

Dr AVDUL KURPEJOVIĆ

NEZAPOSLENOST I ZAPOŠLJAVANJE I BRŽI RAZVOJ MANJE RAZVIJENIH PODRUČJA

„... radna snaga se ne može skladištiti i njena upotreba za duže vrijeme odložiti, jer u takvom slučaju radna snaga može izgubiti upotrebnu vrijednost, a time i svoju vrijednost“.

Marks

1. Osvrt na teorijski aspekt nezaposlenosti i zapošljavanja

Dok rastući broj nezaposlenih u svim zemljama — razvijenim i zemljama u razvoju — pokazuje svu dubinu krize, među naučnicima još uvijek vlada nesigurnost u pogledu izbora strategije u borbi protiv ovog problema.

Adam Smit je u svom djelu „Bogatstvo naroda“, u prvoj rečenici napisao: „Godišnja masa rada jednog naroda predstavlja fond koji tom narodu obezbeđuje podmirivanje svih potreba i zadovoljstava u životu koji on u toku života troši“. Rad, dakle ostvaruje blagostanje naroda i privredni rast. Danas se dobija utisak kao da se ovo saznanje čita preokrenuto, unatrag. Ekonomisti kažu — privredni rast stvara radna mjesta, kriza zaposlenosti, nezaposlenosti, mora biti savladana privrednim rastom.

Poznati ekonomista Šumpeter je davno rekao: „Bilo da je trajna ili povremena, da se pogoršava ili ne, nezaposlenost je bez sumnje velika nesreća i uvijek je to bila, pri čemu dodaje — nesreća bilo sa stanovišta pojedinca ili društva.“

Može se reći da prava predstava o zaposlenosti i nezaposlenosti potiče upravo od krize 30-tih godina ovog vijeka kada je zapadni svijet imao oko 30 miliona nezaposlenih. Pred II svjetski rat naj-

značajnija teorija, koja je pokušavala da riješi ovaj problem, bila je Teorija pune zaposlenosti Džona Majnarda Kejnza. Ona je i poslije rata bila dugo važeća teorija na Zapadu. Suštinu problema ona vidi u nedovoljnoj makroekonomskoj tražnji. Puna zaposlenost vlada samo ako se ukupna ponuda i ukupna tražnja poklapaju. Probleme po ovoj teoriji treba da rješava država kao nosilac dodatne efektivne tražnje. Dugo vremena većina industrijski razvijenih zemalja prihvatila je rješenja koja je nudila tradicionalna teorija koja se usredsređivala na međusobno djelovanje ekonomskih jedinki čije odnose usklađuje tržište i koje usmjeravaju signali cijena ili su prihvatale rješenja koja je nudila kejnzijanska varijanta tradicionalne teorije a koja se sastojala u prisiljavanju da se prilagođava težini problema kroz promjene nivoa proizvodnje i zaposlenosti, a ne preko nadnica.

Teorijsko-metodološki osvrti i studije o stanovništvu i angažovanju radne snage spadaju među prve radove naših ekonomista koji su nastojali da objasne fenomene: agrarne prenaseljenosti, zakonitosti izmjene demografskih struktura i migracione tokove stanovništva Jugoslavije. U postrevolucionarnom periodu većina autora je usredsredila pažnju na pomenuta obilježja stanovništva — Bičanić, Macura i Krašovec, dok je jedan broj od prvih radova o problemu agrarne prenaseljenosti bio napisan od strane Čobeljića i Mihailovića, već u 1953. godini.

Problem stanovništva u ekonomskoj teoriji, uopšte, detaljno je obradio Z. Pjanić, dok su ranije H. Hadžiomerović i G. Grdić objašnjavali međuzavisne relacije ekonomskog razvoja i rasta stanovništva.

