



Evropski pokret
Srbija
European Movement
Serbia



CED
CENTER FOR
ECONOMIC
DEVELOPMENT

PREMA STABILNOSTI I PROSPERITETU

**Socijalni dijalog u Srbiji i Bugarskoj:
komparativna iskustva dve zemlje Jugoistočne Evrope**

TOWARD STABILITY AND PROSPERITY

**Social Dialogue in Serbia and Bulgaria:
Comparative Experiences of Two Southeast-European Countries**



PROMETEJ

Izdavači:

Evropski pokret u Srbiji

Đure Jakšića 5/I, Beograd

Tel/fax: (011) 30 30 687

epus@eunet.yu, <http://www.emins.org>

Center for Economic Development

1, Balsha Street, block 9, Sofia, Bulgaria

Tel.: (+359 2) 953 1791

<http://www.ced.bg>

Prometej

Trg Marije Trandafil 11, Novi Sad

Tel/fax: (021) 616-018, 422-245

prometej@eunet.yu, <http://www.prometej.co.yu>

Izdavanje knjige finansijski su pomogli:

Freedom House Belgrade Office

Francuska 5/IV, Beograd

<http://www.freedomhouse.org>

Za izdavača:

Zoran Kolundžija

Koordinator projekta:

dr Zvonko Brnjas

Asistent na projektu:

Aleksandra Zamberlin

Prirеđivač:

mr Danijel Pantić

Prevod:

Aleksandra Zamberlin

Lektura i korektura:

Prometej, Novi Sad

Prelom teksta:

Dragan Joksimović

Dizajn korica:

Prometej, Novi Sad

Štampa:

Prometej, Novi Sad

Tiraž:

1000 primeraka

Sadržaj

Predgovor	7
I SOCIJALNI DIJALOG U SRBIJI	11
Makro-ekonomsko okruženje i strukturne promene	13
EKONOMSKA I POLITIČKA KRIZA U POSLEDNJOJ DECENIJI	13
OPORAVAK	13
ZAPOŠLJAVANJE I TRŽIŠTE RADA	16
NEZAPOSLENOST I FLEKSIBILNOST TRŽIŠTA RADA	17
REFORMA NA TRŽIŠTU RADA	19
SOCIJALNO EKONOMSKA STABILNOST	21
Globalno društveno okruženje kao osnova socijalnog dijaloga	23
AKTUELNI INSTITUCIONALNI OKVIR	23
PRAVNE INSTITUCIJE	25
TRŽIŠNE INSTITUCIJE	27
GLOBALNO OKRUŽENJE I MOGUĆNOST SOCIJALNOG DIJALOGA	29
SAMOUPRAVNO NASLEĐE I ISKUSTVO DEVEDESETIH	31
POKUŠAJI REFORMI TOKOM DEVEDESETIH GODINA	32
MODEL PRIVATIZACIJE NAKON 5-OG OKTOBRA 2000	35
UČESNICI SOCIJALNOG DIJALOGA	37
PREPORUKE - PREDLOZI MERA ZA RAZVOJ SOCIJALNOG DIJALOGA U SRBIJI	43
Preporuke 1: Reforma pravnog sistema	43
Preporuke 2: Unapređenje ekonomskog ambijenta	44
Preporuke 3: Unapređenje procesnih zakonau funkciji uspostavljanja tržišne ekonomije	46
Socijalni dijalog u Srbiji – problemi i perspektive	47
UVOD	47
PRIVREDA SRBIJE PRE I POSLE 5. OKTOBRA	48
SOCIJALNI DIJALOG U SAVEZNOJ REPUBLICI JUGOSLAVIJI I SRBIJI (1992-2000) ..	50
AKTERI I INSTITUCIJE SOCIJALNOG DIJALOGA U SRBIJI POSLE DEMOKRATSKIH PROMENA	51
POTREBA ZA „NEOBIČNIM“ SOCIJALNIM DIJALOGOM U SRBIJI	53
UMESTO ZAKLJUČKA: SOCIJALNI DOGOVOR ZA NASTAVAK REFORMI U SRBIJI – JEDAN PREDLOG	57
PREPREKE ZA UNAPREĐIVANJE SOCIJALNOG DIJALOGA U SRBIJI – PREPREKE (PROBLEMI) I MOGUĆA REŠENJA	60
Komparativna analiza: Socijalni dijalog u zemljama	
Jugoistočne Evrope – mogućnosti, ograničenja, perspektive	63
UVOD	63
TEORIJSKO-METODOLOŠKI OKVIR PROJEKTA	66
PRAVNI OKVIR ZA USPOSTAVLJANJE I RAZVOJ SOCIJALNOG DIJALOGA	70
NIVOI SOCIJALNOG DIJALOGA	72
UČESNICI SOCIJALNOG DIJALOGA	75
ORGANIZACIONA STRUKTURA SOCIJALNOG DIJALOGA	78
SADRŽAJ RADA SOCIJALNO-EKONOMSKOG SAVETA	80

KOLEKTIVNO PREGOVARANJE	82
RAZREŠAVANJE INDUSTRIJSKIH KONFLIKATA	84
ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	86
PREPORUKE – PREDLOZI MERA ZA RAZVOJ SOCIJALNOG DIJALOGA U SRBIJI	89
II SOCIJALJNI DIJALOG U BUGARSKOJ	93
Privatizacija, socijalna politika i socijalni dijalog u Bugarskoj izveštaj	95
Bugarska: Razvoj u kontekstu procesa transformacije. Analiza makroekonomskih indikatora	97
BUGARSKA DEVEDESETIH I UTICAJ PRIVATNOG VLASNIŠTVA	101
Privatizacija u Bugarskoj: principi, modeli, efekti	105
PRINCIPI PRIVATIZACIJE	105
CILJEVI PRIVATIZACIJE U ZEMLJAMA U TRANZICIJI ISTOČNE EVROPE	109
SPECIFIČNA ULOGA DRŽAVE U PROCESU PRIVATIZACIJE	112
POKUŠAJ DEFINISANJA UČESNIKA U PRIVATIZACIJI	113
RAZVOJ PROCESA PRIVATIZACIJE U BUGARSKOJ (OD 90-TIH DO 2001)	114
Institucionalni okvir	114
Faze procesa privatizacije u Bugarskoj	116
Osnovni metodi privatizacije u Bugarskoj	117
Rezultati privatizacije u Bugarskoj	118
BUDUĆNOST PRIVATIZACIJE U BUGARSKOJ	119
Restrukturiranje i privatizacija infrastrukturnih monopola	120
Brza prodaja još ne privatizovanih preduzeća u državnom vlasništvu	120
Ubrzanje procesa privatizacije u uslovima poboljšane transparentnosti privatizacije	120
Restrikcije nametnute privatizaciji u 2002	121
Socijalna politika i socijalni dijalog u uslovima privrede i društva u transformaciji	123
SOCIJALNA POLITIKA	123
SOCIJALNI DIJALOG	124
Prednosti i nedostaci bugarskog modela socijalnog dijaloga	125
SOCIJALNI PARTNERI U BUGARSKOJ	127
Lekcije proizašle iz privatizacije: Socijalna politika i socijalni dijalog u privatizovanim preduzećima u Bugarskoj	129
FILOZOFIJA PRIVATIZACIJE	129
Privatizacija u Bugarskoj: brza vs. gradualistička	129
Privatizacija u Bugarskoj: politička vs. ekonomska	130
Privatizacija u Bugarskoj: ekonomska vs. socijalna	132
SOCIJALNI PARTNERI I PRIVATIZACIJA	135
Poslodavci	135
Sindikati	137
SOCIJALNI DIJALOG I POLITIKA NA NIVOU PREDUZEĆA	139
Zaključak: Bugaski put – uspesi, lekcije, perspektiva	143
Akcioni plan	147
Bibliografija	151

PREDGOVOR

Približavanje Evropskoj Uniji zemalja koje su geopolitički određene kao Jugoistok Evrope, a u širem smislu kao post komunističke države Centralne i Istočne Evrope, predstavlja drugo ime za njihovu tranziciju prema tržišnoj privredi, pluralističkoj demokratiji, intenzivnoj regionalnoj saradnji i vibrantnom civilnom društvu.

Evropski pokret u Srbiji je u sektoru svog istraživačkog rada uvek posebnu pažnju poklanjao društvenim fenomenima koji su u datom istorijskom trenutku prioritetni za uspešnu transformaciju naše zemlje u pravcu evropskih integracija i standarda društvenog i političkog života koje oni sa sobom nose. U metodološkom pogledu nastavili smo da ističemo da saradnja sa partnerima iz susednih zemalja nosi veliki potencijal i implicira značajan prenos iskustva onih koji su već prošli stazom koja nas čeka.

Sa druge strane, vreme kada su istraživanja u društvenim naukama bila nepovezana sa realnim okruženjem i bez mogućnosti da kritički ustanove stanje na osnovu naučno verifikovanih empirijskih činjenica i potom pruže preporuke za pravac kretanja, odnosno rada nosilaca političkih odluka, uz pružanje javnosti na uvid rezultata, nalazi se u istorijskom vremenu iza nas.

Socijalni dijalog kao forma komunikacije između aktera, koji po prirodi stvari imaju suprotstavljene interese (predstavnici Vlade, sindikata i poslodavaca), ali prihvataju aksiomatski, osnovni skup vrednosti savremenih društvenih sistema (*inter alia*: neprikosnovenost privatne svojine, smenljivost vlasti u demokratskom procesu, obaveza plaćanja poreza) i iznad svega streme uspostavljanju redovne, strukturane komunikacije i razmene mišljenja i stavova, koja vodi definisanju kompromisnih, političkih rešenja (tripartitno odlučivanje) unutar posebno formiranih institucija (Socio ekonomski dijalog), koja je potom moguće implementirati uz minimalne otpore, kao usaglašene, legitimne i višetruko korisne odluke (“*win-win*” situacija).

Srbija je još daleko od pravog, demokratski potpuno utemeljenog socijalnog dijaloga. Više je razloga za tu situaciju. Osnovni leži u činjenici da je teško sinhronizovati reformske poteze i izabrati prioritete u izgradnji institucija u situaciji kada gotovo sve izgleda kao hitno nakon dugog perioda autokratije i teškog nasleđa Miloševićevog režima, koji je ionako nejake institucije ostavio u ruinama, lišene njihove društvene funkcije, pošto su služile vladavini jednog čoveka i od društvene zajednice otuđene klike koja ga je okruživala.

U Srbiji su prvi koraci na izgradnji novih institucija potrebnih za socijalni dijalog načinjeni Sporazumom o osnivanju, delokrugu i načinu delovanja Socijalno-ekonomskog Saveta Republike Srbije od 2. VIII 2001. godine (sa pripadajućim amnadmanima od 15.04.2002.) postavljeni su temelji za uspostavljanje socijalnog dijaloga u zemlji. Odlučujući doprinos u procesu izgradnje potrebnih institucija za socijalni dijalog i iznad toga, stvaranju neophodne, političke dobre volje za pokretanje procesa dao je pokojni premijer Srbije dr Zoran Đinđić, na inicijativu UGS

„Nezavisnost“. Uz sve početne slabosti koje je funkcionisanje Saveta u svom početku pokazalo ostaje činjenica da je ova institucija ustanovljena i da je polako počela da sazreva svest o tome da njena uloga može biti odsudna u amortizovanju pritisaka koji proističu iz procesa tranzicije i redefinisaju uloga i odgovornosti svih aktera u socijalnom dijalogu. Ovo će posebno biti značajno nakon ukidanja vanrednog stanja u Srbiji, kada pojedina ustavom zgarantovana prava, koja su privremeno suspendovana usled procesa suzbijanja organizovanog kriminala, budu vraćena u sistem (n.pr. pravo na štrajk).

Ostaje činjenica da je proces izgradnje novih institucija i nove društvene svesti potrebne za njihovo efikasno delovanje postepen, ali isto tako i potreba svih zainteresovanih strana (uključujući civilno društvo u najširem smislu) da socijalni dijalog bude delotvoran i plodan, kako bi se ublažili potresi koje sobom nosi ubrzani proces tranzicije u Srbiji (koga karakterišu brza privatizacija, reforma poreskog i socijalnog sistema, kao i izmena pravila u domenu radnih odnosa).

Multidisciplinarni tim eksperata **Evropskog porketa u Srbiji**, u sastavu: dr Zvonko Brnjas, dr Darko Marinković, dr Mihailo Arandarenko, dr Dragan Lakićević i mr Aleksandra Zamberlin je analizirao tokom prošle godine (uvažavajući principe: „*applied policy research-a*“) situaciju u Srbiji, dok su naši partneri iz **Centra za ekonomski razvoj** (CED): dr Maria Prohaska, Violetta Spassova, Liliana Doudeva i Yana Georgieva, kao i **Balkanskog instituta za rad i socijalnu politiku**: Ivan Neykov, Rumiana Yeleva i Elina Scarbew, iz Sofije, prezenitrali nalaze istraživanja koji se odnose na iskustva Bugarske, a koja se temelje na rezultatima projekta: „*Razvoj socijalnih politika kao prateći element privatizacije*“. Rezultati do koga su dva tima došla ukrštani su i raspravljani na konsultativnim sastancima u Sofiji, kao i konferenciji održanoj u Beogradu, krajem 2002. godine. Ova studija je finalni rezultat zajedničkog napora dva tima istraživača iz Srbije i Bugarske, koji je finansijski podržala američka fondacija Freedom House i namenjena je svima koji žele da proniknu u izrastanje nove političke kulture i socijalnog dijaloga kao ključnog mehanizma stvaranja društvene stabilnosti u složenim uslovima tranzicije dve zemlje koje dele mnoge probleme, što implicira i mogućnosti transfera uspešnih rešenja iz jedne sredine u drugu.

Mr Danijel Pantić
Generalni sekretar
Evropski pokret u Srbiji

I

SOCIJALNI DIJALOG U SRBIJI

MAKRO-EKONOMSKO OKRUŽENJE I STRUKTURNE PROMENE

Ekonomska i politička kriza u poslednjoj deceniji

Proces tranzicije jugoslovenske privrede se početkom devedesetih godina u značajnoj meri razlikovao od procesa tranzicije zemalja Istočne i Centralne Evrope. I pored činjenice da je Jugoslavija sa svojim fleksibilnim ekonomskim sistemom bila u boljoj poziciji u odnosu na ostale zemlje u tranziciji, sa većim nivoom demokratizacije i višim životnim standardom, ipak, reforme koje su otpočele devedesetih su bile u potpunosti blokirane i celokupna privreda se suočila sa dubokom ekonomskom i društvenom krizom. Van ekonomski faktori, posebno sankcije UN, raspad prethodne Jugoslavije (Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije) kao i građanski rat su u značajnoj meri doprineli drastičnom smanjenju privrednih aktivnosti i osiromašenju većine stanovništva. Proces tranzicije je stoga pod dejstvom ovih van ekonomski faktori praćenih ne konzistentnom i ne realističnom ekonomskom politikom bio veoma otežan, te se Jugoslavija našla iza bilo koje druge zemlje u tranziciji.

Osnovne karakteristike ekonomske krize su sledeće: rastuća inflacija, značajni pad bruto domaćeg proizvoda (svega 45 procenata od nivoa koji je zabeležen krajem osamdesetih i svega 40 procenata BDP po glavi stanovnika) i rastuća nezaposlenost koja iznosi oko 46 procenata uključujući višak zaposlenih u društvenim/državnim preduzećima. Prikaz osnovnih ekonomskih indikatora se može videti u tabeli 1 u narednom delu teksta.

Oporavak

Poslednje dve godine se mogu napokon uzeti kao početak procesa tranzicije, a prema izjavama Vlade proces transformacije privrednog sistema u sistem

koji je zasnovan na tržišnim principima i u maksimalnoj meri usklađen za sistemom Evropske unije bi trebao da bude završen u periodu između 2002 i 2005 godine. Ovo bi značilo početak procesa pridruživanja EU (za čega je tranzicija bitan ali ne i dovoljan uslov). Nije neophodno samo usklađivanje zakona već i uspostavljanje adekvatnog institucionalnog okruženja (na primer, potpuna tržišna infrastruktura).

Strukturalne promene – Strukturne reforme su krenule ubrzanim tempom. Glavna promena se odnosi na proces privatizacije koji je otpočeo u januaru 2001. godine i finalizacija se očekuje do 2004. godine. Upravo ovaj proces utiče na formiranje makroekonomske politike u ovom periodu – posebno ako se govori o fiskalnoj politici kao i o politici javnih rashoda, monetarnoj politici, politici ekonomskih odnosa sa inostranstvom, i pre svega socijalnoj politici, koja bi trebala da podnese teret celokupnog restrukturiranja privrede (socijalna sigurnost za viškove zaposlenih i podrška njihovom produktivnom zaposlenju i mogućnostima samo zapošljavanja koje bi se otvorile kao rezultat strukturnih promena i celokupnog razvoja). Ovo je osnovni razlog zašto strukturne promene moraju biti praćene i fiskalnim reformama koje treba sa svoje strane da poboljšaju poreski sistem i administraciju i upravljanje javnim rashodima, da se identifikuju specifični ciljevi socijalne zaštite i transfera, kao i podrška fiskalnoj decentralizaciji. Takođe, zatvaranje četiri velike nesolventne banke početkom januara 2001. godine je predstavio značajan korak ka izgradnji zdravog bankarskog sistema.

Makroekonomska stabilizacija – U 2001. godini je napravljen značajan korak ka makroekonomskoj stabilizaciji i cenovnoj i trgovinskoj liberalizaciji.

Zabeležen je rast realnog BDP po stopi od 5.5 procenata, ukazujući na pre svega značajan oporavak u sektoru poljoprivrede ali i na čvrstu implementaciju makroekonomske i strukturne politike. Očekuje se da će u 2002 godini stopa rasta BDP biti oko 4 procenta, a posmatrajući srednjoročni period procenjena stopa rasta iznosi od oko 5 procenata i to kao rezultat implementacije reformi sa jedne strane, i sa druge strane kao rezultat rasta u nivou i efikasnosti investicija, kako domaćih tako i stranih. Projektovana stopa rasta i makroekonomska stabilnost je delom zasnovana na inostranom finansiranju.

Tokom 2001 godine je došlo do smanjenja inflacije za dve trećine i to na 39 procenata do kraja date godine, dok se do kraja 2002 godine očekuje svega 15 procenata. Inostrane devizne rezerve u NBJ su se više nego duplirale dostižući nivo od 1.2 biliona dolara (USD) do kraja 2001. godine, ostvarena je stabilnost deviznog kursa a domaća valuta je postala interno konvertibilna. Mogućnost spoljne održivosti je podstaknuta odlukom Pariskog kluba da smanji iznos zaduženosti prema bilateralnim kreditorima za 66 procenata. U maju 2002 godine jugoslovenski dinar je postigao i eksternu konvertibilnost. Očekuje se da će se u narednim godinama voditi čvrsta monetarna politika.

Deficit tekućih transakcija sa inostranstvom (pre donacija), procenjen na 1.1 mlrd. USD u 2001 godini (10.2 procenta BDP), je zabeležio niže iznose nego početno projektovani deficit, što je rezultat značajnom prilivu doznaka iz inostranstva. U 2002. godine se očekuje povećanje deficita na 1.6 mlrd USD (12.9 procena-

ta BDP) što refektuje servisiranje inostranog duga kao i povećanje uvoza. Finansiranje deficita, u 2002. godini je predviđeno od strane zvaničnih donacija i kredita. U periodu od 2003-2005. godine značajnu ulogu pored donacija i kredita će imati i direktne strane investicije nastale kao rezultat odmaklog procesa privatizacije i započetih reformi.

Budžetski deficit je dostigao svega 1.2 procenta od BDP u odnosu na target od 6.1 procenata BDP u 2001. godini, i to kao rezultat povećanja javnih prihoda i smanjenja javnih rashoda.

Tabela 1: Republika Srbija, selektovani ekonomski indikatori

	1998	1999	2000	2001	2002
BDP u mlrd. dinara ^(a)	139,0	183,2	340,1	687,9	929,9
BDP, u milionima USD	13,195	9,703	7,667	10,317	12,199
Prosečna neto plata 1997=100	80,1	46,7	36,9	96,1	...
Prosečna neto plata u \$	94,6	55,1	43,6	113,6	...
Procentualna promena					
Realni DP	2,5	-18,0	5,0	5,5	4 ^(b)
Industrijska proizvodnja	4	-26	12	0,1	3 ^(b)
Cene na malo (godišnji prosek)	30	41	70	91,8	26,3 ^(b)
Cene na malo (kraj godine)	44,4	45,4	111,9	40,7	20 ^(b)
Nezaposleni (hiljade)	769	736	722	769	...
Zaposleni (hiljade)	2357	2153	2097	1751 ^(c)	...
Stopa nezaposlenosti (u %) ^(d)	24,6	25,5	25,6	30,5	...
Bilans plaćanja (u mlrd. USD)					
Izvoz robe	2,7	1,3	1,5	1,7	2,2 ^(b)
Uvoz robe	4,4	2,8	3,3	4,2	5,6 ^(b)
Trgovinski deficit	-1,7	-1,5	-1,8	-2,5	-3,3 ^(b)
Tekući bilans plaćanja nakon donacija	-0,7	-0,8	-0,3	-0,6	-1,1
(% BDP)	-4,8	-7,5	-4,2	-5,5	-8,2
Tekući bilans plaćanja pre donacija	-0,7	-0,8	-0,6	-1,2	-1,6
(% BDP)	-4,8	-7,5	-7,6	-10,9	-12,8
Inostrani dug (kraj godine) ^(e)	10,5	10,7	11,4	11,9	8,6
Bruto rezerve	0,3	0,3	0,5	1,2	1,6

^(a)Procena

^(b)Projekcija za SRJ

^(c)Broj zaposlenih u društvenim i državnim preduzećima (bez zaposlenih u privatnom sektoru)

^(d)Nisu uključena lica na prinudnom odmoru

^(e)Za 2002, podatak reflektuje prvu fazu smanjenja duga Pariskog kluba kao i sličnog tretmana drugih zvaničnih bilateralnih i komercijalnih kreditora

Trgovinske barijere – Očekuje se uklanjanje većine trgovinskih barijera u srednjoročnom periodu. U slučajevima protoka usluga i inostranih investicija, održava se liberalni trgovinski režim.

Ciljevi ekonomske politike za period od 2002-2005 godine se odnose na kontinuiranu implementaciju čvrste makroekonomske politike i strukturalne reforme.

Nasleđena ekonomska struktura i nastala prilagođavanja tokom procesa tranzicije jasno ukazuju da bi privreda Srbije mogla da se integriše u svetsku privredu. Problem sa kojim se Srbija suočava jeste kontinuitet započetih reformi.

Zapošljavanje i tržišta rada

Kvantitativni i kvalitativni aspekti tržišta rada (posebno nivo zaposlenosti i plata) imaju značajan uticaj na većinu makroekonomskih pokazatelja u privredi republike Srbije. Značaj zapošljavanja se ogleda u činjenici da je za većinu stanovništva zarade predstavljaju osnovni izvor dohotka i osnovni način zadovoljavanja osnovnih dnevnih potreba. Smanjenje dohotka u Jugoslaviji, a posebno značajan porast otvorene i prikrivene nezaposlenosti je gurnulo veliki deo stanovništva u zonu siromaštva.

Prateći ekonomsku i političku krizu, čak i posle zaustavljanja hiperinflacije u 1994. godine, stopa nezaposlenosti je bila u konstantnom porastu, od 21.6 procenata u 1994. godine do 30.1 procenata u 2002. godini. Međutim, imajući u vidu pojavu da se zaposlenost nije smanjivala istom stopom kao i BDP, došlo je pada u produktivnosti rada, što je sa svoje strane dovelo do značajnog viška zaposlenih. Naime, procenjuje se da je blizu 1 milion zaposlen u de facto preduzećima koja su pred bankrotom. Uključujući i ovaj broj, stopa nezaposlenost bi dostigla nivo od 46 procenata.¹ Većina zaposlenih je stoga našla zaleđe u sektoru sive ekonomije.

Osnovne karakteristike formalnog tržišta rada su: nizak nivo angažovanja radno sposobnog stanovništva, niska mobilnost radne snage, najveći udeo u strukturi nezaposlenih zauzima kategorija nezaposlenih koji po prvi put traže zaposlenje (oko 62 procenta), visok stepen učešća mlade populacije (15 – 27) u strukturi nezaposlenih ali za opadajućom tendencijom (od 60.91 procenta² u 1994. godini na 48.6 procenta³ u 2000. godini), nizak nivo plata, veliki disparitet u platama između zaposlenih jednakih ili sličnih kvalifikacija. Očekivani rast nezaposlenosti nas upućuje na značaj aktivnih mera politike tržišta rada.

Struktura zaposlenih prema vlasničkoj strukturi – I pored značajnog porasta nezaposlenosti u prethodnoj deceniji, učešće privatnog sektora u strukturi

¹ "Public-Private Sector Employment Choice and Wage Differentials in Yugoslavia", Michael M. Lokshin i Branko Jovanović, 2002

² Podatak uključuje područje Kosova i Metohije

³ Podatak nije obuhvatio područje Kosova i Metohije

zaposlenih beleži tendenciju porasta, i to od 2 procenta u 1989. godini na 24 procenta u 2000. godini.

Struktura zaposlenih prema aktivnostima – Broj zaposlenih u privrednim delatnostima beleži pad i to od 80.6 procenta u 1994. godini na 75.3 procenta u 2000. godini.⁴ Pad zaposlenosti je posebno izražen u sledećim oblastima: trgovina (za 40.4 procenta), građevina (za 34.2 procenta), poljoprivreda (za 26.1 procenta), zanatstvo (24.6 procenta) i šumarstvo (za 20.7 procenta). Međutim, ukoliko posmatramo samo društveni sektor privrede, skoro polovina pada u broju zaposlenih je zabeležena u oblasti industrije i rudarstva. Na drugoj strani, van privredne delatnosti⁵ povećavaju učešće u strukturi zaposlenih, i to od 19.4 procenta u 1994. godini do 24.7 procenta u 2000. godini. Zaposlenost se posebno povećala u oblasti ugostiteljstva (za 16.5 procenta), zdravstvu (za 12.6 procenta), saobraćaju i telekomunikacijama (za 12.4 procenta), javnim službama (10.7 procenta). Međutim, i dalje, u društvenom sektoru privrede, najznačajniji udeo u strukturi zaposlenih je zabeležen u industriji od oko 40 procenta, premda sa opadajućom tendencijom. Zatim, u zdravstvu, obrazovanju i kulturi (9.6 procenta). Nakon 2001. godine najveći pad u broju zaposlenih u društvenom sektoru je zabeležen u građevinarstvu, finansijskim uslugama, društvenim i ličnim uslugama, dok su oblasti koje se odnose na nekretnine i zakup zabeležile povećanje broja zaposlenih.

Nezaposlenost i fleksibilnost tržišta rada

Svi pokazatelji koji govore o pravicima kretanja ponude i tražnje za radnom snagom (kao što je broj slobodnih radnih mesta, zaposlenih, broj radnika čiji se stalni radni odnos prekinuo i slično) ukazuju na potpuni nedostatak fleksibilnosti na tržištu radne snage. Najjasniji pokazatelj jeste visoka stopa nezaposlenih u poređenju sa brojem slobodnih radnih mesta. Na primer, podaci nam ukazuju da je u 2001. godini, 25 procenta raspoloživih radnih mesta bilo slobodno (oko 140.000 radnih mesta u apsolutnom iznosu). Ovim se zaključuje da bi broj nezaposlenih, a koji se kreće oko 800.000, mogao biti značajno manji ukoliko bi Srbija imala fleksibilni sistem tržišta rada.

Osnovni razlozi za disparitet u ponudi i tražnji za radnom snagom se nalaze u dva osnovna područja: (a) razlika između onoga što je neophodno i šta se nudi u smislu kvalifikacija/obrazovnog nivoa (što je u vezi sa osnovnim strukturnim promenama sa kojima se suočava Srbija), i (b) niska mobilnost radne snage.

(a) Strukturne promene – Ne adekvatni sistem obrazovanja, naročito srednjoškolski nivo obrazovanja koji prilagođen potrebama industrijskog sektora je

⁴ Privredne delatnosti obuhvataju: industriju, poljoprivredu, šumarstvo, vodoprivredu, građevinu, saobraćaj i telekomunikacije, trgovinu, ugostiteljstvo i zanatstvo, komunalne delatnosti i komercijalne usluge.

⁵ Van privredne delatnosti uključuju: obrazovanje i kulturu, zdravstvo, javne usluge i drugo.

godinama stvarao kadar zaposlenih da služe privredi koja više ne postoji imajući u vidu tekuće strukturne promene. Istraživanja su pokazala da među onima koji traže posao najveće interesovanje je pokazano za tercijalni sektor privrede nego za proizvodni kao što je industrija i poljoprivreda. Najveći broj popunjenih raspoloživih radnih mesta je zabeležen u saobraćaju (85 procenata), zatim ugostiteljstvo (82 procenta), i trgovini (80 procenata), a najmanje u građevini (61 procenat).

Podaci takođe ukazuju da je mobilnost radne snage veća u privatnom nego u društvenom sektoru. Slična situacija jeste sa popunjenošću raspoloživih radnih mesta, u privatnom sektoru (80 procenata), dok je u društvenom sektoru 70 procenata. Ovo nas navodi na zaključak da su se preferencije radnika promenile na način da nivo plata predstavlja osnovni motiv u traženju posla u poređenju sa sigurnošću zaposlenja. Ukoliko se posmatra samo privatni sektor, najmanji broj slobodnih radnih mesta je zastupljen u sektoru javnih usluga (6 procenata), zatim saobraćaju i komunikacijama (15 procenata), i na trećem mestu se nalazi ugostiteljstvo i trgovina (15.5 procenata). Najmanja pokrivenost radnih mesta je u privatnim političkim organizacijama i opštinama (35 procenata).

Obrazovna struktura – Najmanja pokrivenost slobodnih radnih mesta jeste sa mestima koja zahteva fakultetsko obrazovanje, a najveća je u slučajevima koja zahtevaju viši nivo obrazovanja (dve godine nakon završenog srednjeg obrazovanja). Ovo daje indikaciju da u Srbiji nedostaje visoko obrazovni kadar (fakultetski nivo obrazovanja), a jedan od razloga je tzv. odliv mozgova. U nastavku, posmatrajući samo privatni sektor, situacija je mnogo bolja, što ukazuje na opredeljenje obrazovnog kadra da se zapošljava pre u privatnim preduzećima nego u društvima, imajući u vidu da je ispunjenost pojedinaca u smislu profesionalnog napredovanja i viših plata veća. Diskrepanca između ponude i tražnje za radnom snagom se takođe može naći među radnim mestima koja ne zahtevaju kvalifikovnu radnu snagu. Naime, i pored velikog broja nezaposlenih ne kvalifikovanih radnika postoji znatan broj slobodnih radnih mesta. Ovo ukazuje na nejednaku regionalnu distribuciju preduzeća i radnika.

Sve ovo ukazuje na strukturalne probleme sa kojima se suočava privreda kao i na nejednaku profesionalnu distribuciju među nezaposlenima, u smislu da u nekim područjima rada postoji višak zaposlenih a u drugim manjak.

(b) Niska mobilnost radne snage – Niska mobilnost radne snage dovodi do neadekvatne regionalne distribucije i nesklada između ponude i tražnje za radnom snagom. Studije su pokazale da su osnovni razlozi niske mobilnosti ekonomske prirode (npr. ne mogućnost rešavanja stambenog pitanja) sa jedne strane, i društveno kulturni faktori na drugoj strani (životni stil). Na primer, u Srbiji, niska mobilnost radne snage objašnjava visoku regionalnu diskrepancu između ponude i tražnje u oblasti zdravstva i obrazovanja. Na isti način, ukoliko se problem posmatra na regionalnom nivou, sa jedne strane se zapažaju opštine u kojima problem zaposlenosti ne postoji, dok sa druge strane imamo opštine u kojima problem nezaposlenosti zauzima veće razmere sa nekoliko stotina nezaposlenih.

Reforma na tržištu rada

Značajnije promene u broju zaposlenih su se očekivale nakon uvođenja novog Zakona o radu, krajem 2001. godine.⁶ Zakon konačno uvodi koncept fleksibilnosti tržišta rada. Osnovna ideja je bila da se Zakonom liberalizuju odnosi na tržištu rada, da se potpomogne značajno smanjenje zaposlenosti u onim oblastima društvenog sektora koja su u prethodnom periodu tolerisala prikrivenu nezaposlenost i viškove radnika, ali u isto vreme da stimuliše registraciju onog dela zaposlenih u sektoru sive ekonomije i privatnom sektoru.

Pojednostavljenje procedure upošljavanja i otkaza – Fleksibilnost tržišta radne snage zahteva pre svega pojednostavljenje procedure zapošljavanja i davanja otkaza – stvaranje takvih formalnih preduslova koji bi omogućili preduzećima da nivo zaposlenosti prilagode potrebama. Procedura zapošljavanja je pojednostavljena na način da ne postoji pravna obaveza objavljivanja slobodnih radnih mesta u oglasima, što je samo produžavalo proceduru i povećavalo njenu cenu. Zakonom su predviđeni jedino opšti uslovi zapošljavanja, a poslodavac je taj koji određuje ostale neophodne karakteristike datog radnog mesta. Proces otpuštanja radnika je takođe pojednostavljen. Zakonom su određeni jedino neopravdani (diskriminacija vezana za pol, religiju, rasu, i slično) i opravdani razlozi (ne ispunjavanje ugovornih obaveza i promene nastale kao rezultat tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih pitanja) za otpuštanje radnika (član 10). Poslednje navedeni opravdani razlog predstavlja osnovni kriterijum za otpuštanje viškova zaposlenih radnika. Shodno ovome, dugo postojeći koncept sigurnosti radnog mesta je nestao. Ovom merom su posebno pogođeni viškovi zaposlenih. Oni koji se nalaze na plaćenim odsustvima sa ovom promenom se ili vraćaju na radno mesto (što je redak slučaj u praksi) ili što je pre slučaj gube zaposlenje.

Prema Republičkom ministarstvu za rad i zapošljavanje, broj nezaposlenih se kreće oko 800.000, ali se predviđa da će se u naredne dve godine, usled procesa reforme, novog Zakona o radu i procesa privatizacije ovaj broj znatno povećati. Očekuje se da će samo u tekućoj godini oko 60.000 pojedinaca izgubiti zaposlenje.

