

Akademik prof. dr MILOŠ MACURA

PROBLEMI ZAPOSLENOSTI DANAS I U PERSPEKTIVI

(rezime i komentar priloga)

Odbor koji je pripremao ovaj naučni skup pozvao me je da rezimiram i komentarišem priloge posvećene problematici zaposlenosti. Makoliko da sam bio svestan da je to neugodna uloga, jer je svaki rezime nečijeg rada izložen opasnosti da ga pojednostavi, loše interpretira ili da mu promeni naglasak, ipak sam tu ulogu prihvatio, ubeđen da će sinteza proširiti predmet rasprave i dati dodatan značaj svakom prilogu. Ukoliko se ovo ne postigne, zbog toga što bi se u rezimeu u većoj meri ispoljile slabosti od dobrih strana, molim autore i slušaoce da mi oprostite neukost.

Od prijavljenih priloga za ovu sednicu primljeni su sledeći: »Tehnički progres, nova proizvodnja i zapošljavanje« od Dušana Čalića, »Regionalni aspekti nezaposlenosti u Jugoslaviji« od Nikole Uzunova, »Uticaj planiranja na privredni rast i zaposlenost« od Dušana Čobeljića i »Problemi nezaposlenosti u ekonomski nedovoljno razvijenom regionu« od Petra Stanišića. Pored toga, među priložima za druge sednice nalaze se i takvi u kojima se materija zaposlenosti i rada razmatra sa nekog drugog stanovišta, koje je takođe od važnosti za razumevanje našeg problema. Pregledajući te radove, činilo mi se opravdanim da se za nas relevantni delovi njihovi razmotre i na ovoj sednici.

Polazeći od toga, uzeo sam slobodu da predložim za razmatranje na ovoj sednici sledeće četiri grupe problema:

Regionalne osobine zaposlenosti, za što nam daju povod prilozi drugova Uzunova i Stanišića;

Planiranje i tržište rada, s tim da se pozovemo na prilog druga D. Čobeljića kao i na prilog druga Marijana Korošića »Ekonomске nejednakosti i inflacija«, ukoliko govori o tržištu rada;

Zaposlenost i tehnički progres, oslanjajući se na prilog druga Čalića, i

Privredni modeli i zaposlenost, o čemu govori treći odeljak priloga druga Dragutina Marsenića »Društveno-ekonomski modeli akumulacije i investicija i privredni razvoj«.

Kolebao sam se da li da predložim za razmatranje i *problematiku zaposlenosti i ličnih dohodaka*. To je ekonomska tema *par excellence* koja, međutim, u našoj literaturi gotovo da nije obrađivana. Za njeno razmatranje daju povod pomenuti prilog druga Korošića i rad druga Hasana Hadžiomerovića »Lični dohodak u socijalizmu«. Ipak sam došao do zaključka da tu temu ne bi trebalo uključiti u raspravu na ovom skupu. Ona je veoma značajna i zaslužuje veliku pažnju, a dnevni red našeg skupa je i onako obiman, pa je, u oskudici vremena, bolje da se odloži za koju iduću priliku.

1. PROBLEMI ZAPOSLENOSTI DANAS I U PERSPEKTIVI

Među priložima nema takvih koji bi se celovito bavili problemom zaposlenosti i nezaposlenosti danas — u doba oštre ekonomske krize, i u perspektivi budućeg razvoja Jugoslavije — kad će izgledi za zaposlenost biti povoljniji. Verovatno je da je to zbog toga što se o tome govorilo nedavno detaljnije u radnoj grupi za zaposlenost Komisije za ekonomsku stabilizaciju i u samoj toj komisiji. Kao što je poznato, grupa je pripremila jedan dokument, koji je, zatim, unekoliko dopunjen i u ponečem izmenjen u Komisiji objavljen pod nezgrapnim nazivom »Problemi zaposlenosti i pravei aktivnosti za njihovo razrešavanje«.¹ U tom dokumentu data je ocena problema, postavljeni su dugoročni i srednjoročni ciljevi i predložene mere za njihovo ostvarivanje. Imajući to u vidu, kao i potrebu da se ovom prilikom problem razmotri u svetlu novijih događaja, neka mi bude dozvoljeno da u najkraćim crtama ukažem na njegovu skorašnju evoluciju.

No, pre toga moram potsetiti da se porast zaposlenosti sa 1.734 hiljade u 1952. godini na 6.106 hiljada u 1982. godini može oceniti kao impresivan i veoma značajan. Ovo pogotovo što je pokrenuo progresivne promene u strukturi stanovništva i društva, stvarajući, pored toga, i sekundarne efekte od neprocenjive vrednosti. Međutim, neodređen stav politike prema zaposlenosti i, naročito, restrikcije nametnute u toku privredne reforme iz 1965. godine, usporili su rast zaposlenosti i umanjili vrednost njenih efekata u privredi i šire. U razdoblju od 1952. do 1982. broj nezaposlenih porastao je sa 45 hiljada na 862 hiljade u godišnjem proseku. Posle 1965. godine eksplozivno je porastao broj Jugoslovena, na tzv. privremenom radu u inostranstvu, da bi u 1982. godini dostigao više od 800 hiljada. Pored toga, ostali su znatni viškovi radne snage u poljoprivredi, i stvoreni su novi tehnološki viškovi u mnogim granama društvene privrede. Uzev u obzir sve ove vidove gubitaka, može se proceniti da

¹ Vidi: Komisija saveznih društvenih saveta za probleme ekonomske stabilizacije, Dokumenti komisije, izdaje Centar za radničko samoupravljanje, Beograd, 1982, str. 91—112.

Jugoslavija ne koristi za svoj privredni i društveni razvitak negde između 2,5 i 3 miliona radnika, sa kojima inače raspolaže.

