog prekomernog zaduživanja države, dok zaduživanje privatnog sektora ne dovodi do krize budući da su privatni akteri racionalni. Ova ideološka teza opstaje uprkos činjenici da su najveće finansijske krize poslednjih decenija upravo krize duga privatnog sektora. To važi i za najveću posleratnu finansijsku krizu, onu iz 2008.

13 <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/quarterly-bulletin/2014/money-creation-in-the-modern-economy.pdf?la=en&hash=9A8788FD44A62D8BB927123544205CE476E01654>

## Fiskalna politika, mitovi i zablude

Za razliku od monetarne politike i njenih komplikovanih mehanizama, fiskalnu politiku je lakše razumeti. To ipak nije bitno doprinelo tome da se mitovi vezani za fiskalnu politiku ogole.

**Prvi mit** fiskalne politike je *da budžet, u okviru jednog privrednog ciklusa, treba da bude uravnotežen i da je deficit budžeta zlo*. I ovaj mit je preuzet od razvijenih država koje već imaju visok nivo javnih servisa i službi, kao i razvijenu infrastrukturu. Kada države u razvoju preuzimaju ovu mitologiju, one sebe osuđuju na tavorenje i na mirenje sa lošom infrastrukturom i sa niskim nivoom javne potrošnje (loše obrazovanje, loše zdravstvo, slaba socijalna zaštita itd.).

Ako bi se insistiralo da budžet bude uravnotežen ali da se ipak ulaže u infrastrukturu, tada bi ogroman teret troškova izgradnje skupe infrastrukture pao na samo jednu generaciju, iako će te tekovine koristiti generacije koje tek dolaze. Ova vrsta velikodušnih međugeneracijskih poklona je ne samo nepotrebna već je i besmislena.

**Drugi mit** je vezan za *limitiranje javnog duga u odnosu na visinu BDP-a*. Postoji popularni limit (ustanovljen u evro zoni) da javni dug ne sme preći 60% u odnosu na BDP. U Srbiji je taj limit još niži i iznosi 45% u odnosu na BDP.<sup>14</sup> Nevolja sa ovim limitom je što ignoriše stvarnost i ekonomske krize i, ponovo, ignoriše različite potrebe različitih društava. Nema nikakve empirijske podloge koja može opravdati ovakvo limitiranje javne potrošnje niti postoji formula koja pokazuje na kom se nivou javni dug mora ograničiti kako bi se obezbedila finansijska stabilnost.

Empirija pokazuje da države mogu normalno funkcionisati i sa visinom javnog duga od preko 100% (kako je Italija funkcionisala decenijama), ili čak sa visinom duga od preko 230% u odnosu na BDP (Japan). Istovremeno, države mogu upasti u finansijsku krizu i na nivou javnog duga od samo 10% BDP-a, poput Južne Koreje 1997, ili Srbije 2008. kada je javni dug bio samo 27% BDP-a. Visina duga nije ključni faktor rizika. Ključni faktor rizika je vezan za inostranu komponentu javnog duga – što je veći deo javnog duga u rukama stranih kreditora, to je rizik izbijanja finansijske krize veći. Uprkos toj činjenici, limitiranje deviznog budžetskog zaduživanja niko ne predlaže.

**Treći mit** je *da se budžet ne sme finansirati novcem centralne banke, jer to neminovno dovodi do povećanja budžetske potrošnje i do inflacije*. Otuda je važno da se budžeti finansiraju novcem privatnog sektora, pre svega finansijskog, jer to obezbeđuje racionalnost javne potrošnje. Iz toga sledi da je finansijski sektor indirektni kontrolor budžetske odgovornosti jer on neće finansirati prekomernu javnu potrošnju niti će dozvoliti nerazumni rast javnog duga.

Ni ovaj konstrukt ne odgovora činjenicama. Kada bi finansijski sektor zaista funkcionisao na opisani način, nikada ne bi

ni dolazilo do krize javnog duga niti bi države ikada mogle da probiju njegove zadate okvire.

Na primer, kada dug zemlje evrozone pređe 60% BDP-a, banke bi mogle obustaviti kreditiranje budžeta. Istina je, naravno, drugačija – finansijski sektor nastavlja kreditiranje budžeta uz podizanje kamata visoko zaduženim državama. Finansijski sektor rado kreditira neodgovorne države jer su tu zarade najveće i takve države se mogu cediti do večnosti. Ili kraće, finansijski sektor nije nikakva prepreka rastu javnog duga. Odgovorne države moraju same voditi računa o visini svog duga – finansijski sektor to neće raditi umesto njih.