Sledeći ovaj zaključak, Vlada je usvojila Socijalni program koji je fokusiran na stimulisavanje novih poslovnih mogućnosti, ne formalnom obrazovanju i prekvalifikacijama koje bi olakšale proces zapošljavanja. Druga mogućnost jeste da se prekvalifikacijom viškova radnika potpomogne traženje novih poslovnih mogućnosti. Ovo se upravo dešava sa onim radnicima koji su izgubili posao u bankama koje su skoro bile zatvorene. U principu, republička vlada aktivno radi na mera aktivne politike tržišta rada, što uključuje javne radove, klubove za traženje posla, centre podrške za novo zapošljavanje.

Prema republičkom Ministarstvu za rad i zapošljavanje, usvojeni socijalni program je već uveliko pokazao pozitivne rezultate imajući u vidu prošlu godinu:

⁶ Službeni list republike Srbije, 13 decembar 2001.

prihod po zaposlenom je porastao za 215 procenata, produktivnost za 376 procenata i plate za 119 procenata. Zatim, broj visoko obrazovnih zaposlenih je porastao za 8 procenata i broj pojedinaca koji su našli zaposlenje bez pomoći institucija tržišta rada je porastao za 18 procenata što sve ukazuje na uvećanu fleksibilnost tržišta rada. Takođe, postojanje od 1599 novih programa zapošljavanja je pružilo mogućnost zapošljavanja 4244 nezaposlenih radnika.

Zatim, republičko Ministarstvo za rad i zapošljavanje je zajedno sa Fondom za razvoj Republike Srbije obezbedilo iznos od 1 mlrd dinara (16.7 miliona Evra) od strane ne iskorišćenih dnevnica solidarnosti prikupljenih u prethodnom periodu i sada će ovaj iznos biti iskorišćen za nove mogućnosti zapošljavanja, naročito onih radnika koji potpadaju u kategoriju tehnološkog viška. Korisnici bi bili takođe i mala i srednja preduzeća (MSP). Takođe se očekuje da će razvoj aktivne politike tržišta rada biti finansijski potpomognut od strane donacija Evropske agencije za rekonstrukciju i kredita Svetske banke.

Republički zavod za tržište rada je utvrdio da su aktivne mere politike tržišta rada doprinele značajnom povećanju broja zaposlenih u prethodnoj godini, a tokom ove godine se očekuje da će biti zaposleno oko 100.000 pojedinaca više nego prošle godine.

Prilagođavanje nivoa plata – je drugi aspekt fleksibilnosti tržišta rada. Fleksibilnost plata (zarada) je sada u rukama kolektivnog pregovaranja. Naspram prethodnog sistema, Zakon jedino obezbeđuje okvir kolektivnog ugovora, a specifičnosti vezane za kolektivne ugovore se ostavljaju na odluku sindikata i zaposlenih. Prema Zakonu o radu (član 84) minimalna zarada se određuje sporazumom između Vlade republike Srbije, predstavnika sindikata i predstavnika unije poslodavaca, na teritoriji republike Srbije. Tekuća minimalna zarada je određena u julu 2002. godine, za period jul-december 2002, i sledeće strane su bile uključene u pregovore: sindikat “Nezavisnost”, Asocijacija slobodnih i nezavisnih sindikata, Asocijacija sindikata Srbije, Unija poslodavaca Srbije i predstavnici republičkom ministarstva finansija i ekonomije, republičkog ministarstva za socijalna pitanja i Ministarstvo privredu i privatizaciju. Postignut je sporazum i nivo minimalne zarade je uspostavljen na neto iznos od 22.5 dinara po satu. Ovaj iznos je uvećan za nivo poreza na dohodak i doprinose koji su određeni zakonom. U poređenju sa periodom od januara do juna 2002. godine, minimalna zarada je uvećana za 21.88 procenata. Mesečna minimalna zarada (neto) koji zaposleni nosi kući, bazirana na 174 radna časa, iznosi 3915 dinara, što u poređenju sa prosečnom neto zaradom u Republici (prema poslednjim podacima, 8.635 dinara) predstavlja 45.3 procenta. Minimalna zarada je utvrđena u odnosu na broj radnih časova pri punom radnom vremenu i postignutoj standardnoj efikasnosti.

Najznačajnija promena jeste konstituisanje Socio-ekonomskog saveta čime je stvorena osnova za socijalni dijalog između Države, Sindikata i Zaposlenih. Iskustava drugih zemalja su pokazala da uticaj kolektivnog pregovaranja na nivo zarada zavisi pre svega od stepena koordinacije između različitih sindikata i organizacija poslodavaca, kao i srazmere u kojoj je država uključena u proces

pregovaranja. Ovaj uticaj zavisi i od toga koliko su sindikati u mogućnosti da koriste socijalne i društvene pritiske⁷. Takođe, u većini Evropskih zemalja, sa izuzetkom Velike Britanije, sindikati imaju značajnu ulogu u determinisanju nivoa zarada, pa čak i u situacijama u kojima je broj radnika koji su uključeni u sindikate nizak, sporazumi koji se donose pod okriljem kolektivnog pregovaranja mogu se proširiti i na ne sindikalne članove, pokrivajući na taj način veći deo radne snage.

Pored Zakona o radu, očekuje se nacrt Zakona o zapošljavanju - kreira uslove za stvaranje novih mogućnosti zapošljavanja i omogućuje finansijsku sigurnost onih koji su privremeno ostali bez posla.

Nacrt Zakona o zdravstveno zaštiti zaposlenih koji je u skladu sa visokim evropskim standardima je pripremljen a nacrt Zakona o zapošljavanju invalida je u pripremi.

Socijalno ekonomska stabilnost

Siromaštvo⁸ – U poslednjih deset godina kao rezultat političke i ekonomske krize je zabeležen je dramatičan porast siromaštva u Srbiji. Broj siromašnih se povećao za dva i po puta i povećava se broj siromašnih koji živi na samoj granici linije siromaštva. Broj siromašnih se povećao kao rezultat društvene izolacije, dostupnosti javnih uslugama, mogućnostima i tržištima, diskriminacije, itd.

Raspoloživi statistički podaci ukazuju da u proseku jedna trećina stanovnika u Srbiji živi u siromaštvu, definisanom po nacionalnim kriterijumima, sa dohotkom manjim od 30 dolara na mesečnoj osnovi, a 18 procenata živi u uslovima absolutnog siromaštva za mesečnim dohotkom od svega 20 dolara. Postoji veliki rizik da će se broj siromašnih (one kategorije stanovništva koje žive na samoj granici linije siromaštva) povećati kao rezultat niskih zarada, penzija i socijalnih doprinosa, zajedno sa relativno malim budžetskim mogućnostima i cenovnom liberalizacijom. Pored ovoga, kao što je već ranije spomenuto, proces prestrukturiranja privrede dovodi do dnevnog povećanja broja nezaposlenih.

Strategija smanjenja siromaštva u Srbiji (PRSP) – Vlada republike Srbije priprema strategiju za smanjenja siromaštva koja će dati podršku prestrukturiranju privrede i novim mogućnostima zapošljavanja posebno kroz razvoj sektora malih i srednjih preduzeća. Drugi cilj bi bio povećanje fondova za socijalne programe, posebno za programe prekvalifikacije radne snage.

PRSP strategija bi stoga trebala da pokrije sledeća tri područja. *Prva mogućnost* jeste kreiranje novih mogućnosti zapošljavanja i stimulisanje privrednog rasta. Ciljna grupa bi bilo celokupno stanovništvo, ali sa specifičnim fokusom na pojedince koji su izgubili zaposlenje ili one koji pripadaju nižim dohodnim grupama.

⁷ "Labor, Employment and Social Policies in the EU Enlargement Process – Changing perspectives and Policy Options", Bernard Funck, Lodovico Pizzati, World Bank, 2001.

⁸ Interim Strategije za smanjenje siromaštva u republici Srbiji

Specifične mere bi uključile programe prekvalifikacija i pomoć u traženju zaposlenja. *Druga mera* bi bila orijentisana ka prevenciji daljeg osiromašenja imajući u vidu da postoji značajan broj viškova zaposlenih radnika u društvenim preduzećima koja će u budućnosti biti prestruktuirana i privatizovana (procenjen broj viška zaposlen oko 500.000). Preventivne mere bi uključile kreiranje dodatnih proizvodnih kapaciteta i razvoj MSP, kao i obezbeđenje socijalnih paketa koji bi uključili i tehničku prekvalifikaciju. *Treća mera* bi bila orijentisana ka standardnim merama socijalne politike imajući u vidu mere bolje socijalne zaštite, obrazovanja, zdravstvene zaštite kao i mogućnosti kreiranja novih mogućnosti zapošljavanja koje bi smanjile društvenu izopštenost. Ciljna grupa bi bila siromašne i ugrožene kategorije stanovnika.

Došlo se do zaključka da bi razvoj socijalnog dijaloga u značajnoj meri doprineo smanjenju siromaštva u Srbiji.

Životni standard – prosečna neto plata je zabeležila porast od 3.6 puta u prethodne dve godine, od 2.576 dinara u septembru 2000 na 9342 dinara u septembru 2002. godine. Zatim, realne zarade su takođe pokazale porast, time ukazujući na porast kupovne moći stanovništva i životnog standarda. Najočigledniji indikator jeste broj plata koji je neophodan da se pokrije vrednost potrošačke korpe. Na primer, u septembru 2000. godine, za pokriće potrošačke korpe četvoročlane porodice je bilo neophodno 6.69 plata, za razliku od septembra 2002. godine sa svega 1.72 prosečne plate.

Zarade prema privrednim aktivnostima – Podaci ukazuju da je od stabilizacije u 1994. godini došlo do povećanja nominalne vrednosti prosečne neto zarade u republici Srbiji, u svim granama. Međutim, i dalje se najveće neto zarade u 2000. godini nalazi u oblastima šumarstva (42 procenta iznad proseka), komercijalne/finansijske usluge (41 procenat iznad proseka), javni sektor (33 procenta iznad proseka) i saobraćaj i komunikacije (29 procenata iznad proseka). Ukupan broj zaposlenih u oblastima sa zaradama koje se nalaze iznad proseka iznosi svega 19 procenata, u poređenju sa brojem zaposlenih koji pokrivaju oblasti koji imaju zarade ispod proseka privrede, i to 41 procenat; razlika od 40 procenata otpada na sektor industrije koji ima zarade na nivou proseka privrede Srbije.

GLOBALNO DRUŠTVENO OKRUŽENJE KAO OSNOVA SOCIJALNOG DIJALOGA

Aktuelni institucionalni okvir

Normativni model modernog društva u najkraćim potezima se ogleda kroz paradigmu dva skupa institucija koji jedan drugi dopunjuju i nadograđuju. To su institucije koje regulišu javnu i privatnu sferu, odnosno pravne i tržišne institucije. Prvi tip ustanova daju opšte norme ili pravila kako se odvija političko nadmetanje, donose odluke od opšteg važenja, sankcionišu ugovorne obaveze, obezbeđuju individualna i kolektivna prava. Tržišne institucije bi trebalo da obezbede uslove za ekonomsko poslovanje na najracionalniji način, odnosno za maksimalno korišćenje raspoloživih privrednih resursa. Kako je dosadašnje iskustvo pokazalo konkurencija i privatna inicijativa pokazali su se kao mehanizmi koji obezbeđuju ovu racionalnost, ali samo pod uslovom da postoji povoljan pravno-institucionalni okvir. Pretpostavka funkcionisanja modernog društva takođe pretpostavlja veliki stepen uključenosti u međunarodne institucije, što podrazumeva prihvatanje i sprovođenje opštih normi i standarda koji važe u razvijenom svetu. To se pre svega odnosi na pristup finansijskim institucijama, kao i na međunarodne ugovore i povinovanje važećim tehničkim standardima. Izgradnja modernog društva načelno pretpostavlja političku i ekonomsku stabilnost, ili u najmanju ruku realne pretpostavke da se do nje može doći kroz funkcionisanje postojećeg političkog i ekonomskog okvira. U najmanju ruku te pretpostavke počivaju na političkom koncenzusu da takvom cilju treba težiti, kao i slaganje o osnovnim strateškim potezima, na jednoj strani, kao i volji moćnih međunarodnih institucija da delotvorno podrže ovakav program.

Kada je reč o Srbiji očigledno da je reč o velikom deficitu pretpostavki za uklapanje u pomenutu paradigmu. Prvo Srbija nema niti jasno definisane granice (Kosovo je samo nominalno unutar Srbije, a faktički međunarodni protektorat sa

velikim izgledima da dobije pun politički suverenitet). Drugo Srbija je članica gotovo fiktivnog saveza sa Crnom Gorom, iz čega sledi niz loših posledica. Navešćemo neke od njih: (a) ona izdržava skupu saveznu administraciju, koja ni na koji način ne obezbeđuje aktualnu crnogorsku vlast. Građani Srbije tako preko taksi koje pune kasu saveznog budžeta, plaća ne samo poslanike iz Crne Gore (zagovornike kvazi-zajedničke države), koji svojim ucenjivačkim odlukama otežavaju rad vlade čiji su koalicioni partner, nego i izdržavaju 25 ambasada koje predvode kadrovi iz ove republike. S druge strane aktualne crnogorske vlasti faktički ne priznaju zajedničku državu i vode samostalnu spoljnu i unutrašnju politiku. Primera radi, nije poznato da je ijedna crnogorska delegacija za vreme boravka u inostranstvu u zadnjih nekoliko godina koristila neku od jugoslovenskih ambasada prilikom tih poseta. U tom smislu Srbija je talac dve skupe političke fikcije: (a) da je u njenom interesu da zadrži teritoriju Kosova na kojoj gotovo ne žive građani koji se izjašnjavaju kao pripadnici srpske države, teritoriju koju je međunarodna zajednica od nje otuđila; (b) da će u Crnoj Gori pre ili kasnije pobediti politička opcija koja je za očuvanje Jugoslavije. Potrebno je dodati da je u oba slučaja međunarodna zajednica u mnogo čemu nametnula ovakvu situaciju. Prvo, Kosovo je okupirano od strane međunarodnih snaga, uspostavljena je neka vrsta protektorata, s tim što je ono i dalje ostalo formalno u okviru Srbije. Čak i kada bi vlast u Srbiji želela da se liši tog dela teritorije ona to ne bi mogla da učini. Crna Gora je u vreme vlasti Slobodana Miloševića sistemom velikih donacija od strane zapadnih zemalja i favorizovanjem indepentističke ideologije „pripremana“ za otepljenje. Tako su se u jednom momentu poklopile ambicije Mila Đukanovića da se ogradi od pogubne Miloševićeve politike (što je bio racionalan potez i za njega i za Crnu Goru), i interesa međunarodne zajednice da se Milošević što više oslabi. Jednom pokrenuta ideja za nezavisnu Crnu Goru, nastavila je svoju jaku inerciju i nakon pada Miloševićevog režima i izgledalo je da je razlaz neminovan. Evropska unija je presekla ideju o referendumu za potpuni suverenitet Crne Gore, time što je nametnula da Srbija i Crna Gora donesu Ustavnu povelju o privremenom državnom savezu, u kome bi samo niz funkcija (pet ministarstava) bio zajednički, dok bi u osnovi obe članice vodile samostalnu egzistenciju (primera radi, čak bi paralelno egzistirale dve valute, dinar u Srbiji i evro u Crnoj Gori. U kojoj meri će novi oblik državnog uređenja smanjiti budžetska davanja građana Srbije, i kako će taj savez funkcionisati, ostaje da vidimo u skoroj budućnosti).

Ako se pomenuta nerešena pitanja ostave po strani, i posmatra međunarodno okruženje, već površan pogled ukazuje na to da je Srbija (još uvek Jugoslavija) uglavnom isključena iz mnogih vitalnih međunarodnih institucija, osim onih prema kojima ima finansijske i političke obaveze. Sankcije međunarodne zajednice su ukinute, ali nije ratifikovan gotovo nijedan sporazum koji je prethodna Jugoslavija imala sa zapadnoevropskim zemljama, kao i sa velikim brojem drugih zemalja. Srbija je suštinski i dalje pod režimom prećutne izolacije, što je nepovoljna pretpostavka za njen ekonomski oporavak. To nije ni malo čudno, s obzirom da je ona u poslednjoj dekadi smatrana glavnim remetilačkim faktorom na Balkanu.

Pogubna Miloševićeva politika dovela ju je u položaj takve izolacije u kakvom nije bila nikada u svojoj istoriji. U tom smislu inercija međunarodnih institucija je isto tako velika, i jednom eliminisana država iz međunarodnog okvira se sporo i polako vraća u svet. Ma koliko nova vlast u SRJ i Srbiji želela brz povratak u ove institucije, očigledno je da se pred nju postavlja niz uslova koja ona mora da ispuni, da bi povratila izgubljeno poverenje. Pre svega reč je o poštovanju Haškog suda (u čemu se vlada SRJ nije baš mnogo istakla), zatim priznavanju i uspostavljanju dobrih odnosa sa bivšim republikama SFRJ, itd.

Da se ne bi stekao pogrešan utisak, potrebno je napomenuti da je Jugoslavija (a samim tim i Srbija) vraćena u ključne međunarodne institucije, bez kojih je gotovo nezamisliva egzistencija u modernom okruženju – Ujedinjene Nacije, Međunarodni Monetarni Fond, Interpol, otvorena su joj vrata u Savetu Evrope i Svetskoj Banci, itd. Ovaj „povratak u normalnost“ se ogleda i u poseti velikog broja stranih delegacija Beogradu, kao i otvaranju niza respektabilnih stranih banaka. Doduše, one se za sada uglavnom bave prikupljanjem devizne štednje građana Srbije i tek u začetku davanjem kredita malim preduzećima. Možda je najznačajnija činjenica to da su velike osiguravajuće kuće (na primer Hermes) po prvi put počele da daju garancije za poslovanje stranih firmi u Srbiji, što je jasan znak da su se stekli dovoljni uslovi da se ona krene u pravi privredni oporavak.

Ako se za trenutak zanemare pomenuta dva važna aspekta (nedefinisana državnog statusa, sporo vraćanje u međunarodne institucije), potrebno je videti u kojoj meri je Srbija osposobljena da se uklopi u pomenute dve paradigme? Odnosno, šta ona čini u procesu vlastite modernizacije i rešavanju akutnih problema koji je pritiskaju?

Pravne institucije

Još ne postoji koherentan skup zakonskih normi koji regulišu vitalne odnose u društvu. Prvo potreban je novi i savezni i republički Ustav. Bez ovog osnovnog pravnog akta pomalo je smešno sprovesti temeljne reforme društva, zato što nije uspostavljena hijerarhija pravnih normi, gde jedne prirodno proističu iz drugih. Interesantno je da je i na republičkom i saveznom nivou donošen čitav niz zakona i pod-zakonskih akata, ali se pre čini da je reč o iznudicama dana nego o osmišljenoj zakonodavnoj delatnosti. Očigledno je i to da je postojala nezdrava konkurencija savezne i republičke vlasti, koja je usporila rad republičke vlade (dok se savezna vlada nalazi pred raspuštanjem i pred izborima u novoj zajednici država), kao i dupliranje zakonskih akata i rešenja. Možemo se samo nadati da će novi državni savez jasno odvojiti ingerencije saveznih i republičkih vlasti, i da će se Srbija konstituisati kao država u kojoj će se na nedvosmislen način utvrditi pravni instrumenti za njeno efikasno funkcionisanje.

Nemoguće je zamisliti funkcionisanje države bez efikasnog sudskog aparata. Ni Jugoslavija ni Srbija takav aparat ne poseduje. Reforme bilo koje vrste

su nezamislive bez reforme sudstva – kako u uspostavljanju jasne subordinacije zakona, tako i u kadrovskom pogledu. To znači da se supstantivno moraju menjati zakoni (ambivalentnost sadržana u tekstu zakona je bila endemska boljka koja je decenijama vladala našim pravosuđem), kao i procedure u donošenju i sprovođenju sudskih odluka. Najveći broj pravnih akata je neadekvatna mešavina zakona tri sistema: samoupravnog, mилошевиćevoг i sadašnjeg sistema. Njihova ključna osobina je dvosmislenost i nepreciznost, što za posledicu nosi veliki stepen arbitrarnosti. Na neki način takav system je pogodovao ranijem poretку i eliti koja ga je predstavljala: sudstvo, kao ni privreda, nisu bili samostalni, već su se nalazili u poretку koji je sličan poretку subordinacija u feudalnom društvenom uređenju. Iz činjenice nesamostalnosti i neefikasnosti sudova slede niz negativnih posledica: (a) u političkoj ravni to se očituje kroz delovanje neformalnih grupa na donošenje sudskih odluka i nepoštovanje hijerarhije sudskih kompetencija; u (b) privrednoj sferi to ima fatalne implikacije po poslovanje preduzeća. Ceo privredni sistem kapitalističke privrede razvijenih zemalja počiva na tome da sudske vlasti sistemom efikasnih sankcija obezbeđuju poštovanje preuzetih obaveza. Kod nas se recidiv socijalističke privrede ogleda u nemogućnosti naplate potraživanja, čime se dovode u pitanje osnovni postulati ekonomskog poslovanja. Štaviše, može se reći da je veliki stepen kriminalizacije društva delom posledica neefikasnosti sudstva. Iznudivanje naplate potraživanja preko kriminalizovanih grupa u velikom stepenu je rezultat neefikasnosti sudskog aparata. Ranija blagonaklonost sudova prema dužnicima (pogotovo kada je reč o društvenim preduzećima) u novim uslovima poslovanja udružila se sa novim stilom poslovanja nekih privatnih preduzetnika koji sistematski koriste slabost sudskog sistema i nesmetano se služe prevarama i utajom poreza.

Na ovo loše stanje u sudstvu nadovezuje se neefikasnost policijskog aparata, koji se u ranijem režimu povezao sa grupama kriminalaca. Sprega političara, policije i kriminala, koja je omogućila nelegalno bogaćenje putem šverca, preprodaje raznih deficitarnih roba i ucena, još uvek predstavlja jedno teško, ali moćno nasleđe prethodnog režima. Veliki broj ubistava u svetu novih bogataša, nepostojanje pravne i imovinske sigurnosti (otmice, ucene, iznudivanja), loše su pretpostavke za normalno funkcionisanje društva. Više je nego očigledno da je oko 100.000 ljudi, koji se prema, navodima policije, bave kriminalnim aktivnostima u Srbiji, faktor sa kojim ovo društvo nije u stanju da na skori rok izađe na kraj. To čini društvo bolesnikom, jer obesmišljava napore poštenja i radinosti, koje čini supstantivni osnov svakog građanskog društva. Sve dok se ne napravi jasna demarkacija između kriminalnih aktivnosti i poštenog rada, dok se ne uvedu oštre i efikasne sankcije prema svakom vidu kriminaliteta i dok se ljudi iz državnog aparata u potpunosti ne distanciraju od ovih podzemnih aktivnosti, nemoguće je očekivati da se započne sa normalnim privrednim aktivnostima. Koliko činjenica neefikasnosti sudskog i policijskog aparata, odnosno postojanje moćne mafije može da odvraća potencijalne strane investitore, ne treba ni pominjati. Nama se čini da je ova namerna kriminalizacija društva (pre svega radi sprovođenja ratne po-

litike) od strane režima Slobodana Miloševića, ujedno i jedna od najtežih posledica njegove vlasti. Dovoljno je samo dopuniti da neslavno mesto pri samom vrhu liste koja govori o stepenu korupcije, Srbiju (Jugoslaviju, odnosno savez država) diskvalifikuje na dugi rok da se približi Evropi.

Tržišne institucije

Privatizacija u Srbija je samo delimično izvršena i to često na neadekvatan način. Danas, nakon 11 godina privatizovano je manje od 10% kapitala nekadašnjeg društvenog vlasništva. Neupitno je da je osnovni cilj privatizacije stvaranje efikasne privrede. U trenutku kada je privatizacija započeta, najpre u vreme vlade SFRJ Ante Markovića, i kasnije u SRJ, preovlađivalo je uverenje da je društvenu svojinu moguće učiniti efikasnijom tako što bi se zaposlenima u preduzećima podelile akcije, tako da bi ona mogla da paralelno funkcioniše sa pravim privatnim preduzećima. Preduzećima je ostavljena sloboda da uđu ili ne uđu u proces privatizacije, odnosno ostavljen je dovoljan dugi rok za takvu odluku. S druge strane, srpska vlada je nacionalizovala najvitalnija društvena preduzeća važna, za funkcionisanje privrede (naftne derivate, elektroprivredu, rudna bogatstva, itd), i na taj način sebi obezbedila finansijski monopol – neposredna posledica toga bilo je uspostavljanje patchwork privrednog sistema u kome paralelno jedan uz drugi funkcionišu različiti vlasnici: državna preduzeća, društvena preduzeća, akcionarska udruženja i privatni preduzetnici. Rešenje o nacionalizaciji ključnih privrednih grana delom se može objasniti i činjenicom da je Srbija od 1991 godina faktički bila u ratu, pa je kontrola vitalnih resursa imala svoje opravdanje. No sam koncept o produktivnoj koegzistenciji različitih tipova vlasničkih odnosa bio je apsurd sa stanovišta efikasne ekonomije. Jednostavno govoreći, to su akteri različitih kompetencija i moći, jedni potpomognuti, a drugi gurnuti od strane državnih službi, što za krajnji ishod ima nemogućnost odvijanja tržišne igre. A gde nema tržišne igre, odnosno neutralnosti države i jednake šansi sudionika u igri, nema ni efikasnog privrednog poslovanja. Uz to treba dodati da je sam proces privatizacije zbog ratnog haosa bio u osnovi blokiran čitavim nizom mera koje su faktički onemogućavale sam proces (zabrana otpuštanja radne snage za vreme trajanja sankcija UN, odliv kapitala iz SRJ, nezainteresovanost stranih partnera za kupovinu firmi, itd.). U svakom slučaju da bi se razumele velika deficijentnost u dobrom tržišnom okviru neophodno je uzeti u obzir da je ratno okruženje Srbiji uticalo na njen zaostatak u procesima tranzicije, odnosno ostavilo mnoge negativne posledice u privrednom poslovanju, u stepenu nezaposlenosti, u pogledu efikasnosti korišćenja raspoloživih resursa, izazvalo gubitak ranijeg tržišta, odliv visoko-kvalifikovane radne snage iz zemlje i sve veće tehnološko zaostajanje. Sve su to činjenice koje se moraju uzeti u obzir prilikom procenjivanja ukupnih tržišnih kapaciteta u Srbiji. Zato smatramo da su osnovni problemi u vezi tržišnih institucija recidivi iz prethodnog perioda, ali i nespremnosti vlade i menadžerskih elita iz prethodnog sistema da se liše beneficija.

Država još uvek vrši veliki stepen regulacije privrednog poslovanja. S jedne strane to je na neki način neophodno, s obzirom da je i dalje najveći broj preduzeća u društvenom ili državnom vlasništvu. Budući da jedan broj preduzeća ima monopolski status (energetika, telekomunikacija, saobraćaj) ne nazire se mogućnost da se država skoro odrekne vlasništva nad njima, premda je poslovanje u državnim preduzećima po pravilu neefikasno, skupo i obavlja se na štetu građana. Međutim, suštinski problem je postojanje ogromnog broja društvenih preduzeća, koja u najvećem broju imaju nagomilane gubitke, zaostalu tehnologiju, višak radnika i administrativnog osoblja, loše upravljačke timove. Pri tome se najviše ističu takozvani „socijalistički dinosurusi“, ogromna preduzeća sa desetinama hiljada radnika, u koje je investiran ogroman društveni kapital i koje nemaju nikavu ekonomsku budućnost u obliku u kojem još uvek postoje. Njihovo restruktuiranje, odnosno zatvaranje velikog broja pogona, privatizacija onih delova koji mogu ekonomski poslovati, odnosno zatvaranje onih proizvodnih linija za koje nema tržišnog opravdanja, hitan je zadatak srpske privrede. Iako sa stanovišta efikasnosti, ona treba da budu prva meta privatizacije, odnosno zatvaranja, takva preduzeća se zbog velikog broja zaposlenih i otpuštanja koje mora da usledi, kao i zbog velikog i moćnog upravljačkog sloja iz prethodne vlasti, najteže restruktuiraju i menjaju svoj vlasnički status. Zato je država i dalje prinuđena da odliva velika finansijska sredstva za očuvanje ovih giganata, očekujući da će zbog skraćenog roka za privatizaciju, sama rukovodstva iznaći neka prihvatljiva i racionalna rešenja, ili da će se njenim posredovanjem pojaviti strani partneri koji bi ih otkupili i investirali sveži kapital, odnosno u najgorem slučaju da će ih tržišna logika prisiliti na bankrot.

Višak regulacije od strane države ogleda se i u izdavanju veliki broj dozvola i licenci, što za posledicu ima begstvo kapitala, visok stepen korupcije i obeshrabrivanje privatnog preduzetništva. Na taj način država na jednoj strani, pokazuje manjak regulative tamo gde je ona neophodno (donošenje sistematskih zakona o poslovanju, garancija izvršavanje obaveza, sigurnost od ucena i pretnji, finansijska kontrola, efikasan sistem informisanja, neutralnost prilikom donošenja opštih normi, itd.), a višak regulative tamo gde to nije nužno (ogroman broj dozvola za poslovanje, veliki doprinosi koji se plaćaju bez obzira na uspešnost ili neuspešnost poslovanja, veliki broj državnih preduzeća koja posluju monopolski, itd.). Sve to govori da mi još uvek imamo skupu, nefleksibilnu, rigidnu i glomaznu državnu mašineriju koja sebe stavlja iznad privrede i koja još uvek nije jeftin i efikasan servis društva. Monetarna politika samo delimično uspeva da obezbedi racionalnost poslovanja preko stabilnog kursa dinara. Na taj način država doduše obezbeđuje punjenje budžetske kase jer su građani prinuđeni da prodaju devize zbog visokih troškova života, kao što daje garancije stranom kapitalu da, ako se on plasira u Srbiji, neće biti obezvređen inflacijom. Međutim precenjeni dinar obeshrabruje svaku izvoznu aktivnost, što je preduslov ravnopravnije trgovine sa inostranstvom. Tako relativno niske carinske stope i „jak“ dinar pogoduje uvoznicima, ali ostaje pitanje da kako pokriti sve veći debalans između uvoza i izvoza. Bez stimulisanja izvoza, a to znači i realnog kursa dinara, nemoguć je oporavak privrede.

Globalno okruženje i mogućnost socijalnog dijaloga

Socijalni dijalog pretpostavlja jasno definisane uloge onih koji u njemu učestvuju. Zbog zakasnele tranzicije mi zapravo imamo partnere, gde jedino predstavnici države imaju manje-više oblikovanu fizionomiju. Poslodavci bi trebalo po pravilu da budu vlasnici sredstava za rad, dakle lica koja suvereno raspolažu imovinom, što kod nas nije slučaj, zato što je imovina još uvek ili državna ili kolektivistička (tako da se radnici, koji su u mnogim slučajevima postali deoničari, pojavljuju u obe uloge – formalnih poslodavaca i zaposlenih), tako da jasno definisanih interesa poslodavaca još nema. Na drugoj strani sindikati, kao treći partner, uglavnom predstavljaju sami sebe, a ne čvrsto formirane strukovne interese zaposlenih. Dva najveća sindikata recidivi su prethodnog perioda proto-socijalističke vladavine: reč je o bivšem državnom sindikatu, koji je predstavljao produženu ruku elite na vlasti da obezbedi socijalni mir i o nezavisnom sindikatu, čija je uloga bila politička mobilizacija s ciljem rušenja režima. Ovim ne podcenjujemo doprinose ovih sindikata u pregovorima za interese zaposlenih, ali je naš stav da tek predstoji formiranje sindikata u novim uslovima, kada će u zemlji preovlađivati privatni poslodavci i kada će se jasno kristalizovati različiti parcijalni i kolektivni interesi onih koji ulaze u najamni odnos.

U našim uslovima država iz više razloga mora ne samo da bude učesnik u socijalnom dijalogu, nego i da ga neprestano inicira. Prvo, država, odnosno vlada, mora da donese sve potrebne zakone da istovremeno obezbedi brz proces privatizacije na jednoj strani, kao i zakone koji se odnose na prava zaposlenih, uslove pregovaranja i garanciju da će se postignuti dogovori poštovati. Dakle, na organima vlasti je da organizuje ambijent u kome bi obe strane u privrednom poslovanju, poslodavci i zaposleni mogli da zadovolje svoje elementarne interese. Drugo, ona ne samo što je sam vlasnik velikog broja preduzeća (pa se samim tim pojavljuje takođe i u ulozi poslodavca), nego zbog zakasnele privatizacije mora da bude posrednik između menadžmenta takozvanih društvenih preduzeća i zaposlenih. Treće, sam proces tranzicije podrazumeva u prvo vreme otpuštanje velikog broja radnika (kako zbog restrukturiranja preduzeća, tako i zbog njihovog zatvaranja), kao i smanjenja društvenog standarda. Najveći broj radnika koji ostaje bez posla bez svoje krivice, mora imati institucionalne garancije i razne vrste pomoći. Garancije se odnose na mogućnost prekvalifikacija, posredovanja državnih agencija u traženju posla, poverenja da će se relativno brzo otvoriti nova radna mesta. Država takođe mora da obezbedi sredstva za socijalno zbrinjavanje onih koji će na duži rok ostati bez posla.