Obraćajući se specifično problemu otvorene nezaposlenosti, dakle samo jednom delu ukupnog problema, ali svakako najtežem, pomenuti dokument Komisije za stabilizaciju ocenjuje ovu nezaposlenost kao važan uzrok društveno-ekonomske neracionalnosti i snažan izvor reprodukovanja socijalnih razlika, obezvređivanja kvalifikacija, sprečavanja omladine da u svom najdinamičnijem dobu života doprinosi razvoju. Kao takva, otvorena nezaposlenost postala je moguć izvor društvenih potresa i potencijalno žarište političkih problema.²

Osnovni cilj politike zapošljavanja treba, stoga, da bude stvaranje takvih uslova koje će omogućiti svakom za rad sposobnom građaninu da ostvari svoje pravo na rad i pravo na samoupravljanje. »Posle tri i po decenije intenzivnih napora celog društva, ističe se u dokumentu, postavljanje takvog cilja, koji u suštini znači punu zaposlenost, postaje društvena potreba vanredno visokog ranga.«³ Ovim je, da podsetimo, po prvi put posle govora predsednika Tita povodom usvajanja Prvog petogodišnjeg plana, u jednom zvaničnom dokumentu zauzeto stanovište u prilog pune zaposlenosti.

Do koga roka treba ostvariti postavljeni cilj, o tome se u konačnoj verziji dokumenta ne govori. Umesto toga, iznete su pretpostavke o rastu zaposlenosti koji bi trebalo ostvariti da bi se dostigla puna zaposlenost u 1990., odnosno 2000. godini. U vezi sa tim, naglašeno je da se realizacija pune zaposlenosti nikako ne bi smela odlagati u XXI vek.⁴ Godina 2000. očigledno je izgleda istovremeno i previše dug i suviše kratak rok za ostvarenje ovog bitnog cilja socijalističkog društva. Možda se pored toga smatralo da se o tako značajnom roku može govoriti samo u sklopu dugoročnog plana, kada se procenjuju svi ekonomski i društveni parametri relevantni za razvitak zaposlenosti.

Snažno je naglašeno da se »puna i ekonomski opravdana zaposlenost može... postići jedino... ako se usvojena politika aktivno i dosledno bude sprovodila, i ako se za sva kraća razdoblja budu utvrđivali konkretni zadaci i mere...« U tom smislu istaknuto je da je najvažniji zadatak tekućeg petogodišnjeg plana da se zaustavi rast nezaposlenosti i da se stvore uslovi za korenito menjanje sadašnjih negativnih tendencija. To znači da se već u ovom petogodišnjem razdoblju moraju stvoriti pretpostavke za takav rast zaposlenosti koji će biti u stanju da smanji broj nezaposlenih radnika.⁵

Ceo dokument je, u stvari, snažan pleoaje za aktivnu politiku zaposlenosti u sadašnjem teškom trenutku i u neizvesnoj budućnosti. Metodi i mere te politike sažeto su saopšteni u 27 preporuka koje se odnose na ekonomske, socijalne i institucionalne mere. Makoli-

² Isto, str. 98.

³ Isto, str. 100.

⁴ Isto, str. 101—102.

⁵ Isto, str. 100.

ko lapidarne, preporuke sadrže sve bitne elemente celovite politike zaposlenosti, koncipirane u okviru šire politike društveno-ekonomskog razvoja. One se podjednako tiču društvene intervencije — u društvenom planiranju, na jednoj strani, i reformi privrednog sistema, na drugoj, kao i delatnosti privrednih subjekata, koja se odnosi na planiranje zaposlenosti, zapošljavanje, radne odnose i drugo što utiče na obim i strukturu zaposlenosti.⁶

Razume se da prihvatanje ovog dokumenta u Komisiji za stabilizaciju nije značilo da će se mere preporučene u njemu neposredno i odmah primenjivati. Neke od preporuka moraju biti proverene i ugrađene u društveni plan i ekonomsku politiku; druge zahtevaju da se promene određene institucije i mere privrednog sistema; neke iziskuju noveliranje zakonskih odredaba, uključiv i onih temeljnih iz Zakona o udruženom radu; mnoge će, pak, zavistiti od spremnosti privrednih subjekata da menjaju stav i ponašanje u odnosu na zaposlenost i ljudski faktor uopšte.

No, ako je u protekloj godini reforma privrednog sistema izostala, i ako je u društvenom planiranju relativno malo učinjeno da se spreči rast nezaposlenosti, osetljivost i briga federacije, republika, opština, omladine, zajednica zapošljavanja i drugih za razna pitanja u vezi sa zaposlenošću porasli su do razmere bez presedana u proteklih decenijama. Može se slobodno reći da je problem zaposlenosti došao u centar političke pažnje i da je jako politiziran, u tom smislu što društveno-politički i drugi organi insistiraju na zapošljavanju, naročito omladine, stavljajući na dnevni red i pitanja nerada, o kojima se ranije nije raspravljalo, zalažući se za razvoj male privrede, za povećanja broja smena, pa čak i za prevremen odlazak u penziju, ne bi li se stvorio prostor za zapošljavanje mladih. Ali, politizacija zaposlenosti nije isto što politika zaposlenosti. Stoga ni efekti kampanje u prilog zaposlenosti nisu mogli biti onakvi kako su očekivani.

Mora se, ipak primetiti da se atmosfera stvorena oko zaposlenosti u 1982. godini u biti razlikuje od one iz 1965. i iz kasnijih godina. U 1965. godini reforma je sprovedena u znaku povećanja produktivnosti rada, intenzivnog razvitka privrede i ograničavanja obima zaposlenosti. Posledice toga bile su mnoge: smanjenje broja zaposlenih radnika, porast nezaposlenosti i dotle neviđen odliv jugoslovenskih radnika na rad u inostranstvo. Reforma je sprovedena u ubeđenju da će spori rast zaposlenosti voditi kvalitativnim poboljšanjima u privredi, efikasnijem korišćenju društvenih sredstava i da će materijalna stimulacija motivisati radnike da više i bolje proizvode.

