

Gordana Matković (urednik)
IZVEŠTAJ O HUMANOM RAZVOJU
JUGOSLAVIJA 1997. GODINE

Human Development Report Yugoslavia 1997

Ekonomski institut, Beograd, 1997. str.109

Od 1990. godine pod pokroviteljstvom Programa UN za razvoj (UNDP) svake godine se izdaje globalni izveštaj o humanom razvoju. Izveštaji prate progres u humanom razvoju i istražuju pitanja razvojne politike, osvetljavajući svaki put i neku posebnu temu od interesa za ovu oblast. Uz podršku UNDP pojedine zemlje izradjuju svoje nacionalne izveštaje o humanom razvoju.

Tema *Izveštaja o humanom razvoju za 1997. godinu* je socijalna kohezija i isključenost pojedinaca i određenih društvenih grupa iz društvenog i ekonomskog života. Kao i 1996. godine UNDP je, uz saglasnost jugoslovenske vlade, doneo odluku da Ekonomski institut izradi *Izveštaj o humanom razvoju za Jugoslaviju*.

Izveštaj sadrži osam poglavlja. U *prvom*, uvodnom delu Izveštaja prenet je odeljak o konceptu humanog razvoja iz prošlogodišnjeg Izveštaja i obrazložen je koncept socijalne kohezije i isključenosti iz društvenog i ekonomskog života. *Izveštaj o humanom razvoju za Jugoslaviju u 1997. godini*, postavljen je, naime na osnovu koncepta po kome se pod prizmom socijalne kohezije, pre svega razmatraju problemi marginalizacije određenih društvenih grupa i pojedinaca, odnosno njihova isključenost iz društva.

Fokus ovog koncepta, koji je inače široko prihvaćen u Evropi, usmeren je pre svega na pitanjima relacije izmedju pojedinca i društva, u smislu neadekvatne participacije pojedinih društvenih grupa i slojeva u društvenim procesima. U najširem smislu ovaj pojam uključuje i aspekt građanskih prava (lične slobode, sloboda govora, pravo na pravdu, pravo na imovinu) i političkih prava (pravo na participaciju u upravljanju državom).

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

Posebna prednost koncepta "isključenosti" je što on opisuje stanje, ali pažnju fokusira i na proces koji dovodi do pojave isključenosti i na procese pomoću kojih može da se ostvari socijalna kohezija. Pri tom je za ovaj koncept karakteristično da se u kontekstu održanja socijalne kohezije uloga države sagledava na novi način i da je zapravo krajnji cilj istraživanja da se dizajnira prihvatljiva i efikasna intervencija države. U jugoslovenskim uslovima se socijalna kohezija i "isključenost" takođe mogu posmatrati sa vrlo različitih aspekata i sa različitim naglascima na pojedinim oblicima i vrstama isključenosti. Imajući u vidu teme koje su obradjene u prehodnom izveštaju o humanom razvoju za Jugoslaviju, u izveštaju za 1997. godinu izdvojena su tri segmenta populacije koja se po različitim osnovama mogu smatrati "isključenim". To su: nezaposleni, stara lica i penzioneri i izbeglice. U okviru uvodnog poglavlja sagledani su posebno problemi siromaštva i socijalnih nejednakosti, a deo izveštaja se odnosi i na sivu ekonomiju, koja istovremeno prikriva nejednakosti, generiše ih, ali ih i ublažava, pružajući barem neki izlaz za mnoge marginalizovane pojedince i grupe. Najzad, završni deo izveštaja analizira neophodnost reformi kako u privredi, tako i socijalnom sektoru, koje moraju biti formulisane u skladu sa ciljem održanja socijalne kohezije i sprečavanja marginalizacije i isključivanja pojedinih grupa iz društvenog i ekonomskog života. U okviru svake od ovih tema poseban naglasak u analizi je na ulozi države i državnih institucija, s obzirom da se efikasnost i dobro upravljanje smatraju jednim od odlučujućih faktora za održanje socijalne kohezije.