Jasno je da ovu regulativnu funkciju država mora imati privremeno, da se ona ne bi pretvorila u paternalizam iz prošlog perioda kada je država u ime socijalnog mira zapravo kočila efikasno poslovanje (garancijom zadržavanje radnih mesta zaposlenih bez obzira na rezultata poslovanja preduzeća, održavanje relativno visokih plata na štetu investicija, odlaganje procesa privatizacije, oblicima privatizacija gde zaposleni skoro automatski postaju akcionari, čime se agonija neuspelih firmi i dalje nastavlja, socijalno zbrinjavanje fiktivno zaposlenih preko preduzeća,

itd.). Bitno je da vlada nađe u što kraćem roku rešenja za velike socijalističke firme koje prave samo gubitke – da ih restrukturiira i proda strateškim partnerima ili da ih zatvori; kao i da osmisli programe za prekvalifikaciju radne snage i njenu veću mobilnost. Jedino na taj način moguće je stvoriti zdravo jezgro privredne aktivnosti koja je uspešna, koja može da nađe kapital za investicije, a samim tim i za otvaranje novih radnim mesta. Samo zadržava privreda može da apsorbuje radnu snagu i obezbedi povećanje životnog standarda. Protekla decenija je bila decenija odlaganja problema u smislu finansiranje velikih neuspešnih preduzeća, očuvanje viška zaposlenih preko malih nadnica i prećutnog dopuštanja da zaposleni nađu paralelna zanimanja u sferi sive ekonomije. Na taj način su se zapravo na nezdrav način trošila ionako tanka finasijska sredstva. Na drugoj strani, kroz fiktivnu zaposlenost i radu na crno, zaposleni niti su razvijali svest o novim uslovima, niti su bili planski preusmeravani na ona zanimanja i znanja za kojima će postojati potrebe u budućem privrednom okruženju (prekvalifikacija, svest o potrebnoj radnoj disciplini, spremnost na promenu zanimanja i mesta stanovanja).

Sigurno je da postoji čitav niz nepovoljnih faktora, koji će na duži rok uticati na privredni oporavak zemlje, kao i na uspešnost vođenja socijalnog dijaloga. Navešemo neke od njih:

- Socijalna karta Srbije ukazuje na ogromni broj nezaposlenih ili fiktivno zaposlenih lica. To stvara ogroman pritisak na radna mesta, snižava ionako skromne nadnice, i predstavlja faktor velikog rizika za svaku vladu koja bi krenula u korenite i brze reforme (mogućnost socijalnih protesta, inercija u traženju zaposlenja, loša kvalifikaciona struktura nezaposlenih, itd)
- Sindikati su po pravilu rezultat političkih konstrukcija (bivšeg i sadašnjeg režima), i kao takvi neadekvatno zastupaju interese onih na koje se pozivaju. U njima participira relativno mali broj zaposlenih, tako da se njihova legitimnost kao pregovarača često dovodi u pitanje.
- Veliki socijalistički kolektivi su pred kolapsom i zahtevaju otpuštanje veliki broj radnika, što često koriste njihova nekompetentna rukovodstva da podstiču sindikate da se bore protiv privatizacije, koja je jedino u stanju da na duži rok stvori pretpostavke za normalno poslovanje. Na taj način se stvara nezdrava koalicija bivših socijalističkih direktora koji odlažu trenutak privatizacije u želji da sačuvaju svoje beneficirane položaje i zaposlenih koji im u strahu otkaza pružaju podršku.
- Novi privatni poslodavci koriste haotično stanje u društvu da potpuno zanemare svoje obaveze prema zaposlenim (ne uplaćuju dadžbine za njih, često im ne isplaćaju zarađene nadnice, ne obezbeđuju neophodnu zaštitu na radu, itd.) i svojim privilegovanim položajem ne stvaraju ni minimum povoljnog ambijenta za stvaranje udruženja zaposlenih koji bi branila i štitila svoje interese. Drugim rečima na delu je divilji kapitalizam gde su zaposleni bez ikakve zaštite (bilo od strane sindikata, bilo od strane države).

Istovremeno potrebno je prepoznati i pozitivne elemente koji mogu uslediti u procesu tekućih reformi. Navešćemo neke realne mogućnosti:

- U pojedinim preduzećima koja su prošla privatizaciju doći će do značajnih investicija, koje će zahtevati svežu radnu snagu, pa ne samo da neće doći do otpuštanja, već i do povećane tražnje za radnom snagom. Bolje poslovanje značiće i veća primanja zaposlenih.
- Razvoj privatnog sektora će obezbediti da deo viška radne snage iz propalih socijalističkih preduzeća nađe adekvatno zaposlenje. Isto tako on će naterati određeni broj zaposlenih da se prekvalifikuje u skladu sa zanimanjima koji se traže, kao i da prihvate mnogo veću odgovornost u procesu rada.
- Vremenom će doći do razvoja autentične sindikalne svesti, kao i povećanje sindikalnog članstva koje će im time dati veću težinu i snagu u pregovorima. Istovremeno sami sindikati će morati da edukuju svoje pregovaračke timove, da ih specijaliziraju za funkciju koju treba da vrše.
- Država će na jednoj strani morati da ublaži formalni stepen sigurnosti zaposlenih (obaveze poslodavaca u pogledu dadžbina i davanja otpremnine u slučaju da zaposleni izgube posao), ali istovremeno i da obezbedi efikasnu kontrolu i drastične sankcije za poslodavce koji ne ispunjavaju zaključene kolektivne ugovore. To će biti moguće tek kada se iz privrede odstrani takozvano društveno vlasništvo, kada budu jasni titulari, odnosno kada iščezne socijalistička svojina.

Samoupravno nasleđe i iskustvo devedesetih

Jedan od najvećih ideoloških obmana socijalističke Jugoslavije bio je mit o samoupravljanju kao „trećem putu“, koji bi delotvorno da prevaziđe ograničenosti kapitalističke privatno-vlasničke i socijalističke planske privrede. Osnovna inovativna ideja se sastojala u tome da se državna preduzeće osamostale u toj meri da posluju s velikim stepenom samostalnosti, odnosno da se ponašaju kao racionalni privredni subjekti koji raspolažu sredstvima za proizvodnja i po svojoj volji stupaju u transakcione odnose sa drugim takvim subjektima.

U samom začetku bio je to pokušaj da se preduzetnička aktivnost karakteristička za privatno-vlasničke odnose na neki način ubrizga u radne kolektive (zaposleni kao vlasnici sredstava za proizvodnju). Tokom vremena ovaj sistem se „usavršavao“, a da se pri tome neke ključne pretpostavke nisu bitno menjale. Naime, iako je preduzećima bila davana sve veća sloboda (1965. je dozvoljeno preduzećima da odlučuju o korišćenju sredstava za proširenu reprodukciju), državno-partijski organi su ostali u krajnjoj liniji i vlasnici i regulatori privrednih aktivnosti. Ideološki stvoren je mit o uspešnosti samoupravljanja, kako je imenovan ovaj oblik organizovanja proizvodnje, razmene i raspodele. Samoupravljanje je bio hibridan oblik ekonomskog privređivanja gde je partijska država istovremeno nastojala da očuva kolektivističku svojinu, visok stepen regulisanja ekonomskih aktivnosti, uz istovremeno davanje izvesnog stepena privredne autonomije preduzećima i dopuštanju da funkcionišu tržišni odnosi.

Jugoslovenskim ideolozima samoupravljanja stalno je izmicala jedna činjenica, koja se nije nikako uklapala u teorijske postavke marksizma: naime, apriorističko zaključivanje socijalista počivalo je na pretpostavci da će kolektiv delati isto tako racionalno kao i pojedinac (vlasnik preduzeća). Ali, to se nije dogodilo. Samoupravni kolektiv nije taj koji sam osniva preduzeće, već to čini politička vlast ili drugo preduzeće. Samim tim on nema ni odgovornost, za razliku od individualnog preduzetnika koji dobro odmerava okolnosti isplativosti da započne neki posao, i koji snosi stoprocentnu odgovornost od samog početka. Na drugoj strani, radnici zaposleni u samoupravnom preduzeću, budući da ga nisu ni osnovali, i da su se tu zatekli pukom igrom okolnosti, i s obzirom da to preduzeće ne osećaju kao svoje, postupaju racionalno u smislu da teže što većim platama. Oni nisu zainteresovani ni za štednju, ni za investicije, jer su to dugoročni ciljevi (koje može imati samo direktni vlasnik, a ne oni koji su samo zasnovali radni odnos, i mogu ga svakog trenutka prekinuti). Dakle oni nisu prihvatili preduzetničku odgovornost, a same plate su bile nedovoljan stimulans. Zarade su počivale na kriterijumu uravnilovki, a ne radnih učinaka. Radni učinak je zaista mogao da proceni samo individualni kapitalista, a ne kolektiv, gde su druge vrednosti važnije – servilnost, oportunist, itd. Posledica je bila ta da preduzeća nisu odvajala sredstva za nove investicije, pa čak ni za amortizaciju. Sve je išlo na plate. Greške u proizvodnji su pokrивane inflacijom. Sve je to opet stvaralo neprestanu glad za investicijama.

Pokušaji reformi tokom devedesetih godina

Mit o uspešnosti samoupravljanja u ogromnoj meri je usporio i sam proces tranzicije. U svesti državnih službenika to je još uvek bio valjan model privređivanja, koje ne bi trebalo bitno menjati. Mehanizam strategije privatizacije u Srbiji je započet za vreme mandata predsednika savezne vlade Ante Markovića (1989), da bi na bio značajno usporen za vreme Miloševićeve vladavine.

Osnovna mana privatizacije koje je pokrenuo Ante Marković bilo je nedovoljno energično sprovođenje privatizacije društvenih preduzeća. „Jugoslovenski zakon o preduzećima“ iz 1989. još uvek je uveliko robovao konceptu „društvene svojine“. Koncept privatizacije je naime predviđao rok od 5 do 10 godina, ostavljajući veliku slobodu zaposlenima u društvenim firmama kada će da stupe u taj proces. U to vreme, na početku procesa tranzicije u celoj Istočnoj Evropi, kao model privatizacije predlagana je vaučerska i akcionarska privatizacija. Međutim, to nije rešavalo ključni problem: putem vaučerske privatizacije (besplatne podele vaučera zaposlenima) ili prodajom akcija (gde zaposleni dobijaju ogromne popuste i beneficije prilikom kupovanja akcija preduzeća u kome rade), niti se unosi toliko potrebni sveži kapital, niti se zaposleni motivišu da štede i investiraju. Na taj način neuspešna ili polu-uspešna preduzeća i dalje ostaju bez mogućnosti da poboljšaju svoje poslovanje: njihove akcije su male vrednosti i niko ne želi njima da trguje, restrukturiranje preduzeća je suspektno, jer često podrazumeva otpuštanje dela

zaposlenih, što je neizvodljivo jer su zaposleni ujedno formalno i poslodavci, i na kraju, zaposleni kao vlasnici akcija će pre težiti povećanju dohodaka nego štednji i odricanju radi investiranja u nove tehnologije.

Akcionarska privatizacija je na jednoj strani teorijski obezbeđivala brzo ubiranje prihoda od strane države, kao i relativnu široku disperiju vlasništva, kao i brzo oblikovanje upravljačke strukture. Ali, ni nedostaci nisu bili mali, čak se može reći da su preovlađivali.

Vlada Ante Markovića odlučila se za akcionarsku privatizaciju. Započet je veliki zahvat, ali je on praćen nizom nerešenih problema. Pre svega nisu postojali jasni kriterijumi pri evaluaciji vrednosti preduzeća. Tako je veliki društveni kapital otkupljiv gotovo budzašto. Tome je pogodovala i enormno visoka inflacija, tako da su preduzeća prelazila često u ruke menadžerske strukture, a da država nije dobijala za uloženu investiciju gotovo nikakav prihod. Ne samo da je došlo do preslikavanja stare socijalne strukture preduzeća, već se nije ništa bitno nije uglavnom promenilo ni u poslovanju. Ne manji problem ostale su investicije. Da li će zaposleni u preduzeću, sada akcionari, pristati na štednju, i da li su oni sami sposobni da unesu značajniji kapital u preduzeću? Dominacija unutrašnjih investitora, ovako privatizovanih preduzeća, vodi do toga da će zaposlene, kao i ranije, rukovoditi kratkoročni, a ne dugoročni interesi. Dakle, što veće plate, a što manje investicije. Drugo, radnici, i da žele, nemaju novac za investicije.

Svakako jedan od ključnih razloga za relativno slab uspeh započete privatizacije je taj što ključni akteri (političari, socijalistički direktori, zaposleni) nisu shvatali neminovnost takvog procesa. Verovalo se da će muke privrednih giganata proći (to je naročito važno za velike fabrike u Srbiji), da će se novac ponovo štampati i da će se iz državnih i bankarskih fondova pokriti svi gubici. (Oni su delom i bili u pravu, pošto se u vreme Miloševićeve vlade upravo tako nešto i događalo, s tim ishodom što su gubici postali još daleko veći, a plate zaposlenih daleko manje).

Ono što je svakako bilo pozitivno u ekonomskoj politici Ante Markovića bila je stabilizacija dinara i podsticanje privatnog preduzetništva. Iako Ante Marković pripada socijalističkoj školi mišljenja, on je otvaranjem tržišta i olakšavanjem registrovanja privatnih firmi stvorio inicijalnu mogućnost da privatni sektor kompenzuje neuspehe društvenog sektora i privrede. Postojale su nade u ulaganje stranog kapitala, ali je to brzo postalo iluzorno s obzirom na političku nestabilnost i skori raspad zemlje. Doduše, velike devizne rezerve (10 milijardi dolara) i relativno visok društveni standard u Jugoslaviji (oko 3000\$ p.c) davale su teorijsku mogućnost da tranzicija prođe relativno bezbolno (s obzirom da ona nužno uključuje privremeni pad plata i povećanje broja nezaposlenih), ali se politički pluralizam koji se upravo uvodio krajem devedesetih pretvorio u borbu nacionalnih elita za dekomponovanje države.

Paralelno sa pokušajem oblikovanja privrednog ambijenta za proces tranzicije od strane SIV-a, u Srbiji se iskristalisala politička elita koja je kao rešenja problema ponudila novi investicioni ciklus. Umesto svojinskog prestrukturiranja privrede u Srbiji se rukovodeća elita, sastavljena od političara i direktora velikih

državnih i društvenih preduzeća, okrenula starom socijalističkom mitu da investicije rešavaju sve probleme. Dakle tamo gde je trebalo da usledi brza privatizacija, umanjene oporezivanja, podsticanje privatnog preduzetništva, ukidanje kadrovske politike, neefikasno raspolaganje kapacitetima – osvanula je velika politička kampanja s početka izgradnje socijalizma. Drugim rečima usledilo je raspisivanje narodnog zajma, usmeravanje sredstava banaka u programe izgradnje putne infrastrukture, komunikacija i sl. Ovaj projekat se tokom godina potpuno razvodnio, velika sredstva su proćerdana, a ratna magla onemogućila postavljanje pitanja odgovornosti onih koji su ceo ovakav promašen projekt pokrenuli. Može se reći da je ovaj projekat ipak omogućio produžetak održanja privredno-državne nomenklature na vlasti, i za 10 godina uspešno usporio proces tranzicije.

Svojinska transformacija u Srbiji odvijala se na dve ravni. Prva ravan je bilo podržavljenje velikih preduzeća, a drugi privatizacija. Podržavljenje se odvijalo putem pretvaranja društvenih u javna preduzeća, ili prenošenjem u državno vlasništvo preduzeća koja su pretvorena u akcionarska društva. Rezultat ovakvog prestrukturiranja tokom poslednje decenije doveo je do toga da je jedna četvrtina kapitala u privredi u državnim rukama. Šta smo dobili na taj način? Ojačanu državnu regulativu, ogromne državne monopole i smanjenju konkurentnost privrede. Nije potrebno posebno napominjati da su državna preduzeće mnogo manje efikasna od privatnih. Važno je napomenuti da to važi i za najrazvijenije zemlje zapada, koje odlikuje u proseku veoma visoki radni moral i odgovornost. Procene se kreću da su podržavljena preduzeća u Velikoj Britaniji, za vreme vlade laburista, u proseku bila za čitavih 25% manje efikasna od istovetnih privatnih preduzeća. Naime, kada država sebi pribavi pravo da bude ekskluzivni nosilac mnogobrojnih usluga, svi su izgledi da prestane racionalno korišćenje društvenog bogatstva. Usluge koje država počinje da vrši izuzimaju se iz delovanja konkurencije. Kako više ne postoji test tržišta, nema nekog unutrašnjeg imperativa da će takve firme efikasno koristiti povećana sredstva. One mogu uvek da svoje neracionalno poslovanje kompenzuju povećanjem cena, koje će građani morati da plate.

Iako je u Srbiji do 1992 godine 1607 preduzeća pretvoreno u akcionarska društva, ništa se strukturno u njima nije promenilo, budući da je društveni kapital ostao dominantan. Naime, učešće privatnog kapitala u njima iznosi svega 5%: zaposleni i direktori su shvatili da se kroz minimalnu dokapitalizaciju, a bez otkupa društvenog kapitala, može stvoriti preduzeće koje je pod potpunom kontrolom zaposlenih. To je opet omogućilo upravljačkim timovima dobre uslove za pljačku raspoložive imovine: izazivanje namernih stečajeva, prelivanje svih sredstava preduzeća u vlastite džepove i slično. Rezultat je taj što je ogroman broj nekadašnjih društvenih firmi upropašćen iz čega je sledilo i gubljenje ionako slabe vere u privatizaciju kao jedini racionalni model organizovanja privrede. Brzom i efikasnom pljačkom nekadašnje državne imovine, izvršenoj pod Miloševićevim kleptokratskim režimom, usledile su nove i oštre socijalne podele. Statistike govore da se od nekadašnjeg egalitarističkog društva Srbija pretvorila u duboko raslojeno društvo u kome oko 10% ljudi raspolaže gotovo svim bogatstvom. Najgore od

svega je to što ti novi bogataši nisu tradicionalni preduzetnici, već taj kapital najčešće investiraju u različite neproduktivne aktivnosti - uvoz deficitarne robe, sivu ekonomiju, šverc, mešetarenja, itd.

Sumirano u jednoj rečenici, proces privatizacije u vreme režima Slobodana Miloševića mogao bi se moglo jezgrovito opisati kao politika kleptokratije. Veliko je pitanje da li je nova vlast sposobna i spremna da ovu tendenciju zaustavi, ili makar da je donekle ublaži.

Model privatizacije nakon 5-og oktobra 2000

Peti oktobar 2000 godine simbolizuje prvu demokratsku vlast u Srbiji. Vlast udružene opozicije Srbije je sa mnogo entuzijazma započela reformu privrednog sistema, a samim tim i predložila novi model privatizacije. Za razliku od vaučerske i akcionarske privatizacije, ovde je na delu pokušaj da se autsajderskom privatizacijom fabrika obezbedi sveži kapital i potstakne proizvodnja. Očigledno da su učene slabe strane vaučerske i akcionarske privatizacije, koja u poslovanju nije ništa posebno kvalitetno pokrenula. Da se podsetimo šta su bile osnovne mane ovih vidova svojinske transformacije. Vaučerska privatizacija se rukovodila načelom pravednosti: ideja je bila da se građanima besplatno podeli specijalni privatizovani novac (vaučeri), kojima oni kupuju akcije preduzeća. Oni se mogu dati građanima bilo u jednakom ili nejednakom iznosu, prema godinama starosti ili na osnovu radnog staža. Akcionarska privatizacija, odnosno akcionarstvo zaposlenih, predstavlja kombinaciju prodaje akcija preduzeća i besplatne podele akcija zaposlenima. U tom tipu privatizacije odloženo plaćanje je uobičajeno, kako bi se rešio problem nedovoljne kupovne moći zaposlenijih. Akcionarstvom zaposlenih, zapravo se ne menja bitno tip kontrole nad preduzećem – ono ostaje u rukama zaposlenih bar u nekom ograničenom vremenskom roku, odnosno dok se ne ostvari veći promet i koncentracija akcija. Rezultat ovakve privatizacije, međutim, na izvestan rok nažalost ne garantuje i uspešnost poslovanja, iz najmanje dva razloga. Sve dok se ne pojavi dominantan vlasnik (čiji je interes efikasno poslovanje, poslovni rizik i orijentacija na štednju) mnogobrojni vlasnici akcija teško da će se odlučiti za ekonomski rizik ili velike stope investicija, jer im to trenutno nije u interesu. I drugo, u ovom tipu preduzeća moć odlučivanja je previše disperzirana: menadžerski tim, predstavnici akcionara (u ovom slučaju uglavnom zaposlenih), predstavnici drugih fondova. Velika disperzija vlasništva po pravilu dovodi do istih onih efekata i anomalija koju je imala društvena svojina – zaposleni su pasivni akcionari, i niko faktički ne kontroliše i nesmenjuje menadžere (nekadašnje socijalističke direktore).

Uočene slabosti upućuju da je za preduzeće najbolje kada u njemu postoji dominantni vlasnik. To je vlasnik koji poseduje celo preduzeće ili koji ima dovoljno veliko učešće u preduzeću, odnosno poseduje kontrolni paket akcija. Do dominantnog vlasnika firma najjednostavnije dolazi direktnom prodajom preduzeća (dakle, ne putem javnog upisa akcija), ili njegovog znatnog dela jednom kupcu (ili

jednog grupi kupaca). S obzirom da u Srbiji ili nema tako imućnih kupaca, ili da oni koji poseduju kapital ne žele tu i da ga investiraju, kao jedino rešenje (bar za društvene firme koje mogu poslovati uspešno) ostaju stranci, dakle outsajderska privatizacija.

Autsajderska privatizacije ima za polazište liberalnu ideju da je ozdravljenje privrede moguće samo kroz priliv svežeg kapitala i putem poštovanja oštre tržišne konkurencije. Pretpostavka je da uglavnom jedino stranci mogu uneti ovu finansijsku injekciju, odnosno da će oni biti zainteresovani za kupovinu svih onih objekata, koji im na duži ili kraći rok mogu doneti profit. Da bi ovaj tip privatizacije funkcionisao neophodni su zakoni kojima je dopušteno da stranci postanu većinski vlasnici, da mogu slobodno da vrše finansijske transfere, da mogu da samostalno vode politiku zapošljavanja, da se država neće mešati u njihovo poslovanje.

Novi Zakon o privatizaciji, koji je usvojila Skupština Srbije 27. juna 2001, najvećim delom je raskinuo sa radničkim akcionarstvom kao dominantnim modelom privatizacije. Prodaja većinskog kapitala preduzeća putem javnih konkursa je osnovni cilj. Ovakav model privatizacija ograničen je, nažalost, samo na uspešna preduzeća. U osnovi ovakvim licitacijama će biti privatizovana manja preduzeća. Po ovom Zakonu pravo da pokrenu inicijativu za privatizaciju svakog preduzeća imaju uprava preduzeća, vlada i zainteresovani investitor.

Autsajderska privatizacija je suočena sa dva tipa problema. Jedan se odnosi na politički kredibilitet. Vlada koja se zalaže za prodaju preduzeća strancima, može dobiti izgled nekoga ko rasprodaje nacionalnu suverenost. U haotičnom stanju u kome se nalazi Srbija, to nije tako naivna optužba, jer bez nekog, makar i prećutnog koncenzusa u društvu, nemoguće je izvesti uspešnu tranziciju. Druga teškoća se odnosi na tehničke probleme prodaje. Naime ovo je problem složenosti posla i procedure pripremanja preduzeća na prodaju. Tu je reč o proceni vrednosti preduzeća, što je komplikovan i zahtevan posao, pogotovo kada postoje znatni politički i ekonomski rizici.

Agencija za privatizaciju, kao ustanova koju je osnovala Vlada Republike Srbije, vrši procenu vrednosti preduzeća i raspisuje konkurs za prodaju (tenderska prodaja). Za sada, međutim, pokazalo se da su stranci zainteresovani samo za preduzeća koja imaju kratak obrt kapitala (dakle preduzeća, koja iako su obično u dugovima, mogu već pokrivanjem tih dugova i manjim tehnološkim inovacijama uspešno da posluju). Osnovno je pitanje u kojoj će se meri prodajom ovakvih preduzeća povećati upliv svežeg novca, i da li će se na taj način samo otuđiti ono jedino što sada može uspešno ekonomski posluje. Apсурd je u tome što građani Srbije imaju u svojim slamaricama oko 4,5 milijardi dolara (što je postalo evidentno tokom zamene nemačkim maraka u evre početkom 2002 godine), a da se on ne ulaže niti u akcije niti u kupovinu ovakvih firmi. Dakle, relativno veliki kapital u zemlji postoji, ali građani nigde ne vide izvesnost ulaganja, tako da on ostaje neaktiviran.

Izvesno je da prodaja preduzeća stranom investitoru ima za cilj dobro upravljanje, rekaptalizaciju preduzeća, proširenje poslova, reorganizaciju, jačanje

discipline, više preduzetništva. Međutim, ne treba zaboraviti, a iskustva drugih zemalja u tranziciji to govore, ovaj tip privatizacije nosi i različite rizike. Pre svega reč je o mešetarenju da se jakim početnim investicijama digne vrednost akcija, one skupo prodaju, a zatim izazove nagli bankrot. Isto tako da strani preduzimači ispoštuju propis o neotpuštanju radnika tokom prve tri godine, a zatim, oslobođeni obaveze, prepolove broj zaposlenih, i slično. Bilo kako bilo, neophodno je uključivanje stranog kapitala, pa i stranih iskustava i znanja u našu privredu, s tim što se i preko negativnih, kao i preko pozitivnih iskustava, može mnogo toga naučiti.

Autsajderska privatizacija je započela u Srbiji, ona bi trebalo da pruži impuls proizvodnji. Srpska Vlada je oglasila da je ona zainteresovana na prodaju 150 vrednijih preduzeća i to stranim investitorima. U Srbiji ima oko 6.000 srednjih i manjih društvenih preduzeća. Procena je da se oko polovine može privatizovati, a dok drugoj polovini sledi bankrotstvo. Međutim glavni problem ostaje šta raditi sa neuspešnim socijalističkim privrednim gigatima. Ovi nekadašnji kolosi srpske privrede stvaraju najveće finansijske dubioze na jednoj strani, kao i najveći broj potencijalno otpuštenih radnika, na drugoj. U pogledu njih puno je govora o restrukturiranju, samo s obzirom da je u njima tehnologija zastarela, proizvodnja uglavnom stoji, a nekadašnja tržišta izgledaju nepovratno izgubljena, pitanje je ko to može da izvede i po koju cenu. Potsetimo se privatizacije u bivšoj istočnoj Nemačkoj. Uspešna preduzeća (oko 30%) su odmah prodana zainteresovanima, druga trećina je restrukturirana uz ogromne troškove i privatizovana, dok je ostatak nepovratno zavravljen. Samo treba utvrditi gde ovi kolosi socijalizma zaista spadaju.

Učesnici socijalnog dijaloga

Ideja bilo kog društvenog dijaloga počiva na uverenju da u modernom društvu više nema epohalnih dilema u pogledu osnovnih vrednosti. To znači da postoji takav institucionalni sklop koji obezbeđuje elementarni koncenzus o tome da se promene u društvu mogu i treba ostvariti putem reformi, odnosno da postoje takve aksiomatske vrednosti koje su nesporne. U te vrednosti spadaju demokratske procedure u izboru vlasti, neprikosnovenost subjektivnih prava, nepovredivost privatnog vlasništva, sloboda političkog i sindikalnog organizovanja i okupljanja, sloboda informacija, poštovanje preuzetih ugovornih obaveza i slično. Ako bi se tražila filozofska formula koja izražava ideju socijalnog dijaloga onda je to *friendly-hostile relationship* (prijateljsko-neprijateljski odnos) Učesnici socijalnog dijaloga brane svoje vlastite interese preko dijaloške forme koja se može opisati kao *bargaining* – cenjanje: cilj dijaloga je kompromis koji na izvestan način zadovoljava sve strane u sporu.

Osnovno pitanje glasi: „Da li je Srbija stekla stepen političke zrelosti koje bi garantovale da je ovakav tip socijalnog dijaloga moguć?“ Pretpostavka od koje polazimo jeste da su sva tri učesnika u socijalnom dijalogu (vlada, sindikati i poslodavci) postigla dovoljnu sposobnost i autoritet da ovakav dijalog vode i da on

donese dobre rezultate. To praktično znači postaviti važno pitanje da li oni prihvataju pravila igre, odnosno da li među njima postoji jasan koncenzus šta je dopušteno, a šta nedopušteno činiti? Ako pravila igre nisu jasna i prihvaćena, socijalni dijalog gubi funkciju. Ne manje važno pitanje je kakve su realne pozicija onih koji u ovom dijalogu učestvuju, odnosno da li neko tu ima privilegovan položaj i da li je takav položaj održiv za ostale učesnike.

Pre nego što uđemo u pomenutu problematiku neophodno je podsetiti kakvo je bilo socijalističko nasleđe prethodnog perioda u vezi sa nekim ključnih pitanjima koji socijalni dijalog treba da reši. Pre svega kakav je bio kriterijum alokacije radne snage? Tržište u pravom smislu nije postojalo, pa nije ni moglo svojim spontanom dejstvom da alocira resurse. Samim tim opstajali su neekonomski kriterijumi pri odabiranju novih radnika, kao što su neekonomski kriterijumi odlučivali i o alokaciji fabrika. Prirodno onda da ni zarada nije bila rezultat tražnje za određenim profilom radnika, kao ni trenutne raspoloživosti. Kako nije postojao mehanizam konkurencije, kao i spoljašnje prinude na radnike da povećavaju svoju efikasnost, fabrike su zapošljavale mnogo više radne snage nego što bi to bilo moguće (i potrebno) u kapitalističkoj privredi. Na taj način je pored problema nezaposlenosti (koji je najvećim delom nastojao kao rezultat migracije sa sela u gradove), nastao i problem prezaposlenosti, koja postoji sve do danas. Ekonomska procena glasi da jugoslovenski radnik u proseku radi efektivno samo trećinu svog radnog vremena. S druge strane, radnici kao deklarativni vlasnici fabrike, nisu mogli faktički biti otpušteni. Tako je oblikovan sindrom izuzetne zaštićenosti radnika od gubitka posla, bez obzira na potrebe firme za takvim radom. Sindikat, koji je najčešće bio transmisija političke vlasti, imao je u socijalističkom zakonodavstvu jako oružje protiv otpuštanja radnika sa posla. Isto tako ni plata nije izražavala stvarnu zaradu u smislu postignutih ekonomskih efekata preduzeća.

Početak devedesetih u Srbiji je usvojen novi Ustav, čime je formalno otvoren prostor za uspostavljanje demokratskih dijaloških formi u sferi politike, kao i oblikovanje tržišne privrede. Međutim kako se tadašnja politička elita nije odlučila za radikalnu promenu privrednog sistema (ostala je uglavnom ista vlasnička struktura), samim tim su i norme vezane za zapošljavanje i zarade ostale slične¹.

Osnov regulative koji ima fundamentalnu važnost za mogućnost socijalnog dijaloga čine nekoliko pravnih akata: Zakon o radnim odnosima, Opšti kolektivni ugovor, Zakon o zapošljavanju i ostvarivanju prava nezaposlenih lica, Pravilnik o arbitraži za radne sporove, Zakon o štrajku.

Sindikatom je zakonskim rešenjem omogućena autonomija. Naime utvrđena su tri grupe kolektivnih prava: pravo i sloboda sindikalnog organizovanja i delovanja, pravo na kolektivno pregovaranje kolektivnih ugovora, kao i pravo na štrajk. To znači da kolektivni ugovori postoje već više od deset godina. Glavna karakteristika kolektivnih ugovora se ogleda u dobrovoljnosti i slobodi u pregovaranju i zaključivanju ugovora, njihova obuhvatnost u važenju, kao i reprezentativnost učesnika u procesu njihovog zaključivanja. Sklapanje ugovora je bilo

ostavljeno na slobodu reprezentativnim sindikatima i predstavnicima poslodavaca. Ko je reprezentativna sindikalna organizacija? Ona koja je registrovana kod nadležnog organa, a u kojoj je učlanjena većina zaposlenih koji su sindikalno organizovani. Sam kolektivni ugovor ne može da sadrži odredbe kojima su data manja prava od onih koji su utvrđeni osnovnim aktom (Zakonom o radnim odnosima).

Postoje opšti i posebni kolektivni ugovori. Opštim kolektivnim ugovorom regulišu se osnovna načela za određivanje zarade zaposlenih, naknadne zarade, ostala primanja i druga prava, obaveze i odgovornosti koji proističu iz rada. Posebni kolektivni ugovori zaključuju se za određene privredne grane, grupe i podgrupe na teritoriji republike i primenjuje se na sve poslodavce i zaposlene u toj grani, grupi ili podgrupi. Posebnim kolektivnim ugovorom određuje se cena rada za najjednostavniji rad i cene rada za tipična radna mesta, i uređuju druga prava, prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa. Pojedinačni kolektivni ugovor zaključuje se kod poslodavca i primenjuje se na sve zaposlene kod poslodavca.

U novom Zakonu o radu izmenjen je kriterijum određivanja reprezentativnosti poslodavca i sindikata. Reprezentativnim udruženjem poslodavaca smatra se udruženje poslodavaca u koje je učlanjena većina poslodavaca u skladu sa opštim aktom udruženja. Za više nivoe kolektivnih ugovora reprezentativnim se smatra sindikat u koji je učlanjeno najmanje 10% zaposlenih u grani ili delatnosti za koju se zaključuje kolektivni ugovor. S obzirom na činjenicu da u Srbiji postoji veliki broj sindikata, a da je članstvo srazmerno malobrojno moguće je pretpostaviti da će se ugovori uglavnom zaključivati na nivou privredne grane. Reprezentativnim sindikatima za zaoključivanje kolektivnog ugovora kod poslodavca smatraju se oni sindikati koji učlanjuju najmanje 15% zaposlenih kod poslodavca. Ukoliko nijedan od sindikata ne ispunjava te uslove, sindikati mogu sklopiti sporazum o udruživanju radi učestvovanja u zaključenju kolektivnog ugovora. Kod poslodavca kod koga nije zaključen kolektivni ugovor, a ima najmanje 15 zaposlenih, prava po osnovu rada se utvrđuju pravilnikom o radu ili ugovorom o radu. Ovaj pravilnik donosi poslodavac, međutim sam predlog pravilnika on je dužan da dostavi sindikatu u preduzeću. Ako takav sindikat nije formiran onda on taj predlog mora dostaviti sindikatu koji je potpisnik granskog kolektivnog ugovora.²

Može se postaviti pitanje kakva su dosadašnja iskustva u kolektivnom pregovaranju. Najkraći odgovor bio bi – simulacija. Razlog tome što je uspostavljena jedna institucija iz tržišnih privreda u objektivno različitom ambijentu. Naime, tek u privatizovanoj privredi u pregovorima će se pojaviti pravi poslodavci (ovde su to često delegirani predstavnici države, s obzirom na činjenicu da zapravo reprezentuju državno ili društveno vlasništvo), odnosno pravi sindikalni predstavnici. Do sada su glavni pregovarači bili Vlada i Privredna komora. Treba podsetiti da prema važećem kolektivnom ugovoru poslodavac može da bude preduzeće ili druge organizacije koje obavljaju neku delatnost javnih službi, strano predstavništvo i slično. Poslodavci se smatraju i organi teritorijalne autonomije ili samouprave. Šta je posledica neadekvatnog tržišnog okvira za socijalni dijalog? Pre svega to što je vlasništvo locirano u društvenim preduzećima, a ta društvena preduzeća uglavnom ne posluje p

o principima tržišne logike. S druge strane ona zapošljavaju većinu radne snage (od čega su veliki broj radnika višak). To znači da najveći broj onih koji učestvuju u socijalnom dijalogu zapravo predstavljaju nekompetentnog pregovarača. Kompetentan pregovarač u ulozi poslodavca može biti samo onaj ko uspešno posluje, koji izražava tražnju za određenim kvalifikovanim strukturama radnika i koji u principu može u skorij budućnosti da otvori nova radna mesta.