Godine posle reforme nisu potvrdile ova očekivanja. Naprotiv, umesto da se popravlja, ekonomska performansa pogoršavala se. Efikasnost korišćenja sredstava je opala. Poremećene su relacije među cenama faktora proizvodnje. Obilna radna naga sistematski je supstituirana kapitalom koji je oskudan. Materijalna stimulacija nije se pokazala adekvatnom za podizanje produktivnosti rada i kvaliteta proizvodnje. Restrikcija nije dala očekivane rezultate, već je dovela

⁶ Isto, str. 102—109.

do eksplozije nezaposlenosti i neobuzdane emigracije. Masovna nezaposlenost kompromitovala je idealno zamišljen sistem radnih odnosa, što je, u povratnoj sprezi korumpiralo ne mali sloj zaposlenih i stvaralo demoralizirajuće efekte među nezaposlenima i u čitavom društvu.

Poučeni ovim teškim iskustvom, kao da smo počeli danas, u ovom ozbiljnom dobu napora za privrednu i društvenu stabilizaciju, da obraćamo veću pažnju i da poklanjamo neposredniju brigu problemima zaposlenosti. Kao da smo postali svesni činjenice da humana i socijalna strana zaposlenosti imaju istu vrednost kao i ekonomska, i da se nijedna od njih ne sme žrtvovati drugoj.

Sadašnji trenutak, predstavljen razdobljem od januara 1982. do januara 1983. godine karakteriše se blagim porastom broja zaposlenih, sa 5.993 na 6.119 hiljada, za 126 hiljada, odnosno za 2,1%. Teško se može oteti utisku da se u ovom porastu oseća promena društvenog stava prema zaposlenosti. Ovakav rast dogodio se, naime, u vremenu kad je čitava proizvodnja stagnirala, sem poljoprivredne. Zaposlenost je rasla po cenu produktivnosti rada. Kao posledica toga, realni lični dohoci su smanjeni, ali stagnacija proizvodnje nije bila praćena masovnim otpuštanjem radnika, već je — kao što smo videli, broj zaposlenih porastao.⁷ Iako sve ovo nije bilo u intencijama, ekonomske politike za 1982. godinu, izgleda da je nailazilo na prećutno odobravanje, uz upozorenje da se privreda na ovaj način ne može dugo voditi.

Uporedo sa takvim rastom zaposlenosti, broj nezaposlenih radnika povećao se sa 844 na 902 hiljade, odnosno za 58 hiljada ili 6,9%. Ovo je najveće godišnje povećanje broja nezaposlenih u toku poslednjih godina. I, što je naročito ozbiljno, ovakvo povećanje nezaposlenosti približava nas brzim koracima milionu nezaposlenih radnika. Treba dodati da gro povećanja broja nezaposlenih u prošloj godini potiče od onih koji prvi put traže zaposlenje, ali da se i broj nezaposlenih koji su bili zaposleni povećava. Nije izvesno da li je ovo znak da nezaposlenost ponegde raste i po osnovu otpuštanja radnika zbog smanjenja ekonomske aktivnosti, dakle, drugojačije nego u društvenom razmeru. U svakom slučaju u strukturi nezaposlenih raste i u apsolutnom i u relativnom smislu broja žena i kvalifikovanih svih nivoa, dok se broj nekvalifikovanih smanjuje u oba smisla.

Ocenjujući ono što se u oblasti zaposlenosti desilo prošle godine, možemo na pozitivnoj strani registrovati porast broja zaposlenih koji u uslovima postojeće krize nikako nije za potcenjivanje. Na negativnoj strani nalazi se više momenata. Na prvom mestu to je veliko povećanje ukupnog broja nezaposlenih radnika. U isti red spada struktura nezaposlenih, koja je u ekonomskom smislu veoma nepovoljna, a socijalnom zabrinjavajuća. Pad produktivnosti rada, mada prećutno prihvaćen kao cena rasta zaposlenosti, sigurno ima negativne tekuće privredne efekte, a imaće i dugoročne, ako se tendencija radikalno

⁷ Svi podaci o ovim činjenicama objavljeni su u »Firdersu«, 5/1983.

ne promeni. Imajući sve ovo u vidu, kao i trenutne uslove za obnovu ekonomske aktivnosti, može se slobodno reći da do sada nisu stvorene pretpostavke za zadržavanje rasta nezaposlenosti i, eventualno, za njeno smanjenje, što bi trebalo ostvariti u tekućem petogodišnjem razdoblju. Kumulacija nezaposlenosti bitna je odlika 1982. godine, kao i proteklih godina tekućeg srednjeročnog plana. To neosporno dovodi u pitanje ostvarivanje pune zaposlenosti u razumnoj vremenskoj perspektivi i nalaže da se u razdoblju koje dolazi zaposlenosti posveti još veća pažnja nego u protekloj godini.

2. REGIONALNI PROBLEMI NEZAPOSLENOSTI

Ne negirajući socijalnu i individualnu stranu problema u sredinama gde je nezaposlenost mala, i smatrajući da je »nezaposlenost, u prvom redu, problem svakog regiona i mikroregiona za sebe«, Uzunov podvlači da su regionalne razlike u nezaposlenosti u Jugoslaviji veće nego razlike kod bilo koje druge društvene pojave. Tako je na primjer, raspon između *per capita* društvenog proizvoda najmanje i najviše razvijenog područja 1:5,5, raspon u stopama nezaposlenosti 1:18,5. Stopa nezaposlenosti kretala se 1982. godine od 1,6% u Sloveniji i 6,2% u Hrvatskoj, do 22,3% u Makedoniji i 29,6% na Kosovu. Između ovih nalazile su se stope nezaposlenosti Vojvodine (13,0%), užeg područja Srbije (15,2%), Bosne i Hercegovine i Crne Gore (15,8%). Najveća masa nezaposlenih nalazi se, međutim, na užem području Srbije (270 hiljada) i u Bosni i Hercegovini (179 hiljada), dok se u ostalim područjima kreće između 85 i 130 hiljada, sem u Crnoj Gori (30 hiljada) i Sloveniji (16 hiljada) gde je manja. Ali, ni republike ni pokrajine nisu homogene, jer se u njihovom okviru nalaze subregioni i gradski centri koji se u pogledu zaposlenosti i nezaposlenosti bitno razlikuju.