Socio-politička interpretacija problema stanovništva i ekonomskog razvoja uslijedila je znatno kasnije. Tek kada su prvi znaci aktuelnosti teme ispoljeni u praksi društveno-ekonomskih promjena vršeni su pokušaji da se objasne nastale protivrječnosti u našem sistemu. U stvari problem zaposlenosti i zapošljavanja nastajao je postepeno — tokom razvoja, prvo kao nestašica, a kasnije kao obilje ponude radne snage. Kada su privredno sistemskim mjerama pooštreni uslovi korišćenja radne snage, kao činioca razvoja, neminovno je nastala disproporcija, a posljedično se ispoljio problem. Naime, ubrzani razvoj ekonomske osnove tokom šeste decenije djelovao je inspirativno na kreatora izmjena u privrednom sistemu. Prvi pokušaj je učinjen početkom sedme decenije (1961/1962) kada je primijenjeno tzv. „prestrojavanje u hodu“, čime se željelo uticati na poboljšanje kvaliteta privređivanja i razvoja. Izmjena je bila nagla, tako da je djelovala destabilizirajuće na nosioce privrednih aktivnosti. Pad ekonomske dinamike nametnuo je potrebu zaokreta, ponovo u smjeru proširenog fronta investicija.

Ponovljeni opit pet godina kasnije — proglašavanjem privredne reforme — istovjetno se odrazio u smislu opadanja ekonomske aktivnosti i smanjenja broja zaposlenih. U to vrijeme po prvi put, u praksi novih društveno-ekonomskih odnosa, ispoljio se problem za-

pošljavanja viškova radne snage. To je bio praktički podsticaj za mnoštvom studijskih osvrta, članaka i studija o zaposlenosti i zapošljavanju, kao specifičnom fenomenu i kao problemu u razvoju ekonomske osnove i društvenih odnosa. Bilo bi teško prikazati sve raznolikosti mišljenja i stavova, i operativnih mjera kako da se ovaj problem rješava. Ipak, izvjesna reprezentativna mišljenja potrebno je navesti radi sticanja uvida u domen teorijskog razmatranja i uopštavanja.

Jedan broj naših ekonomista problem su locirali u prekomjernom prirastu stanovništva u nerazvijenim područjima Jugoslavije i u tom pravcu ukazivali na potrebu vođenja populacione politike. Takav prilaz je i danas prisutan. Drugi ekonomisti su upozoravali na značaj migracija i potrebu očuvanja sklada u demografskim strukturama. Opravdanost utvrđivanja demografske politike još ranije je zastupala grupa ekonomista, naročito Macura, a sociološku notu u razmatranju ekonomskih problema permanentno su isticali K. Mihailović i H. Dadžiomerović, dok je T. Mulina detaljnije proučavao uzroke i karakteristike viška ponude radne snage. Neki centri se sistematski bave proučavanjem stanovništva i zaposlenosti — Institut društvenih nauka u Beogradu i Ekonomski institut u Skoplju.

Mislim da zaslužuje pažnju pristup koji proučava protivrječnosti između realnih okvira zaposlenosti, diktiranih ekonomskom razvijenošću prema narasloj ponudi radne snage — i s tim u vezi razmatranje ideje o punoj zaposlenosti, jer u našem sistemu, gdje je čovjek osnovni cilj razvoja, a radni čovjek osnova sistema samoupravljanja, zaposlenost ima ključnu ulogu. Ona je uslov egzistencije, porasta životnog standarda, jačanja redova radničke klase, povećanja broja samoupravljača, bitan faktor stvaranja industrijskog društva. Otuda se daju velike društvene dimenzije pitanju zaposlenosti. Shvatajući aktuelnost teme mnogi ekonomisti i ljudi drugih obrazovnih specijalnosti nastojali su i nastoje da objasne suštinu pojave i sugerišu rješenja. U tom pogledu zaslužuju pažnju naučni radovi akademika dr Branislava Šoškića, jer izučava međuzavisnost i uslovljenost proizvodnje, zaposlenosti i ekonomske stabilizacije, odnosno cjelovito pitanje zaposlenosti i zapošljavanja.