**Četvrti mit** je vezan za poresku politiku i tezu *da su visoki porezi štetni za ekonomiju i da demotivisu rad i stvaranje nove vrednosti*. Problem sa ovim mitom je što se ni on ne može dokazati empirijski. Koliki će porezi biti u nekoj državi je, pre svega, pitanje njenog socijalnog vrednosnog opredeljenja. Visoki skandinavski porezi, na primer, nisu bili prepreka rastu i razvoju ovih država, kao što ni enormni (marginalni) porez u SAD, koji je bio na snazi sve do osamdesetih godina, nije usporavao razvoj američke ekonomije.

## ALTERNATIVNA EKONOMSKA POLITIKA „DRŽAVE KOJA MISLI“

Vladajući ekonomski narativ i mitovi na kojima on počiva doveli su do toga se (re)industrijalizacija država u razvoju realizuje oslanjanjem, pre svega, na strane investicije koje se pokušavaju privući jeftinom radnom snagom, izdašnim subvencijama i poreskim stimulansima. Ovakav model razvoja neminovno, i u najboljem slučaju, vodi u klopku srednje razvijenosti i obezbeđuje da se u njoj ostaje trajno.

Ambijent za ekonomski preokret danas je nepovoljniji od onoga u kome su se razvijale države koje su u prošlosti beležile najveće stope rasta. Bilo kakav pokušaj afirmacije koncepta razvojne države je riskantan i u dramatičnijem raspletu može izazvati reperkusije po državu i vlasti koje bi se usudile da agresivnije krenu tim putem. Ovo ograničenje se mora imati u vidu pri bilo kakvom pokušaju da se koncipira drugačija ekonomska i razvojna politika u odnosu na ovu koja danas vlada.

Jedini način na koji se promena može dogoditi je kroz oprezan „let ispod radara“ u kome se pažljivo traži prostor za promenu. Koliko slobode mala država može imati u koncipiranju samostalne ekonomske politike teško je reći budući da taj prostor slobode nije isti za sve države. On je uslovljen njenim geostrateškim položajem, veličinom i obrazovnom strukturom stanovništva. Možda je najbolje taj ograničeni prostor slobode definisati kao onaj prostor za koji se mogu izboriti najkvalitetniji državni kadrovi, pod uslovom da organizacija države omogućava da takvi kadrovi dođu u poziciju odlučivanja. Dakle, prostor slobode se ne može sagledati unapred, on je fluidan i podložan stalnoj promeni u zavisnosti od onoga što se dešava u okruženju. Ovakav koncept realistične države koja je svesna globalnih ograničenja ali ne odustaje od politike aktivnog razvoja „ispod radara“ ja nazivam „državom koja misli“.

14 Zakon o budžetskom sistemu (član 27e)



## Aktivni meritokratski princip i obrazovanje

Razvijene države imaju razvijenu socijalnu, ekonomsku i državnu strukturu koja obezbeđuje da sistem funkcioniše bez obzira na trenutni kvalitet vlasti koja državu vodi. Zemlje u razvoju nemaju tu privilegiju i za njih je ključno da najbolji kadrovi kojima zemlja raspolaže budu raspoređeni na najvažnija mesta u državnom aparatu i u velikim javnim preduzećima. Taj meritokratski princip je u temelju uspeha azijskih zemalja konfučijanske tradicije, i taj meritokratski pristup je dao sjajne rezultate.

Da bi se stvorila meritokratska podloga, obrazovni sistem mora biti prilagođen tom cilju. Kvalitet obrazovnog sistema će u krajnjem ishodu odrediti sudbinu države. Nije slučajno da u pravilu postoji visoka pozitivna korelacija između kvaliteta obrazovnog sistema i ekonomskih rezultata. Otuda je kvalitet obrazovanja strateško mesto razvojne politike. Spoljni otpori unapređivanju obrazovnog sistema ne bi trebalo da budu prejak, budući da razvijene zemlje profitiraju vrbujući kadrove koje su stvorile zemlje u razvoju o sopstvenom trošku.