Tamo gde je nezaposlenost mala ili umerena, ona je pretežno frikciona odnosno i konjunkturne je prirode. Na područjima gde je visoka, prvenstveno je strukturna, pa se na ovu bazičnu nezaposlenost nadovezuju konjunkturna i frikciona. Uzrok varijacija nezaposlenosti nije samo različit aktuelan, konkretan stepen privredne razvijenosti, već i celokupno istorijsko nasleđe, uključiv meru do koje je istorija izvršila promene u strukturi privrede, stanovništva i društva. Zbog toga se regioni ne polarizuju, već se gradiraju po stepenu zaposlenosti i nezaposlenosti čineći spektralni a ne polazni model.

Težište problema nalazi se, naravno, u sredinama gde istorijska tranzicija privrede i društva nije završena. U takvim sredinama dominira strukturna nezaposlenost i to ona koja se javlja na početku prelaza stanovništva i radne snage iz poljoprivrede u nepoljoprivredni sektor. Ispitujući izvore viškova radne snage i strukturne nezaposlenosti ovog tipa, Uzunov posebno ukazuje na visok priraštaj stanovništva, agrarnu prenaseljenost, snažnu migraciju sa sela u grad i noviju urbanu prenaseljenost. Ove specifičnosti formiranja i ponude radne snage (koje su, kao što se vidi, izrazito tranzicione naravi)

nisu uvažavane u politici i praksi posleratnog privrednog razvoja. Regionalni raspored kapitalno-intenzivnih i radno-intenzivnih grana, razmeštaj bazične i preradaivačke industrije i regionalna kompozicija faktora proizvodnje nisu bili podešeni osobenostima nerazvijenih sredina. Tražnja radne snage koja je na taj način generisana bila je očigledno manja od ponude, pa je nezaposlenost morala porasti i ostati visoka.

U analizi prilika na Kosovu, Stanišić ocenjuje da je obim stvarne nezaposlenosti znatno veći od registrovanog u zajednicama zapošljavanja. Kad nema izgleda da se zaposle, mnogi nezaposleni se ne prijavljuju, a mnogi od onih koji su bili registrovani, ne javljaju se zajednici u određenom roku, pa bivaju brisani sa evidencije. Sigurno je da je utvrđivanje stvarnog obima nezaposlenosti, kao i njenih varijeteta, ozbiljan problem nerazvijene sredine kao što je Kosovo. Bilo bi potrebno da se materija nezaposlenosti i sa te strane prouči, da bi se moglo ustanoviti kojim se pravcima i metodima može uspešno savladivati.

Struktura nezaposlenih na Kosovu je naglašeno mlada: 53% čini omladina do 25 godina starosti, a 76% do 30 godina. Kvalifikaciona struktura se posljednjih godina jako izmenila: u ukupnoj nezaposlenosti stručni kadrovi sada učestvuju sa 53%, a nekvalifikovani sa 39%. Vremenom je nastao raskorak između školovanja kadrova i potreba, pa se pored deficitarnih zanimanja javljaju i suficitarna (pravnici, ekonomisti, nastavnici i sl.). Socijalni položaj nezaposlenih je nezavidan uopšte, a u posebno nepovoljnom položaju su žene, koje se teško zapošljavaju, delom zbog toga što nisu kvalifikovane.

Izvori otvorene, gradske nezaposlenosti su, prema Stanišiću, prikriivena nezaposlenost u poljoprivredi, visok priraštaj stanovništva, nepovoljna struktura privrede i tehnologija u upotrebi, koja ne absorbuje dovoljno radne snage. Promene u ekonomskoj strukturi stanovništva, koje se obično smatraju progresivnim i povoljnim, na Kosovu su zaoštravale probleme zaposlenosti. Pod pritiskom visokog priraštaja stanovništva i teške agrarne prenaseljenosti, ove su promene bile veoma nagle. A kako su rast privrede i zaposlenosti bili relativno skromni, svi oni koji traže posao nisu se mogli zaposliti, pa je nezaposlenost morala rasti.

Kao izraz stepena razvijenosti i predenog istorijskog puta, regionalne i lokalne osobine nezaposlenosti morale bi se u mnogo većoj meri uvažavati u razvojnoj politici, nego što je to dosad činjeno. Uzunov se, stoga, zalaže za stvaranje takve koncepcije razvoja za svaki region, koja bi vodila računa o razvojnom trenutku i raspoloživosti ljudskih i materijalnih resursa. Regionalne koncepcije razvoja trebalo bi da predstavljaju osnovu za izradu koncepcije razvoja za celu zemlju, verovatno pomoću nekakvog iterativnog postupka. U tom okviru trebalo bi naći rešenja za razvoj proizvodnje i zaposlenosti za tehnički progres i drugo što je specifično važno u svakom pojedinačnom regionu. Posebno bi trebalo naći rešenja za proizvodnju energije i sirovina, koja bi uvažavala činjenicu da se energija i sirovine moraju obezbediti, ali da se taj legitimni zahtev ne sme bez

naknade prevaliti na pleća regiona koji pate od nezaposlenosti. Migracije bi u ovom kontekstu imale subsidijaran značaj. Međutim, uvek kada se pokaže da su potrebne, morale bi biti adekvatno organizovane i sprovedene. I, na kraju, ali ne i na poslednjem mestu, na područjima gde je priraštaj stanovništva visok, trebalo bi stimulirati ograničavanje rađanja, bez obzira na to što ova mera u sferi zaposlenosti deluje samo odloženo.