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

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

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

Pored registrovane nezaposlenosti u Jugoslaviji je, potpuno očekivano, široko rasprostranjena i prikrivena nezaposlenost. Prema procenama, ona u privredi čak dostiže 770 hiljada lica, što je blizu polovine ukupnog broja zaposlenih u ovim delatnostima. Sudeći na osnovu jedne ankete sprovedene medju industrijskim preduzećima, razmere prikrivene nezaposlenosti su manje, iako blizu polovine anketiranih preduzeća procenjuje da ima višak zaposlenih i to najvećim delom između 20 i 30% od ukupnog broja zaposlenih. Rasprostranjenost prikrivene nezaposlenosti svakako je najvećim delom uslovljena sistemskim rešenjima, kao što su zabrana otpuštanja radnika i bankrota preduzeća u periodu trajanja sankcija medjunarodne zajednice. Stopa nezaposlenosti tako u Jugoslaviji dobija dramatične razmere, krećući se prema različitim procenama između 30 i čak blizu 50%. Sa druge strane, ovu stopu, odnosno relativne razmere nezaposlenosti značajno umanjuje "zaposlenost" u sivoj ekonomiji, koja je sudeći po rasprostranjenosti sive ekonomije visoka.

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

Četvrto poglavlje Izveštaja analizira demografske i socioekonomske karakteristike izbeglica i drugih lica ugroženih ratom na području SR Jugoslavije. Izbeglice i druga lica koja su zbog rata prebegla u SR Jugoslaviju nalaze se u posebno teškom položaju i suštinski su, najvećim delom, isključeni iz društvenog i ekonomskog života. Ovome u velikoj meri doprinosi nerešeno pitanje njihovog statusa, gubitak imovine na prostorima koji su napustili i neizvesnost u pogledu budućnosti.

Prema popisu koji je sproveden sredinom 1996. godine, na području SR Jugoslavije nalazi se preko 646 hiljada izbeglica i drugih lica ugroženih ratom. Među njima 566275 lica po međunarodnim kriterijumima ima status izbeglica.

Preko polovine izbeglica i drugih lica ugroženih ratom smešteno je kod prijatelja i rodjaka, koji su velikim delom podneli teret prihvatanja izbeglica u zemlji. Kao najugroženija u pogledu smeštaja mogu se smatrati lica koja su u kolektivnim centrima, a kojih prema popisu ima preko 60 hiljada. Obrazovna struktura ove populacije je povoljna i znatno povoljnija od obrazovne strukture lokalnog stanovništva. U ukupnoj populaciji lica ugroženih ratom preko 13,2% ima visoko ili više obrazovanje. Uprkos tome najveći broj lica koja su zbog rata prebegla u Jugoslaviju je nezaposlen. Svega oko 66 hiljada lica ima stalno ili privremeno zaposlenje. U pogledu zaposlenja u nepovoljnijoj situaciji se nalaze žene, stariji i manje obrazovana lica. Izuzetno tešku materijalnu situaciju ove populacije potvrđuju i podaci da više od polovine lica nema sopstvene prihode, a da među onima koji imaju prihode tek svaki peti smatra da su ti prihodi dovoljni za život.

Sudeći prema planovima koji su izneti u popisu, 410,3 hiljade izbeglica i drugih lica ugroženih ratom namerava da se trajno nastani u SR Jugoslaviji, dok svega približno 54 hiljada lica planira repatrijaciju. Iznalaženje trajnih rešenja, pogotovu u domenu integracije izbeglica se medjutim ne može prepustiti spontanim procesima, već zahteva formulisanje programa koji mora biti razvojno orijentisan, formulisan na način da se izbegnu konflikti sa lokalnim stanovništvom, i uz precizno definisanje zakonskih i institucionalnih okvira neophodnih za integraciju. I u ovoj oblasti, pogotovu u delu koji će neminovno ostati humanitarne prirode, neophodna je pomoć međunarodne zajednice.

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

Kriza penzijskog sistema manifestuje se u njegovoj dugogodišnjoj nesolventnosti, proredjenim isplatama i niskom nivou penzija. Prema podacima iz 1995. godine 95% penzionera je ostvarivalo penzije koje su bile manje od 160 US dolara, a 1996. godine prosečna penzija je iznosila između 110 i 120 US\$ mesečno. Pri tom udeo izdvajanja za penzije u društvenom proizvodu iznosi oko 1/7, što je izuzetno visoko i predstavlja značajan teret za zaposlene. Opterećenje zaposlenih ilustruje i odnos između broja zaposlenih i broja penzionera iz fonda zaposlenih koji iznosi 2:1, a realno je i znatno manji.