Kada je državna administracija u pitanju, Srbiji je potrebna elitna škola za državnu upravu čiji kadrovi bi popunjavali ključna mesta u državnoj upravi i vodili javna preduzeća. Model francuske Škole za nacionalnu administraciju (ENA) mogao bi poslužiti kao dobar model, pogotovo u vezi sa načinom na koji se regrutuju polaznici škole.

## Vlada, državna uprava i strategija razvoja

Vlada male države ne bi smela imati više od desetak ministarstava jer manji broj ministarstava obezbeđuje efikasniji i harmoničniji rad vlade. Za državu bez duge demokratske tradicije je ključno da se podigne zid između političkog (smenljivog) dela vlasti i meritokratske državne uprave (profesionalnog državnog aparata). Bez te jasne i čvrste podele entropijski politički procesi će neprekidno razjedati državu.

Profesionalni državni aparat treba da bude popunjen dobro plaćenim profesionalcima koji državnu službu vide kao izazov i vokaciju, a ne kao tranzitnu stanicu. Vrhunski državni kadrovi moraju zarađivati onoliko koliko bi takav kadar zarađivao u najboljim delovima privatnog sektora. (Ovaj princip je npr. najdoslednije sproveden u Singapuru.)

Kako bi država obezbedila dugoročnu strategiju razvoja, potrebno je da postoji ministarstvo koje se bavi planiranjem, koordiniranjem i sprovođenjem strateške politike. Ovaj model je veoma uspešno primenio Japan, a potom su ga, manje ili više striktno, koristile gotovo sve države jugoistočne Azije. U Japanu je funkcija strateškog planiranja realizovana kroz Ministarstvo za spoljnu trgovinu i industriju i trgovinu, koje je bilo u epicentru japanskog privrednog čuda. Valja podsetiti da Srbija nema ministarstvo industrije i da je to jedan od jasnih signala u kojoj meri je industrijsko (a i svako drugo) planiranje zapostavljeno. Bez sistematskog planiranja ne može se obezbediti kontinuiran ubrzani razvoj.

Ovakvo ministarstvo mora biti moćno i po ingerencijama i po sastavu i moralo bi biti u rangu sa ministarstvom finansija. U formulisanju strategije mogu pomagati radne grupe, ali je vlada mora operacionalizovati, pratiti i korigovati u hodu. Bez ministarstva koje bi se bavilo strateškim planiranjem i koje bi bilo posvećeno industrijskom razvoju, svaka strategija će biti mrtvo slovo na papiru, upravo onako kako je to danas u Srbiji.

Smisao i cilj rada ovog ministarstva je da podrži industrijski razvoj u čijem je centru domaća industrija. Time bi domaći investitori bili jasno definisani kao dominantni korisnici svih ponuđenih podsticaja – subvencija, kredita, poreskih olakšica. U ovom trenutku industrijska strategija počiva na privlačenju stranog kapitala bez jasnih kriterijuma i realizuje se po principu „ko naiđe“.

Strane investicije mogu biti dopuna domaćoj industrijskoj politici, ali nijedan uspešan model razvoja nije počivao na stranim investicijama kao strateškom opredeljenju. U tom smislu subvencije strancima treba davati samo ako to omogućava visok neto devizni priliv koji trajno ostaje u zemlji, ako investicija ima visok multiplikator i, najvažnije, ako nema domaće kompanije koja može da pokrije neki specifičan tržišni prostor.

## Zaštita strateških dobara i projekcija katastrofičnog scenarija

U koncipiranju ekonomske politike potrebno je krenuti od sopstvenih iskustava (dobrih i loših) i od iskustava država koje su se najbrže razvijale posle Drugog svetskog rata. Pri tome, tu politiku treba stalno testirati projekcijama katastrofičnih scenarija – šta država mora imati kako bi se izborila sa posledicama prirodnih katastrofa, epidemija, ili katastrofa koje su posledice politike moćnih država? Kako preživeti katastrofične događaje i sačuvati stanovništvo?<sup>15</sup>

Od svih evropskih država Srbija ima najviše iskustva u golom preživljavanju budući da je tokom devedesetih godina prošla kroz period sankcija, koji je najveća ekonomska katastrofa u njenoj posleratnoj istoriji. Taj period se po svojim posledicama može meriti samo sa posledicama rata i razaranja. U odnosu na period sankcija i bombardovanja 1999, kriza iz 2008/2009. ili aktuelna pandemijska kriza deluju gotovo benigno. Da bi se razumele razmere ekonomskog razaranja, dovoljno je reći da je društveni proizvod Srbije od 1990. do 2000. bio bukvalno preplovljen i da Srbija tek danas dolazi na nivo iz 1990.