S druge strane, privatni sektor, koji je u ofanzivi, koji je mnogo bolje organizovan i tržišno orijentisan uglavnom funkcioniše u sferi sivog tržišta rada, dakle u neznatnom obimu se pojavljuje kao pregovarač. To znači da veliki deo našeg privatnog sektora obavlja svoje delatnosti van bilo kakvih institucija i pravila, što je takođe neodrživo. Tek njegovim punim uključivanjem u regularno tržište rada i u pregovaračke procese došlo bi do pozitivnih efekata i stvarnog funkcionisanja institucija socijalnog dijaloga.

Koliko je to važno može se videti ako se pogledaju statistike o zapošljavanju. Ukupna zaposlenost u privatnom sektoru iznosi već 23,9%. Za razliku od društvenog sektora ovde po svoj prilici broj zaposlenih odgovara stvarnim potrebama preduzeća. Potsetimo se da u Srbiji postoji ogromna prikrivena nezaposlenost. Naime ako se zna da je tokom poslednjih deset godina pad društvenog proizvoda bio 45,6% u odnosu na 1991, dok je stopa nezaposlenosti opala samo za 14,6%.³

Ta očigledna diskrepancija između relane potrebe za radom i prikrivena nezaposlenost oko trećine formalno zaposlenih počivala je najvećim delom na želji vlasti da se izbegnu socijalni nemiri. Umesto otpuštanja imali smo na delu veliki pad realnih zarada, povećanje broja zaposlenih na plaćenom ili neplaćenom odsustvu, povećano penzionisanje i učešće zaposlenih na neformalnom tržištu rada (siva ekonomija). Pored očuvanja socijalnog mira jedan od važnih razloga zašto u preduzećima sa smanjenom proizvodnjom, ili potpuno bez proizvodnje, nije došlo do otpuštanja radnika jeste i visoka zaštita zaposlenih. Naime visoki troškovi oslobađanja od viškova radne snage padaju po zakonskim rešenjima na teret preduzeća, koja su i sama u lošoj ekonomskoj situaciji.

Na izvestan način to stanje je pogodovalo širenju sive ekonomije. Višak zaposlenih je često koristio to što je imao obezbeđeno zdravstveno i socijalno osiguranje na poslu u društvenim firmama, a u vreme plaćenog ili neplaćenog odsustva (što traje godinama) mogao je da po skromnim nadnicama radi u neformalnom sektoru. Tako imamo još jedan naš neobičan paradoks – formalno zaposleni vrše pritisak na neformalnom tržištu rada i predstavljaju glavnu konkurenciju onima koji su bez posla. Na taj način formalno tržište rada postaje po svemu po strani, dok se glavni tokovi alokacije radne snage vrši u svojoj ekonomiji, na neformalnom tržištu rada. Ove činjenice se moraju uzeti u obzir, da bi se pokazalo u kojoj meri je naša situacija na tržištu rada osobena i u kojoj meri formalna institucionalna rešenja potencijalnog socijalnog dijaloga ne pokrivaju na adekvatan način ogromni broj stvarnih aktera u proizvodnji i raspodeli.

Kod nas postoje rigidna zakonska rešenja koja ovaj problem ne samo da nisu u stanju da reše, već ga velikim delom i stvaraju. To nije ni malo slučajno i

predstavlja refleks nekadašnjeg administriranja privredom. Primer su nestandardni oblici zapošljavanja, koji omogućuju fleksibilno korišćenje radne snage – rad sa skraćenim radnim vremenom, rad na određeno radno vreme, samozapošljavnje i sl. – za koje naša administracija nema sluha. Kod nas rad sa skraćenim radnim vremenom učestvuje u ukupnoj zaposlenosti samo sa 5%, a na određeno radno vreme samo sa 1%. Štaviše skraćeno radno vreme se po pravilu koristi samo u slučajima invalidnosti. Ako se pogledaju razvijene privrede u svetu i izuzetna fleksibilnost u pogledu formi zapošljavanja, onda ćemo se ponovo uveriti koliko naša regulativa počiva na jednom apriorizmu nasleđenu iz rigidnog socijalizma, a ne na pozitivnim iskustvima iz prakse, gde se zapravo jedna zdrava i logična empirija samo institucionalizuje kroz zakonska rešenja. Procedura i primanja u radni odnos, kao i procedura prilikom otpuštanja, pokazuje preveliku zaštitu radnika u odnosu na poslodavca. To za implikaciju ima dve izuzetno nepovoljne okolnosti u pogledu prestrukturiranja i boljem korišćenju radne snage.

Zašto poslodavci izbegavaju otpuštanje viška zaposlenih (društvena preduzeća), odnosno zašto izbegavaju da prijave zaposlene (privatna preduzeća)? Naime poslodavac je dužan da radnicima za kojima je prestala potreba ponudi neko od sledećih prava:

- odgovarajuće novo radno mesto;
- odgovarajuće radno mesto kod drugog poslodavca;
- prekvalifikaciju i doškolovanje;
- pravo na otkup radnog staža ukoliko mu nedostaje 5 godina radnog staža do penzije;
- jednokratnu isplatu u iznosu od 24-36 zarada zaposlenih u poslednjem kvartalu.

Socijalne posledice ovakve neadekvatne zakonske regulative su:

- Sve ovo prisiljava poslodavce na ilegalne forme zapošljavanja, jer je to daleko isplativije i jednostavnije. To je stimulisalo zapošljavanje u sivoj zoni rada, gde radnici umesto ove maksimalne zaštićenosti koju traži zakonska regulativa, ostaju faktički bez ikakve zaštite.
- Zahtev za potpisivanjem kolektivnog ugovora u sebi sadrži i klauzulu o minimalnoj ceni rada. Ta minimalna cena rada nije rezultat tržišnih faktora već pregovaranja, pri čemu sindikati i država po pravilu utvrđuju minimalnu cenu rada koja je znatno viša od one koje preduzeća mogu da plate. Na taj način i sindikati i država sebi pripisuju zasluge, od kojih loše posledice trpe i zaposleni i poslodavci (ali pre svega zaposleni). Državi pogoduje relativno visoka cena rada zato što može u odnosu na njih da propiše visoke cene i poreze. Sindikatima to odgovara jer se pojavljuju kao pregovarači koji su tom visokom cenom pokazali da čuvaju visoke nadnice. A stvarni rezultat je taj da poslodavci posežu za neformalnim tržištem – radom na crno gde su zaposleni bez ikakve stvarne zaštite.

Socijalni dijalog između poslodavaca i sindikata ima smisla samo ako država kao treća strana ima nepristrasnu i korektivnu uloga, i ako ostane imuna na različite pritiske koje obe strane na nju vrše. Drugo, potrebno je načelno naći jednu sprovodljivu formulu koja bi ublažila akutan spor između potrebe za efikasnošću

(što podrazumeva veliku redukciju nekadašnjih prava zaposlenih) i zaštite zaposlenih. Novi zakon o radu naime ima ambiciju da efikasnost bude njegova centralna kategorije. Samo većom efikasnošću podići će se društveni standard, investicije i povećati broj radnih mesta. Da bi se to postiglo, potrebne su određene žrtve - povećanje privremene nezaposlenosti, relativno skromna primanja i veći stepen neizvesnosti. Međutim na duži rok, kada zdrava preduzeća uhvate korak u proizvodnji i plasmanu svojih proizvoda, moguće je očekivati veću tražnju za radom i povećanje zarada. Odlaganje takvog procesa samo može imati negativne efekte. Razumljivo država mora da obezbedi povoljne socijalne programe, kao i programe u prekvalifikacijama i podsticanju veće mobilnosti radne snage. Ali ključan faktor predstavlja brza privatizacija na jednoj strani i privlačenje stranih investitora na drugoj. Tek ovakvim sveobuhvatnim pristupom moguće je ublažiti privrednu stagnaciju i sveopštu apatiju.

Ključno pitanje je da li u ovakve promene treba ići postupno ili brzo. Gradualne reforme su privlačno rešenje, ali ih mogu lakše provoditi stabilna društva, jer imaju dovoljno resursa da pokriju visoke transakcione troškove. Za siromašno društvo brze reforme jesu bolnije ali zato i isplativije, bar sa stanovišta efikasnosti. Sa stanovišta političkog rizika one su manje isplative. Naime gradualne reforme čine manji pritisak na sve učesnike, što je dobro za socijalni mir, ali je loše kao mehanizam za korekciju stereotipnog načina funkcionisanja. Osnovno pitanje je da li svi relevantni učesnici socijalnog dijaloga oko ovoga mogu da se slože.

PREPORUKE – PREDLOZI MERA ZA RAZVOJ SOCIJALNOG DIJALOGA U SRBIJI

Preporuke 1: Reforme pravnog sistema

Savezne institucije su predimenzionirane i preskupe. One često dupliraju funkcije republičkih institucija. U najmanju ruku moguće je izvršiti racionalizaciju u sledećim sektorima:

- 1. Redukcija vojnog kadra** – Vojska: smanjenje profesionalnog vojnog kadra i broja vojnika na odsluženju vojnog roka za 50%.
- 2. Redukcija Ministarstva za inostrane poslove** – Ministarstvo za inostrane poslove je predimenzionirano. Neophodno je smanjiti personal u zemlji za najmanje 60%, kao i prepoloviti broj ambasada i konzularnih predstavništva (sada ih ima oko 80).
- 3. Racionalizacija izbornog postupka izbora za članove saveznog parlamenta Srbije i Crne Gore** – uvesti posredni izborni postupak, tako što bi se sastav republičke skupštine preslikao na savezni nivo. Time bi se uštedela značajna sredstva, a i izbegla mogućnost da manjina iz jedne republike predstavlja tu republiku, kao što je to do sada bio slučaj sa Crnom Gorom, gde njeni građani nisu želeli da izađu na savezne izbore.
- 4. Racionalizacija izbornog postupka za izbor predsednika savezne države** – uvesti posredni, umesto neposredni izbor za ovu funkciju.
- 5. Smanjenje nivoa cariskih opterećenja** – Radikalno smanjenje carina, kojima se predimenzionirano štite privredne grane koje najneracionalnije posluju. Sadašnje carine zapravo osiguravaju monopolski položaj mnogih proizvođača (poljoprivredni proizvodi, prehrambeni proizvodi, metalni proizvodi, automobili). Država se mora odreći monopola za uvoz nafte i duvana.

Republička Vlada je u nadležnosti značajnog korpusa zakonodavne regulative koja suštinski utiče na funkcionisanje svih segmenata u društvu, pa i onih u kojima se odvijaju procesi socijalnog dijaloga. Stoga je ovom nivou potrebno:

- 1. Donošenje novog Ustava Republike** – Donese novi Ustav Srbije i skup ključnih relevantnih zakona za funkcionisanje države.
- 2. Racionalizacija izbornog postupka za predsednika Republike Srbije** – Umesto neposrednih izbora za Predsednika Republike uvedu posredni izbori. Na taj način se istovremeno jača uloga Parlamenta, kao što se i smanjaju troškovi oko izborne kampanje.
- 3. Reforma sudstva** – Uspostaviti nezavisnost sudskog aparata od izvršene vlasti. Radikalno povećanje efikasnosti sudskog procesa, kao i sprovođenje sankcija za učinjene prestupe. Mora se uvesti jasan limit koliko određeni tip procesa može da traje, odnosno limit do kada određeni tip sankcija mora biti sproveden. Neophod-

no je da se pooštre svi vidovi kaznene politike radi suzbijanja kriminala. To znači da se propišu i zabrane vršenja privrednih delatnosti za one koji su počinili kriminalne radnje kao odgovorna lica u privrednom poslovanju. Procesi u sudstvu su dugotrajni, efikasnost niska, a potraživanja se sporo ili nikako ne naplaćuju, zbog sistema koji štiti dužnika.

- 4. Usvajanje Zakona o bankrotstvu** – Neophodno je pod hitno donošenje Zakon o bankrotstvu i dosledna primena Zakona o stečaju i likvidaciji nesolventnih firmi.
- 5. Pojačaju kontrole od strane finansijske policije svih privrednih poslovanja** – Za sada postoje veliki tokovi novca u zoni sivig tržišta, što povlači neplaćanje poreza, netransparentnost u transakcionim poslovima i veliki stepen korupcije. Neka procene govore da je u sivoj ekonomiji angažovano najmanje milion ljudi.

Preporuke 2: Unapređenje ekonomskog ambijenta

- 1. Smanjenje broja javnih preduzeća** – Smanjenje broja javnih preduzeća najmanje za jednu polovinu. Ne samo da gubici u privredi ovih preduzeća učestvuju sa oko 27%, nego su ona velika prepreka uspostavljanja prave tržišne privrede. Komunalna preduzeća donose najveće gubitke i po pravilu ne plaćaju poreze, i najviše duguju državi.
- 2. Pojeftinjenje usluga države** – to se može učiniti svođenjem direktne i indirektno potrošnje sa 54% bruto proizvoda na 30% u roku od dve godine. Budući savezni organi se moraju finansirati ne u odnosu 95% prema 5% na teret Srbije, već ravnopravno, 50% prema 50%.
- 3. Deregulacija u poslovanju velikih privrednih sistema (elektroprivreda, komunikacije, saobraćaj)** – To se može učiniti uvođenjem konkurencije između vršilaca usluga u ovim privrednim sistemima čime bi se povećala njihova efikasnost za najmanje 30%. Kao veliki monopolisti, ova preduzeća neracionalno posluju, tako da recimo elektroprivreda zapošljava duplo veći broj ljudi nego što je to neophodno (60.000 ljudi).
- 4. Deregulacija ekonomskog života** – Smanjenje broja propisa, zakona i podzakonskih akata koje smanjuju ili onemogućavaju slobodne tržišne transakcije. Ovi propisi prikrivaju subvencije, monopolsko poslovanje, otežavaju ulazak u biznis, obeshrabruju investicije od strane stranog i domaćeg kapitala.
- 5. Racionalizacija postupka osnivanja novih firmi** – Radikalno smanjenje broja dozvola neophodnim za osnivanje firmi, umesto sadašnjih 35, smanjiti na 17 dozvola, što bi preopovilo i vreme za njihovo sticanje, koje sada iznosi oko pola godine. Primera radi, registrovanje firmi u Kanadi traje dva dana i košta 280 kanadskih dolara. Neophodno je uvesti instituciju „prećutne saglasnosti administracije“, što znači da ako administracija ne da odgovor na zahtev za registraciju u predviđenom roku, onda to treba da podrazumeva da je preduzeću dozvoljena registracija.
- 6. Proces privatizacije izuzeti iz monopola vladine Agencije za privatizaciju** – To je moguće podsticanjem osnivanja privatnih agencija za privatizaciju. Držav-

na Agencija za privatizaciju bi imala funkciju da privatizuje najviše 100 najvećih društvenih firmi, dok bi ostale firme bile predmet privatizacije privatnih agencija.

- 7. Povećanje transparentosti postupka privatizacije** – To se može učiniti izmenom osnovnog kriterijuma pri tenderskoj privatizaciji radi veće transparentnosti. Za sada, četiri različita kriterijuma odlučuju o kupovini firmi na tenderu (finansijska ponuda, socijalni program, planirane investicije i ekološka zaštita.), što zapravo daje legitimnost za diskrecione odluke. Jedini kriterijum prodaje treba da bude ko ponudi veću cenu, dok bi se ostali elementi regulisali jednakim propisima za sve vlasnike firmi bez razlike.
- 8. Smanjenje potrebnih dozvola za gradnju poslovnih objekata bar za polovinu** – to se može učiniti njihovim sažimanjem i boljom organizacijom državne administracije. (Sada je potrebno dobiti oko 30 dozvola u preko 10 različitih institucija, a vreme potrebno da se one steknu je najmanje pola godine).
- 9. Pod hitno doneti zakon o pravu stranih državljanja da kupuju zemlju u Srbiji** – Dosadašnjim zakonima stranci nemaju pravo da kupuju zemljište, čak i ako grade poslovni prostor. Po sadašnjem zakonu stranac može dobiti samo pravo na korišćenje građevinskog zemljišta, ali se ono ne može naknadno prodati drugom licu, već se samo može vratiti državi. Na taj način se stranci destimulišu da ulažu u našu privredu.
- 10. Hitno donošenje novog Zakona o bankrotstvu** – U Srbiji postoji samo Zakon o stečajnom postupku. To znači da je moguće zaduživati se, likvidirati preduzeće, ne platiti dugove, i ponovo osnovati preduzeće. Ovakvim zakonskim rešenjem samo se podstiču kriminalne aktivnosti.
- 11. Smanjenje broja poreza i snižavanje poreza** – Pre svega potrebno je smanjiti porez na dohodak građana što jako destimuliše politiku zapošljavanja. Srbija bi trebalo da uvede Porez na dodatnu vrednost (VAT sistem), koji važi gotovo u svim evropskim zemljama, umesto postojećeg poreza na promet. To znači da bi trebalo izbaciti porez na promet, porez na finansijske transakcije i porez na kapitalnu dobit i na mesto toga uvesti VAT i sintetički porez. Time bi se podstakla ulaganja, započela legalizacija sive ekonomije i ojačao preduzetnički duh.
- 12. Fiskalna decentralizacija** – opštinama treba dati pravo da same propisuju neke vrste poreze. Na taj način bi siromašnije opštine ili regioni mogle autonomno da utiču na priliv investicija i uspostavila bi se konkurencija za plasiranje investicija.
- 13. Izmena procedure o prodaji akcija** – ukinuti odredbu zakona po kojoj vlasnik akcija moraju da oglase njenu prodaju 3 puta u roku od šest meseci u okviru preduzeća, pre nego što bi mogli da je prodaju po svojoj želji. Na taj se štite menadžeri firme, a vlasništvo nad akcijama gubi smisao.
- 14. Smanjenje broja akciza i njihov iznos** – ne može se ničim pravdati da se kao luksuzna robapojavljuje kuhinjska so, bezalkoholna pića i nafta. Na taj način samo se podstiče atraktivnost šverca i utaje.
- 15. Smanjenje državnih taksi poreza na luksuz** – neophodno je smanjiti takse na prenos apsolutnih prava, koje iznose 5% vrednosti, i koje su u ogromnoj meri ugrozile obim transakcija nekretninama.

Preporuke 3: Unapređenje procesnih zakona u funkciji bržeg uspostavljanja tržišne ekonomije:

- 1. Promene u Zakonu o parničnom postupku** – do sada su bili favorizovani dužnici time što su mogli da neograničeno odugovlače sudski postupak. Izmene bi išle za tim da se ojača položaj poverilaca, a ne dužnika. U sklopu tih izmena i sam Zakon o izvršnom postupku bi mogao da sadrži sledeća poboljšanja:
 - a. smanjenje roka za naplatu zakasnelih uplata sa 8 na 4 nedelje
 - b. smanjenje roka za dobijanje dozvola i licenci sa 40 na 20 dana
 - c. smanjenje roka za sprovođenje sudskog postupka sa 40 nedelja na 12 nedelja.
- 2. Ubrzavanje procesa privatizacije** – Potrebno je u najkraćem roku izvršiti potpunu privatizaciju svih društvenih preduzeća i bar 75% sadašnjih državnih preduzeća. Privatizacija će omogućiti da se pojave pravi poslodavci, a to pre svega znači oni koji stvarno efikasno posluju.
- 3. Promene u radnom zakonodavstvu** – Uvođenje zakonske regulative za fleksibilno zapošljavanje (zapošljavanje na određeno vreme, zapošljavanje na skraćeno radno vreme, itd.). Dosadašnja regulativa je neadekvatna za kapitalističku privredu i podstiče sivu ekonomiju na polju tržišta rada.
- 4. Izmena tačke Zakona o zapošljavanju o otpuštanju radne snage** – Ne može se zahtevati od poslodavca koji otpušta više od 10% radne snage (u firmi sa više od 50 zaposlenih), da osmisli programe za rešavanje problema viška zaposlenih i da ga dostavi reprezentativnom sindikatu na uvid. Na taj način opet poslodavac, umesto da se bavi proizvodnjom, rešava socijalne probleme društva.
- 5. Decentralizovanti sistem pregovaranja između poslodavaca i sindikata** – Svako preduzeće shodno svom strateškom planu treba da vodi poslovnu politiku, pa samim tim i reguliše svoje odnose sa zaposlenima. Ovaj sistem pogoduje i sindikatima, jer je u interesu zaposlenih da se pregovaranje obavlja neposredno i na što nižem nivou.

SOCIJALNI DIJALOG U SRBIJI – PROBLEMI I PERSPEKTIVE

Uvod

U nekoliko narednih godina Srbija će morati da prođe kroz težak i bolan proces institucionalnih reformi, restrukturiranja i privatizacije. Veliki broj empirijskih istraživanja pokazuje da naša zemlja u osnovi sledi ekonomsku i socijalnu putanju drugih zemalja sa početka tranzicije, te da, posledično, godina 2000. jeste bila nulta godina naše tranzicije. Čak i da se postojeći umereno pozitivni opšti privredni trendovi nastave, oni se neće ravnomereno osetiti među stanovništvom. To, između ostalog, nažalost, znači da će nezaposlenost u predstojećem periodu, već veoma visoka, i sa blago rastućim trendom posle 2000. godine, vrlo verovatno privremeno porasti još više. Doći će do širenja nejednakosti, pa će realne plate i životni standard velikog dela stanovništva opasti. Neke grupe će biti pogođene više od drugih. Neka stečena prava su u procesu ukidanja ili će uskoro biti ukinuta, neka druga u značajnoj meri ograničena.

Ovi procesi otvaraju realan potencijal za društvene konflikte i političku nestabilnost koji mogu da oslabe reformske napore i ugroze njihovo ostvarivanje. Visoka očekivanja posle demokratske revolucije od 5. oktobra zajedno sa samoupravnom tradicijom u radnim odnosima jesu dodatni faktori rizika. Pitanja koja se postavljaju pred nove vlasti nisu nova, ali ni manje značajna nego u drugim tranzicionim zemljama. Kako, dakle, što pravednije podeliti troškove tranzicije? Može li se definisati optimalna brzina i redosled reformi u Srbiji i Jugoslaviji? Kako izbeći ulazak u začarani krug populizma i političko-poslovnih ciklusa?

Jedno od čitanja rezultata neuspešnih predsedničkih izbora u Srbiji krajem septembra i početkom oktobra 2002. godine moglo bi da se zasnuje na interpretaciji

da je biračko telo podeljeno na tri dela: na jednom kraju „tvrdo jezgro“ pristalica reformi, u sredini ambivalentna grupacija koja ne odbacuje neophodnost reformi, ali je nezadovoljna načinom njihovog sprovođenja, na drugom kraju otvoreni protivnici reformi. Ovakva podela elektorata blisko korespondira sa rezultatima koje je Institut G17 dobio u obe svoje ankete o materijalnom položaju i stavovima stanovništva obavljene sredinom 2001. i 2002. godine, sa stabilnom trećinom stanovništva koja sebe vidi kao objektivne i subjektivne dobitnike tranzicije, drugom trećinom koja ne može da proceni ili ne vidi bitnije promene u svom materijalnom položaju i socijalnom statusu, i trećom trećinom jasnih gubitnika čiji se materijalni položaj pogoršao posle oktobra 2000. godine.

Očuvanje socijalne kohezije očigledno neće biti jednostavno u sadašnjem osetljivom reformskom trenutku i u složenom političkom kontekstu Srbije i Jugoslavije (državne zajednice Srbije i Crne Gore). Ovaj tekst nastoji da ukaže na ključnu ulogu koju socijalni dijalog, krunisan socijalnim dogovorom na nacionalnom nivou između predstavnika izvršne vlasti, udruženja poslodavaca i svih relevantnih sindikalnih konfederacija može i treba da odigra u najosetljivijem periodu tranzicije koji nam upravo predstoji.

Privreda Srbije pre i posle 5. oktobra

Između kraja osamdesetih i kraja devedesetih društveni proizvod se više nego prepolovio. Od srednje razvijene zemlje Jugoslavija se transformisala u zemlju sa društvenim proizvodom od ispod ili oko 1000 dolara per capita, kvalifikovanu za IDA (*International Development Agency*) uslove Svetske banke, koji se daju najsiromašnijim državama. Vidljive i još više nevidljive nejednakosti su porasle, doprinoseći dodatnom natproporcionalnom rastu bede i siromaštva. Siromaštvo je promenilo i karakter: iz seoskih zabiti i favela tradicionalno isključenih etničkih manjina kao što su Romi, proširilo se na radnička predgrađa i naselja, ponekad, kao u Kragujevcu, gutajući čitave gradove. Prosečna neto plata zaposlenih tokom 2000. godine bila je manja od 100 nemačkih maraka. Ali biti zaposlen u legalnom sektoru, makar i sa mizernom platom, bio je – i još uvek je – teško dostižan san za najmanje četvrtinu radno aktivnog stanovništva.

Stanovništvo je glavne udarce pretrpelo početkom devedesetih, kada je zamrznuta stara devizna štednja, devize iz slamarica izvučene pomoću piramidalnih banaka, a dinarske uštede i prihodi obezvređeni hiperinflacijom. Privreda je bila suočena sa serijom šokova, od kojih su najveći bili raspad Jugoslavije i gubitak tradicionalnih tržišta, sankcije, hiperinflacija i NATO bombardovanje 1999, sa ukupnom, konzervativno procenjenom štetom od 30 milijardi dolara.

Prvi zadatak novih vlasti bio je srediti haotično stanje u monetarnoj i fiskalnoj politici. Kao što je to još pre skoro pola veka nemački ekonomista Ojken pri-

metio, „ekonomska stabilnost nije sve, ali bez nje sve je ništa“. U veoma kratkom roku liberalizovane su cene i eliminisane nestašice, napušten je sistem nerealnog i višestrukog deviznog kursa, povećane devizne rezerve, smirena inflacija, otpočeta reforma bankarskog sistema, pojednostavljen je poreski sistem i uspostavljeno za-boravljeno načelo budžetskog jedinstva, povećana je efikasnost prikupljanja pore-za. Donet je čitav niz važnih reformskih zakona, iznad svih zakon o privatizaciji, među njima i pomalo kontroverzni Zakon o radu.

Ipak, vraćajući se na prvi deo Ojkenove rečenice, makroekonomska sta-bilnost nije sve. Dugoročna ekonomska stabilnost jeste makroekonomska stabilnost *plus* ekonomski rast. Bez održivog ekonomskog rasta, teško ćemo sačuvati politič-ku stabilnost na dugi rok, i to vodi do pitanja o opasnostima koje treba izbeći na trnovitom reformskom putu. U slučaju Srbije, pri veoma visokim stopama nezaposlenosti i apsolutnog i relativnog siromaštva, možda ni ekonomski rast nije dovoljan, ako nije praćen paralelnim rastom zaposlenosti i smanjivanjem siro-maštva. Drugim rečima, treba izbeći „rast bez novih radnih mesta“, fenomen poznat u zapadnoevropskim privredama tokom devedesetih godina pod imenom „*jobless growth*“.

Ne radi se o tome da radnici, ili široki slojevi stanovništva nisu za refor-me, te da to doba „vanredne politike“, kada reformisti imaju odrešene ruke za bolne rezove, čini nemogućim. Ono što „vanrednu politiku“ čini nemogućom, ili barem avanturističkom, jeste nedostatak materijalnih resursa, ili spoljnih opcija za one koji treba da budu njome pogođeni.

Odabrani metod privatizacije, ma koliko za njega postojalo racionalno ekonomsko utemeljenje, takođe predstavlja ozbiljan faktor rizika za mirno sprovo-đenje reformi. Podsticaji koje dobijaju radnici prema novom zakonu iz 2001. godi-ne su jasno slabiji nego što je to bio slučaj prema prethodnom zakonu zasnovanom na insajderskom svojinskom restrukturiranju. Iskustvo iz prve godine dana primene novog zakona je u najboljem slučaju mešovito, i ovde je nemoguće ulaziti u sve detalje i teškoće njegove praktične implementacije.

Očigledno, iz mnogo razloga i po mnogo osnova postoji potreba za suš-tinskim socijalnim dijalogom, koji bi u idealnom slučaju u relativno kratkom roku doveo do postizanja održivog socijalnog konsenzusa, izraženom i dokumentova-nom u socijalnom paktu, ne samo o osnovnim ciljevima i pravcima, nego i o sred-stvima, metodama i prihvatljivoj raspodeli troškova tranzicije na različitim nivoima ekonomske i društvene strukture.

Postoji još jedan dodatni faktor koji treba imati u vidu. U svetlu evropske integracije, dugoročni strateški cilj naše zemlje bi trebalo da bude inkorporiranje evropskih pravnih rešenja i najbolje prakse u domaće institucionalno okruženje. Drugim rečima, socijalni partneri iz Srbije i Jugoslavije moraju već sada da počnu da se pripremaju za socijalni dijalog na nivou Evropske Unije. Još univerzalnije, socijalni dijalog je od trajnog značaja za postizanje i održavanje stabilnosti i društ-vene kohezije u svakoj razvijenoj pluralističkoj demokratiji.

Socijalni dijalog u Saveznoj Republici Jugoslaviji i Srbiji (1992-2000)

Inicijativa za uspostavljanjem stalnog tripartitnog tela koje bi okupljalo predstavnike Vlade, Sindikata i Privredne Komore (koja je sve donedavno predstavljala poslodavačku stranu u kolektivnom pregovaranju) na saveznom nivou potekla je od strane savezne sindikalne centrale (SSSJ), relativno brzo po uspostavljanju SRJ, u drugoj polovini 1992. godine. SSSJ je u uspostavljanju tripartizma video pre svega šansu za sopstveni opstanak i afirmaciju, budući da je bio skoro potpuno marginalizovan od strane republičkih centrala. Ostali akteri nisu pokazivali prevelik entuzijazam prema toj ideji, tako da je do osnivanja Socijalnog saveta došlo tek 1994. godine (Službeni list SRJ br. 81-94), a do početka njegovog delovanja tek polovinom 1995. godine.

Socijalni savet je imao komparativno veoma skromna ovlašćenja, isključivo savetodavnog i konsultativnog karaktera. On je delovao kao organ savezne vlade, a ne kao nezavisno telo koje bi samo koristilo njene tehničke usluge. Postojale su dve kategorije članova: stalni članovi i članovi po pozivu. Članovi Saveta su birani iz reda stručnih naučnih radnika, članova Savezne Vlade, članova parlamenta i od strane predstavnika sindikata i asocijacije poslodavaca. Jedini sindikat kojem je priznata reprezentativnost bio je „zvanični“, a Privredna komora Jugoslavije je i u ovom slučaju predstavljala poslodavce.

SSSJ je bio nezadovoljan ponuđenim konceptom Socijalnog saveta od samog početka, ali ga je ipak prihvatio, u nadi da će se naknadno izboriti za proširenje njegovih ovlašćenja i za preciznije definisanje njegovog tripartitnog karaktera. U toku rada u Avramovićevoj radnoj grupi za plate, poreze i penzije, predstavnici savezne centrale izašli su sa celovitim predlogom nove, značajnije uloge Socijalnog saveta. SSSJ je tada zahtevao da za područje SRJ visinu garantovane zarade utvrđuje Savezna vlada, na predlog tripartitnog Socijalnog saveta. Alternativno, ponuđeno je da visinu garantovane zarade utvrđuju republike, ali opet na osnovu zajednički utvrđenih kriterijuma na federalnom nivou. Ovi predlozi na kraju nisu bili prihvaćeni.

Dalja marginalizacija Socijalnog saveta je pokazala da je vrh u tripartitnom usaglašavanju interesa bio postignut upravo učešćem u radu grupe 3P. Sednice Socijalnog saveta održavane su relativno retko, često zajedno sa Ekonomskim savetom, što je dodatno razvodnjavalo specifičnu ulogu koju je Socijalni savet trebalo da ima. Sa pogoršavanjem odnosa u Federaciji aktivnost Socijalnog saveta je praktično zamrla krajem devedesetih.

Ako ima ikakvih pouka iz rada saveznog Socijalnog saveta tokom devedesetih, onda bi one bile da je stvarni društveni uticaj tela za usaglašavanje socijalnih interesa srazmeran stepenu legitimnosti aktera zastupljenih u tim telima, kao i da angažovanje „nezavisnih“ ili „uglednih“ eksperata ne može biti zamena za nezastupljenost u tripartitnim telima nekih ključnih aktera industrijskih odnosa, kao što su nezavisni sindikati i prava udruženja poslodavaca.

Akteri i institucije socijalnog dijaloga u Srbiji posle demokratskih promena

Najznačajniji dokument kojim se institucionalizuje socijalni dijalog u postmiloševićevskoj Srbiji je *Sporazum o osnivanju, delokrugu i načinu delovanja Socijalno-ekonomskog saveta Republike Srbije* od 2. avgusta 2001. godine. Ovo konsultativno telo je, za razliku od prethodnih kvazi-tripartitnih institucija, osnovano sporazumom kolektivnih aktera, a ne Vladinom odlukom ili uredbom.