3. PLANIRANJE I TRŽIŠTE RADA

Jedno od kapitalnih teorijskih i praktičkih pitanja u kakvim se institucionalnim uslovima ostvaruju inicijative aktera i intervencija društva, postavilo se pred naš skup zahvaljujući prilogu Dušana Čobeljića. Taj prilog polazi od hipoteze da će se privreda uspešnije razvijati i postizati veće stope rasta i zaposlenosti, ako je njen razvitak planiran. Prednosti koje proističu iz planiranja uživaju prvenstveno socijalističke zemlje. Ali, planiranju se obraćaju i neke kapitalističke zemlje; one, po Tinbergenu, postižu oko 20% svog posleratnog privrednog uspeha zahvaljujući baš planiranju.

Svoju hipotezu Čobeljić ispituje upoređujući stope rasta i zaposlenosti dva para zemalja: SSSR i SAD, u prvom paru, i Francuske i Zapadne Nemačke, u drugom. Dugoročno su obe stope priimetro više u zemljama u kojima se privreda planira, mada to nije nužno slučaj i u kraćim vremenskim razdobljima. Zaključak koji sledi je jasan: iskustvo ispitivanih zemalja »ide u prilog stanovištu da nacionalno planiranje povećava efikasnost privređivanja, omogućavajući veću stopu rasta društvenog proizvoda i zaposlenosti«.

Sa ovim stanovištem možemo se, naravno, složiti, zbog uverenja, rekli bismo, čak, načelnog apriornog stava, da *planiranje ima nesumnjive prednosti nad laissez-faire politikom*. No, to nikako ne znači da je izvršena analiza potvrdila hipotezu. Za to bi bio potreban sofisticarniji postupak, da bi se ispitao uticaj planskih činilaca koji daju nadprosečnu performansu, a koja se ne bi mogla postići samo pod uticajem tržišnih snaga.

Primenjujući istu ideju na prilike u Jugoslaviji, Čobeljić razlikuje dva različita vremenska perioda u njenom posleratnom razvoju. U prvom periodu, od 1951. do 1964. godine »plan i planiranje su imali stvaralačku i pokretačku ulogu«. U ovom je periodu društveni proizvod rastao po prosečnoj stopi od 6,9%, a zaposlenost po stopi od 4,6%. »Derogiranje planske funkcije... imalo je... mnoge nepovoljne posledice. U periodu 1965—1980. godine planovi su sve više dobijali deklarativan, a sve više gubili kreativan, mobilizatorski karakter... *Princip realističnosti planiranja* nije uvažavan... planovi su stvarali optimističku viziju privredne budućnosti... ali se... nisu mogli ostvarivati«. U ovom razdoblju društveni proizvod je rastao po nižoj stopi od 5,5% godišnje, kao i zaposlenost, koja je rasla po stopi od 3,4%.

Kao i u prethodnom, tako se i u ovom slučaju može prihvatiti teza da je napuštanje planiranja bilo u vezi sa usporavanjem tempa rasta privrede i zaposlenosti. Autor to u kasnijoj kvalitativnoj analizi na nekoliko mesta dokazuje. Ali se i ovde mora konstatovati da korišćeni podaci i postupak nisu ni dovoljni ni prikladni da tezu dokažu. Pogotovo i zbog toga što i periodizacija ne odgovara zadatku. Prvi se period, naime, ne može uzeti kao period prednosti planskog upravljanja privredom, jer su u njemu planom bile efektivno pokriveno samo 4 godine društvenog plana 1957—1961. Što se drugog perioda tiče, on je bio nehomogen, jer je u njemu sadržano razdoblje restrikcije zaposlenosti koje je sledilo privrednu reformu, i ono od 1971. do 1975. u kome je zbog poraznog porasta nezaposlenosti rast zaposlenosti forsiran i svrstan među osnovne ekonomsko-političke ciljeve društva.⁸

Nećemo se zadržavati na pitanjima koja se odnose na proizvodnju, a razmatrana su u Čobeljićevom radu, jer prelaze okvir naše teme. No, moramo se zapitati koje su to strane zaposlenosti na koje planiranje može i treba da utiče? Da li je to samo globalna ponuda i tražnja radne snage? Ili je u pitanju i detaljnija specifikacija formiranja ponude i njenih komponenata kao i detaljnija procena tražnje? Treba li u ovu drugu uvesti proces rada i zapošljavanje, uključiv faktore proizvodnje, njihove cene i ekonomske efekte? Ne treba li dobro razmisliti i o vrednosti Čobeljićevog upozorenja u vezi sa planiranjem radnog vremena? Na njemu je, kako autor ističe, Marks insistirao, imajući u vidu, na jednoj strani, raspodelu društvenog fonda radnog vremena i, na drugoj, raspodelu prema radu. Ovo je upozorenje podjednako važno za planiranje, kao i za statistiku i analizu, pa se preko njega ne bi trebalo olako prelaziti.

Ali, čak i kada bi društveno planiranje zaposlenosti bilo idealno, od federacije do radne organizacije, ono se ne bi moglo neposredno realizovati bez društvenih institucija koje bi regulisale ponašanje aktera u procesu zapošljavanja, zaposlenosti i napuštanja posla. Kapitalizam je za tu svrhu stvorio tržište rada, istočno-evropske socijalističke zemlje oslanjaju se, u principu, na plansku raspodelu kadrova, a u nas je situacija ambivalentna. Planska raspodela kadrova napuštena je u ime slobodnog izbora zaposlenja, tržište rada se ne prihvata iz ideoloških razloga, a institucionalni sistem koji je stvoren je hibridan, nekonzistentan i neefikasan.