Nažalost, Srbija nije ozbiljno analizirala i obradila ovaj traumatični period i nije izvukla pouke koje bi se mogle pretočiti u aktivnu ekonomsku politiku. Da jeste, Srbija bi razumela da preživljavanje nacije zavisi od samodovoljnosti na osnovim egzistencijalnim segmentima – od njenog kapaciteta da proizvodi i skladišti hranu, da bude maksimalno energetski nezavisna koliko njeni resursi dopuštaju, da ima zdravstveni sistem i farmaceutsku industriju koji su u stanju da obezbede elementarnu zaštitu zdravlja ljudi i kada su trgovinski tokovi pre-

15 U zapadnoj literaturi se to podvodi pod pojam *social resilience*.

kinuti. Reč je o strateškim granama koje bi morale da budu dominantno u domaćim rukama. Koncept zaštite strateških grana, i to mnogo šireg dijapazona, danas sprovode sve velike razvijene ekonomije, a sa istim konceptom su krenule i neke manje poput Poljske, na primer.<sup>16</sup>

Pogotovo je važno razumeti koliki je značaj poljoprivrede i industrije koja je sa njom povezana, koliko su domaća industrija i domaći proizvodi važni, pogotovo u trenucima izbijanja kriza. Strategija slepog forsiranja sektora usluga bi se morala ponovo evaluirati u svetlu iskustava poslednjih 30 godina.

## Kreditno-monetarna politika, bankarski sistem i kurs dinara

Rast ekonomije fundamentalno zavisi od investicija – ko kontroliše tokove novca i kapitala, kontroliše i razvoj. S obzirom na to da je tržište kapitala nerazvijeno, domaća preduzeća se moraju osloniti samo na bankarski sistem kao izvor novca za investicije. Kako je ovaj sistem dominantno u stranom vlasništvu (75%), njegovi interesi nisu sinhronizovani sa interesima države i domaće privrede.

Iz ugla banaka, najugodnije i najsigurnije je kreditirati stanovništvo, što zbog visokih kamata i velike disperzije rizika kod gotovinskih kredita, što zbog sigurnosti koju daje hipoteka kada je reč o stambenim kreditima. Bilansi banaka jasno pokazuju njihove preferencije ka kreditiranju stanovništva. Ilustracije radi, ukupni krediti privredi su za samo oko 20% veći od ukupnih kredita stanovništvu, dok su investicioni krediti privredi veći za samo 14% od zbira gotovinskih i potrošačkih kredita građanima.<sup>17</sup> Ovo je loša kreditna struktura za zemlju u razvoju i ona odslikava odnos prema investicijama. Nije slučajno ni da Srbija ima jednu od najnižih stopa investicija u Evropi. U poslednjih 20 godina prosečna stopa nije prešla 20% BDP-a, dok se tek u poslednje dve godine ta stopa kreće oko nivoa od 23%.<sup>18</sup> Za ubrzan ekonomski rast je potrebno da stopa investicija bude bar oko nivoa od 25-26% BDP-a. I kada je reč o stopi štednje, Srbija je i tu čvrsto na dnu regiona, sa BiH i Crnom Gorom.

U stimulanju razvojne politike država se može i mora osloniti na emisioni mehanizam centralne banke i na njega oslonjen emisioni mehanizam poslovnih banaka. Domaći novac i kredit su najvažnije poluge kreditiranja razvoja, ali ovaj novac se mora produktivno upotrebiti kroz mehanizam kvota. U tom kontekstu je neophodno da se struktura kreditiranja banaka promeni u korist kreditiranja privrede i investicija. Da bi se to ostvarilo, potrebno je da država propisuje koliki procenat kredita bi išao privredi a koliki građanima, koliki procenat

kredita bi bio alociran za investicije itd. Ovaj mehanizam kreditne alokacije su koristile i razvijene tržišne ekonomije sve do kraja osamdesetih godina prošlog veka, dakle u vreme kada su bile neuporedivo razvijenije nego što je to Srbija danas.