Prema Sporazumu od 2. avgusta 2001. godine ciljevi Saveta su sledeći: uspostavljanje i ostvarivanje demokratskog dijaloga tri socijalna partnera o bitnim socijalnim i ekonomskim pitanjima; praćenje, davanje mišljenja i predlaganje odgovarajućih rešenja za zaštitu radnih i socijalnih prava u procesu privatizacije, u oblasti radnog zakonodavstva i drugih propisa kojima se reguliše materijalno-socijalni položaj zaposlenih i poslodavaca; pokretanje zajedničkih inicijativa za promenu postojećih i donošenje novih zakonskih i podzakonskih akata pred nadležnim organima; davanje smernica radno-socijalne politike u procesu tranzicije; praćenje, ocenjivanje i davanje mišljenja o uticaju promena cena i visina zarada na položaj zaposlenih i poslodavaca; međusobno informisanje o bitnim pitanjima o kojima socijalni partneri zauzimaju zajedničke stavove; podsticanje socijalnog dijaloga na lokalnom nivou i u okviru preduzeća; preventivno delovanje na rešavanju svih bitnih pitanja iz oblasti rada sva tri socijalna partnera; i rešavanje spornih pitanja mirnim putem.

Savet ima devet članova, po tri predstavnika Vlade, poslodavaca i sindikata. Svaki socijalni partner je slobodan da imenuje svoje predstavnike u Savetu, u skladu sa svojim izbornim pravilima. U rad Saveta mogu se uključiti i stručnjaci, angažovanjem za pitanja iz delokruga rada Saveta. Odluke se donose po pravilu konsenzusom. U slučaju da konsenzus nije moguće ostvariti, stav, odnosno odluka, donosi se ukoliko se za to izjasni dvotrećinska većina od ukupnog broja članova Saveta. Rad Saveta je javan, a o svom radu i zauzetim stavovima Savet obaveštava javnost putem sredstava javnog informisanja.

Savet iz svojih redova po principu rotacije bira predsedavajućeg na period od godinu dana. Savet može da formira radna tela radi efikasnijeg obavljanja poslova. Osnivačkim sporazumom formirana su radne grupe iz oblasti zaštite radnih i socijalnih prava u procesu privatizacije; radnog zakonodavstva; socijalne politike u procesu tranzicije; zaštite životne i radne sredine; zaštite na radu.

Samo formiranje Socijalno-ekonomskog saveta nije prošlo bez trzavica. Sindikalna konfederacija koja je inicirala njegovo osnivanje, UGS Nezavisnost, nezadovoljna njegovom labavom strukturom, odbila je da se pridruži drugim dvema sindikalnim centralama u Savetu. Pogoršavanje odnosa između vlade i trenutno većinskog sindikata, Saveza Samostalnih Sindikata Srbije (SSS), tokom rada na novom Zakonu o radu, usvojenom decembra 2001. godine, dovela je do efektivne paralize Saveta.

Do izvesnog oživljavanja rada Saveta i nagoveštaja da bi njegov sastav mogao da se kompletira počelo je da dolazi tek nekoliko meseci pošto je donet Zakon o radu. Istovremeno, u sklopu kampanje Vlade Republike Srbije „Srbija na pravom putu“ otpočinje i proces formiranja socijalno-ekonomskih saveta na lokalnom nivou. U njihov rad često se uključuju i predstavnici UGS Nezavisnost. Takođe, lideri Saveza Sindikata Srbije smatrali su da uoči izbornog kongresa krajem aprila, na kojem je promiloševićevski deo sindikalnog rukovodstva pokušao da se vrati na vlast, treba normalizovati odnose sa izvršnom vlašću. Vladi je, naravno, takođe veoma odgovarala normalizacija odnosa sa dve glavne sindikalne centrale i pozitivni publicitet koji je to donosilo. To je omogućilo da se atmosfera u industrijskim odnosima popravi u dovoljnoj meri da dođe do zaključenja *Sporazuma o unapređenju rada Socijalno-ekonomskog saveta Republike Srbije*.

Ovaj sporazum, zaključen 15. aprila 2002. godine, zapravo predstavlja amandman na osnivački sporazum od 1. avgusta 2001. U preambuli se ističe da vlada, reprezentativni sindikati i reprezentativna udruženja poslodavaca u Republici Srbiji prepoznaju ključnu ulogu socijalnog dijaloga u formulaciji i primeni ekonomske politike. Strane su opredeljene da rade na identifikaciji mogućih rešenja kojima će se unapređivati ekonomski rast i mogućnosti za zapošljavanje za sve ljude, kao i društvena kohezija. Strane potvrđuju da se Savet osniva na dobrovoljnoj osnovi, što će biti potvrđeno i odgovarajućim zakonskim okvirom koji će biti donet u „dogledno vreme“.

Kao opšti princip, Savet će pokušavati da postigne konsenzus u odlučivanju. Poslovnik o radu Saveta predstavlja deo Sporazuma. Uz pet radnih grupa definisanih originalnim Sporazumom, amandmanom od 15. aprila 2002. godine osnovana je još jedna stalna radna grupa za kolektivno pregovaranje i mirno rešavanje kolektivnih sporova.

Plenarni sastanci Saveta održavaju se iza zatvorenih vrata, dok se izveštaji i mišljenja koje daje Savet objavljuju. Savet može da organizuje, po potrebi, konferencije za štampu, seminare i druge aktivnosti u cilju unapređenja rada saveta.

Sporazum od 15. aprila utvrđuje da su osnovni zadaci Saveta sledeći:

- unapređivanje, kroz socijalni dijalog, konsenzusa o principima i politikama koji se odnose na efikasni razvoj i upravljanje nacionalnom privredom, kao i postizanje socijalne kohezije, i u tom smislu savetovanje Vlade;
- unapređivanje kolektivnog pregovaranja i mirnog rešavanja sporova na nižim nivoima;
- utvrđivanje spiska miritelja, posrednika i arbitara,
- zaključivanje, kada je to primereno, tripartitnih socijalnih sporazuma na republičkom nivou.

Pitanja kojima Savet može da se bavi uključuju sledeće:

- makroekonomski okvir;
- politiku zapošljavanja, tržište rada i dohodaka, uključujući i utvrđivanje minimalne zarade;

- regulisanje uslova rada i zaštite na radu (zdravlje i bezbednost), uključujući javni sektor;
- obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita i demografska pitanja;
- jednakost među polovima, eliminisanje svake diskriminacije, uključujući i diskriminaciju po osnovu članstva u sindikatu;
- privatizaciju i druga pitanja strukturnog prilagođavanja;
- regionalni razvoj;
- pitanja zaštite životne sredine;
- konkurenciju i produktivnost.

Nacrti zakona koji se odnose na gornja pitanja trebalo bi da budu upućivani Savetu da bi o njima raspravljao i davao svoje mišljenje pre nego što budu podneseni parlamentu.

Rad Saveta trebalo bi da podržava mali sekretarijat koji bi pružao administrativnu, tehničku i stručnu pomoć. Kada je to potrebno Vladine službe, kao što su Republički Zavod za statistiku, obezbeđivaće tehničku pomoć. Sekretarijat će finansirati Vlada, dok se od sindikata i poslodavaca očekuje takođe da doprinose odgovarajućom administrativnom i finansijskom podrškom radu Saveta, njegovih radnih grupa i komisija.

U ime Vlade Republike Srbije Sporazum je potpisao predsednik dr Zoran Dindić, u ime sindikata predsednik Saveza samostalnih sindikata Srbije Milenko Smiljanić, predsednik Asocijacije slobodnih i samostalnih sindikata Bratislav Đurić, predsednik Ujedinjenih granskih sindikata „Nezavisnost“ Branislav Čanak, i u ime poslodavaca predsednik Unije poslodavaca Srbije Nebojša Atanacković.

U toku nekoliko meseci po potpisivanju Sporazuma činilo se da je postignut određen napredak u pogledu uspostavljanja međusobnog poverenja, pre svega između Vlade i dva najveća sindikata, SSS i UGS „Nezavisnosti“. Na primer, predlog novog Zakona o zapošljavanju i ostvarivanju prava nezaposlenih lica bio je diskutovan u više navrata na radnim forumima Saveta. Ipak, nagomilano nezadovoljstvo ukupnim funkcionisanjem Ekonomsko-socijalnog Saveta, ali i odnosom Vlade prema akterima socijalnog dijaloga navelo je UGS „Nezavisnost“ da ponovo istupi iz Saveta krajem septembra. Istovremeno, SSS je najavio sličan potez u skoroj budućnosti ukoliko se ne unapredi funkcionisanje Saveta. Posebno nepovoljna okolnost je što se novo zaoštavanje odnosa između sindikata i Vlade dešava u senci političkih turbulencija i krize izazvane neuspehom predsedničkih izbora u Srbiji.

Potreba za „neobičnim“ socijalnim dijalogom u Srbiji

Trenutno ne postoji previše svesti u širokoj javnosti o koristima i značaju socijalnog dijaloga. Ovo nije neobično u jednoj post-komunističkoj zemlji, sa dugom tradicijom jake i autoritarne države. Temeljni debalans moći, sa relativno slabim sindikatima i još slabijim udruženjima poslodavaca, stavlja državu u poziciju da

”gradi” i podiže svoje socijalne partnere i oblikuje strukturu socijalnog dijaloga. Ovo neizbežno dovodi do iskušenja da se kao legitimni partneri priznaju samo oni koji su spremni da unapred pokažu dovoljno razumevanja za politiku i stavove Vlade.

Sindikalna scena u Srbiji donedavno je mogla biti grubo podeljena u dva bloka, sa nekada zvaničnim sindikatom, SSS, na jednoj strani i raznolikim skupom novih nezavisnih sindikalnih konfederacija i pojediničnih sindikata na drugoj strani, predvođenih UGS Nezavisnost (osnovana 1991) i ASNS (osnovana 1996). Odnosi između ova dva bloka su bili obeleženi sukobima pre nego kooperacijom; isto važi, međutim, i za odnose unutar samog bloka novih nezavisnih sindikata. Stari sindikat još treba da bude do kraja reformisan; novi sindikati po snazi još uvek zaostaju za njim, često su podeljeni i tek treba da se do kraja profilišu kao pravi sindikati, budući da po načinu funkcionisanja još uvek podsećaju na nevladine organizacije.

Slabost poslodavačkih organizacija proističe, prvo, iz toga što je privatizacija društvenih i državnih preduzeća, posle tri neuspešna pokušaja u devedesetim, još uvek skoro na samom početku. Drugo, skoro sva značajnija privatna preduzeća nastala u poslednjih desetak godina, bila su ili filijale Miloševićevih poslušnika ili avanture hrabrih pojedinaca spremnih da posluju u uslovima visokog rizika, institucionalne neizvesnosti i mekih zakonskih ograničenja.

Sada postojeće institucije socijalnog dijaloga na nacionalnom nivou, premda formalno nastale tripartitnim sporazumom, suštinski su kreirane od strane države i imaju veoma ograničene formalne odgovornost. Zbog odbijanja ili oklevanja glavnih sindikalnih centrala da sudeluju u radu Socijalno-ekonomskog saveta on još ne funkcioniše efektivno.

Očigledno je da u Srbiji treba da se obavi zamašan posao, prvo, u domenu formalnih prilagođavanja regulacije socijalnog dijaloga u procesu približavanja Evropskoj Uniji, i drugo, u domenu praktične implementacije preporuka i direktiva Evropske Unije.

Nasuprot situaciji kakvu imamo u Evropskoj Uniji, gde su socijalni partneri praktično u prilici da zajednički kreiraju legislativu, socijalni partneri u Srbiji su imali zanemarljiv uticaj u procesu kreiranja socijalnog i radnog zakonodavstva, politike na tržištu rada i socijalne politike. Čak i formalna institucionalizacija socijalnog dijaloga je na samom početku – tripartitna tela još nisu postala ni „pričaonice“, a kamoli mesta usaglašavanja interesa i donošenja odluka.

Ono što može da se kaže za proces uspostavljanja socijalnog dijaloga i za relativno dugu istoriju tog procesa, jeste da je pritisak za uspostavljanje dijaloga dolazio, pre svega, odozgo i sa strane, pre nego odozdo.

To je relativno razumljivo, prvo, zbog toga što je civilno društvo u celini u Srbiji bilo skoro sasvim nerazvijeno na početku prošle decenije. Do kraja te decenije, međutim, ostvaren je značajan napredak, kada je civilno društvo postalo jedno od glavnih katalizatora i aktivnih aktera demokratskih promena.

Drugi razlog te sporosti je u već spominjanoj veoma nejednakoj pregovaračkoj moći socijalnih partnera, što nije neobična situacija za ovaj tranzicioni deo

sveta, u kome su sindikati koji su bili manje ili više otvorena transmisija vladajućeg režima u postkomunizmu, prolazili kroz muke reforme. Oni koje je trebalo reformisati, oni koji su tek nastajali, naravno, prolazili su kroz neku fazu postepenog jačanja izgradnje kapaciteta.

S druge strane, privatizacija je naizmenično bila otpočinjana, pa onda obustavljena tokom devedestih, tako da nije bilo realnih šansi da se na zdravim osnovama konstituiše poslodavačka strana. Praktično, strana države je bila daleko moćnija strana od ostalih socijalnih partnera, i bilo kakva inicijativa za uspostavljanje socijalnog dijaloga je naravno, zavisila isključivo od dobre volje države, posebno u uslovima međunarodne izolacije.

Stvari se menjaju posle promena, utoliko što pritisak dolazi ne samo od strane onih koji su tradicionalno insistirali na uspostavljanju socijalnog dijaloga, a to su sindikati, nego i od strane međunarodnih institucija - kao što su Međunarodna organizacija rada i Evropska unija. Mi, zapravo, kao društvo sada postepeno saznajemo koliko je uspostavljanje efektivnog socijalnog dijaloga neophodno u smislu ispunjavanja nekih međunarodnih obaveza Srbije, ukoliko želi da odmakne u svom priključivanju međunarodnim institucijama.

U post-miloševićevskoj Srbiji najznačajniji pozitivni razvoj koji se dogodio do sada bio je Sporazum o uspostavljanju Socijalno-ekonomskog saveta, avgusta 2001. godine. I, opet, po formalnim karakteristikama, njemu se ne može previše toga prigovoriti, u smislu da on ispunjava uslove da su akteri u tom socijalnom dijalogu definisani kao ravnopravni, i kao akteri koji donose sporazum. Znači, to nije institucija, koju je uredbom ili odlukom osnovala Vlada, nego je to dobrovoljna institucija u kojoj akteri, barem teorijski, dele odgovornosti.

Međutim, od samog početka bili smo svedoci da je ova realnost nejednake pregovaračke moći partnera u socijalnom dijalogu, dovela do toga da su se, pre svega, sindikalne centrale osećale na neki način u podređenom položaju i ponekad izigrane, recimo, kod donošenja Zakona o radu.

Čini se da oživljavanje rada Socijalno-ekonomskog saveta stavlja tačku na početnu fazu uspostavljanja socijalnog dijaloga kod nas. Može se reći da je bilo i krajnje vreme da do toga dođe. Jer, sigurno je da ni nas u toku narednih nekoliko godina neće mimoići sudbina ostalih zemalja u tranziciji, kao što smo se možda pomalo naivno nadali na početku, da će prvo morati da bude nešto gore za mnoge ljude, pre nego što dođe do trajnijeg poboljšanja.

I upravo, to što je prošlo već skoro dve godine, govori o tome da je neka-ko istekao rok onome što su reformisti u drugim zemljama u tranziciji, uobičajili da zovu - doba neobične politike. Doba, kada sve prolazi zbog toga što je narod ushićen demokratskim promenama, pa daje kredit vlastima da praktično, unilateralno sprovede reforme.

To vreme očigledno prolazi, i očigledno da sada dolazi, da parafraziramo popularnu metaforu tranzicije, vreme neobičnog socijalnog dijaloga. U tom socijalnom dijalogu treba na neki način, pokazati svu dobru volju od strane svih partnera, ali i svu inventivnost i kreativnost – zbog toga što su problemi sa kojima

se suočavamo takvi, da se ne mogu rešavati na kratak rok i problem po problem, nego moraju da se sagledaju u celini.

Ovo je razlog zbog čega se danas pojednostavljuje razumevanje socijalnog dijaloga, svodeći ga na makro nivo, pa onda ga u okviru njega dodatno ograničavajući na tripartizam. Socijalni dijalog bi u suštini morao da obuhvata sve nivoje, od nacionalnog do lokalnog. Tako shvaćen socijalni dijalog predstavlja mnogo više od tripartizma. On se ne razvija samo odozgo nadole (što je ipak nužan element njegovog razvoja u početku), nego i izrasta odozdo, iz neposrednih potreba lokalne zajednice, preduzeća, privredne grane ili delatnosti. U takav „grassroot“ socijalni dijalog prirodno se uključuju i svi zainteresovani i relevantni akteri civilnog društva.

Sledeći element „neobičnog socijalnog dijaloga“, trebalo bi da bude razvijanje novog pristupa kolektivnom pregovaranju, kao na neki način srcu socijalnog dijaloga. Bez obzira što je Zakon o radu uveo fakultativnost kolektivnog pregovaranja, što je veoma dobro rešenje u privatnim preduzećima, ipak socijalni dijalog je, kao i kolektivno pregovaranje, više nego potreban u sadašnjim uslovima u (još uvek) društvenim i državnim preduzećima. U tim preduzećima simultano treba rešavati samo pitanje zarada, nego i, pre svega, pitanje zaposlenosti.

Sve ankete pokazuju da se najmanje 50% zaposlenih plaši gubitka posla. Otprilike trećina njih misli da njihove kvalifikacije, veštine, nisu dovoljno dobre za nastupajuću tržišnu privredu. Znači, taj strah je toliko raširen, s druge strane i zadaci u prestrukturiranju toliko složeni, da se prosto nameće ideja da se iskoristi instrumentarijum socijalnog dijaloga, i to na svim nivoima, znači i na makro nivou, na sektorskom nivou, na lokalnom nivou, na nivou nekih rana velikih preduzeća ili gradova, fabrika i sl. Socijalni dijalog, dakle, treba da se iskoristi kao forum na kome će se jedinstveno i simultano rešavati ceo veliki paket socijalnih problema. Dakle, ne samo uobičajena pitanja plata i uslova rada, nego i, možda na prvom mestu u ovom momentu, zajednička borba protiv nezaposlenosti, zajedničko dogovaranje o tome kako će se rešavati problemi onoga što se uobičajeno zove, a što sindikati ne vole da čuju, viškova zaposlenih.

Prednost ovakvog pristupa je što onda na neki način sindikati i država imaju čitavu sliku pred sobom, i u stanju su da istovremeno rešavaju jednu jednadžinu u kojoj su plate i zaposlenost, zapravo, njihovi nerazdvojni sastojci. Sadašnja praksa, u kojoj se insistira na fleksibilnosti i na fakultativnosti kolektivnih ugovora, koji treba da služe isključivo za određivanje tarifnih rešenja a, s druge strane, problemi restrukturiranja treba da budu problemi kojima se bavi isključivo poslovodstvo preduzeća na mikro nivou, možda uz pomoć Vlade i vladinih institucija na makro nivou, teško da će dovesti do optimalnih rešenja. Jednostavno, sukobi će se pojavljivati paralelno i umnožavati, trošeći dvostruko energiju socijalnih partnera: prvi put kada se razgovara o platama i uslovima rada, a drugi put kada se pregovara o zaposlenosti, o otpuštanjima, o otpremninama, tj. o onome što se ranije popularno nazivalo socijalni program.

Za uspeh „neobičnog“ socijalnog dijaloga neophodno je dakle, da **obe strane** u pregovorima učine po jedan ključan ustupak. Poslodavačka strana – tehnički, zapravo, veoma često, Vlada – trebalo bi da napusti redukcionistički pristup pregovaranju i da prihvati stav da je bolje usaglasiti „socijalni program“ sa sindikatima kroz kolektivno pregovaranje nego insistirati na njegovom unilateralnom donošenju kao delu poslovnog plana restrukturiranja. Sindikati, sa svoje strane, trebalo bi da prihvate diskontinuitet kao realnost u pregovaranju, tj. da ne insistiraju na nasleđenim, odnosno „stečenim“, a suštinski papirnim pravima iz ranijih kolektivnih ugovora u pogledu rešavanja viškova zaposlenih.

Umesto zaključka: Socijalni dogovor za nastavak reformi u Srbiji – jedan predlog

Medeni mesec reformatora i naroda, takozvano doba neobične politike, nepovratno je prošlo. Dolazi vreme zrelosti, u kojem materijalni podsticaji znače više od moralnih. Mada je svaka tranzicija priča za sebe, u mnogim slučajevima je najteže vreme i za reformatore i za stanovništvo negde između treće i pete godine od početka reformi. Otuda tako niska stopa preživljavanja prvih demokratskih vlada u Istočnoj i Centralnoj Evropi posle provedenih četiri godine na vlasti.

Srbija je već stigla do prekretnice, možda odlučujućeg momenta za dalji uspeh reformi, ali to se teško nazire ispod vihora bizarnih političkih okršaja. U vrlo kratkom roku postavljeni su snažni temelji za tržišno restrukturiranje privrede: reintegracija u međunarodne finansijske institucije i restrukturiranje spoljnog duga, uključivanje u evropske integracione procese, makroekonomska stabilizacija i uspešno kroćenje inflacije, reforma bankarskog sistema, poreska reforma.

Ali ova postignuća još nisu trajno obezbeđena, dokle god privreda ne počiva na zdravim temeljima. Restrukturiranje realnog sektora, konačni obračun sa prepotopskom društvenom svojinom i tržišna transformacija javnih preduzeća, ključni su izazovi za najmanje nekoliko godina pred nama. Predstoji, dakle, zasecanje u živo tkivo naše privrede, što može da bude prilično bolno. Da li smo dovoljno dobro opremljeni i pripremljeni za jednu tako komplikovanu operaciju?

Problemi u sprovođenju reformi su uvek veći nego što to bilo koji strateg može da predvidi pre njihovog otpočinjanja. Privatizacija ipak kasni, uprkos optimističkim porukama srpske vlade. Puno je razloga za to, počev od recesije u svetu, preko regionalnog rizika, dakle stvari koje su uglavnom izvan naše kontrole, sve do nedostatka efektivne domaće tražnje, ograničenih mogućnosti banaka da podrže investiture i dečjih bolesti tržišta kapitala koje se tek uspostavlja.

Kada operacija i oporavak traju duže nego što je očekivano, troškovi se takođe povećavaju. Ako je neko pretpostavljao da će tranziciona recesija moći da bude izbegnuta na račun toga što post-konfliktne zemlje po pravilu imaju vrlo visoke stope rasta, sada te nade počinju da blede.

Jedna od ključnih stvari koje nedostaju jeste **socijalni dogovor**. Velike sindikalne centrale se uglavnom slažu da čak ni instrumenti socijalnog dijaloga, kao preduslova za jedan takav dogovor, ne funkcionišu najbolje. Socijalno-ekonomski savet, sastavljen od predstavnika Vlade Republike Srbije, udruženja poslodavaca i tri glavne sindikalne centrale, osnovan avgusta 2001, oživljen je aprila ove godine, ali izgleda da i dalje ne postoji dovoljno razumevanja i poverenja između sindikata i Vlade.

Razumevanje i poverenje su upravo ključne reči za uspeh socijalnog dijaloga. U situaciji kakva je naša, u kojoj postoji jasna neravnoteža pregovaračke moći aktera industrijskih odnosa, sa Vladom kao najmoćnijim akterom, jasno je da je i njena odgovornost najveća. Jedino njena ispružena ruka ne bi mogla biti protumačena kao znak slabosti.

Treba reći da su tri sindikalne centrale, onako kako danas izgledaju, više nego legitimni i respektabilni partneri za zaključivanje Socijalnog dogovora. Mada su brojke o članstvu notorno nepouzdanе, nesumnjivo je da one zajedno pokrivaju većinu zaposlenih u formalnom sektoru. Savez samostalnih sindikata Srbije se ubrzano oslobađa neželjenog imidža „državnog“ sindikata, i još uvek je po članstvu najveći i po infrastrukturi najrazvijeniji sindikat. UGS „Nezavisnost“, sa prošlošću bez mrlje i ljubomorno čuванom nezavisnošću od političkih partija, puno je uradila na svom organizacionom i infrastrukturnom jačanju poslednjih godina. Asocijacija slobodnih i nezavisnih sindikata (ASNS) kao članica DOS-a dala je svoj aktivni doprinos uspostavljanju demokratske vlasti.

Komparativna praksa razvijenih zemalja i zemalja u tranziciji poznaje dva osnovna tipa socijalnih paktova. Prvi tip je klasičan, i možemo ga nazvati defanzivnim. Osnovni cilj svih aktera je kontrola štete, odnosna raspodela troškova do kojih dolazi primenom mera restrukturiranja ili štednje između konstituenци tri glavna socijalna partnera (poreskih obveznika, poslodavaca i zaposlenih).

Drugi tip dogovora može se nazvati ofanzivnim, jer se ne zadržava samo na traženju kompromisa u raspodeli troškova, već nastoji da definiše konsenzualnu viziju aktera o dugoročnoj strategiji privrednog i društvenog razvoja, kao i sredstva i načine da se ta vizija realizuje. Nesumnjivo najpoznatiji i najčuveniji je primer jednog takvog dogovora u Irskoj 1987. godine, kojim je trasiran put ka spektakularnom rastu ove zemlje tokom devedesetih godina. Po ugledu na irski model, takvi paktovi se sve češće zaključuju u Evropskoj Uniji pod imenom paktova o zapošljavanju (tradicionalna komponenta) i konkurentnosti (nova, strateška, komponenta).

Mislim da kako našem trenutku, tako i zrelosti aktera industrijskih odnosa, a pre svega sindikata, odgovara drugi, strateški tip dogovora. Ministarstvo nauke i tehnologije je već pripremiло radnu dvotomnu verziju strategije razvoja Srbije do 2010; vrednim sektorskim studijama nedostaje završni dodir i jasno definisanje prioriteta. To je odlična osnova za zajednički rad vlade, stručnjaka, predstavnika poslovne zajednice i sindikata.

Strateška vizija je neophodna i da bi pružila dugoročni kontekst za ono što je nesumnjivo najveća briga sindikata – zaštita članstva od nezaposlenosti i siromašt-

va. Nedavno istraživanje G17 Instituta iz maja 2002. godine pokazalo je da se više od polovina ukupnog broja zaposlenih plaši gubitka posla, i da je taj procenat još veći u društvenim preduzećima pred privatizacijom. Više od trećine zaposlenih smatra da profesionalna znanja kojima raspolažu nisu dovoljna, odnosno da su zastarela.

Nije stoga neobično, i potpuno je legitimno, što je novi socijalni program – ta pomalo nesrećno odabrana i zastarela sintagma – u centru zahteva sindikata. Rešenja iz postojećeg Socijalnog programa Vlade, donetog marta ove godine, u vreme zamrlog socijalnog dijaloga, zaista mogu da se usavrše. Na primer, oslanjanje na otpremnine kao glavni instrument zbrinjavanja viškova zaposlenih, uz suviše jednostavan i arbitraran mehanizam izračunavanja visine nadoknade vezivanjem za godine staža, rešenje je koje je s pravom kritikovano ne samo od strane sindikata, nego i od strane eksperata međunarodnih finansijskih organizacija.

Na primeru otpremnina prednosti „ofanzivnog“ pristupa socijalnom dogovoru postaju jasnije. Ako se odabere strategija razvoja zasnovana na modernim tehnologijama, znanju i veštinama, tj. na rastu produktivnosti, a ne na jeftinoj radnoj snazi, tada će i interes sindikata biti ne da se bori za što veće (a uvek za trajnu životnu sigurnost nedovoljne) otpremnine, nego za stvaranje što širih mogućnosti za novo zapošljavanje.

Socijalni dogovor kakav je danas potreban Srbiji trebalo bi da promoviše i štiti produktivnu zaposlenost, a ne individualna radna mesta. Sindikati bi morali da prihvate da prenesu tu poruku svom članstvu. Vlada i poslodavci, međutim, morali bi da preuzmu svoj deo troškova i odgovornosti. Ključni makrosocijalni indikatori, kao što su stopa nezaposlenosti, odnos zaposlenih prema ukupnom radno sposobnom stanovništvu, minimalna plata, prosečna plata itd. trebalo bi da se kontinuirano popravljaju po prethodno dogovorenoj dinamici.

Socijalni dogovor mogao bi se zaključiti na period od tri ili pet godina. Važno je da ne koincidira sa izbornim ciklusom, jer bi jedna od ključnih koristi od njega bila njegova stabilizujuća uloga, nimalo nevažno u periodima političkih turbulencija kakve nam verovatno predstoje.

PREPORUKE ZA UNAPREĐIVANJE SOCIJALNOG DIJALOGA U SRBIJI – PREPREKE (PROBLEMI) I MOGUĆA REŠENJA

Problem 1: Dominacija javne i društvene svojine

U Srbiji je još uvek javni sektor i sektor društvene svojine najveći poslodavac, koji zapošljava najmanje dve trećine zaposlenih. To sprečava jasno profilisanje poslodavačkih i radničkih interesa i njihovih predstavnika.

Preporuka: Proces masovne privatizacije je neophodno sprovesti do kraja prema inicijalnom planu, tj. najkasnije do 2006. godine, na zakonit i transparentan način.

Problem 2: Problem legitimiteta aktera socijalnog dijaloga

Nijedan od trenutnih aktera socijalnog dijaloga na makro nivou nema sasvim neupitan legitimitet: nejasno je da li Vlada (krajem 2002) ima stabilnu parlamentarnu podršku; Unija poslodavaca zasigurno još ne predstavlja poslodavce koji zapošljavaju većinu ukupnog broja zaposlenih (i-ili članova sindikata); nijedna od tri sindikalne centrale nema zvanično potvrđenu reprezentativnost, a za jednu od njih (ASNS) je malo verovatno da je u stanju da dokaže svoju reprezentativnost.

Preporuka: Neophodno je deblokirati rad Narodne Skupštine i obezbediti nedvosmisleno poverenje parlamentarne većine postojećoj Vladi ili raspisati nove izbore; utvrditi kriterijume za reprezentativnost poslodavačkih organizacija i eventualno utvrditi posebne uslove za zastupanje interesa poslodavaca u prelaznom periodu (npr. do okončanja masovne privatizacije 2006 godine); i dovesti do kraja proces utvrđivanja reprezentativnosti sindikata na nacionalnom i nižim nivoima.

Problem 3: Nepostojanje uzajamnog poverenja među akterima socijalnog dijaloga

Preporuka: Međusobno poverenje može se dugoročno graditi samo poštovanjem dogovora i ispunjavanjem preuzetih obaveza.

Problem 4: Nepostojanje zajednički prihvaćenih 'pravila igre' u industrijskim odnosima

Akteri socijalnog dijaloga imaju različit pristup onome što treba da bude predmet pregovaranja i usaglašavanja u socijalnom dijalogu i u kolektivnim pregovorima; tipično, predstavnici Vlade i poslodavaca imaju minimalistički pristup, dok predstavnici sindikata nastoje da uključe u proces što širi krug pitanja.

Preporuka: U ovoj osetljivoj fazi tranzicije bolje je prihvatiti širi pregovarački obuhvat u socijalnom dijalogu i u okviru jednog ključnog foruma razgovarati o širokom krugu socijalnih pitanja i pitanja iz domena industrijskih odnosa, od promene penzijskog zakonodavstva, preko utvrđivanja minimalne plate, do visine otpremnina za otpuštene radnike u procesu restrukturiranja.

Problem 5: Nepostojanje socijalnog dogovora o redosledu reformskih poteza i raspodeli troškova i koristi tokom tranzicije

Problemi 1-4 imaju za posledicu stagnaciju u procesu usaglašavanja interesa socijalnih partnera, dok istovremeno narastaju socijalne tenzije i nezadovolj-

stvo. Socijalni dogovor predstavlja jedan od ključnih elemenata za uspešan nastavak tranzicije.

Preporuka: Socijalni dogovor bi trebalo da bude zaključen na duži period (tri do pet godina) i da sadrži sledeće elemente:

- usaglašeni redosled preostalih reformskih poteza od interesa za aktere socijalnog dijaloga,
- prihvatanje obaveze od strane Vlade da kontinuirano unapređuje, u okvirima ekonomske održivosti, određene ključne zajednički usaglašene makrosocijalne indikatore (npr. minimalna i prosečna plata, minimalna i prosečna penzija, stopa nezaposlenosti, naknada za nezaposlenost itd.),
- prihvatanje obaveze od strane Vlade i poslodavaca da uključe sindikate i zaposlene u pregovore o svim aspektima restrukturiranja i privatizacije preduzeća,
- prihvatanje neophodnosti restrukturiranja preduzeća od strane sindikata i zaposlenih i njihova obaveza da održavaju socijalni mir tokom trajanja dogovora.

KOMPARATIVNA ANALIZA SOCIJALNI DIJALOG U ZEMLJAMA JUGOISTOČNE EVROPE – MOGUĆNOSTI, OGRANIČENJA, PERSPEKTIVE –

Uvod

Zemlje Jugoistočne Evrope suočene su danas sa jednim od najvećih iskušenja i izazova u svojoj ukupnoj istoriji. Skoro deceniju ipo u njima se odvija izuzetno složen i protivurečan društveni proces, ili tačnije rečeno splet međusobno povezanih procesa, koje naučnici, analitičari i političari nazivaju zajedničkim imeniteljem – tranzicija.

Iza ove uopštene reči, koja etimološki znači – kretanje od nečega ka nečemu, od jednog stanja ka drugom, odnosno promene, krije se suštinska promena ovih društava, rušenje stare i nastajanje nove društvene strukture – stvaranje novih društvenih vrednosti, političke i ekonomske organizacije društva, novog načina života.

Od samog početka poznate su samo osnovne odrednice novog društvenog uređenja – privatno vlasništvo, tržišna privreda, višestranačka parlamentarna demokratija, institucije civilnog društva, ljudske slobode i prava. To je važno ali nedovoljno.

Društvena praksa je definitivno opovrgla nerealno optimistička očekivanja naučnika i stručnjaka o dužini trajanja i socijalnim posledicama procesa tranzicije. Pokazalo se da je tranzicija znatno duži, složeniji i protivurečniji društveni proces, koji donosi veoma bolne socijalne posledice.

Otvorena su i trajno će biti aktuelna pitanja puteva tranzicije, protivurečnosti i prepreka koja se javljaju na tom putu, socijalne cene tranzicije i načina

njenog pokrivanja. Pitanje svih pitanja ostaje pri tome pitanje ljudskog i moralnog smisla procesa tranzicije i socijalno izdržljive cene ovog procesa, pre svega za radno-proizvođačke slojeve društva.