U sadašnjoj etapi razvoja, savremena ekonomska literatura, u novijim predlozima za rješavanje problema nezaposlenosti se koncentriše oko toga da se gradnjom osnovnih proizvodnih struktura vrši što produktivnije zapošljavanje radno sposobnog kontigenta stanovništva. U takvim uslovima treba razvijati industrije u privredno nedovoljno razvijenim područjima, a tercijalne djelatnosti u industrijalizovanim regionima. Ovakav prilaz je dat i u Dugoročnom programu ekonomske stabilizacije. Prema tome, naši ekonomisti nijesu prihvatili sadašnju standardnu recepturu koju ekonomisti razvijenih zemalja nude za uklanjanje i rješavanje problema nezaposlenosti, čime su se izgleda vratili na stavove sa početka ovog vijeka, jer se zalažu za smanjenje poreza, snižavanje nadnica i plata, ograničavanje moći sindikata i smanjenje beneficija socijalne politike.

2. Osvrt na karakteristike i probleme nezaposlenosti i zapošljavanja

Kao što je već rečeno, problem zaposlenosti i zapošljavanja kod nas dobija posebnu težinu i značaj uvođenjem privredne reforme, jer se tada, po prvi put u praksi našeg razvoja, javlja problem zapošljavanja viškova radne snage. Problematika zaposlenosti i zapošljavanja je kod nas složenija nego u razvijenim zemljama u kojima su, kao rezultat dosadašnjeg industrijskog razvoja, uglavnom već usklađeni odnosi agrarnog i neagrarnog stanovništva, dok su kod nas strukturne promjene privrede i stanovništva još u toku. Uz to, razvoj zaposlenosti u Jugoslaviji nije tekao ravnomjerno već je zavisio od strukture i dinamike razvoja privrede i društva. Najintenzivnije zapošljavanje je bilo u vrijeme kada je privreda postizala visoke stope rasta, a s njenim usporavanjem nastupila je stagnacija, pa čak i opadanje zaposlenosti.

Prosječna stopa rasta u poslijeratnoj Jugoslaviji iznosi pet procenata. Rast zapošljavanja, međutim, bio je različit. Raspon između najnižeg i najvišeg nivoa zaposlenosti je jedan prema četiri. Broj zaposlenih u Sloveniji u odnosu na broj stanovnika četiri puta je veći nego na Kosovu. Uz Sloveniju veći nivo zaposlenosti od jugoslovenskog prosjeka imaju Hrvatska i Vojvodina, a nižu sve ostale republike.

S druge strane, stopa registrovane nezaposlenosti je bila u 1952. godini 2,5%, a u posljednjih nekoliko godina porasla je i održava se na blizu 12%, sa stalnom tendencijom rasta. U ovo vrijeme prosječna stopa nezaposlenosti u Evropskoj ekonomskoj zajednici iznosi oko 9,3% i jedna je od najviših u poslijeratnom periodu.

Dinamična i složena kretanja u našem ekonomskom i društvenom razvoju, burne promjene u socijalnoj strukturi društva, ostvarivanje sistema socijalističkog samoupravljanja u uslovima protivrječnosti socijalističke robne proizvodnje i relativno nizak nivo razvoja materijalnih proizvodnih snaga društva, praćeni su određenim socijalnim problemima, među kojima je porast broja nezaposlenih, prije svega mladih školovanih kadrova, jedan od najtežih. Kada se ima u vidu sva složenost i težina ovog problema, onda se sasvim opravdano može reći da zaposlenost i zapošljavanje u dosadašnjem razvoju nijesu bili tretirani niti ostvarivani u dovoljnoj mjeri kao međusobno povezani sastavni dijelovi društveno-ekonomskog razvoja i ekonomske politike i kao dio jedinstva i međuzavisnosti ekonomskih i socijalnih ciljeva.

Na ovakvo ponašanje uticali su brojni faktori i razlozi među kojima se ističu sledeći:

Prvo, dugi niz godina u praksi pa dijelom i u teoriji kod nas je zanemaran problem zaposlenosti. U razvojnim dokumentima i drugim programskim opredjeljenjima zaposlenost i zapošljavanje nijesu nikada dobili ono mjesto i značaj koji im u socijalističkom društvu, kao što je naše, stvarno pripada. Sada je u Dugoročnom

programu ekonomske stabilizacije, može se reći, ova problematika dobila pravo mjesto, smisao i rješenja.