Razvojna banka je dodatni, važan instrument koji se može koristiti za podsticanje domaćih investicija i izvoza. Postoji veliki broj odličnih modela kako na Zapadu, poput nemačke KfW banke, tako i u državama u razvoju, poput razvojne banke Brazila. Odustajanje od razvojne banke se često pravda lošim iskustvom sa razvojnom bankom u Vojvodini (koja je otišla u stečaj). To je loše opravdanje gde se politička zloupotreba institucije koristi za diskreditovanje koncepta razvojne banke. Koristeći istu logiku, u Srbiji bi se mogle pogasiti gotovo sve institucije, budući da je svaka od njih u nekom periodu bila zloupotrebljena ili politički instrumentalizovana.

Dvovalutni sistem (dinar i evro), sa kojim Srbija živi decenijama, opasan je izvor finansijske nestabilnosti i ograničavajući faktor razvoja. Stabilnost sistema ogromnim delom počiva na kursu dinara budući da se najveći deo kreditne aktivnosti obavlja kroz devizno indeksirane kredite. Otuda svaka deprecijacija valute izaziva šok ne samo preko pritiska na cene uvoznih inputa već i kroz rast dugova privrede i građana koji su valutno indeksirani. Monetarna politika tako postaje zarobljenik kursa dinara i podređena je održavanju kursa, umesto interesima razvoja. U cilju dinarizacije i dugoročne stabilizacije sistema, valutna indeksacija bi morala biti zabranjena. Ona služi samo i isključivo interesima banaka i reč je o mehanizmu kojim se valutni rizik prenosi na privredu i građane, iako su banke, u svakoj definiciji, mesta koja bi morala da budu kvalifikovana za upravljanje valutnim rizikom.

Devizna štednja se kreće oko nivoa od 94% ukupne štednje građana. U finansijskim krizama povlačenje deviznih depozita predstavlja udar na devizne rezerve i opasan je generator dodatnog destabilizovanja bankarskog sistema. U interesu stabilnosti finansijskog sistema, devizna štednja bi trebalo da bude što manja. To se može podstaći pre svega kamatnom politikom koja bi stimulisala građane da devizne depozite konvertuju u dinare. Sve dok se ne povрати poverenje u dinar, štedni depoziti bi mogli biti indeksirani potrošačkim cenama i tim metodom bi bila zaštićena kupovna moć dinarskih štediša. U ovom trenutku i nulte kamate na devizne depozite mogu pomoći proces dinarizacije. Treba imati u vidu da u poslednjih 20 godina evro štedište trpe velike gubitke kombinovanim efektom rasta cena i politikom kursa dinara. Kupovna moć evra je u Srbiji značajno opala i devizne štedište žive u iluziji da je evro zaštitio njihovu kupovnu moć.

I konačno, kada je monetarna politika u pitanju, kurs valute je jedno od kritičnih mesta ekonomskog razvoja. Privreda države u razvoju hendikepirana je nižom produktivnošću nego što je imaju razvijene države. Ovaj hendikep se može umanjiti carinskom zaštitom domaće industrije, sistemom podsticaja izvoznoj privredi i sl., ali taj prostor je danas sužen pravilima Svetske trgovinske organizacije, međunarodnim sporazumima i pritiscima razvijenih država. U takvom ambijentu politika deviznog kursa ostaje najvažniji mehanizam popravljanja konkurentnosti. Da bi se aktivna politika kursa

16 Financial Times, 14/05/2020 "Poland's plan to block foreign takeovers alarms business"

17 Podaci su dati na bazi bilansa banaka objavljenih na sajtu Narodna banka Srbije i obuhvataju podatke zaključno sa aprilom 2020 (<https://www.nbs.rs/internet/cirilica/80/index.html>).

18 Izvor: MMF <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/weoselco.aspx?g=2903&sg=All+countries+%2f+Emerging+market+and+developing+economies+%2f+Emerging+and+developing+Europe>

mogla sprovesti, neophodno je stalno održavati režim čvrste kapitalne kontrole koji sprečava bilo kakav priliv špekulativnog kapitala.