Upravo ta socijalno prihvatljiva cena procesa tranzicije je predmet veoma dubokih i radikalnih socijalnih konflikata, koja u većoj ili manjoj meri potresaju sva društva u tranziciji. Rezultati empirijskih istraživanja i tok političkih i ekonomskih procesa u prethodnoj deceniji nesporno potvrđuju da su građani i zaposleni svesni neophodnosti promena, činjenice da se promene svakodnevno već događaju i spremni su da promene prihvate.

Iz svih navedenih razloga, sva društva Jugoistočne Evrope su dominantno konfliktna društva. Istini za volju, ovi konflikti se u pojedinim zemljama Jugoistočne Evrope ispoljavaju različitim intenzitetom i u različitim pojavnim oblicima, što je uslovljeno specifičnostima istorijskog nasleđa i dosadašnjeg toka tranzicije. Međutim, suštinsko obeležje ovih društava je visok stepen konfliktnosti. To dodatno otežava inače tešku ekonomsku i socijalnu situaciju u ovim društvima, jer konflikti, pogotovu tako visokog intenziteta u suštini koče reformske procese, u ekonomskom pogledu ih poskupljuju i kao Damaklov mač vise nad svim zemljama Jugoistočne Evrope, suočavajući ih sa brojnim socijalnim i političkim rizicima, odnosno opasnošću da socijalni konflikti pređu onu kritičnu crtu i prerastu u nešto mnogo opasnije.

Drugim rečima, može se reći da se zemlje jugoistočne Evrope nalaze na raskršću između industrijskih, odnosno socijalnih konflikata i socijalnog mira, koji se gradi i ostvaruje kroz mehanizme socijalnog dijaloga. Pri tome dosadašnja iskustva nesporno potvrđuju da su najpovoljnije rezultate u procesu tranzicije postigle one zemlje koje su postigle minimalni nacionalni socijalni konsenzus o putevima i socijalnoj ceni tranzicije i na tom osnovu izgrađivale mehanizme socijalnog dijaloga i mira. To znači da su zemlje ovog regiona upućene na izgrađivanje i funkcionisanje mehanizama socijalnog dijaloga i socijalnog mira, kao jedno od ključnih pitanja njihove budućnosti.

Zapravo, između socijalnih konflikata i socijalnog dijaloga u suštini nema mogućnosti izbora. Pravo pitanje glasi kako ići od konflikta ka dijalogu, odnosno na duži rok dijalog učiniti dominantnim u odnosu na konflikte.

Pod pritiskom naraslih društvenih protivurečnosti i potrebe njihovog trajnog i sistematskog rešavanja zemlje Jugoistočne Evrope počele su da čine prve korake u pravcu uspostavljanja i razvoja mehanizama socijalnog dijaloga. Pri tome su imale u vidu višedecenijsko iskustvo razvijenih, demokratskih zemalja tržišne privrede u kojima socijalni dijalog ima tradiciju, pozitivan stav svih socijalnih partnera i u kojima se pokazalo kao jedan od temelja demokratskog društvenog uređenja i efikasan mehanizam usaglašavanja stavova i oprečnih interesa društvenih aktera.

Međutim, i u ovom kao i u sličnim situacijama potvrdilo se da iskustva razvijenih, demokratskih zemalja, pre svega EU, koje su uspostavile veoma razvijen i efikasan model socijalnog dijaloga jesu neophodna kao jedna od polaznih osnova, ali ne i dovoljna. Pre svega, nije moguće, ili tačnije rečeno nije celishodno

nekritičko mehaničko kopiranje. Pojedini mehanizmi u određenim društvenim okolnostima mogu biti veoma delotvorni, ali u drugim okolnostima, u drugačijem društvenom okruženju, imaju krajnje ograničene domete, odnosno mogu biti prazna forma, bez suštinskog smisla zbog koga je socijalni dijalog uspostavljen. To već sada nesporno potvrđuju prva iskustva zemalja tranzicije, kroz činjenicu da u svakoj od ovih zemalja modeli i tok uspostavljanja socijalnog dijaloga imaju svoja specifična obeležja.

Reč je dakle o društvenom okruženju u kome je moguće uspostavljanje i funkcionisanje socijalnog dijaloga u njegovom suštinskom smislu. Naime, istorijsko iskustvo, kako razvijenih demokratskih zemalja Evrope, tako i zemalja tranzicije, a među njima i zemalja Jugoistočne Evrope, jasno je potvrdilo da je uspostavljanje i realno funkcionisanje socijalnog dijaloga moguće tek na određenom stupnju političkog, ekonomskog i socijalnog razvoja društva.

Mnogi od ovih uslova (stepen tehnološkog i ekonomskog razvoja, standard, funkcionisanje institucija višestranačke parlamentarne demokratije, institucije civilnog društva, ljudska prava) u zemljama Jugoistočne Evrope nije ostvaren i to je jedna od najkrupnijih prepreka u uspostavljanju i razvoju socijalnog dijaloga.

Ustvari, uspostavljanje novog društvenog okruženja, odnosno temeljnih odrednica novog društva predstavlja predmet socijalnog dijaloga i aktuelnih socijalnih konflikata. Ovaj proces ima još jedan važan aspekt – socijalni partneri kroz tekuće konflikte i dijalog, pored rešavanja aktuelnih različitih interesa, bore se za uspostavljanje što povoljnije startne pozicije u vremenu koje dolazi. Reč je o tome da se socijalni dijalog, pored ostalog, temelji na relativnoj ravnoteži društvene moći socijalnih partnera. Međutim, ta društvena moć nikada nije idealno raspoređena i da čak i mala prednost jednog od socijalnih partnera daje mogućnost da taj socijalni partner igra dominantnu ulogu u socijalnom dijalogu. Dosadašnja iskustva su potvrdila da su u ovim odnosima objektivno najslabiji partner sindikati a najuticajniji država. Ta činjenica čini državu odnosno političku vlast najodgovornijom posebno u prvoj fazi uspostavljanja institucija i mehanizama socijalnog dijaloga. Reč je o tzv. objektivnoj odgovornosti, budući da država u svojim rukama drži sve poluge vlasti, pomoću kojih je u mogućnosti da dominantno utiče, u pozitivnom ili negativnom smeru na proces uspostavljanja socijalnog dijaloga.

Pomenuti istorijski i ljudski smisao socijalnog dijaloga posebno dolazi do izražaja i na specifičan način se ispoljava u zemljama Jugoistočne Evrope. Na to utiče sam tok ovog procesa u zemljama EU i zemljama Jugoistočne Evrope. Naime proces izgradnje demokratskih političkih institucija, radničke participacije i socijalnog dijaloga tekao je vremenski mnogo duže, može se uslovno reći prirodnim tokom, što ne znači da je taj proces tekao bez protivurečnosti i konflikata. Jasno je da nije realno očekivati da ovaj proces teče istom dinamikom, jednako dugo i kroz iste forme u zemljama Jugoistočne Evrope. Istorija je, konačno, nebrojeno puta negirala mogućnost takvog kopiranja društvenih procesa i odnosa. Ono što je uočljivo jeste da se ovaj proces odvija u celini nepovoljnom društvenom okruženju i da je veoma dinamičan, iako vrlo često tako ne izgleda na prvi pogled. Drugim rečima,

intenzitet procesa u kome se uspostavljaju mehanizmi socijalnog dijaloga izrazito je veliki i to samo po sebi rađa nove opasnosti i iskušenja. U procesu uspostavljanja i razvoja socijalnog dijaloga može se čak i na pojavnoj ravni uočiti jedna pravilnost – da je za uspostavljanje novih institucija i odnosa, u koje nesporno spada i socijalni dijalog neophodan faktor i protok vremena. Ljudski faktor, motivacija, angažovanje da se nove institucije izgrade i počnu realno da funkcionišu može dinamici tog procesa da doprinese, ali taj doprinos ima svoja krupna ograničenja.

U toku je proces uspostavljanja i razvoja mehanizama socijalnog dijaloga u zemljama Jugoistočne Evrope. Taj proces za sada se odvija na nacionalnom nivou. To je od nesporne strateške važnosti, ali nije dovoljno. Veoma intenzivni integracioni procesi koji se danas odigravaju u okviru EU i Evrope u celini, kao i aktuelni, politički, ekonomski i drugi procesi koji se odigravaju na tlu Jugoistočne Evrope, stavljaju pred socijalni dijalog nove izazove. I pored toga što procesi ekonomske, tehnološke i političke saradnje zemalja Jugoistočne Evrope, zbog niza ograničavajućih činilaca i negativnog nasleđa prošlosti teku veoma sporo, ta saradnja će neizbežno, po sili ekonomskih i tehnoloških zakona teći sve intenzivnije i brže. To pred sindikate, ali i pred ostale socijalne partnere stavlja nova pitanja i izazove, vezane za strategiju regionalnog razvoja, položaj sveta rada i socijalne posledice, odnosno uticaj koji će integracioni procesi imati na promene u strukturi i načinu funkcionisanja tržišta radne snage. Zemlje EU i sindikati u njima su već prešli značajan deo puta u ovim procesima što zemlje Jugoistočne Evrope mogu koristiti kao jedan od svojih orijentira. Jedno od tih iskustava nesporno potvrđuje da put u evropsku i međunarodne integracije vodi preko regionalne saradnje. Taj proces u najvećoj meri će određivati sadržaj socijalnog dijaloga na nacionalnom i regionalnom planu. Ali pred društvenu teoriju i praksu se već danas postavlja pitanje da li i u kojoj meri mehanizmi socijalnog dijaloga mogu uticati na oblikovanje ovih procesa u regionu. Ova komparativna analiza predstavlja deo napora u tom pravcu.

Teorijsko-metodološki okvir projekta

Predmet ovog Projekta je koncept i praksa uspostavljanja i razvoja socijalnog dijaloga u zemljama koje obuhvata Pakt za stabilnost. Dosadašnja teorijska i praktična saznanja potvrđuju da je reč o izuzetno složenom, kompleksnom pitanju, koje obuhvata čitav niz različitih aspekata i koje je povezano i uslovljeno sa praktično svim ključnim oblastima života društva. Nesporna je, odnosno na pojavnoj ravni uočljiva interakcija između socijalnog dijaloga i političkog ustrojstva i života društva, ekonomske politike i ekonomskog sistema, standarda, odnosno kvaliteta života ljudi. Drugim rečima, socijalni dijalog je moguće samo teorijski izdvojiti iz kompleksa političkih i ekonomskih procesa u društvu, sa ciljem sistematskog, celovitog proučavanja ove pojave.

Zbog svega navedenog polazni stav u definisanju pojma socijalnog dijaloga mora biti dinamički, razvojni, a ne statički. To znači da socijalni dijalog nije statički sistem, mehanizam, nije stanje, već društveni proces. Tek pristupanje socijalnom dijalogu kao društvenom procesu omogućuje da se sagleda njegova istoričnost i razvojnost, kao i dinamički pokretački činioci tog procesa u aktuelnim društvenim zbivanjima, kao i interakcija sa drugim društvenim procesima.

Ako se socijalni dijalog definiše kao istoričan i razvojni društveni proces onda tome treba dodati i suštinski novu karakteristiku ovog društvenog procesa. Socijalni dijalog predstavlja suštinski novu fazu u razvoju političkog organizovanja društva, koja predstavlja važan istorijski korak u onom procesu koji je započeo građanskim revolucijama, najpre u Francuskoj, a zatim i u drugim zemljama Evrope i sveta, dovodeći u centar političkih i društvenih zbivanja slobodnog građanina, koji menja suštinske karakteristike političkog života uvodi nove aktere i menja odnose društvene moći među njima.

Ovoj opštoj odrednici treba dodati užu specifičnu – da je socijalni dijalog specifičan društveni proces, koji nastaje na određenom stupnju političkog i ekonomskog razvoja društva u kome se kroz različite mehanizme organski povezuju u novu celinu politička i ekonomska demokratija, a participacija zaposlenih u procesu odlučivanja pretvara u univerzalnu vrednost. Socijalni dijalog u tom smislu predstavlja odgovor na rastuću ulogu i uticaj države u ekonomskom životu društva, ili kreativno suočavanje sa opasnošću od nastajanja novih Levijatana.

Ako se socijalni dijalog, na širem teorijskom planu definiše kao društveni, istorijski proces, u kome se stvaraju suštinski novi elementi demokratskog poretka i političkog života društva, onda se socijalni dijalog u užem, operacionalnom smislu može definisati, kao sistem mehanizama i odnosa koje uspostavljaju relevantni socijalni partneri u cilju ovog organizovanog, sistematskog učešća i uticaja na političke procese i odnose u društvu, odnosno definisanje i realizaciju strategije socijalno-ekonomskog i političkog razvoja društva, usaglašavanja svojih različitih interesa i mirnog rešavanja eventualnih industrijskih i društvenih konflikata.

Navedeni stav, međutim, predstavlja samo polaznu osnovu za utvrđivanje operacionalne definicije pojma socijalnog dijaloga, jer operaciona funkcija u empirijskom i teorijskom proučavanju jedne pojave može ostvariti svoju svrhu samo ako je dovoljno konkretna i precizna. U tom smislu će se za utvrđivanje dovoljno konkretne i precizne operacionalne definicije socijalnog dijaloga koristiti analitički metod izdvajanja pojedinih elemenata ove operacione definicije, odnosno uočavanje i proučavanje pojedinih elemenata strukture socijalnog dijaloga.

Elemente strukture socijalnog dijaloga, bitne za njegovu operacionalnu definiciju čine:

- Međunarodni standardi definisani u dokumentima UN, MOR i drugih međunarodnih organizacija i međunarodne pravne norme;
- Zakonska osnova socijalnog dijaloga utvrđena u ustavima i zakonima pojedinih zemalja, kao i u autonomnoj pravno-političkoj regulativi socijalnih partnera;

- Mehanizmi kroz koje se ostvaruje socijalni dijalog – organi koji se bave socijalnim dijalogom, način njihovog izbora, unutrašnja organizacija, radna tela, učesće eksperata, izvori i način finansiranja, način donošenja odluka, sprovođenja stavova i odluka, itd.
- Sadržaj socijalnog dijaloga – pitanja kojima se bave organi i tela u okviru kojih se odvija socijalni dijalog, mogućnosti klasifikacije ovih pitanja;
- Akteri socijalnog dijaloga – socijalni partneri Vlade, sindikata, poslodavci i drugi akteri koji učestvuju u socijalnom dijalogu;
- Kriterijumi za ocenu objektivnih dometa socijalnog dijaloga i društvene moći organa u okviru kojih se odvija socijalni dijalog;
- Socijalni dijalog i druga područja društvenog života koja se graniče sa socijalnim dijalogom;
- Društveno okruženje u kome se odvija socijalni dijalog;

Samo na prvi pogled izgleda da nema velikih razlika u definisanju pojma socijalnog dijaloga na širem teorijskom i operacionalnom planu. Međutim, sličnosti koje postoje na pojavnoj ravni često su samo optička varka. Dublji analitički zahvat pokazuje da se u teoriji i praktičnom životu javlja čitav niz definicija socijalnog dijaloga, koji se međusobno znatno razlikuju. Sigurno je da se jedan od značajnih izvora ovih razlika nalazi u različitim ukupnim teorijskim i ideološkim opredeljenjima autora. Ove razlike su posebno uočljive na planu ocene realne društvene moći, odnosno uloge koju socijalni dijalog može da igra u ukupnim društvenim odnosima. Istovremeno, ove razlike imaju svoju osnovu, pre svega u realnom životu pojedinih društava. Jasno je da socijalni dijalog nema isti sadržaj u razvijenim ili ekonomski nerazvijenim društvima, u društvima sa veoma različitim stepenom razvoja demokratskih institucija. Ključni akteri socijalnog dijaloga su u ovim zemljama formalno isti, a to su političke vlasti, sindikati i poslodavci, odnosno njihove odgovarajuće organizacije. Međutim, jasno je da nije ista pozicija, poslodavačkih organizacija ili sindikata u na primer Albaniji ili Poljskoj, ili Italiji, da nije ista pozicija i uloga države u socijalnom dijalogu u pojedinim zemljama Jugoistočne Evrope. Pored toga, u jednom broju zemalja je u mehanizme socijalnog dijaloga, pored države, poslodavaca i sindikata uveden širi krug društvenih aktera, tako da se može govoriti ne više o tripartitnoj, nego o polipartitnoj strukturi mehanizama socijalnog dijaloga.

Konačno, razlike u definisanju pojma socijalnog dijaloga, proističu iz različitih praktičnih iskustava, odnosno brojne dileme i otvorena pitanja u pojmovnom određivanju socijalnog dijaloga proističu iz činjenice da socijalni dijalog u zemljama Jugoistočne Evrope čini tek svoje prve korake.

U teorijskim modelima socijalnog dijaloga prisutan je veliki broj nedoumica i otvorenih pitanja. Za ostvarivanje ciljeva ovog Projekta sledeća pitanja zahtevaju da budu posebno analizirana.

Prvo od tih teorijskih kontroverzi odnosi se na pitanje obuhvata socijalni dijalog. Razlike se ogledaju u tome što jedan broj autora pod socijalnim dijalogom podrazumeva samo tripartitna tela (država, poslodavci, sindikati), koja se uobi-

čajeno zovu socijalno-ekonomski saveti, na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Oni striktno razdvajaju socijalni dijalog i njegove mehanizme, od mehanizma industrijske demokratije u koje spada i kolektivno pregovaranje. U drugu grupu spadaju oni autori koji i kolektivno pregovaranje, pre svega na granskom i nacionalnom nivou, tretiraju kao jedan od vidova socijalnog dijaloga. Ovo drugo stanište ima svoje istorijsko materijalno utemeljenje u samom toku razvoja kolektivnog pregovaranja i socijalnog dijaloga. Konačno, u savremenom društvu teško je zamisliti uspešno i efikasno funkcionisanje socijalnog dijaloga, a da ne postaju razvijen mehanizam kolektivnog pregovaranja. Tome u prilog govori i stalno proširivanje predmeta kolektivnog pregovaranja, na pitanja koja su po svojoj suštini strateški-političke prirode.

Sledeća grupa teorijskih razmimoilaženja odnosi se na pitanja uloge države u socijalnom dijalogu. To pitanje je inače prisutno i u drugim područjima društvenog života, odnosno uloge države u tim oblastima. Ovo pitanje u zemljama tranzicije ima još veću specifičnu težinu, zbog izuzetne koncentracije moći i dominantne uloge i uticaja države u prvoj fazi tranzicije. I u ovom slučaju uočljive su dve krajnosti. Jedna od njih negira u celini ulogu države kao socijalnog partnera u socijalnom dijalogu, ističući da je to u protivurečju sa osnovnom ulogom i funkcijama koje država ima u društvenim procesima. U drugu grupu spadaju oni autori koji prenaglašavaju ulogu države u socijalnom dijalogu, odnosno ne uočavaju „diferentiu specficu“ države u socijalnom dijalogu u odnosu na druge socijalne partnere. Pomenuta shvatanja imaju svoj koren u protivurečnoj poziciji države u socijalnom dijalogu. Naime, država u socijalni dijalog ulazi imajući u rukama sve poluge vlasti. Razvoj socijalnog dijaloga u suštini razvlašćuje državu, prenoseći neke od poluga vlasti na mehanizme socijalnog dijaloga, odnosno menjajući njihovu prirodu.

Sledeće pitanje oko koga se ispoljavaju teorijske i praktične razlike odnosi se na razgraničenje pojedinačnih i zajedničkih funkcija socijalnih partnera u socijalnom dijalogu. Naime, svaki od socijalnih partnera ulazi u socijalni dijalog iz svojih specifičnih razloga, sa osnovnim ciljem da u socijalnom dijalogu zaštititi sopstvene interese. Iz toga proističe da svaki socijalni partner, odnosno njihovi predstavnici u telima u kojima se vidi socijalni dijalog ostvaruje sopstvenu pojedinačnu ulogu i funkcije. Jasno je da se uloga poslodavaca, na primer u socijalnom dijalogu bitno razlikuje u odnosu na ulogu sindikata i države. Istovremeno, svi učesnici u socijalnom dijalogu, koji je po svojoj prirodi integrativni proces, ostvaruju i neke zajedničke funkcije, koje su neophodni uslov da socijalni dijalog uspešno funkcionise. Otuda se pred društvenu teoriju i praksu socijalnog dijaloga postavlja pitanje razgraničenja pojedinačnih i zajedničkih funkcija koje socijalni partneri ostvaruju u mehanizmima u procesu socijalnog dijaloga. Taj odnos je važan jer omogućava uočavanje dezintegrativnih i integrativnih, konfliktnih i mirnih aspekata socijalnog dijaloga.

Krupno teorijsko, ali i praktično pitanje je pitanje definisanja kriterijuma za ocenu efikasnosti i uspešnosti socijalnog dijaloga. Pre svega, efikasnost i uspešnost socijalnog dijaloga ima svoje brojne i različite aspekte – pravne, političke,

ekonomske, ljudske. Koji kriterijumi su najrelevantniji i najpouzdanije. Da li su ti kriterijumi i u kojoj meri merljivi. Samo formalno postojanje mehanizama socijalnog dijaloga, ne znači automatski da oni uspešno i efikasno funkcionišu. Naprotiv, veoma često je to samo prazna forma. Validan odgovor na ovo pitanje zahteva da se kao polazna tačka mora uzeti društveni i ljudski smisao socijalnog dijaloga, a to je demokratizacija društva i humanizacija ljudskog života. To je, u stvari, traženje odgovora na pitanje da li postoji veza između uspostavljanja i razvoja mehanizama socijalnog dijaloga i kvaliteta života običnih ljudi, i u čemu se ta veza ogleda.

Konačno, u teorijskim promišljanjima mora se razviti i heuristički aspekt teorije socijalnog pitanja. On se može postaviti kroz pitanje o perspektivama odnosno budućnosti socijalnog dijaloga. Tačnije rečeno, sve se više postavlja pitanje međusobnog odnosa mehanizama socijalnog dijaloga i političke organizacije društva, odnosno pitanje, da li socijalni dijalog može kao suštinski novi vid odnosa zameniti neke standarde modela političkog organizovanja i života društva.

Pravni okvir za uspostavljanje i razvoj socijalnog dijaloga

Poznato je da su zemlje Jugoistočne Evrope u procesu tranzicije pristupile promeni svojih pravnih sistema u cilju prilagođavanja evropskim i međunarodnim standardima, podsticanju ekonomskog i demokratskog političkog razvoja i svoje integracije u Evropu i svet. Ovom prilikom ograničava se samo na one elemente pravnog sistema, koji su od bitnog značaja za uspostavljanje i razvoj socijalnog dijaloga.

Temeljno je u tom pogledu značajna činjenica da su sve ove zemlje članice UN, što znači da ih obavezuju strateški dokumenti ove organizacije o građanskim, ljudskim i sindikalnim slobodama i pravima. Za predmet ovog istraživanja posebno se naglašavaju Pakt o građanskim i političkim pravima i Pakt o ekonomskim i socijalnim pravima, koji pored ostalog štite slobodu organizovanja i rada radničkih i poslodavačkih organizacija, što je jedan od preduslova za uspostavljanje socijalnog dijaloga. Sledeći važan korak u pravcu uspostavljanja pravnog okvira za socijalni dijalog, nalazi se u činjenici da su sve posmatrane zemlje, pre svega, članice MOR, a zatim da su ratifikovale konvencije o slobodi organizovanja i delovanja organizacija radnika i poslodavaca (Konvencija 87) o slobodi kolektivnog pregovaranja (Konvencija 98) koje obavezuju političke vlasti na ponašanje koje tu slobodu radničkih i poslodavačkih organizacija ni na koji način ne ugrožavaju.

Pored toga, većina zemalja u regionu usvojila je Konvenciju 144 MOR o pravu radnika na konsultovanje i Konvenciju 154 o pravu na kolektivno pregovaranje, kao i dokument Evropske unije – Evropsku socijalnu povelju.

Pre svega, postoje tri pravna osnova za regulisanje socijalnog dijaloga. To su zakonsko regulisanje osnivanja, sadržaja i načina rada socijalno-ekonomskih sa-

veta, sporazumi o osnivanju, odnosno autonomno pravno-politička regulativa socijalnih partnera, učesnika u socijalnom dijalogu i odluka Vlade, tj. podzakonski akt. U posmatranim zemljama Jugoistočne Evrope zastupljena su sva tri modela, o čemu govore podaci u tabeli broj 2.

Tabela 2: Pravni osnov formiranja Socijalno-ekonomskih saveta

R. B.	Zemlja	Sporazum socijalnih partnera	Zakon	Akt Vlade	Neki drugi način	Godina osnivanja
1.	Albanija		×			
2.	BiH	×				2002.
3.	Bugarska	×				1990.
4.	Crna Gora				×	2001.
5.	Hrvatska	×				2001.
6.	Kosovo				×	2001.
7.	Makedonija	×				1996.
8.	Rep. Srpska	×				2002.
9.	Rumunija		×			1997.
10.	Srbija	×				2001.

Opređenja za jednu od predočenih varijanti uslovljena su konkretnim društveno-ekonomskim uslovima koji su vladali u jednoj zemlji u trenutku kada je u njoj formiran socijalno-ekonomskih saveta. Iskustvo Bugarske, koje je dato u ovom odeljku, ali i iskustvo drugih potvrđuje da je formiranje socijalno ekonomskih saveta, pored strateške, dugoročne potrebe, uvek bio odgovor i reakcija na konkretnu situaciju i odnose socijalnih partnera.

S druge strane, reč je o različitim koncepcijama i različitom viđenju uloge pojedinih socijalnih partnera.

I jedan i drugi pristup imaju svoje prednosti i nedostatke. Izvesno je da formiranje socijalno-ekonomski saveta, sporazumom socijalnih partnera, odnosno autonomnom političko-pravnom regulativom, usvojenom saglasnošću partnera u većoj meri odražava izvorne principe socijalnog dijaloga – dobrovoljnost, autonomija volje i poverenja između socijalnih partnera.

S druge strane, snaga zakona, ako je dobro odmerena i usmerena, može uspešno zaštititi osnovne principe socijalnog dijaloga, što je od izuzetne važnosti na prvim koracima.

Razrešenje ove dileme nalazi se u celovitom pristupu, odnosno posmatranju autonomne regulative socijalnih partnera i zakonske regulative kao delove jedne integralne celine radno-pravnog zakonodavstva. Opravdanost takvog zaključka potvrđuje i zakonsko regulisanje osnova sistema kolektivnog pregovaranja.

U svim posmatranim zemljama u toku je proces uspostavljanja pravnog okvira socijalnog dijaloga, koji potvrđuje stav aktera ovog procesa da je pravni okvir neophodni uslov za uspostavljanje socijalnog dijaloga.

Ovaj proces, koji je uslovljen specifičnim okolnostima, odnosno društvenim okruženjem u kome je pravni okvir socijalnog dijaloga samo deo celine pravnog sistema jedne zemlje i ne može se razvijati van tog pravnog sistema – u pojedinim zemljama teče različitim intenzitetom. Drugim rečima, ni u jednoj zemlji ne može biti efikasno pravno zaštićena institucija socijalnog dijaloga, i da istovremeno ne budu pravno zaštićene ljudske slobode i prava, pravna jednakost građana i tsl. Intenzitet aktivnosti na formiranju pravnog okvira socijalnog dijaloga zavisi od shvatanja aktera o značaju pravnog okvira za uspostavljanje i razvoj socijalnog dijaloga. Na tome, po prirodi svog položaja najviše insistiraju sindikati, ali često nedostaje minimum saglasnosti socijalnih partnera o dinamici aktivnosti na ovom poslu.

Takvu tvrdnju potvrđuju i razlike u stepenu razvijenosti, odnosno obuhvatnosti pravnog okvira socijalnog dijaloga. Pre svega, uočava se da su pravni okviri sistema socijalnog dijaloga u većini zemalja, difuzni, odnosno sastoje se od više segmenata pravne regulative. Iz tog razloga je u jednom broju nacionalnih izveštaja, s razlogom uočena potreba kodifikacije ove, kao i ukupne radno pravne regulative.

Različit stepen pravne regulative socijalnog dijaloga (obim i karakter pitanja iz ove oblasti koji treba regulisati pravnim normama) govori, pre svega, o potrebi najslabijeg partnera u socijalnom dijalogu – sindikata, da pravnim normama zaštiti osnovne principe socijalnog dijaloga i sopstvenu poziciju u ovom procesu. Međutim, očigledno se nameće potreba dublje analize i procene optimalnog odnosa pravnih normi i autonomne pravno-političke regulative socijalnih partnera, odnosno traženja odgovora na pitanje gde je granica na kojoj pravne norme štite, a ne ugrožavaju suštinu socijalnog dijaloga.

Nivoi socijalnog dijaloga

Zemlje Jugoistočne Evrope, koje su predmet ovog izveštaja, krenule su u suštini ka izgradnji istih demokratskih vrednosti kao i razvijene zemlje Evrope i sveta. Istini za volju, taj proces u pojedinim zemljama teče različitim intenzitetom i

sa različitim stepenom uspešnosti. Prvi korak u tom pravcu je svakako izgradnja mreže demokratskih institucija. U tom smislu, zemlje Jugoistočne Evrope su se u okviru ukupnih promena u političkom sistemu, suočile i sa potrebom uspostavljanja i razvoja socijalnog dijaloga na različitim nivoima društvenog i ekonomskog organizovanja i života.

Tok i rezultati ovog procesa u zemljama Jugoistočne Evrope, pored ostalog, određuje stepen decentralizacije političkog sistema. To proističe iz činjenice da uloga i funkcije socijalno-ekonomskih saveta, na lokalnom nivou zavise od stepena decentralizacija političkog sistema odnosno od toga o kojim pitanjima odlučuju organi lokalne vlasti i samouprave. Podrazumeva se da ukoliko je politički skoncentrisana u centralnim organima političke vlasti da u takvim zemljama ima manje prostora za realnu ulogu socijalnog dijaloga na lokalnom nivou. S druge strane, u onoj meri u kojoj se politički sistem decentralizuje, sve se više nameće potreba uspostavljanja i razvoja mehanizama socijalnog dijaloga na lokalnom nivou. Drugim rečima, decentralizacijom procesa političkog odlučivanja, odnosno prenošenjem prava odlučivanja o pojedinim pitanjima na organe lokalnih zajednica širi se potencijalni sadržaj socijalnog dijaloga. Ovaj proces se različitim putevima i oblicima odvija u svim zemljama Jugoistočne Evrope. Dve su ključne pokretačke snage ovog procesa. Prvo, iskustvo ovih demokratskih zemalja nesporno potvrđuje da demokratizacija društva i procesa političkog odlučivanja nije moguće bez razvoja lokalne samouprave. Drugo, regionalni razvoj, autonomija regiona i samostalnost lokalnih zajednica spadaju u red nespornih demokratskih standarda koji se moraju ispuniti kao uslov za pridruživanje i uključivanje zemalja Jugoistočne Evrope u Evropsku uniju.

Budući da ova dva procesa teku paralelno, (razvoj lokalne samouprave i mehanizama socijalnog dijaloga) očigledno je da, kao i činjenica da se socijalni dijalog svuda gde je ustanovljen potvrdio kao pouzdan demokratski instrument, da uspostavljanje i razvoj socijalnog dijaloga može podsticajno delovati na razvoj lokalne samouprave i novi demokratski koncept lokalnih zajednica u zemljama Jugoistočne Evrope.

Polaznu osnovu za analizu stepena razvijenosti socijalnog dijaloga na različitim nivoima političke i administrativne organizacije društva predstavlja definicija socijalnog dijaloga, koja daje odgovor na pitanje šta sve spada u socijalni dijalog.

Naime, u većini nacionalnih izveštaja, kolektivno pregovaranje se tretira kao jedan od oblika socijalnog dijaloga. Isto tako, u ovim izveštajima se sistem kolektivnog pregovaranja i kolektivni ugovori obrađuju u posebnim poglavljima, pri čemu su to veoma obimni, često najobimniji delovi nacionalnih izveštaja o stanju socijalnog dijaloga. To samo potvrđuje najmanje dve stvari. Prvo da se izuzetno veliki značaj u svim zemljama Jugoistočne Evrope poklanja pitanjima razvoja kolektivnog pregovaranja. Drugo, da je kolektivno pregovaranje, veoma često najrazvijenije u odnosu na druge oblike socijalnog dijaloga.

Polazeći od stava izraženog u nacionalnim izveštajima prema kome je kolektivno pregovaranje jedan od vidova socijalnog dijaloga, koji ima svoje

uporište u istorijskom razvoju i savremenoj praksi socijalnog dijaloga, može se zaključiti da u svim posmatranim zemljama socijalni dijalog postoji na nacionalnom, granskom, lokalnom i na nivou preduzeća.

Međutim, kada se kao predmet razmatranja uzmu isključivo socijalno-ekonomski saveti, kao tripartitna tela, onda je situacija znatno nepovoljnija. U svim posmatranim zemljama formirani su socijalno-ekonomski saveti na nacionalnom nivou. To je logični prvi korak, jer se pomenuti socijalno-ekonomski saveti na nacionalnom nivou smatraju uporištem ukupnog razvoja socijalnog dijaloga i formiranja socijalno-ekonomskih saveta na drugim nivoima.

Većina posmatranih zemalja nije još uvek odmakla od tog prvog koraka. To je i očekivano, s obzirom da je ogromna većina socijalno-ekonomskih saveta na nacionalnom nivou formirana u protekle dve godine, što znači da objektivno nije bilo vremena da se formiraju socijalno-ekonomski saveti na lokalnom nivou. Ovo utoliko pre, što su sve ove zemlje opterećene brojnim protivurečnostima i problemima koji usporavajuće deluju na uspostavljanje mehanizama socijalnog dijaloga. Isto tako, dva aktera socijalnog dijaloga – poslodavci i sindikati u znatnom broju slučajeva nemaju dovoljno razvijenu lokalnu organizaciju, tehničku i kadrovsku strukturu neophodnu za uspostavljanje i funkcionisanje mehanizama socijalnog dijaloga na lokalnom nivou. To isto ograničenje, samo u nešto nižem stepenu odnosi se i na državu. Drugim rečima za uspostavljanje i razvoj mehanizama socijalnog dijaloga na regionalnom i lokalnom nivou u suštini je potreban ogroman ljudski i materijalni potencijal i nedostatak ovog potencijala je jedan od glavnih razloga zbog koga ovaj proces veoma sporo teče.