Drugo, naša teorijska misao o ovom problemu nije dovoljno jasna niti realna u odnosu na mogućnosti rješavanja ovog pitanja, zanoseci se nerealnošću da će nezaposlenost sama po sebi nestati na višem nivou razvijenosti. Međutim, iskustvo razvijenih zemalja tržišne privrede nas uči — što je zemlja na višem nivou razvijenosti, rješavanje problema nezaposlenosti postaje sve složenije, iz više razloga.

Treće, zbog nedostatka regionalnog aspekta razvoja i međuregionalne podjele rada, imali smo situaciju da smo radno intenzivne kapacitete pretežno gradili u razvijenim regionima koji su imali relativno visok stepen zaposlenosti, nisku stopu nezaposlenosti i nizak prirodni priraštaj stanovništva, a kapitalno intenzivne kapacitete, energetske objekte i saobraćajnice smo gradili u nerazvijenim regionima koji imaju i nizak stepen zaposlenosti i veliku ponudu radne snage i visoke stope nezaposlenosti.

Četvrti, još se nijesmo oslobodili nekih ideoloških predrasuda i dogmi o značaju podizanja malih proizvodnih i uslužnih kapaciteta u društvenom i privatnom vlasništvu. Poseban je problem odnos prema privatnom sektoru koji raspolaže sa znatnim sredstvima i koji je spreman da ta sredstva ulaže u razvoj, ali mi mu to nijesmo, a ni sada, mu se ne omogućavamo.

Peto, nije manje važan uzrok u rješavanju nezaposlenosti činjenica da zaposleni isključivo o tome odlučuju, dok nezaposleni nemaju skoro nikakvog uticaja na rješavanje nezaposlenosti.

Izrazite probleme nezaposlenosti u privredno nedovoljno razvijenim republikama i SAP Kosovo još više otežava činjenica da postojeća privredna struktura po pojedinim privrednim područjima, uz nedovoljnu podjelu rada na jedinstvenom jugoslovenskom privrednom području, nedovoljnu proizvodnu povezanost jugoslovenske privrede, jako usporene integracione tokove i udruživanje rada i sredstava, ne omogućavaju brži rast zaposlenosti na osnovama međurepubličke mobilnosti radne snage i akumulacije.

Prema ocijenjenim demografskim kretanjima računa se sa zadržavanjem velikih razlika u demografskim kretanjima, tako da će teret demografskih investicija u teritorijalnom pogledu biti različit. Privredno nedovoljno razvijene republike i pokrajine neće biti u stanju da apsorbuju cjelokupan prirodni priraštaj radno sposobnog stanovništva, što može da dovede do porasta ionako visoke nezaposlenosti. Uz to, pitanje nezaposlenosti dobija posebnu težinu u vrijeme nestabilnih ekonomskih kretanja u našoj zemlji i u svijetu, jer visok rast cijena, visoka inflacija i druge karakteristike ekonomske krize zaokupljaju pažnju mjera ekonomske politike a time i razvojne, čine radno mjesto skupljim u ograničenim mogućnostima povećanja investicija, što se sve negativno odražava na povećanje zaposlenosti.

U ovakvim uslovima postavlja se skoro nerješiv problem — kako obezbijediti minimalni stepen stabilnosti i zadovoljavajući nivo zaposlenosti i ekonomskog rasta.

Sadašnje stanje i mogućnosti rješavanja nezaposlenosti u privredno nedovoljno razvijenim republikama i pokrajinama upućuju na zaključak da još nije dovoljno ocijenjen značaj radne snage kao važne komponente razvoja ovih područja. Nije ocijenjen značaj toga šta znači pretvoriti nedovoljno iskorišćenu radnu snagu, koja se javlja samo kao potrošač nacionalnog dohotka, u aktivnu snagu, koja će biti i kreator nacionalnog dohotka.

3. Mogućnosti bržeg zapošljavanja

U našem socijalističkom samoupravnom društvu politika zapošljavanja bitan je faktor uspješnog materijalnog i društvenog razvoja. Jedan od osnovnih ciljeva društveno-ekonomskog razvoja je stvaranje uslova da svaki za rad sposoban građanin može da ostvari svoje pravo na rad društvenim sredstvima i pravo na samoupravljanje, doprinoseći time razvoju društva i obezbeđujući svoju egzistenciju.