Najveća greška koju država u razvoju može da napravi vezana je za precenjivanje vrednosti sopstvene valute. Tu grešku Srbija pravi već 20 godina, dodatno pogoršavajući konkurentnost domaće privrede. Neminovna posledica takve politike je vezana za rast deficita trgovinskog i tekućeg bilansa i, povezano s tim, neminovni rast spoljnog duga. Onog trenutka kada je država upala u klopku duga, svi njeni pokušaji da se samostalno razvija su zatvoreni. U tom kontekstu, cilj Srbije bi morao biti da bilans tekućih plaćanja uvek bude u suficitu, a trgovinski bilans u ravnoteži. Bez kursne politike koja je posvećena tom cilju, to se ne može ostvariti.

## Fiskalna politika, javna potrošnja i javna preduzeća

Budžet i javna potrošnja uvek moraju biti pod čvrstom kontrolom, ali ta kontrola bi trebalo da sledi drugačije principe od ovih koji danas prevladavaju. Fiskalna politika zemalja u razvoju mora imati jasnu razvojnu dimenziju koja uvažava ne samo realne mogućnosti društva već i njegove razvojne potrebe. Budžet se mora dekomponovati na potrošni i investicioni deo, s tim da se potrošni deo mora uskladiti sa mogućnostima društva, a investicioni deo sa dugoročnim razvojnim potrebama društva. Uz takve prioritete deficit budžeta u toku jednog ciklusa može proizlaziti samo iz investicionog dela budžeta.

Podjednako je važno da se budžet razdvoji na deo koji se troši u dinarima i deo koji se mora devizno finansirati. Ovo valutno razdvajanje je ključno za dugoročnu stabilnost zemlje. Najvažnije ograničenje javnog duga bi moralo biti vezano za pravilo da se dinarski troškovi budžeta, a to je daleko najveći deo javne potrošnje, ne mogu finansirati ni deviznim zaduženjem, niti valutno indeksiranim državnim obveznicama. U tom smislu, budžetsko ograničenje bi moralo biti vezano, pre svega, za limitiranje inostrane komponente javnog duga.

Država bi infrastrukturne projekte mogla finansirati emisijom namenskih obveznica na domaćem tržištu, ili bi javna preduzeća mogla emitovati svoje obveznice kako bi došla do sredstava za razvoj. Ako bi bar deo kapitalnih projekata bio finansiran iz domaćih izvora, država bi poslove na izgradnji i rekonstrukciji objekata mogla davati isključivo domaćim preduzećima i tako ih jačati.

Pomenute emisije obveznica bi pomogle i jačanju tržišta kapitala i razbijanju monopola na finansiranje razvoja koji danas imaju banke. Istovremeno, to bi dalo i alternativne instrumente građanima u koje mogu plasirati svoju štednju, čime bi se dodatno pomogao proces dinarizacije. I ovde bi indeksacija obveznica indeksom potrošačkih cena mogla pomoći da se osnaži tržište obveznica. Poreske mere bi takođe mogle podržati ovaj proces tako što bi npr. prihod od obveznica bio oslobođen plaćanja poreza.

Javna preduzeća (EPS, Telekom, vodovodi, šume i sl.) strateški su važna i morala bi ostati u punoj državnoj kontroli, gde

kontrolni paket akcija ne bi smeo da bude ispod 51%. Državno vlasništvo nije smetnja profesionalizaciji javnih preduzeća, niti bi evidentne današnje slabosti u upravljanju tim preduzećima trebalo da budu izgovor za prodaju preduzeća. Vodeći kadrovi bi morali da budu birani konkursom, a za najveća preduzeća i međunarodnim konkursom. Vodeći kadrovi ne bi smeli biti članovi partija i morali bi biti vrhunski plaćeni za svoj rad, što podrazumeva i sistem bonusa.

Kako bi sistem javnih preduzeća mogao efikasno da funkcioniše i da se profesionalizuje, neophodno je uvesti platne razrede koji bi se primenjivali u svim preduzećima u kojima država ima većinsko vlasništvo. (Isti princip bi morao važiti i za državnu upravu.) Čvrsta politika planiranja, čvrsto budžetiranje i politika nagrađivanja povezana sa tim važni su instrumenti profesionalizacije upravljanja.

Državno vlasništvo u javnim preduzećima ima strateške, a ne finansijske ciljeve. Smisao ovih preduzeća nije da popunjavaju budžet, već da ostvaruju nacionalni i privredni interes. U tom smislu, država ne bi smela da uzima dividende, već bi ih morala ostavljati preduzećima kako bi ona rasla, razvijala se i jačala. Prihodi od prodaje državne imovine ne bi smeli ići u potrošni deo budžeta, već bi se morali namenski koristiti za investicije i/ili za jačanje penzionog fonda.