Na našem je skupu pitanje tržišta rada pokrenuo Marijan Korošić u ranije navedenom radu. U kritici nejednakosti među primanjima radnika, on pokazuje da se načelo raspodele prema radu u nas ne ostvaruje, u osnovi zbog toga što se kao jedina referentna kategorija raspodele uzima dohodak. »Jednakost osobnih primanja za jednaku količinu i kakvoću rada je tendencija koju bi ostvarilo i tržište rada. Raspodjela prema radu u nikojem slučaju ne proturiječi raspodjeli koju bi ostvarile neometane tržišne zakonitosti. Polazeći od

⁸ Vidi o tome: Tripo Mulina, »Zaposlenost kao cilj dugoročnog razvoja«, *Ekonomski zbornik*, knjiga II, SANU, Beograd, 1982, str. 350.

strogo teorijskog stanovišta, samoupravljanje ne isključuje tržište rada«.

U stvari, tržište rada u nas deluje, nastavlja Korošić, i to u većoj meri nego što se obično misli. Ono u praksi povezuje radnu organizaciju, koji treba radnika odgovarajućeg profila, sa radnikom takvog profila, kome treba zaposlenje. Međutim, tržište rada se neopravdano identifikuje sa mehanizmom eksploatacije radne snage. Posledica toga je da se tržište rada zakonski ne priznaje i, dodali bismo, da se njegovo postojanja negira i iz ideoloških razloga. Radi toga ono deluje na nesavršen i iskrivljen način, kao kvazi-tržište. Radi toga nema pokušaja da se ono, kao važna društvena institucija, dopunjuje i usavršava. Posledice su u domenu koji specifično zanima autora, deformisana međugranska, i rigidna unutar-organizacijska struktura zarada.

Oslobađanje tržišnog mehanizma delovalo bi, po svoj prilici, u pravcu skladnijeg formiranja ličnih dohodaka, onako kako to Korošić predviđa. Ali, teško je očekivati da bi se samim tim ostvarilo tržište rada koje bi težilo da smanjuje i iskoreni nezaposlenost. U prvo vreme tome bi se protivio veliki raskorak između ponude i tražnje radne snage, kome doprinose disproporcije između materijalnih i personalnih elemenata proizvodnih snaga. No, trajna prepreka tržištu rada bila bi distorzija cena faktora proizvodnje, koja sprečava da se radna snaga ekonomski valorizira i koristi u meri koja je društveno opravdana. Sve dotle dok korišćenje kapitala, zemljišta i prirodnih resursa ne bude imalo cenu u skladu sa raspoloživošću ovih resursa, i dok se pomoću doprinosa i poreza budu stvarno ili kalkulatивно povećavali troškovi radne snage, o tržištu rada, saobraznom potrebama našeg društva, ne može biti govora.

Iz Čobeljićevog i Korošićevog razmatranja problema proizlazi da je, slično kao i u drugim sferama, i u sferi zaposlenosti došlo do absurdnog stanja u kome je planska funkcija *derogirana*, a tržišna svedena na malu meru. Tako se, u ovoj kritičnoj fazi razvitka, društvo lišava dva nezamenljiva instrumenta kolektivne intervencije. Na jednoj strani, planskog usmeravanja razvoja zaposlenosti i usklađivanja proizvodnje sa razvitkom ljudskih i ostalih resursa. Na drugoj strani, tržišnih institucija, neophodnih da se u uslovima područstvenog rada regulišu odnosi, i *kondicionira* ponašanje u procesima koji kulminiraju u zaposlenosti i radu. Lišivši se ovih instrumenata, društvo je izgubilo kontrolu nad procesima o kojima je reč, i zapalo je u krizu zaposlenosti, iz koje će teško izaći bez uspostavljanja izgubljenih funkcija.

4. TEHNIČKI PROGRES I ZAPOSLENOST

Dok se u teoriji privrednog razvoja problemima investicija posvećuje veća pažnja nego problemima tehnologije i tehničkog progre-

sa,⁹ u privrednoj praksi tehnologija ima primat u odlučivanju o investicijama na nivou organizacija, pa naravno, i na agregatnom nivou. Morali bismo, pored toga, primetiti da su investicije češće predmet rasprava o proizvodnji i zaposlenosti nego tehnologije, koja na neki način izmiče pažnji uprkos njenom fundamentalnom značaju za razvoj i zaposlenost. Zbog toga je prilog Dušana Čalića dobro došao kao osnov i povod za diskusiju o pitanju koje ima naglašeno aktuelni značaj — zbog uvoza licenci i velikog udela uvoza opreme u investicijama, ali i dugoročne implikacije — zbog dejstva novog talasa tehničkog progressa na zaposlenost, koje se može očekivati u predstojećim decenijama.

Čalić prilazi tehnologiji sa antropološkog stanovišta, s tim što njen razvitak i primenu stavlja u socijalni kontekst industrijalizacije, za koju su, pored drugog, od izvanrednog značaja rast i društvena politika zaposlenosti. Razmatrajući velike progresivne promene u sferi rada i zaposlenosti koje su se u nas posle rata zbile, kao i neshvatljiv porast i prostornu diferencijaciju nezaposlenosti, autor dolazi do zaključka da su načelna opredeljenja privrednog i društvenog razvoja bila u osnovi pravilna, ali da je u ekonomskoj politici preovladao voluntarizam državne i političke birokratije, koja nije uvažavala ekonomske zakonitosti. »Privredni razvoj stvara uslove likvidaciji nezaposlenosti. Taj zakon je neumoljiv. To opet znači, da će svoju valjanost potvrditi... ekonomska politika utoliko ukoliko bude sposobna uspješnije osigurati ukupan privredni rast. Ekonomska politika u kojoj dominiraju restrikcije za nas je pogubna«.