U sagledavanju problema nezaposlenosti i preduzimanju mjera za njihovo rješavanje treba voditi računa o činjenici da nezaposlenost u našim uslovima nastaje po dva osnova. Prvo, iz prestrukturiranja načina proizvodnje i načina života u procesu industrijalizacije. I drugo, iz procesa modernizacije i prestrukturiranja sadašnje tehnološke baze i, u vezi s tim, produktivnijeg zapošljavanja čitavog stanovništva. Ta dva izvora nezaposlenosti traže odgovarajuće pristupe, sredstva i metode za njihovo razrješavanje u okviru ostvarivanja jedinstvene politike zemlje.

Uz to, kada se traže konkretna rješenja za nezaposlenost, treba imati u vidu neke pretpostavke koje se javljaju u praksi, (kao što su:

1. U narednih pet do deset godina u privredno nedovoljno razvijenim republikama i pokrajinama, a posebno Crnoj Gori, Makedoniji i SAP Kosovo, neće postojati mogućnosti za značajnije povećanje zaposlenosti na bazi novih investicija, a posebno novih investicija u energetici. Ovo posebno i zbog toga što je akumulativna i reproduktivna sposobnost neznatna, i što su velike obaveze po dugovima i male mogućnosti dodatnog zaduživanja, uz nedovoljnu dodatnu akumulaciju iz zemlje po osnovu zajma Fondu federacije.

2. Mogućnosti veće mobilnosti radne snage odnosno kapitala na relaciji razvijeni — nedovoljno razvijeni, u Jugoslaviji nijesu povećane niti izvjesne iz više objektivnih i subjektivnih, nama već, iz ukupne dosadašnje razvojne prakse, poznatih razloga.

3. Na značajnije zapošljavanje u inostranstvu ne može se računati. Štaviše, moguće je očekivati veći povratak radne snage. U takvim uslovima neće poboljšati stanje ni fondovi za reintegraciju i

drugi oblici finansiranja izgradnje tvornica i pogona u Jugoslaviji u cilju zapošljavanja radnika povratnika.

4. Ne bi bilo dobro prihvatiti pritiske da se broj zaposlenih povećava u postojećim organizacijama i drugim institucijama jer i ovako imamo višak zaposlenih sa poznatim ekonomskim posljedicama.

U Dugoročnom programu ekonomske stabilizacije utvrđeno je opredjeljenje da je dinamičan privredni rast osnovni preduslov za intenzivnije zapošljavanje. Znači, osnova za smanjenje nezaposlenosti u našem društvu je dinamičan i usmjeren razvoj, povećanje proizvodnje i izvoza na bazi porasta produktivnosti rada, efikasnijeg privređivanja na kvalitetnim osnovama. Dugoročni program ekonomske stabilizacije utvrdio je osnove strategije i politike zapošljavanja zasnovane na intenzivnom privređivanju i većoj produktivnosti rada, boljem korišćenju raspoloživih resursa i kapaciteta, novoj strategiji tehnološkog razvoja i uključivanja u međunarodnu podjelu rada. U svim planovima razvoja, shodno opredjeljenjima Dugoročnog programa ekonomske stabilizacije moraju se utvrditi mjere i aktivnosti koje će osigurati u praksi brže zapošljavanje, naročito mlade i školovane generacije, kao značajnog faktora i uslova daljeg privrednog razvoja. U tome je od posebnog značaja planiranje strukture, obima i razmjesta investicija prema potrebama optimalnog korišćenja raspoloživih prirodnih, proizvodnih i ljudskih potencijala radi ostvarivanja efikasnijeg i ravnomjernijeg teritorijalnog razvoja, bržeg rasta zaposlenosti, poboljšanja uslova rada i smanjivanja pritiska stihijskog doseljavanja u gradske centre.