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

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

S obzrom na razmere sive ekonomije u SR Jugoslaviji, a u kontekstu osnovne teme Izveštaja, *šesto* poglavlje se bavi upravo uzrocima i posledicama narastanja sive ekonomije. Siva ekonomija s jedne strane predstavlja "zonu" u kojoj se stvaraju socijalne nejednakosti, jer se gotovo sa sigurnošću može tvrditi da se najveći broj "novih" bogataša obogatio upravo zahvaljujući delovanju izvan regularne ekonomije. Sa druge strane, međjutim, siva ekonomija je omogućila preživljavanje i predstavlja dopunske izvore prihoda za mnoge socijalne grupacije. Najzad, postojanje sive ekonomije sprečava da se sagledaju stvarne nejednakosti, jer se njene razmere i uticaj na socijalnu koheziju mogu samo proceniti.

Prema procenama za 1995. godinu obim sive ekonomije u odnosu na registrovani društveni proizvod iznosio je 40,8%, a u 1996. godini se može očekivati samo neznatno smanjenje ovog nivoa.

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

Posledice širenja sive ekonomije su svakako višeslojne. Najpre siva ekonomija zbog zamagljenih statističkih podataka i ekonomskih kriterijuma onemogućava da se adekvatno locira državna intervencija i u privredi i u sferi socijalnih transfera stanovništvu. Takodje, postojanje sive ekonomije deformiše alokativnu funkciju tržišta. Najzad, putem sive ekonomije se vrši preraspodela prihoda između ekonomskih aktera u regularnoj i u sivoj zoni poslovanja. Istovremeno ostvaruje se i prelivanje javnih prihoda (države) u korist drugih sektora - privrede i stanovništva. Procenjuje se da bi u periodu 1991-1995. godine država imala čak približno 5 milijardi dolara javnih prihoda više, da je samo polovina sive ekonomije bila oporezovana. Na osnovu dosadašnjih iskustava, neophodno je u većoj meri primeniti sistemski pristup u prevodjenju makar jednog dela sive ekonomije u regularne tokove privredjivanja.

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

Reforme u privredi podrazumevaju najpre vlasničku transformaciju, za koju se očekuje da bude gotovo u celini sprovedena sa primenom novog zakona

u Srbiji. Iako se sa aspekta održanja socijalne kohezije, pa i sa ekonomskog aspekta može ukazati i na neke negativne strane izabranog modela privatizacije, očekuje se da ubrzana privatizacija otvori proces suštinske tranzicije u SR Jugoslaviji.

Za reforme u privredi od posebnog je značaja izvršiti restrukturiranje preduzeća i banaka, stvoriti uslove za razvoj finansijskih tržišta i izvršiti liberalizaciju spoljnotrgovinskog režima. Uloga države trebalo bi da se smanji i da se ograniči pre svega na obezbeđivanje uslova i ambijenta za normalno funkcionisanje tržišne privrede. Najzad, da bi bile uspešne, reforme moraju da se sprovode u stabilnom ekonomskom ambijentu, bez inflacije. Jedan od značajnih uslova makroekonomske stabilnosti je pak dovođenje u sklad javne potrošnje sa ekonomskim mogućnostima privrede. "Svodjenje" javne potrošnje na ekonomski prihvatljiv nivo zahteva prestrukturiranje javne potrošnje i reforme u socijalnom sektoru.

Reforme u socijalnom sektoru neophodne su kako iz neekonomskih razloga, sadržanih u novoj filozofiji funkcionisanja društva, tako i iz ekonomskih. Mnogi delovi socijalnog sektora ne mogu se, naime, finansirati u postojećim uslovima, dok su, s druge strane, izdvajanja nedovoljna za pokrivanje potreba na zakonski predviđenom nivou. Dodatno, zbog odsustva konkurencije i motivacionih stimulansa sistem je neefikasan, a sve više i otvoren samo za pojedine grupe, bez jasne transparentnosti.

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

Završno poglavlje sadrži rezime Izveštaja i preporuke za ekonomsku politiku u kontekstu reformi koje se moraju preduzeti.

Vladimir Ristić