Poreska politika svake civilizovane države treba da počiva na progresivnim stopama oporezivanja. To bi pomoglo da se porezi na najmanja primanja smanje, da se spreči veliko socijalno raslojavanje i da se stimuliše društvena solidarnost. Da bi se ovaj model mogao dosledno sprovesti, neophodno je preći na sistem bruto plata u kome svi ugovori o radu moraju biti iskazani u bruto iznosu i zaposleni bi trebalo da imaju jasnu svest o bruto plati koju zarađuju, o iznosu bruto plate i davanjima za poreze i doprinose.

Važno je dosledno sprovesti koncept po kome se porezi plaćaju tamo gde se ostvaruje efektivna, a ne formalna kontrola preduzeća. To bi omogućilo da se zatvore poreske rupe nastale formiranjem preduzeća u poreskim rajevima. Država može dodatno destimulisati ovaj metod poreskog izbegavanja uvođenjem poreza na sva plaćanja koja odlaze u poreske rajeve.

Srbija je, sticajem različitih tragičnih okolnosti, potrošila četiri decenije da bi po nivou realnog BDP-a danas bila tamo gde se zatekla pred raspad Jugoslavije 1990. Ovo je činjenica koja se zna i koja se danas često pominje u makroekonomskim analizama vezanim za Srbiju. Situacija je, nažalost, gora jer se zaboravlja da je u periodu od 1980. do 1990. prosečna godišnja stopa rasta Srbije bila oko nule. Srbija je tako izgubila ne četiri, već pet decenija rasta i razvoja. Ovako dramatično zaostajanje može se delimično nadoknaditi samo visokim stopama rasta, stopama koje bi se kretale oko nivoa od 7% godišnje. Da li su ovako visoke prosečne stope rasta realistične, teško je proceniti. Ono što je sigurno, na temeljima ekonomske politike kakva se vodi decenijama unazad, to se ne može dogoditi. Promena je moguća samo radikalnom promenom ekonomske politike i, podjednako važno, radikalnim otklonom od narativa na kome ta politika počiva.



## O AUTORIMA

**Zoran Stojiljković** je redovni profesor na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu. Uža oblast njegovog interesovanja su politički procesi i konflikti u društvima u tranziciji, partije i partijski sistemi, kontrola i nadzor finansiranja političkih stranaka i antikoruptivne strategije, sindikati i socijalni dijalog, odnosno politička participacija i civilni pokreti i inicijative.

**Dragan Aleksić** je doktor ekonomskih nauka i asistent na Ekonomskom fakultetu, Univerziteta u Beogradu.

**Mihail Arandarenko** je doktor ekonomskih nauka i redovni profesor na Ekonomskom fakultetu, Univerziteta u Beogradu.

**Nebojša Katić** živi i radi u Londonu gde je do 2020 radio kao samostalni poslovni konsultant. Katić je redovni kolumnista dnevnog lista „Politika“ gde najčešće piše o ekonomskim temama. Tekstove i intervjue sa njim su objavljivali „NIN“, „Danas“, „Blic“ i dr.

## IMPRESSUM

Fondacija Fridrih Ebert | Kancelarija Beograd  
Dositejeva /51/1 11000 Beograd

Odgovorna osoba:  
Dr. Max Brändle | Direktor, Regionalna kancelarija za Srbiju i Crnu Goru

Tel.: ++381 (11) 3283 271 | Fax: ++381 (11) 3283 285  
[www.fes-serbia.org](http://www.fes-serbia.org)

Narudžbina publikacija:  
[info@fes-serbia.org](mailto:info@fes-serbia.org)

Svaka dalja komercijalna upotreba sadržaja zabranjena je bez prethodne pismene saglasnosti fondacije Fridrih Ebert.

## SINDIKATI I DRUŠTVENE PROMENE

Predlozi za progresivnu ekonomsku i socijalnu politiku



Sindikati u potrazi za novim identitetom



Kako se boriti protiv radnog siromaštva?



Da li je moguća alternativna ekonomska politika u Srbiji?

Više informacija o ovoj temi možete pronaći ovde:

[www.fes-serbia.org](http://www.fes-serbia.org)