Jedan od osnovnih ciljeva društveno-ekonomskog razvoja treba da bude zaustavljanje nezaposlenosti i stvaranje uslova za smanjivanje broja nezaposlenih putem produktivnog zapošljavanja. U tome je bitno shvatanje da je politika zaposlenosti aktivan činilac integralne politike društveno-ekonomskog razvoja.

Dugoročni program je uvažio i teorijska i praktična rješenja problema nezaposlenosti, s tim što je vrijeme njihove realizacije dugoročnijeg karaktera, posebno u uslovima ekonomske krize.

Naša osnovna rješenja nezaposlenosti uvažavaju poznate ekonomske poglede, kao što su — da se privrednim rastom i društvenim razvojem mogu uspješno rješavati problemi nezaposlenosti, da zaposleni kroz cijenu upotrebe društvenih sredstava izdvajaju i stvaraju dohodak za rješavanje nezaposlenosti i oživotvorenje zahtjeva da rad mora postati i ostati jedina mjera vrijednosti i položaja čovjeka u društvu.

I mi moramo računati na činjenicu da će tehnološke potrebe tražiti mlade ljude obrazovane prema njihovim zahtjevima, kako se to u razvijenim zemljama sve češće naziva „Funkcionalna pismenost“. Ova pismenost znači potrebu maksimalnog usklađivanja obrazovanja sve bržim tehnološkim promjenama. Ovakvo obrazovanje se može postići produžavanjem obavezne školske dobi do najmanje 18 godina. Funkcionalna pismenost i visok stepen zaposlenosti od

25. godine života bi se time maksimalno usklađivali sa sve bržim tehnološkim promjenama. Valja i o ovim pitanjima razmišljati, jer se i mi blagovremeno moramo uključivati u tehnološku revoluciju, a to nije moguće bez kadrova sposobnih za takve poduhvate.

Radi ublažavanja problema nezaposlenosti u privredno nedovoljno razvijenim republikama i SAP Kosovo, tj. radi obezbeđivanja bržeg zapošljavanja i racionalnog razmještaja proizvodnih snaga, treba podsticati veću mobilnost sredstava i pokretljivost radnika, posebno lica koja traže zaposlenje, uz obezbjeđenje odgovarajućih uslova rada, života i stanovanja. To istovremeno pretpostavlja da se konkretnim mjerama stimuliše dolazak stručnih i visokokvalifikovanih kadrova u nerazvijena područja u slučajevima kada su oni neophodni za razvoj i u isto vrijeme brže i efikasnije otklanjaju uzroci njihovog odlaska iz nerazvijenih područja, jer rješavanje problema nezaposlenosti je zajednički interes svih republika i autonomnih pokrajina, bez obzira na to što se nezaposlenost regionalno različito ispoljava.

Dr Avdul KURPEJOVIĆ

UNEMPLOYMENT, EMPLOYMENT AND FASTER DEVELOPMENT
OF LESS DEVELOPED COMUNES

(Summary)

The summary of this paper can be reduced to the fact — if the right to work is one of the most elemental human rights, than unrealisation of that right is a great blow to human dignity.

That means, in the same time man is an instrument as like as finality of the development.

To be really an instrument and finality of development he has to create national income and to govern a created income, what, besides other assumes that he is employed and that working create a gross national income and whole development.

One of the basic aims of our autonomous socialistic society is a permanent creating of conditions in which the greater part of population will demonstrate its creative possibilities and on that base increase its standard of living and realize its political and autonomous rights.

In socialistic autonomous society the employment politics is a main factor of succesfull material and social development. A Long-Term Program of Economic Stabilization has established elements of employment strategy and politics based on intensive economy and greater labor productivity, better utilization of available resources and capacities, new strategy of technological development and incorporation into the international division of labor.

On the occasion of realizing the employment problems and taking measures for their solving a fact have to be considered that unemployment in our circumstances arises according to two elements. First, re-forming of production manner and a way of life in the process of industrialization. And second, from the process of modernization and re-forming a technological base and, in connection with that, from more productive employment of the whole population. Those two unemployment sources ask for appropriate approaches, means and methods for their solving in the scope of realization a uniform politics of a country.