Posmatrajući u celini nivoe na kojima se uspostavlja socijalni dijalog u zemljama Jugoistočne Evrope može se uočiti jedan logični sled. Naime, logično je što su mehanizmi socijalnog dijaloga uspostavljeni najpre na onom nivou na kome je skoncentrisana najveća društvena moć, odnosno ključne poluge vlasti i odlučivanja.

To može biti iskorišćeno kao povoljnost, odnosno snažno uporište u procesu uspostavljanja mehanizama socijalnog dijaloga na drugim nivoima. Nesporno je, i to iskustva pojedinih zemalja već potvrđuju, da socijalno-ekonomski savet na nacionalnom nivou, može da igra važnu ulogu, odnosno da podstiče i koordinira razvoj socijalnog dijaloga na lokalnom nivou. Pri tome se, međutim, stalno mora voditi računa o tome da se socijalni dijalog ne centralizuje, odnosno da socijalno-ekonomski savet na nacionalnom ne postane kapa socijalno-ekonomskim savetima na lokalnom nivou.

Razvoj socijalnog dijaloga na lokalnom nivou kao što je pokazano zavisi od razvoja predmeta njegovog rada, odnosno od stepena realne moći i ovlašćenja koje imaju organi vlasti na lokalnom nivou. To podrazumeva da se i sam razvoj mehanizama socijalnog dijaloga mora tretirati kao deo strategije razvoja lokalnih zajednica. To je istovremeno uslov da se mreža institucija socijalnog dijaloga na različitim nivoima uspostavlja na sistematski način, koji će omogućavati da se različitim oblastima života i nivoima političkog organizovanja društva ispolji stvaralački potencijal i realna mogućnost da slobodni građani kreiraju uslove svog života.

Učesnici socijalnog dijaloga

Priroda socijalnog dijaloga u osnovi određuje i njihove učesnike. To su država, poslodavci, odnosno poslodavačke organizacije i sindikati, koji su istovremeno i ključni akteri industrijskih odnosa u celini.

Međutim, samo na pojavnoj ravni sve izgleda potpuno čisto i jednostavno. Ali to samo tako izgleda. Upravo su na planu definisanja učesnika socijalnog dijaloga prisutna brojna neslaganja, sukobi, nedoumice. To predstavlja jedan od izraženih problema i krupnih prepreka u procesu uspostavljanja i razvoja mehanizama socijalnog dijaloga, budući da je jasno definisanje učesnika prvi korak i uslov da se socijalni dijalog počne uspostavljati. To uslovljava činjenica da od učesnika socijalnog dijaloga i odnose snaga među njima u velikoj meri zavisi razvoj i objektivni domet ovog procesa.

Učesnici socijalnog dijaloga nalaze se u kontradiktornoj poziciji. Oni imaju minimum zajedničkih interesa zbog kojih ulaze u socijalni dijalog. Ti zajednički interesi su istovremeno temelj principa na kojima se zasniva socijalni dijalog – dobrovoljnosti, autonomije volje i dobre vere, odnosno međusobnog poverenja među učenicima. Istovremeno, akteri socijalnog dijaloga imaju svoje posebne interese, koji su često suprotstavljeni i oni predstavljaju predmet konflikta među njima. Naravno, svaki od aktera nastoji da u socijalni dijalog u što većoj meri plasira i ostvari svoje interese. U tom smislu, postoji interes svakog učesnika da u što većoj meri utiče na druge učesnike, pa čak i na to ko će biti akteri socijalnog dijaloga.

Polaznu osnovu za jasno i celovito definisanje legalnih i legitimnih aktera socijalnog dijaloga predstavlja ustavno-pravna i faktička zaštita slobode organizovanja i delovanja radničkih i poslodavačkih organizacija. Očigledno je da tamo gde ova sloboda nije formalno pravna i faktički zaštićena ne može biti ni govora o socijalnom partnerstvu, na socijalnom dijalogu kroz koji se socijalno partnerstvo ostvaruje. U tom pogledu može se konstatovati da je u svim posmatranim zemljama Jugoistočne Evrope ovaj formalno pravni uslov ispunjen budući da su sve one ratifikovale konvencije 87 i 98 MOR i da su sve svoje ustave i zakone unele odredbe o slobodi organizovanja i delovanja poslodavačkih sindikalnih organizacija. Istini za volju, u svim ovim zemljama su u većoj ili manjoj meri u praksi prisutni kršenja, posebno sindikalnih sloboda i prava, što sindikate, kao jednog od aktera u ovom procesu automatski dovodi u nepovoljnu poziciju u odnosu na druga dva aktera u ovom procesu. Naravno, svaki akt ugrožavanja ili ograničavanja slobode organizovanja i delovanja radničkih i sindikalnih organizacija na najdirektniji način ugrožava uspostavljanje socijalnog dijaloga, unoseći element nepoverenja u njihove međusobne odnose. Uočavajući to, u svim posmatranim zemljama, predviđeno je da socijalno-ekonomski saveti, između ostalog, razmatraju i slučajeve kršenja slobode organizovanja i delovanja sindikalnih i poslodavačkih organizacija i preduzimaju mere iz svoje nadležnosti, ili predlažu odgovarajuće mere državnim organima i socijalnim partnerima.

Država je prema ocenama iznetim u nacionalnim izveštajima specifičan akter socijalnog dijaloga. Ona u uspostavljanju i razvoju ovog važnog segmenta

demokratskog društvenog uređenja ima dvostruku ulogu. Država, s jedne strane, stvara ustavno-pravne osnove i ukupan društveni ambijent za uspostavljanje i razvoj socijalnog dijaloga.

Istovremeno, država, odnosno njen predstavnik, Vlada zajedno sa druga dva aktera – poslodavcima i sindikatima učestvuje kao ravnopravni učesnik u razmatranju pitanja koja spadaju u delokrug rada socijalno-ekonomskih saveta.

Država je objektivno najmoćniji akter socijalnog dijaloga, jer drži u svojim rukama sve poluge političke vlasti. Protivrečnost njene pozicije i uloge u socijalnom dijalogu upravo se ogleda u tome što ona kroz razvoj socijalnog dijaloga i drugih mehanizama demokratije deo svoje moći treba da transferiše na civilno društvo. S obzirom na ovu činjenicu država ima moć da deluje na proces uspostavljanja i razvoja socijalnog dijaloga na pozitivan ili negativan način i naravno, srazmerno svojoj formalnoj moći snosi i odgovarajući deo odgovornosti za sticanje socijalnog dijaloga.

Stavovi izneti u nacionalnim izveštajima takođe daju osnova za zaključak da je država objektivno najuticajniji akter socijalnog dijaloga.

U početnim fazama, pogotovu ako su druga dva aktera – sindikati i poslodavci izrazito slabi to može biti pretvoreno u prednost, naravno pod uslovom da kod države postoji stvarna politička volja da se uspostavi i razvije socijalni dijalog. Ali ako bi se situacija zaržala trajno to bi za suštinu socijalnog dijaloga imalo pogubne posledice.

Kada je reč o učešću sindikata u socijalnom dijalogu, na pojavnj ravni stanje se razlikuje, pre svega, po broju sindikata koji učestvuju u ovom procesu, odnosno po tome da li učestvuje jedan ili više sindikata. O tome govore podaci u tabeli 3.

U polovini posmatranih zemlja u socijalnom dijalogu učestvuje samo jedan sindikat, dok je najveći broj sindikata koji učestvuju u socijalnom dijalogu, u Rumuniji i Hrvatskoj po pet.

Naravno, broj sindikata koji učestvuju u socijalnom dijalogu uslovljen je specifičnom tokom razvoja sindikalnog pokreta i u tom kontekstu sindikalnog pluralizma u pojedinim zemljama. Takođe se mora imati u vidu da je broj sindikata u svim posmatranim zemljama veći, ali samo navedeni broj sindikata učestvuje u socijalnom dijalogu, što govori da se u budućnosti slika na ovom planu može promeniti.

U svim zemljama u kojima veći broj sindikata učestvuje u socijalnom dijalogu postoji princip reprezentativnosti sindikata, koji je, po pravilu, definisan zakonom. Istini za volju, ovaj proces nije dovršen u svim analiziranim državama. Primera radi, Zakon o radu Republike Srbije uveo je načelo reprezentativnosti sindikata i propisao uslove koje mora ispuniti jedan sindikat na određenom nivou da bi dobio status reprezentativnog sindikata. Međutim, faktički proces utvrđivanja reprezentativnosti sindikata nije dovršen. Ovaj proces se odvija sporadično u pojedinim preduzećima i granama, ne inicijativu sindikata, ali ne i na nacionalnom nivou.

Tabela 3: Broj sindikata koji učestvuju u socijalnom dijalogu na nacionalnom nivou.

R. B.	Naziv države	Broj sindikata koji učestvuju u socijalnom dijalogu
1.	Albanija	4
2.	BiH	1
3.	Bugarska	2
4.	Crna Gora	1
5.	Hrvatska	5
6.	Kosovo	1
7.	Makedonija	2
8.	Republika Srpska	1
9.	Rumunija	5
10.	Srbija	3

Sledeći problem sa kojim se suočavaju sindikati kao akteri socijalnog dijaloga odnosi se na podeljenost, fragmentarnost sindikalne scene, podele i sukobe, ono što bi se zajedničkim imeniteljem moglo nazvati „bespotrebna i nelojalna konkurencija među sindikatima“. To, naravno, slabi ukupnu poziciju sindikata u socijalnom dijalogu, ali i u celini nepovoljno deluje na proces uspostavljanja i razvoju socijalnog dijaloga.

Kada je reč o poslodavačkim organizacijama kao akterima socijalnog dijaloga situacija je još složenija nego kod sindikata. Ovde se na pojavnj ravnj uočava raskršće starog i novog. To se ogleda u činjenici da se u jednom broju zemalja kao akteri socijalnog dijaloga pojavljuju privredne komore, nasleđene iz socijalističkog jednopartijskog sistema, koje se ne mogu tretirati kao poslodavačke organizacije zasnovane na načelu dobrovoljnosti. O tome, kao i drugim relevantnim pokazateljima o ovom pitanju govore podaci u tabeli 4.

U četiri od deset posmatranih zemalja, kao akter socijalnog dijaloga u ime poslodavaca javljaju se privredne komore, koje predstavljaju jedan od elemenata nasleđa iz prethodnog perioda.

O povezanosti, odnosno uticaju društvenog okruženja na ovakvo stanje govori činjenica da je reč o zemljama u kojima proces tranzicije najsporije teče a takođe i proces privatizacije kao jedan od ključnih elemenata tranzicije. Izvesno je da je pod uticajem ukupnog toka promena došlo i do određenih promena u sadržaju i načinu njihovog rada. Međutim, izvesno je da privredne komore ne mogu biti

Tabela 4: Vrsta i broj učesnika u socijalnom dijalogu od strane poslodavaca

R. B.	Naziv Zemlje	Učesnik u socijalnom dijalogu	Broj učesnika
1.	Albanija	Organizacija poslodavaca	2
2.	BiH	Organizacija poslodavaca	1
3.	Bugarska	Organizacija poslodavaca	4
4.	Crna Gora	Privredna komora	1
5.	Hrvatska	Organizacija poslodavaca	1
6.	Kosovo	Privredna komora	1
7.	Makedonija	Privredna komora	1
8.	Republika Srpska	Privredna komora	1
9.	Rumunija	Organizacija poslodavaca	8
10.	Srbija	Organizacija poslodavaca	1

izvorni predstavnici poslodavaca u tržišnoj privredi. Ove zemlje tek očekuje izazov formiranja autonomnih poslodavačkih organizacija, što je od ogromnog značaja za socijalni dijalog.

Rezultati komparativne analize u ovom segmentu ukazuju da još uvek traje proces konstituisanja aktera socijalnog dijaloga. To se, pre svega odnosi na sindikate i poslodavačke organizacije i obuhvata raščišćavanje odnosa na sindikalnoj i poslodavačkoj sceni pojedinačno. Uočljivo je da su ova dva aktera socijalnog dijaloga često suprostavljeni unutar sebe, da su sindikati i poslodavačke organizacije veoma neujednačeni po brojnosti, organizacionoj strukturi, logističkoj opremljenosti.

Odgovarajuće promene u ovoj oblasti moraju biti usmereni ka jasnom definisanju i jačanju društvene moći svakog od svih aktera, jer je relativna ravnoteža snaga među njima uslov funkcionisanja socijalnog dijaloga.

Organizaciona struktura socijalnog dijaloga

Uspostavljanje i razvoj socijalnog dijaloga u zemljama Jugoistočne Evrope, pored političkog, socijalnog ima i svoj organizacioni sistem. Drugim rečima, organi i tela u okviru kojih se odvija socijalni dijalog mogu se posmatrati kao organizacioni sistem. Kao i u svakoj drugoj društvenoj i političkoj aktivnosti uspešnost socijalnog dijaloga zavisi od organizacionog ustrojstva.

Organizaciono ustrojstvo treba da obezbedi ostvarivanje suštinskih funkcija socijalnog dijaloga – usaglašavanje različitih interesa socijalnih partnera, sprečavanje industrijskih i socijalnih konflikata, a u slučaju njihovog izbijanja mirno razrešavanje i trajan, sistematski uticaj sindikalno organizovanog radništva i institucija civilnog društva na kreiranje strategije socijalno-ekonomskog i političkog razvoja društva.

Organizacioni model takođe treba da se zasniva na temeljnim principima socijalnog dijaloga – dobrovoljnosti, autonomije volje stranaka i međusobnog poverenja.

Isto tako, organizaciona struktura direktno i otvoreno izražava stav ključnih aktera socijalnog dijaloga prema ovom važnom društvenom procesu. Naravno, da je organizaciona struktura više razvijena u onim zemljama u kojima se socijalnom dijalogu pridaje veća pažnja i u kojima je socijalni dijalog postao važan element procesa donošenja važnih društvenih odluka. To jednostavno proističe iz činjenice da razvoj socijalnog dijaloga nameće potrebu uspostavljanja novih i unapređenja starih organizacionih formi. Organizaciona struktura socijalnog dijaloga takođe održava odnos snaga njegovih aktera, jer svaki akter nastoji da nametne onaj organizacioni koncept koji njemu omogućuje najveći uticaj u organima i telima u kojima se ostvaruje socijalni dijalog. U tom smislu može se reći da i samo ustrojstvo ovih organa i tela predstavlja predmet socijalnog dijaloga između socijalnog partnera.

Osnova za takvu tvrdnju daje činjenica da se organizaciona struktura organa u okviru kojih se vodi socijalni dijalog utvrđuje sporazumom socijalnih partnera i da je to u stvari njihov prvi sporazum, koji predstavlja i test njihove stvarne spremnosti da istinski uspostavljaju i grade socijalni dijalog. Isto tako, pomenuti sporazumi predviđaju da se organizaciona struktura i način rada socijalno-ekonomskih saveta može menjati uz saglasnost svih učesnika, pri čemu svaki od njih pojedinačno može pokrenuti takvu inicijativu. Takav pristup je od vitalnog značaja, jer ako se ne slože o načinu organizovanja i rada u svojim međusobnim odnosima unutar socijalno-ekonomskih saveta, nije logično očekivati da se akteri socijalnog dijaloga slože oko drugih pitanja kojima treba da izrade zajedničke stavove.

Pored svega navedenog organizaciono ustrojstvo socijalno-ekonomskih saveta treba da obezbedi efikasnost u njihovom radu, praćenje izvršavanja njihovih stavova i odluka, kao i ekonomičnost u njihovom radu u smislu utroška finansijskih i materijalnih sredstava.

Drugačija je situacija u onim zemljama u kojima se osnivanjem delokrug, organizovanost i način rada socijalno-ekonomskog saveta uređuju zakonom. U ovom pogledu osnivanje socijalno-ekonomskih saveta putem sporazuma socijalnih partnera pokazuje stanovite prednosti. Tu se sva tri socijalna partnera nalaze u relativno ravnopravnoj poziciji, jer se organizaciona struktura ne može utvrditi, niti može započeti rad saveta bez saglasnosti svih socijalnih partnera. To je čak jače izraženo nego u kasnijem procesu odlučivanja na sednicama socijalno-ekonomskog saveta, gde se odluke u znatnom broju slučajeva donose većinom glasova.

U situacijama kada se osnivanje, organizacija i način rada saveta utvrđuju zakonom, tu je država, kao zakonodavac u znatnoj početnoj prednosti. Podrazumeva se da se zakonska regulativa koja uređuje način organizovanja i rada socijalno-ekonomskih saveta donosi na demokratski način, uz aktivno učešće i saglasnost druga dva socijalna partnera. To proističe iz načela dobrovoljnosti, što znači da niko nikoga ne može prinuditi da učestvuje u socijalnom dijalogu. Zapravo može, ali to onda nije socijalni dijalog.

Broj članova socijalno-ekonomskog saveta na nacionalnom nivou je različit od zemlje do zemlje i uslovljen je specifičnostima toka procesa uspostavljanja socijalnog dijaloga, brojem reprezentativnih učesnika u socijalnom dijalogu, ali i nekim konceptijskim razlikama o pitanju koje sve organizacije mogu ravnopravno učestvovati u radu socijalno-ekonomskog saveta. Broj članova saveta takođe izražava i organizacioni pristup aktera socijalnog dijaloga da se obezbedi optimalan broj članova saveta koji omogućuje efikasan rad.

Naravno, da preveliki broj članova saveta nepovoljno utiče na efikasnost rada, mogućnost brzog okupljanja i da povećava troškove rada. Međutim, smanjivanje broja članova saveta u ime efikasnosti i ušteda ispod određene granice može naneti nenadoknadivu štetu, u smislu isključivanja potencijalnih relevantnih učesnika u radu saveta i ugrožavanja samog suštinskog cilja njihovog postojanja.

Organizaciona struktura u svim zemljama koje su predmet ove analize predviđa jednak broj predstavnika poslodavaca, sindikata i političkih vlasti. Ovo rešenje odražava načelo ravnopravnosti socijalnih partnera. Pomenuto rešenje, međutim, stavlja sindikate i poslodavačke organizacije pred novo iskušenje u onim zemljama u kojima u radu socijalno-ekonomskih saveta na nacionalnom nivou učestvuje veći broj sindikata odnosno poslodavačkih organizacija. Budući da država ima stalni broj predstavnika u socijalno-ekonomskom savetu, koje nema s kim da deli ona u startu ima povoljniju poziciju u odnosu na druga dva socijalna partnera.

To usmerava sindikate i poslodavačke organizacije da postignu konsenzus o minimumu zajedničkih interesa i strategije u radu socijalno-ekonomskog saveta, što nije moguće ako prethodno ne postignu minimum saglasnosti o svojim međusobnim odnosima i zajedničkoj strategiji. Pre svega, na početku moraju postići saglasnost o izboru članova saveta iz redova sindikata. Nepostojanje minimuma ove saglasnosti i saradnje sindikalnih i poslodavačkih organizacija, ne samo da slabi njihovu poziciju u odnosu na državu, već predstavlja i direktnu prepreku razvoju socijalnog dijaloga. Drugim rečima, princip da sindikati i poslodavci daju jednak broj članova u sastav socijalno-ekonomskih saveta u uslovima pluralizma, najdirektnije otvara pitanje stanja i odnosa na sindikalnoj, odnosno poslodavačkoj sceni.

Sadržaj rada socijalno-ekonomskog saveta

Definisanje sadržaja rada socijalno-ekonomskih saveta u tom smislu se može tretirati kao prvi korak u uspostavljanju socijalnog dijaloga i prvi konkretan

test aktera socijalnog dijaloga da svoje odnose grade na novim principima. Naime, svaki od učesnika socijalnog dijaloga polazeći od sopstvene pozicije i interesa nastoji da u sadržaj rada socijalno-ekonomskog saveta uključi ona pitanja koja su njemu najvažnija, a da van dometa socijalnog dijaloga stavi neka važna pitanja socijalno-ekonomskog razvoja društva. Drugim rečima, utvrđivanje sadržaja socijalnog dijaloga bio je prvi predmet suočavanja i konflikata aktera socijalnog dijaloga.

Analiza sadržaja socijalnog dijaloga otvara brojna teorijska i praktična pitanja odnosa socijalnog dijaloga prema radničkoj participaciji, kolektivnom pregovaranju i procesu političkog odlučivanja. To proističe iz činjenice da je veliki broj pitanja koja su predmet socijalnog dijaloga istovremeno i predmet različitih oblika radničke participacije, kao što su, na primer, zaposlenička veća, kolektivno pregovaranje i odlučivanje organa zakonodavne i izvršne političke vlasti. Naravno, da to na novi način otvara pitanje odnosa socijalnog dijaloga i različitih oblika industrijskih odnosa, kao što je na primer kolektivno pregovaranje i odnos socijalnog dijaloga i procesa donošenja političkih odluka.

Uvid u sadržaj rada socijalno-ekonomskih saveta na nacionalnom nivou u pojedinim zemljama pokazuje da se ovi organi bave gotovo svim relevantnim političkim, ekonomskim i socijalnim aspektima procesa tranzicije. Neko od tih pitanja (npr. Restruktuiranje i razvoj nacionalne ekonomije) tako su široko i uopšteno definisana da se u okvir ovih pitanja faktički mogu staviti sva politička, ekonomska i socijalna pitanja procesa tranzicije. Naravno tako široko definisana pitanja kojima se bave socijalno-ekonomski saveti u svakom slučaju predstavljaju izraz nedoumica onih koji su definisali sadržaj rada socijalno-ekonomskih saveta, koje su neizbežne na prvim koracima njihovog uspostavljanja i razvoja.

Iz nacionalnih izveštaja se takođe uočava da socijalno-ekonomski saveti izuzetno veliki deo svoje aktivnosti usmeravaju na svoje učešće i uticaj na donošenje zakonske regulative, pre svega u oblasti ekonomske, socijalne politike i radnog zakonodavstva. To je i logično budući da se zakonskom regulativom uređuju temeljni odnosi u ovim oblastima i u osnovi definiše poziciju socijalnih partnera. Ne sporeći značaj ove aktivnosti, neophodno je istaći neke okolnosti koje sindikate i poslodavce dovode u nepovoljniju, a često i marginalnu poziciju u ovim procesima.

Pre svega, nosioc predlaganja zakonske regulative je, po pravilu, vlada što je u startu dovodi u povoljniju poziciju u odnosu na druga dva socijalna partnera. Drugo, sindikati i poslodavačke organizacije u zemljama Jugoistočne Evrope, po pravilu imaju veoma nerazvijene finansijske, tehničke i kadrovske potencijale, što ograničavajuće deluje na njihovo umeće i uticaj na zakonodavnu aktivnost. Tome treba dodati i druge nepovoljne okolnosti, kao što su česti principi vlade za donošenje zakona u tzv. „hitnom postupku“, manipulacija zahtevima međunarodno finansijskih institucija i tsl. Sve to rađa realnu opasnost da se sindikati i poslodavačke organizacije marginalizuju u zakonodavnoj aktivnosti, odnosno da se njihova uloga svede na formalno davanje saglasnosti na određene zakonske projekte. Istini za volju, to je i pitanje strategije sindikata i poslodavačkih organizacija i njihove realne sposobnosti da uspešno obavljaju svoju ulogu i funkcije.

Važan element sadržaja rada socijalno-ekonomskih saveta predstavlja promocija socijalnog dijaloga, njegovih osnovnih ciljeva, vrednosti i podsticanja različitih društvenih aktera da učestvuju u socijalnom dijalogu.

Isto tako, socijalno-ekonomski saveti imaju u pojedinim zemljama velika ovlašćenja u oblasti kolektivnog pregovaranja, razrešavanju kolektivnih radnih sporova, te utvrđivanju sastava mirovnih i arbitražnih veća.

U svakom slučaju evidentno je da se socijalno-ekonomski saveti bave veoma širokim spektrom političkih, ekonomskih i socijalnih pitanja i samim tim zalaze u sferu političkog života i političkog odlučivanja. Pored toga, iz nacionalnih izveštaja uočljiva je tendencija da se krug pitanja kojima se bave socijalno-ekonomski saveti stalno proširuje. To se može tretirati kao pozitivna tendencija, odnosno kao indikator da učesnici socijalnog dijaloga vide socijalno-ekonomski savet kao mesto na kome se uspešno mogu usklađivati različiti interesi i izgrađivati stavovi o važnim političkim, ekonomskim i socijalnim problemima, što je povoljno za perspektivu socijalnog dijaloga.

Kolektivno pregovaranje

Odnos socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja veoma često je predmet teorijskih i stručnih rasprava. Na teorijskom planu i u društvenoj praksi ispoljavaju se značajne razlike, o odnosima bipartizma i tripartizma o tome da li kolektivno pregovaranje može da se tretira kao vid socijalnog dijaloga ili ne. Istorija, kao učiteljica života i ovoga puta može biti od velike pomoći. Istorijski, vremenski, prvo se uspostavlja kolektivno pregovaranje i to na nivou preduzeća, a zatim na drugim nivoima. Tek decenijama kasnije, kada je kolektivno pregovaranje već prešlo značajan deo svog razvojnog puta, stvaraju se prvi oblici socijalnog dijaloga. Istorija razvoja kolektivnog pregovaranja i socijalnog dijaloga daje osnov za zaključak da se socijalni dijalog nije mogao razviti bez prethodnog postojanja kolektivnog pregovaranja. U tom smislu, može se reći da je kolektivno pregovaranje i kolektivni ugovori uporište socijalnog dijaloga.

Kolektivno pregovaranje je autonomni proces koji se zasniva na dobrovoljnosti aktera, a kolektivni ugovori se u tom smislu tretiraju kao specifičan izvor radnog prava. To na specifičan način otvara pitanja odnosa kolektivnog pregovaranja i pravnog okvira. Iskustvo razvijenih demokratskih zemalja su na ovom planu veoma različita. Postoje zemlje u kojima gotovo da nema ili je veoma ograničen pravni okvir, a kolektivno pregovaranje je izuzetno razvijeno i u mnogome je preuzelo funkcije radnog zakonodavstva. S druge strane, postoje zemlje u kojima je pravna regulativa kolektivnog pregovaranja veoma razvijena, konkretna i detaljna.

Specifični tok uspostavljanja i razvoja kolektivnog pregovaranja, odnosno u celini nepovoljne društvene okolnosti u kojima je građen sistem kolektivnog pregovaranja i vođeni kolektivni pregovori, uslovio je veoma važnu, ponekad čak i prenamaglašenu ulogu zakonske regulative.

U analizi pravnog okvira kolektivnog pregovaranja uočava se i pojava da država pokušava da neke strateški značajne budžetske delatnosti isključe iz sistema kolektivnog pregovaranja, odnosno da radna prava zaposlenih u ovom sektoru reguliše zakonom. Time se sindikalno organizovanim radnicima u ovom sektoru direktno uskraćuje jedno od temeljnih prava na kolektivno pregovaranje, a dovodi u pitanje i smisao sindikalnog organizovanja, jer se uskraćuje jedna od ključnih sindikalnih funkcija – zaključivanje kolektivnih ugovora. Pri tome se država koristi oprobanim metodom „štapa i šargarepe“, nudeći radnicima u ovim delatnostima različite pogodnosti, ubeđujući ih da su u privilegovanoj poziciji u odnosu na zaposlene u drugim delatnostima i istovremeno ih izlažući različitim vrstama pritiska.

Tendencija stvaranja jakog pravnog okvira za sistem kolektivnog pregovaranja je logična posledica nerazvijenosti ovog sistema i male društvene moći sindikata. To u prvoj fazi može biti od velikog značaja za zaštitu i stvaranje uslova za funkcionisanje temeljnih principa i mehanizama kolektivnog pregovaranja. Međutim, zadržavanje predominantne funkcije pravnih normi iza kojih stoji državna prinuda, u odnosu na autonomni sistem kolektivnog pregovaranja, sadrži u sebi potencijalnu opasnost da se trajno zadrže pod maskom formalno pravne ravnopravnosti, realno neravnopravni odnosi socijalnih partnera i kvazi sistem kolektivnog pregovaranja u kome kolektivni ugovori služe kao maska za ono što je već regulisano zakonom.

Kolektivno pregovaranje i kolektivni ugovori u zemljama Jugoslovenske Evrope uspostavljeni su ili se uspostavljaju na različitim nivoima ekonomske, teritorijalne i političke organizacije društva. U poređenju sa razvijenim demokratskim zemljama Evrope i sveta u kojima kolektivno pregovaranje ima višedecenijsku tradiciju proces uspostavljanja kolektivnog pregovaranja u zemljama Jugoslovenske Evrope tekao je drugačijim redosledom. Naime, kolektivno pregovaranje i kolektivni ugovori u razvijenim zemljama tržišne privrede najpre je uspostavljeno na nivou preduzeća. Tek kada su kolektivni ugovori na nivou preduzeća dostigli određeni nivo razvoja i snage, poslužili su kao uporište za uspostavljanje sistema kolektivnog pregovaranja na drugim nivoima. Tek kao rezultat višedecenijskog procesa uspostavljeni su postojeći nivoi kolektivnog pregovaranja, koji čine u većoj ili manjoj meri komplementarne celine.

U zemljama Jugoslovenske Evrope proces uspostavljanja različitih nivoa kolektivnog pregovaranja tekao je od vrha ka dnu – od kolektivnih ugovora na nacionalnom nivou, do kolektivnih ugovora na nivou preduzeća. Taj proces je u znatnoj meri imao odlike oktroisanja sistema kolektivnog pregovaranja odozgo, bez odgovarajućeg uporišta. To je, u svakom slučaju ograničavajuće delovalo na ovaj proces.

Analiza sadržaja pokazuje da se kolektivnim ugovorima, posebno na višim nivoima obuhvata jedan izuzetno širok spektar pitanja, pri čemu neka od njih imaju dominantno politički karakter. Isto tako, primetna je tendencija širenja predmeta kolektivnih ugovora, odnosno stalnog uključivanja novih pitanja u proces kolektivnog pregovaranja. Takva ista tendencija uočena je i kod sadržaja, odnosno

pitanja kojima se bave socijalno-ekonomski saveti na nacionalnom nivou. Uporedna analiza pokazuje da se pitanja kojima se bave kolektivni ugovori na nacionalnom nivou i pitanja kojima se bave socijalno-ekonomski saveti često identična. To u suštini otvara novi aspekt odnosa socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja, koji će biti predmet budućih analiza i istraživanja.

Vrlo često lista pitanja koja su predmet kolektivnog pregovaranja nalikuje listi problema sa kojima se suočavaju zemlje Jugoistočne Evrope u procesu tranzicije.

Važno pitanje i predmet sporova u procesu kolektivnog pregovaranja je pitanje važnosti kolektivnih ugovora tj. da li se kolektivni ugovor odnosi na sve zaposlene, ili samo na one poslodavce koji su članovi određene poslodavačke organizacije. U svetu su u tom pogledu prisutna tri osnovna modela:

- da se kolektivni ugovor odnosi na sve zaposlene (tzv. produženo dejstvo kolektivnih ugovora);
- da se kolektivni ugovor odnosi samo na poslodavce koji su članovi poslodavačkih organizacija koje su zaključile kolektivni ugovor;
- da se odnosi samo na članove sindikata.

Imajući u vidu u celini nepovoljne društvene okolnosti u kojima se odvija proces kolektivnog pregovaranja u zemljama Jugoistočne Evrope, kao i nerazvijenost sistema kolektivnog pregovaranja, logično je nastojanje sindikata u ovim zemljama da se obezbedi dejstvo kolektivnih ugovora na sve zaposlene. Time se realizuje i načelo radničke solidarnosti i motivišu zaposleni da se učlane u sindikat koji im je kroz kolektivni ugovor obezbedio određene pogodnosti.

Političke vlasti i poslodavačke organizacije često stoje na suprotnom stanovištu, ističući neoliberalni stav da su kolektivni ugovori i njihovo zaključivanje isključivo stvar volje i interesa dve strane sindikata i poslodavaca. Pri tome se, svesno ili nesvesno, prenebegava da je kolektivno pregovaranje civilizacijska tekovina i temelj socijalnog mira. To u celini slabijeg partnera u procesu kolektivnog pregovaranja – sindikat dovodi u veoma nepovoljnu poziciju.

Razrešavanje industrijskih konflikata

Odnos socijalnog dijaloga i socijalnih industrijskih konflikata mogao bi se simbolično i faktički izkazati u jednoj rečenici: socijalni dijalog, odnosno socijalni mir versus socijalni i industrijski konflikti. Celokupni proces uspostavljanja i razvoja mehanizama socijalnog dijaloga može se posmatrati kao prevencija industrijskih i socijalnih konflikata. Konflikt i dijalog, dve strane istog društvenog procesa duboko su međusobno povezani i uslovljeni. Na to, pored ostalog utiče povezanost i uslovljenost industrijskih i socijalnih konflikata. Naime, u svakom konkretnom industrijskom konfliktu, pored konkretnih mogu se naći i širi društveni uzroci. Istovremeno, širi socijalni konflikti, pored ostalog, predstavljaju rezultantu konkretnih, pojedinačnih industrijskih konflikata.

Izvesno je da će zemlje Jugoistočne Evrope još dugo biti visoko konfliktna društva. To uslovljavaju objektivne ekonomske, političke i socijalne okolnosti u kojima se razvijaju ova društva. Nastojanja socijalnih aktera zbog toga treba da budu usmerena na otklanjanje ili umanjivanje uzroka, odnosno umanjivanje intenziteta socijalnih i industrijskih konflikata. Glavni cilj i merilo uspešnosti ove aktivnosti jeste sprečavanje da industrijski i socijalni konflikti ne dođu do one kritične tačke, na kojoj dolazi u pitanje stabilnost i opstanak celokupnog društvenog poretka. To znači da su sva tri socijalna partnera – država, poslodavci i sindikati suočeni sa novim izazovom – potrebom upravljanja krizom, odnosno industrijskim i socijalnim konfliktima. Taj izazov će u vremenu koje je pred nama sigurno imati tendenciju rasta. Specifičnost tog problema ogleda se u činjenici, koju je potvrdilo iskustvo zemalja EU i uspešnih zemalja tranzicije – da je uspešno upravljanje socijalnim i industrijskim konfliktima moguće ako mu istovremeno i zajednički pristupe sva tri socijalna partnera.

Zvuči protivurečno, ali je činjenica da je u svim posmatranim zemljama razrešavanja industrijskih i socijalnih konflikata obavezni sadržaj socijalnog dijaloga. To upravo potvrđuje snagu i suštinski smisao socijalnog dijaloga. Postizanje saglasnosti socijalnih partnera o načinu kako će razrešiti eventualne konflikte među sobom, u svakom slučaju predstavlja temelj mirnog razrešavanja konflikata.