U toku industrijalizacije Jugoslavija je izgradila savremenu tehnološku osnovu na koju je oslanjala politiku zaposlenosti i menjanje socijalne strukture. Kao i drugde u svetu, tako je i u Jugoslaviji razvoj privrede progresivno zavisio od razvoja nauke i tehnike. Ali, u ovom domenu je učinjena »nerazumljiva i neoprostiva greška«, koja se sastoji u tome da je tehnička osnova privrede gotovo isključivo građena na uvezenim licencama. Naš bilans kupoprodaje licenci bio je i ostao je porazan, o čemu su navedeni zabrinjavajući podaci. Uzroci tome su višestрани, ali se među njima ističu suprotstavljanje »republičke političke birokratije... izgradnja velikih radnih organizacija u okviru cijele SFRJ«, kao i smetnje koje se stvaraju jačanju materijalne osnove radnih organizacija.

Energetska kriza nije u nas dovela do promene ponašanja kao što je to bio slučaj u industrijski razvijenim zemljama. Od 1973. do 1979. godine udeo tečnih goriva u snabdevanju energijom porastao je sa 39,9 na 44,2%. Tek je 1982. godine formiran Savet za obnovljive izvore energije. Tražnja alternativnih izvora napreduje veoma sporo. Ohrabrujući su, međutim, izgledi za korišćenje bio-mase u Vojvodini, diverzifikaciju upotrebe kukuruza i za slične tehnološke proizvode, koji se mogu očekivati. Nažalost, u ovoj analizi nije ocenjeno kakve su implikacije na zaposlenost orijentacije na alternativne

⁹ Vidi, na primer, Nikola Čobeljić, »Privreda Jugoslavije — rast struktura i funkcionisanje«, knjiga prva, Beograd, 1972, str. 228—309, i str. 149—180.

izvore energije i potpunije korišćenje poljoprivrednih i drugih sirovina. Ipak se smatra da bi skupa sa orijentacijom na domaće mašine i tehnologiju, smišljena energetska i sirovinaska politika mogla u relativno kratkom roku ubrzati rast zaposlenosti i produktivnosti, i dati pozitivne efekte u trgovinskom bilansu.

No, obraćajući pažnju na neposrednije efekte, važne za stabilizovanje privrede i za stvaranje pretpostavki za punu zaposlenost, ne bi nikako smeli zaboraviti moguće efekte nove generacije tehnologije na zaposlenost. Kao što je poznato, stručnjaci očekuju da će primena mikroprocesora osvojiti širok prostor u tehnologiji industrijalizovanih zemalja već u devedesetim godinama. S tim u vezi, u zapadnim industrijalizovanim zemljama očekuje se pojava novog talasa nezaposlenosti, čiji se obim i posledice ne mogu predvideti, ali se ocenjuju kao veoma značajni. Šta više, smatra se da će sa pojavom nove tehnologije biti iz temelja poremećeni uslovi za punu zaposlenost, stvoreni u šezdesetim godinama stimulacijom tražnje, i da se punoj zaposlenosti, onakvoj kakvu znamo iz šezdesetih i ranih sedamdesetih, ne možemo više nadati.

Možemo, naravno, očekivati da će talas nove tehnologije zapljusnuti i našu privredu, mada nešto kasnije i, verovatno, slabije. Ovo očekivanje utemeljeno je na činjenici da mikroprocesori nalaze i u nas već danas primenu i u naučnim istraživanjima, i u proizvodnji mašina, i u uvezenoj opremi, iako u ograničenom obimu. Negativni efekti na zaposlenost ove tehnologije mogu se u nas očekivati tek kad bude šire korišćena, ne pre desetak-petnaestak godina, dakle u vreme kad bi se Jugoslavija, ako ne bi bilo te tehnologije, približavala punoj zaposlenosti. U vezi sa tim postavlja se niz pitanja, među kojima se ističu sledeća: kakve su perspektive usvajanja nove tehnologije? Hoće li ona ugroziti ostvarivanje cilja pune zaposlenosti, koju tako željno očekujemo? Može li se ona razvijati i proizvoditi u zemlji, kako bi stvarala, u samoj proizvodnji nova radna mesta, i sekundarnu zaposlenost u drugim granama? Kakve alternative nudi nova tehnologija čoveku i društvu i jesu li te alternative realne?

5. PRIVREDNI MODELI I ZAPOSLENOST

U trećem delu svog priloga o uticaju društveno-ekonomskih »modela« akumulacije i investicija na privredni razvoj, Marsenić se bavi pitanjem kako ti modeli utiču na angažovanje faktora proizvodnje i na zaposlenost. Pre nego što pređemo na ovo, za nas nesumnjivo interesantno pitanje, valja pomenuti da je autor na prvom mestu analizirao dejstvo modela na formiranje akumulacije. U prvom, kapitalističkom modelu formiranje akumulacije vezuje se za kapitalistu ili preduzetnika, kao njegovog ekonomskog opunomoćenika; u drugom, državno-socijalističkom, akumulaciju formira država kao zastupnik interesa radničke klase i kao njen ekonomski i politički opunomoćenik. »Treći model akumulacije je, uslovno rečeno, socijalistička varijanta prvog. Naime, u tom modelu se umesto privatnog vlasnika i

preduzetnika kao subjekt akumulacije javlja radni kolektiv, a umesto profita kao motiv akumulacije javlja se dohodak«.

Svaki od modela ima svoj specifičan oblik akumulacije, zavisan od svojine, svoj materijalni domet, socijalnu funkciju i ideološku osnovu. Nijedan se ne ostvaruje u čistom teorijskom obliku, prva dva zbog toga što su se vremenom menjali, treći radi toga što, budući nov, nije teorijski izgrađen ni institucionalno oformljen. U prvom modelu akumulacija je niža od moguće, jer se jedan njen deo preliva u potrošnju kapitaliste; drugi model obezbeđuje visok obim i stopu akumulacije; treći, sudeći po iskustvu u nas, nije potvrdio svoju valjanost sa stanovišta formiranja akumulacije. Zauzvrat, ovaj je model po društvenim implikacijama superiorniji, jer u njemu akumulacija nije institucionalizovan prinudni čin.

Paralelno sa ovim, razlikuju se i »tri modela upotrebe akumulacije«. U prvom se alokacija vrši putem tržišta; u drugom posredstvom centralnog planiranja; u trećem na tržištu i pomoću samoupravnih dogovora. Kao modeli akumulacije, tako i modeli investicija imaju svoje materijalne, društvene i druge parametre, i isto tako ne funkcionišu u čistom teorijskom obliku.

Ne ulazeći u probleme sektorske i prostorne alokacije, valja primetiti da su razlike među modelima naročito naglašene kad je u pitanju izbor faktora proizvodnje. Prvi model teži da minimizira troškove nezavisno od socijalnih posledica. On, po definiciji, generalise nezaposlenost, šta više, nezaposlenost je uslov njegovog funkcionisanja. Međutim, tokom vremena znatno je modifikovan zbog intervencije države u investicionoj delatnosti i zbog politike pune zaposlenosti. Drugi model »ne priznaje« nezaposlenost kao realnost u socijalizmu, a socijalne kriterije pretpostavlja ekonomskim. Orijehtisan na visok nivo tehnike i kapitalno-intenzivne grane, ovaj model istovremeno obilato angažuje radnu snagu, što sprečava nezaposlenost, ali je u ekonomskom pogledu neefikasan. »... Treći model nije kod bazičnih proizvodnih jedinica razvio ekonomski i društveni smisao za pitanja zaposlenosti... Razlog tome je dohodak kao motiv privređivanja«. Da bi se dohodak po zaposlenom maksimizirao, stavlja se naglasak na tehnologiju, tako se relativni prostor za zaposlenost smanjuje i, u krajnjoj instanci, povećava se organski sastav na račun stvaranja novih radnih mesta. Intervencija države u smislu obaveznog zapošljavanja pripravnika ne menja prikazane efekte ovog modela.

Marsenić na kraju odgovara na postavljeno pitanje o uticaju modela na privredni razvoj. Prvi model, kaže on, ne omogućava brzu strukturnu transformaciju agrarne i nerazvijene privrede u industrijalizovanu i razvijenu. Drugi model pokazao se u ovom pogledu znatno efikasnijim. Međutim, o efikasnosti trećeg modela ne može se govoriti jer za to »nemamo dovoljno empirijske građe«, a pored toga model je »ostao u zasenku dominirajuće prakse državnog odlučivanja«.

Za odgovor na ova i druga pitanja gotovo da nije bilo potrebno konstruisati modele. No to i nije bitno, jer i sam autor kao da na

tome ne insistira, jer stavljajući izraz model pod znak navoda daje mu relativan značaj. Inače, izgleda da je dejstvo modela striktno determinisano njegovim osobinama, pa svaki par modela proizvodi naglašeno specifične efekte u akumulaciji i investicijama. Važno je uočiti da su se modeli vremenom menjali pod uticajem državne intervencije.

Autor je imao očigledne teškoće sa trećim parom modela zbog toga što nije dorečen i konstituisan do kraja. Za njega je, doduše uslovno, ovaj model »socijalistička varijanta« prvog, kapitalističkog modela. Verovatno zbog tržišta, a možda i radi toga što u njemu planiranje i društvena svojina nemaju toliku specifičnu težinu da bi se približili, opet uslovno, drugom modelu — državno-socijalističkom. No teškoće se time ne iscrpljuju. One postoje i u doktrini akumulacije i investicija i u praksi, koja od nje odstupa. Marsenić na to s razlogom ukazuje, naročito u kritici »ideološke platforme« samoupravnog udruživanja rada i sredstava, čija mu nekonzistentnost i razlaz sa praksom otežavaju da treći model korišćenja akumulacije oblikuje kao prethodna dva.

Marsenić je u pravu kad konstatuje da dohodak kao motiv privređivanja lišava privredne jedinice »smisla za pitanja zaposlenosti« i potrebe da stvaraju nova radna mesta. Okolnost što je u postojećem sistemu otpuštanja sa posla zbog tehničkog progressa zabranjeno ne menja u biti situaciju. Iznenađuje, međutim, da Marsenić u završnom odeljku kaže da nema »empiričke građe« za testiranje trećeg modela. Kao što je poznato, tokom godina objavljeni su rezultati mnogih istraživanja koji su skretali pažnju da, uprkos na izgled povoljnoj konjunkturi, doprinos kapitala, radne snage i tehnologije nije onakav kakav bi trebalo da bude u jednom intenzivnom modelu privrede. No, i da nije bilo takvih istraživanja, podaci o nezaposlenosti i emigraciji radi zapošljavanja govorili su jasno o tome da sistem, onakav kakav je izgrađen, nije bio u stanju da položi test u jednom socijalističkom društvu.

Academician Prof. Dr. Miloš MACURA

PROBLEMS OF EMPLOYMENT: CURRENT AND PROSPECTIVE

An Overview and Comment

Summary

The author was requested to overview and comment papers on employment and unemployment submitted to the conference. Instead of dealing with each individual paper, he undertook to organize the issues under the following five headings:

1. *Problems of employment today and in prospective.* A summary of employment and unemployment trends is given as introduction to an ana-

lysis of discussions on employment policies and measures held in 1982 in a powerfull committee on economic stabilization.

2. *Regional problems of unemployment.* One general paper on regional unemployment by N. Uzunov and one on employment conditions in Kosovo by Stanišić are summarised and commented on here.

3. *Development Planning and labour market.* Examined are under this heading a paper on development planning, economic growth and employment by D. Čobeljić and parts of a paper by M. Korošić specifically dealing with the labour market.

4. *Technical progress and employment.* Issues pertaining to employment and technology are discussed on the ground of a paper prepared by D. Čalić.

5. *Economic models and employment.* The effects of three different models of investment (capitalist, state-socialist and seefoverning-socialist) proposed by D. Marsenić on employment and unemployment are discussed in this section.

Besaure of an overloaded agenda, and considering the import of the relationships between employment and wage policies, questions pertaining to this subject-area were left for another conference.