Ta potreba i uverenje socijalnih partnera izražena je u uspostavljanju brojnih institucija mirnog razrešavanja industrijskih i socijalnih konflikata. Institucije za mirno razrešavanje kolektivnih industrijskih sporova formiraju se u dve osnovne oblasti:

- u procesu kolektivnog pregovaranja;
- kao poseban vid organizovanja i aktivnosti socijalno-ekonomskih saveta;

Iz analize dokumenata kojima se uređuju ova pitanja moguće je napraviti jednu uslovnu podelu rada u ovoj oblasti. Organi koji se bave rešavanjem konflikata u okviru sistema kolektivnog pregovaranja usmereni su na industrijske kolektivne radne sporove i njihovo konkretno razrešavanje. Socijalno-ekonomski saveti bave se takođe razrešavanjem kolektivnih industrijskih radnih sporova ali je pri tome naglasak na sistematskim pitanjima odnosno izgrađivanju strategije razrešavanja kolektivnih industrijskih radnih sporova. Istovremeno, socijalno-ekonomski saveti na nacionalnom nivou bave se i pitanjima uzroka i načina razrešavanja širih socijalnih konflikata. Naravno, pri tome se mora imati u vidu organska veza između konkretnih industrijskih konflikata i širih socijalnih konflikata, koja nije uvek uočljiva na pojavnj ravnj, ali se bez te povezanosti ne može shvatiti priroda i karakter industrijskih i širih socijalnih konflikata, što je prethodni uslov da se oni efikasno razrešavaju.

Ono što je zajednički imenitelj za sve posmatrane zemlje Jugoistočne Evrope jeste činjenica da svi socijalno-ekonomski saveti na nacionalnom nivou izuzetno veliku pažnju poklanjaju razrešavanju industrijskih i socijalnih konflikata.

Logično je da se najveća pažnja u dokumentima i praksi poklanja uspostavljanju i funkcionisanju mehanizama za razrešavanje onih kolektivnih

industrijskih sporova, koji se najčešće javljaju u praksi i koji u sebi sadrže najveći stepen socijalnog rizika. To su interesni i pravni sporovi u procesu kolektivnog pregovaranja i primeni kolektivnih ugovora, prevencija štrajkova, kao najradikalnijeg vida industrijskih konflikata i odnosi socijalnih partnera u toku štrajka. Zajednički imenitelj svih navedenih mehanizama je dobrovoljno pristupanje socijalnih aktera procesu mirnog razrešavanja konflikata.

Zaključna razmatranja

Evropa ulazi u novi fazu političkog, ekonomskog i socijalnog razvoja. Jedna od nespornih odrednica te nove faze je socijalni dijalog, na kome se već danas temelji socijalni mir, ekonomska i politička stabilnost ovih zemalja. Ali, socijalni dijalog je istovremeno i cilj, kome kao strateški važnom teže sva tri socijalna partnera - političke vlasti, sindikat i poslodavci. Kao što je ljudska istorija potvrdila da mira nikad nije dosta, tako i savremena istorija i aktuelni procesi kako u zemljama EU, tako i u zemljama Jugoistočne Evrope, potvrđuju da socijalnog mira nikad nije dovoljno. Iskustvo zemalja EU u kojima je socijalni dijalog dostigao jedan visok nivo, pokazuje da je reč o dugoročnom, dinamičnom društvenom procesu i da dostignuti nivo socijalnog mira i socijalnog dijaloga otvara prostore za nove korake, za nove faze u izgradnji socijalnog mira i nove oblike socijalnog dijaloga. Taj proces u velikoj meri podseća na moderne kompjuterske igrice, u kojima se ide od jednostavnijih ka složenijim problemima i u kojima se prvo mora rešiti jedan nivo problema da bi imao pristup drugima.

Zemlje Jugoistočne Evrope su sastavni neizbežni deo tog procesa, te nove faze u razvoju Evropske Unije. To proističe iz sadržaja savremenih ekonomskih i političkih procesa u Evropi, kao i u svetu u celini, u kojima je sve više i sve vidljivije izražena integrativna komponenta.

Drugim rečima, regionalna politička i teorijska misao ne može, bar ne racionalno i argumentovano zamisliti Evropu budućnosti kao Evropu u kojoj će samo EU biti zasnovana na ekonomskom i socijalnom prosperitetu, socijalnom miru, stabilnosti i socijalnom dijalogu, a ostali delovi Evrope na dominantnim protivurečnostima, preprekama, industrijskim konfliktima. Naprotiv, Evropa kao celina može se trajno i stabilno razvijena onim temeljima i principima na kojima se danas zasniva EU. Sadašnje stanje i postojeće razlike u stepenu razvijenosti svih aspekata političkog ekonomskog i socijalnog razvoja između zemalja Evropske Unije i Jugoistočne Evrope, u tom smislu, mogu se tretirati samo tako što u postojećim okolnostima uspešniji i snažniji akteri ovog jedinstvenog procesa, a to su zemlje Evropske Unije, krče put i pomažu slabijim partnerima, a to su, pored ostalih, i zemlje Jugoistočne Evrope da se brže, efikasnije i bezbolnije kreću ka ovim zajedničkim ciljevima. Iz ovih razloga uspostavljanje i razvoj mehanizama socijalnog dijaloga je zajednički cilj i jedan od zajedničkih imenitelja političkih i društvenih procesa u zemljama Evropske Unije i zemljama Jugoistočne Evrope. U tom pogledu, socijalni

dijalog će sigurno sve više preuzimati funkciju mosta integrativnog faktora u povezivanju Evropske Unije i zemalja Jugoistočne Evrope. Logično je takođe očekivati da će socijalni dijalog biti efikasno sredstvo u definisanju elemenata zajedničke strategije i puta na zajedničkoj, integrisanoj Evropi i u tom okviru i postepenog osnivanja razlika u svim aspektima političkog i socijalno-ekonomskog razvoja.

Socijalni dijalog je u zemljama Evropske Unije već decenijama unazad potvrdio je u praksi svoju snagu, smisao i prednosti u odnosu na druge mehanizme donošenja relevantnih političkih i drugih odluka u društvu. Sama činjenica da i u zemljama Jugoistočne Evrope socijalni partneri, a posebno sindikati tretiraju uspostavljanje i razvoj socijalnog dijaloga kao strateški važno pitanje najkonkretnije govori o vrednostima socijalnog dijaloga. Nacionalni izveštaji ukazuju da socijalni partneri izražavaju velika očekivanja od uspostavljanja i funkcionisanja mehanizama socijalnog dijaloga. Ta očekivanja su često daleko veća od realne društvene moći i uticaja socijalno-ekonomskih saveta u razrešavanju ekonomskih i socijalnih problema i protivurečnosti. Reč je o tome, da su u svim analiziranim zemljama Jugoistočne Evrope socijalno-ekonomski saveti koncipirani kao konsultativna savetodavna tela, čija se moć i uticaj ne zasniva na sili političke vlasti, već na ugledu u autoritetu svih organa i njihovih članova pojedinačno.

U principu, socijalni dijalog se temelji na relativno ujednačenoj društvenoj moći socijalnih partnera. Izrazita premoć jednog od socijalnih partnera otvara realnu opasnost da taj izrazito premoćniji socijalni partner napusti ili se formalno pridržava načela socijalnog dijaloga i da u stvarnosti drugim sredstvima naturi svoje interese. U tome leži jedno od ključnih ograničenja socijalnog dijaloga u zemljama Jugoistočne Evrope u kojima još do kraja nisu definisani akteri socijalnog dijaloga – pre svega sindikati i poslodavačke organizacije i u kojima je veoma izražena neujednačenost društvene moći socijalnih partnera. Iz te činjenice u velikoj meri proističu nedoumice o ulozi države u socijalnom dijalogu. U nacionalnim izveštajima se često ukazuje na dominantnu ulogu države mehanizama socijalnog dijaloga. Ali ta dominantna uloga države u socijalnom dijalogu ima svoj koren u celini prenaplašenju ulozi države u tranzicionim procesima. Upravo razvoj mehanizama socijalnog dijaloga može da doprinese da se ova prenaplašena uloga države postepeno smanjuje. Pri tome je uloga države u stvaranju pravnog okvira i ukupnog društvenog ambijenta za socijalni dijalog nezamenljiva. To potvrđuje i činjenica da se izuzetno veliki deo socijalnog dijaloga u analiziranim zemljama Jugoistočne Evrope koncentriše na pitanja zakonske regulative, odnosno stvaranja pravnog okvira novog društvenog ambijenta.

Jedna od najkrupnijih, objektivnih prepreka uspostavljanju i razvoju socijalnog dijaloga u zemljama Jugoistočne Evrope jeste sporost i nedovoljna efikasnost ekonomskih reformi i neočekivana visoka socijalna cena tranzicije. Ta visoka socijalna cena najpre i najviše pogađa izuzetno široke radno-proizvođačke slojeve društva. S jedne strane ta visoka socijalna cena tranzicije je trajni, realni izvor nezadovoljstva i socijalnih konflikata. S druge strane, u celini nepovoljne ekonomske mogućnosti i izrazito visoka cena tranzicije ograničavaju mogućnost

sporazumevanja socijalnih partnera u socijalnom dijalogu. Naime, tolerancija na kojoj se temelji socijalni dijalog, podrazumeva veće ili manje popuštanje svakog od socijalnih zehteva u odnosu na početne zahteve. Ali, to podrazumeva i realnu materijalnu osnovu za to popuštanje, koja veoma često ne postoji, naročito kod radnika, gde svaki pad plata i zaposlenosti najdirektnije pogađa njihove vitalne interese.

Razvoj mreže institucija, jačanje uloge i društvene moći socijalnog dijaloga na nacionalnom nivou, je istovremeno prvi uslov za uspostavljanje i razvoj socijalnog dijaloga u regionu. Naravno, uspostavljanje i razvoj socijalnog dijaloga zavisi od ukupnog razvoja ekonomskih i političkih odnosa između zemalja u regionu, jer ta saradnja, kao i očekivani procesi ekonomske i tehnološke integracije daju sadržaj socijalnom dijalogu može podsticajno da deluje na ubrzani razvoj ekonomskih, tehnoloških i političkih veza u regionu.

PREPORUKE – PREDLOZI MERA ZA RAZVOJ SOCIJALNOG DIJALOGA U SRBIJI

Polazeći od činjenice da se socijalni dijalog kao temeljno novi koncept odnosa između socijalnih partnera – vlade, poslodavaca i sindikata i novi element u političkom organizovanju i životu društva zasniva na načelima dobrovoljnosti, autonomije volje i međusobnog poverenja, neophodno je radi afirmacije ovih principa i razvijanja socijalnog dijaloga na ovim principima u Srbiji, najpre realizovati sledeće dva temeljna koraka:

1. Definisane aktera socijalnog dijaloga – Efikasno uspostavljanje, a zatim i odvijanje socijalnog dijaloga u Srbiji podrazumeva ispunjenje jednog od elementarnih preduslova: jasno definisanje aktera socijalnog dijaloga, sa aspekta njihovog legaliteta i legitimiteta. To se naročito odnosi na dovršavanje započetog procesa utvrđivanja reprezentativnosti sindikata i poslodavačkih organizacija u skladu sa Zakonom o radu. U skladu sa konvencijama 87 i 98 MOR ovi kriterijumi ne smeju biti preoštri ne smeju ito preoštri da ne bi ugrozili međunarodnim standardima definisanu slobodu sindikalnog organizovanja.

Kada je reč o reprezentativnosti sindikata – Zakon o radu je definisao kriterijume za utvrđivanje reprezentativnosti sindikata i to:

- na nivou preduzeća registraciju kod Ministarstva za rad i 15% ukupnog broja zaposlenih u članstvu određenog sindikata;
- na nivou granskog sindikata – registracija kod Ministarstva za rad i zapošljavanje i 10% ukupnog broja zaposlenih u grani u članstvu sindikata;
- na nivou nacionalne konfederacije registracija kod ministarstva za rad i zapošljavanje i 10% ukupnog broja zaposlenih u članstvu sindikata;

Preostaje da Ministarstvo za rad i zapošljavanje, nadležna ministarstva poslodavci u preduzećima u dogovoru sa sindikatima formalno okončaju proces utvrđivanja reprezentativnosti sindikata i da se jasno i konkretno definiše koji su sindikati reprezentativni.

Kada je u pitanju reprezentativnost poslodavačkih organizacija problem je znatno složeniji. Reč je o tome da do sada jedna poslodavačka organizacija – Unija poslodavaca Srbije – zapošljava ukupno 5% radne snage. To znači da se može desiti da ova poslodavačka organizacija zaključi kolektivne ugovore i socijalne sporazume različitih nivoa, a da njima u suštini bude obuhvaćen vrlo mali broj zaposlenih. To je problem čije će rešavanje zahtevati duži vremenski period između ostalog i kroz formiranje novih poslodavačkih organizacija.

2. Zakonsko regulisanje procesa socijalnog dijaloga – Potrebno je u što jer moguće kraćem roku pokrenuti inicijativa za donošenje zakonske regulative u oblasti socijalnog dijaloga. Reč je, pre svega, o izmenama i dopunama Zakona o radu, zakonskom regulisanju i zaštiti prava na sindikalno organizovanje, zapošljavanje, štrajk. Najcelishodnije je da, u skladu sa iskustvima jednog broja zemalja EU, pristupi donošenju Kodeksa rada – međusobno povezanih zakona, kojima bi se

celovito i sistematski pravno regulisala oblast industrijskih odnosa, ekonomskih, socijalnih i radnih prava zaposlenih.

Ovo treba učiniti na tako da se na odgovarajući na uspostavi balans između zakonske regulative i jednog od osnovnog načela koji mora da bude uvažen u svakom autentičnom procesu socijalnog dijaloga: načela dobrovoljnosti i autonomije volje učesnika u socijalnom dijalogu. Pravna regulativa bi, imajući ovo u vidu, trebala da obezbedi zaštitu temeljnih principa i da definiše generalne okvire, uključujući i načelo ravnopravnosti socijalnih partnera. Rešenja koja se tiču specifičnih pitanja i detalja, treba prepustiti autonomnoj volji i regulativi koju će uspostaviti sami socijalnih partnera u međusobnom dogovoru.

Ostvarivanje načela javnosti socijalnog dijaloga podrazumeva preduzimanje niza mera, među kojima naročito:

3. Afirmisanje temeljnih vrednosti socijalnog dijaloga i njegov smisao i uloga u izgradnji socijalnog mira – To bi se učinilo kroz organizovanje javnih tribina, pripremu i objavljivanje propagandnog materijala (lifleti, plakati, leci) i prigodne popularne literature. Neopodno je da se pokrene poseban pod-projekat o ulozi i uticaju javnog mnjenja u socijalnom dijalogu.

Ovaj Podprojekat bi obuhvatio dva aspekta:

- Istraživanje javnog mnjenja o socijalnom dijalogu, njegovim društvenim funkcijama, očekivanim efektima, akterima i tsl.
- Analizu sadržaja medija o socijalnom dijalogu i pitanjima koja predstavljaju predmet socijalnog dijaloga.

4. Obezbeđenje transparentnosti odvijanja procesa socijalnog dijaloga – Da se utiče na aktere socijalnog dijaloga da socijalni dijalog vode javno, jer je to po prirodi javna stvar i istovremeno način da se javno mnjenje uključi kao aktivni činilac u socijalni dijalog.

Ostvarivanje ovog zahteva usmeravanje aktivnosti u sledećim pravcima:

- Zalaganje za ukupnu javnost političkog života društva;
- Nastojanje da svaki od aktera socijalog dijaloga izgrađuje unutrašnju diskriminaciju, koji podrazumeva i javnost rada;
- Da se u dokumentima koji regulišu rad socijalno-ekonomskog saveta definiše i u praksi poštuje načelo javnosti rada, kao i da se preciziraju oblici kroz koje se ova javnost ostvaruje – saopštenja za javnost, konferencije za štampu, prisustvovanje novinara sastancima socijalno-ekonomskog saveta i tsl.

5. Jasnije definisanje mesta i uloga nevladinih organizacija (NVO) – Otvoreno pitanje ne samo kod nas, nego i u drugim zemljama je pitanje učešća i uticaja NVO u socijalnom dijalogu. O ovom pitanju treba zajedno sa akterima socijalnog dijaloga i predstavnicima odgovarajućih NVO pokrenuti kvalifikovanu raspravu.

Najcelisodnije bi bilo da se organizuje tematska rasprava na kojoj bi učestvovali predstavnici sadašnjih aktera socijalnog dijaloga (Vlada, poslodavci, sindikati) i predstavnici NVO na kome bi se vodila rasprava o učešću NVO u socijalnom dijalogu.

O tome se (što je posebno značajno) mogu voditi rasprave u jednom broju odabranih lokalnih sredina, na osnovu prethodno pripremljenih studija slučajeva o mogućnostima učešća NVO u socijalom dijalogu na lokalnom nivou.

6. Jasnije definisanje odnosa socijalnog dijaloga i drugih oblika participacije radnika – Potrebno je analizirati međusobni odnos, odnosno međusobnu povezanost i uslovljenost socijalnog dijaloga i drugih oblika učešća i uticaja zaposlenih i sindikata u procesu odlučivanja kao što su kolektivno pregovaranje, različiti oblici radničke participacije i tsl. Ovde je glavni problem odnos kolektivnog pregovaranja i socijalnog dijaloga, budući da su kod nas, kao i u drugim zemljama prisutne teorijske i praktične kontraverze o odnosu ova dva oblika i razvojne faze industrijske i političke demokratije. U daljem teorijskom i praktičnom promišljanju treba afirmisati međuzavisnost i funkcionalnu povezanost kolektivnog pregovaranja i socijalnog dijaloga.

7. Donošenje tzv. „Kodeksa rada“ – Kvalitetni, demokratski pravni temelji i na njima zasnovana praksa socijalnog dijaloga mogu se uspostaviti samo u okviru celovitog sistematskog radnog zakonodavstva. To podrazumeva da Skupština Srbije u razumnom roku donese Kodeks rada – celoviti paket radnog zakonodavstva, uz aktivno učešće ovih zainteresovanih činilaca.

8. Uključivanje regionalnih aspekata socijalnog dijaloga – Socijalni dijalog ima, pored ostalog, i svoj regionalni aspekt. Drugim rečima, pored lokalnog i nacionalnog, neophodno je paralelno razvijati i regionalne oblike socijalnog dijaloga. Na tom planu, EPUS, nastavljajući započete aktivnosti, može pokrenuti inicijativu za formiranje regionalne mreže NVO i eksperata koji je bave pitanjima socijalnog dijaloga.

Regionalna mreža eksperata okupila bi eksperte koji se bave različitim aspektima socijalnog dijaloga. Ona bi postepeno uspostavljala trajni, koordinirani sistem veza i saradnje. Ona bi se, pre svega, odnosila na formiranje banke podataka o socijalom dijalogu, uočavanju sličnosti i razlika u koncepcijama i praksi socijalnog dijaloga u pojedinim zemljama u regionu, publikovanjem značajnih radova iz ove oblasti, mogućnostima pokretanja zajedničkih projekata, afirmisanjem potrebe da se u sadržaj socijalnog dijaloga u pojedinim zemljama u regionu uvrste pitanja regionalne saradnje.

Posebno bi bilo značajno pokretanje zajedničkih aktivnosti na planu harmonizacije radnog i socijalnog zakonodavstva pojedinih zemalja u regionu sa zakonodavstvom EU i međunarodnim standardima

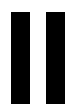
9. Unapređenje opšte kulture dijaloga – Jedna od najvećih prepreka u izgrađivanju i razvoju socijalnog dijaloga kod nas je nedostatak demokratske tradicije i nedovoljni stepen obrazovanja. To je uočljivo kod svih socijalnih partnera. Zato je neophodno, pripremiti i realizovati programe obrazovanja i sistematski osposobljavati aktere socijalnog dijaloga za uspešno ostvarivanje ove funkcije. Pri tome naglasak treba staviti na afirmisanje i izgrađivanje poverenja među akterima socijalnog dijaloga. Treba insistirati na zajedničkom učešću socijalnih partnera u ovim obrazovnim programima. U okviru ovih obrazovnih programa treba

pripremiti i objaviti: (i) pregled relevantnih međunarodnih dokumenata i standarda u oblasti socijalnog dijaloga; (ii) komparativnu analizu socijalnog dijaloga u jednom broju razvijenih zemalja.

Pomenuta komparativna analiza imala bi, pre svega, obrazovni karakter, ali bi poređenjem sa određenim aspektima socijalnog dijaloga mogla da doprinese analizi uticaja društvenog okruženja, društvenih i istorijskih činilaca na forme i objektivne domete socijalnog dijaloga.

Komparativna analiza trebalo bi da obuhvati pravne okvire, specifični tok razvoja u pojedinim zemljama, organizacione oblike, sadržaj socijalnog dijaloga, činioce koji utiču na društvenu moć pojedinih aktera socijalnog dijaloga.

Komparativna analiza sadržala bi i dodatak sa izborom dokumenata pojedinih zemalja, EU i međunarodnih organizacija o socijalnom dijalogu.



SOCIJALNI DIJALOG U BUGARSKOJ

PRIVATIZACIJA, SOCIJALNA POLITIKA I SOCIJALNI DIJALOG U BUGARSKOJ IZVEŠTAJ

Ovaj izveštaj je nastao u okviru projekta Razvoj socijalnih politika kao prateći element privatizacije, implementiran od strane Centra za Ekonomski Razvoj u Sofiji, Bugarska; Balkanskog instituta za rad i socijalnu politiku u Sofiji, Bugarska; i Evropskog pokreta u Srbiji, Beograd, u periodu od januara do novembra 2002 godine, a finansiran od strane Freedom House. Bugarski deo izveštaja uključuje makroekonomsku analizu okruženja, kao i analizu procesa privatizacije sa različitih aspekata. Zasnovan je na posebno sprovedenom istraživanju među donosiocima i sprovodiocima odluka, učesnicima i ekspertima u oblasti privatizacije i socijalne politike.

Stručni tim je sačinjavao:

Dr. Maria Prohaska, Violeta Spassova, Liliana Doudeva i Yana Georgieva (Centar za ekonomski razvoj) koji je upravljao, organizovao i koordinisao rad tima, radio na analizi makroekonomske situacije i sproveo posebno sociološko istraživanje; Ivan Neykov, Rumiana Jeleva i Elina Scarbew (Balkanski institut za rad i socijalnu politiku), koji su radili na analizi socijalnih mera i njihovih efekata, u okviru projekta Privatizacija, socijalna politika i socijalni dijalog.

BUGARSKA: RAZVOJ U KONTEKSTU PROCESA TRANSFORMACIJE. ANALIZA MAKROEKONOMSKIH INDIKATORA

U 1990. godini – prvoj godini tranzicije – bruto domaći proizvod u Bugarskoj opada za 9 procenata, a industrijska proizvodnja beleži pad za 13 procenata u poređenju sa 1989. godinom. Vraćanje inostranog duga je pod moratorijumom i zemlja je u potpunosti odsečena od svetskog finansijskog tržišta. Osnovne karakteristike ekonomske slike su rastuća inflacija, ogromna inflaciona očekivanja, izuzetna dolarizacija, nedostatak energije i materijala, i kolaps tradicionalnih ekonomskih veza sa inostranstvom. Država započinje vraćanje dugova državnih preduzeća prema bankama, kompenzirajući ih sa državnim dugom.

Stanje bugarske privrede se početkom 1991. godine može definisati veoma blizom raspadu. Stalni pad u proizvodnji je praćen iznenadnim rastom nezaposlenosti – od 1.6 procenata krajem 1990. godine stopa nezaposlenosti je porasla na 11 procenata krajem 1991. godine. U februaru 1991. potpisan je jednogodišnji stabilizacioni program sa MMF-om, koji uvodi restriktivnu monetarnu i fiskalnu politiku, kao i jake restrikcije na dohodnu politiku. Novčana preplavljenost je protivteža skoro potpune cenovne liberalizacije (od februara do marta 1991. godine). A zatim praćena prilagođavanjima u relativnim cenama. Jačanje socijalnih tenzija je dovelo do slabljenja striktno dohodne politike i time do zaustavljanja sprovođenja stabilizacionog programa. Transformacija duga državnih preduzeća u državni dug se nastavlja.

Krajem 1992. godine, skoro dve godine nakon potpisivanja ugovora sa MMF-om, zemlja se još uvek nalazi u kritičnoj fazi. Kreditni priliv u privredu dolazi od strane pojedinaca i davan je državnim preduzećima. Neophodna je restriktivnija monetarna i fiskalna politika, ali politički i socijalni konsenzus po ovom pitanju nedostaje. Zakon o privatizaciji postavlja osnove za zvanični početak procesa privatizacije – kao odgovor na neophodnost legalizacije spontanog transfera

državne imovine ka budućim privatnim vlasnicima. Transformacija duga državnih preduzeća u državni dug se nastavlja.

1993. godina se sa makroekonomskog aspekta posmatra kao godina bez reformi. Ekspanzivni karakter fiskalne politike, koja je uvedena u 1992. godini, dovodi do najvećeg deficita konsolidovanog budžeta tokom svih godina tranzicije – od skoro 11 procenata BDP. Skrivena privatizacija se i dalje razvija uporedo sa „pripremanjima“ za otvorenu privatizaciju kroz dekapitalizaciju državne imovine pod uslovima „državna imovina u privatnom korišćenju“. „Svojstveni“ dohodak se koristi za finansiranje kreiranja novih ekonomskih aktera. Korišćenje dodatne vrednosti u visoko zaduženim državnim preduzećima privatnicima predstavlja izvor za ekspanziju privatnog sektora. Transformacija duga državnih preduzeća u državni dug se i dalje nastavlja. Sa druge strane od 1991. do 1993. udeo dodatne vrednosti u privatnom sektoru je dupliran (u kalkulaciji su isključene stanarine) u BDP (uvećanje od 11.5 procenata do 23.5 procenata). Polazeći od jedne jednostavnije periodizacije procesa privatizacije u Bugarskoj¹, prvi period, završen tokom 1993. bi se mogao smatrati periodom haotične privatizacije, a drugi period, periodom prekida privatizacije (1993-1994).

Prva valutna kriza je izbila u martu 1994. godine. Napravljen je pokušaj povratka na instrumente korišćene za vreme programa stabilizacije 1991. Restriktivna dohodna, fiskalna i monetarna politika je dovela do stabilizacije deviznog kursa i sprečila inflaciju samo na početku godine. Sa druge strane, inflacija je 1994 godine nastala kao rezultat povećanja relativnih cena razmenljivih dobara, praćeno porastom industrijske proizvodnje i rastom BDP od 1.8 procenata u odnosu na 1993. godinu. Uprkos ovome, kriza u bankarskom sistemu je dovela do preusmeravanja novčanog toka gubeći kontrolu Bugarske narodne banke, i pumpajući održivu-visoku inflaciju, praćenu usporavanjem procesa zamene nacionalne valute. Analistima je sve ovo ukazalo da je celokupno stanje u privredi u 1994. godini bilo izvan svake kontrole. Pitanje se postavlja oko sveobuhvatnog a najmanje trogodišnjeg ekonomsko stabilizacionog programa, zasnovanog na deviznom kursu kao nominalnom sidru. U poređenju sa celokupnim stanjem privrede u datoj godini, korisno je napomenuti, da je u 1994. godini proces privatizacije (zvanične) zaustavljen – privatizacija kao takva ne nalazi adekvatno mesto zvaničnog godišnjeg izveštaja Agencije za privredno programiranje i razvoj.

U 1995. godini, drugoj konsektivnoj godini, BDP raste, dva puta sporije u poređenju sa ostalim zemljama u tranziciji. Komparativno povoljnije spoljne okruženje je prisutno, na godišnjem nivou inflacija je umerena, nezaposlenost opada, trgovinski bilans je blizu nule, ali još uvek pozitivan. Interesantno je da se istakne da se izvor privrednog rasta u 1994. i 1995. godini, sa stanovišta tipa vlasništva, nalazi u privatnoj sferi. U 1995. godini dodata vrednost u privatnom sektoru beleži rast od 21.6 procenata, a udeo u dodatnoj vrednosti privrede iznosi

¹ Bugarski tekst izveštaja u okviru projekta „Privatizacija, socijalne politike i socijalni dijalog“

50.6 procenata, i stopa zaposlenosti – 40 procenata. Još interesantnije je zapažanje da značajnijih rezultata zvanične privatizacije gotovo da i nema – do kraja 1995. godine, udeo zvanične denacionalizacije državne imovine je ispod 5 procenata državne imovine koja je određena za privatizaciju, i uglavnom proističe od malog dela opštinske imovine. Na izgled postojeći paradoks, koji se odnosi na „brzo rastući i već dominantniji privatni sektor“ sa zanemarljivim udelom zvanične privatizacije, se može objasniti isključivo ubrzanim rastom novo kreiranog biznisa. Odakle toliko veliki izvor za njegovo kreiranje (izuzimajući restituciju i sitnu štednju domaćinstava) – najverovatnije akumuliranjem izvora skrivene privatizacije, početak koji verovatno datira mnogo pre čuvene 1989. godine. Nagla administrativna promena kamatnih stopa (sa 72 procenta na godišnjem nivou početkom 1995. godine na 34 procenta u avgustu) je aktivirala novi talas valutne supstitucije. Pokušaj uspostavljanja ravnoteže – obezbeđenjem izvora iz valutnih rezervi – je potresla finansijski sistem.

Posmatrajući celokupni period tranziciji, najveći godišnji pad BDP (-9.4 procenta) je zabeležen u 1996. godini. Nema sumnje da je ciklična recesija u zapadnoj Evropi imala dodatni uticaj na privredni kolaps u Bugarskoj. Međutim, osnovni razlozi se nalaze unutar domaće privrede. Tokom te godine, manifestuju se negativni efekti snažnijeg privrednog rasta u 1994. godini, i većina dugova koja preduzeća imaju prema bankarkom sistemu padaju na teret budžeta. Akumulirani problemi kapitalne neadekvatnosti poslovnih banaka tokom ovih nekoliko godina tranzicije su se manifestovali 1996. godine u dugoj destabilizaciji bankarskog sistema i ubrzanom rastu novčanih agregata, izgubljenom poverenju u *lev* kao nacionalnoj valuti, ubrzanom povlačenju iz banaka i izuzetnoj tražnji strane valute. Tokom godine, Bugarska nacionalna banka podiže za šest puta kamatnu stopu (od 34 procenta početkom godine na 300 procenata u septembru), ali ni to nije uspelo da zaustavi povlačenje leva. Pokušaji spašavanja bankarskog sistema su doveli do nategnutosti državnog budžeta, čije se deficit uvećao za skoro dva puta. Pod ovim uslovima masovna privatizacija dostiže svoj vrhunac i označila je treću fazu zvanične privatizacije. Premda je 1996. godine došlo do određene denacionalizacije državne imovine, i to u većoj meri u odnosu na sve prethodne godine zajedno (6.19 procenata u odnosu na 4.65 procenata), ipak je ukupna vrednost ispod 11 procenata od vrednosti državnih preduzeća koja su nominovana za privatizaciju krajem 1995. godine. U uslovima makroekonomske destrukcije, fiskalno-monetarnog kolapsa i veoma skromne privatizacije, udeo privatnog sektora se povećava – dodata vrednost je uvećana za 4.5 procenata, a udeo privatnog sektora (iz kalkulacije isključene privatne stanarine) u BDP iznosi skoro 40 procenata.

Početak 1997. godine je karakterističan po panici koja je već van dometa instrumenata monetarne politike. Psihološki efekat rešenja krize Kabineta i postavljanja Vlade pod rukovodstvom Caretaker se pokazao efikasnijim nego sami instrumenti monetarne politike. Na dugi rok je došlo do potpunog preokreta u makroekonomskoj filozofiji. „Višestruka“ uloga Bugarske nacionalne banke je bila ograničena – javnim konsensusom – i stavljena u ulogu valutnog odbora čije je

osnovna svrha bila dostizanje i održavanje cenovne stabilnosti. Ovo je direktno uticalo da su stope inflacije reflektovane u promeni relativnih cena i nisu proistekle iz monetarnih faktora. Period prave privatizacije je započeo u ovakvom okruženju. 1997. godina je veoma posebna godina – sa jedne strane imamo rezultirajuću ekonomsku recesiju, a sa druge strane odlučujuću promenu u makroekonomskoj politici koja pruža zdrave osnove za rast, koji je bio zabeležen u narednim godinama. Najveći uticaj promena je stoga zabeležen u 1997. godini, a iste godine su zabeleženi i najbolji rezultati zvanične privatizacije. Podaci o privatizovanoj državnoj imovini tokom celokupnog perioda (1993-2002), ukazuju da je najveći udeo denacionalizovane imovine bio u 1997. godini i to ukupno 27.8 procenata od ukupne imovine koja je određena za privatizaciju.

Dinamika makroekonomskih kretanja je od 1998. godine je pozitivna, pravila valutnog odbora ne dozvoljavaju haotične makroekonomske poteze. Većina promena u makroekonomskim variablama reflektuje u najvećoj meri sposobnost bugarske privrede da se prilagodi uticajima spoljnog okruženja. Najveći socijalno ekonomski problem jeste nezaposlenost. Godišnja stopa nezaposlenosti je veća nego povećanje stope zaposlenosti u privatnom sektoru. Premda, početkom novog milenijuma privatni sektor predstavlja osnovni generator privrednog rasta (prema dominantnom mestu u strukturi privrede i brzini privrednih aktivnosti), podaci ukazuju da u ovoj fazi, privredni rast još uvek nije u mogućnosti da se stabilizuje i snizi najboljniji socijalni problem – nezaposlenost. (Pogledati tabelu).

Tokom perioda 1997-1999, koji se arbitrarno može definisati kao period realne privatizacije, udeo privatnog sektora u generisanju dodatne vrednosti i BDP je u mrtvoj tački. Sa druge strane, 60 procenata imovine koja je predodređena za privatizaciju je denacionalizovana tokom ove tri godine. Ovo znači da je nešto, negde u različitim grupama aktera privatnog sektora bilo pogrešno, neke su bile uspešne u rastu, druge ne – ali je verovatno udeo neuspešnih bio već od uspešnih, što je rezultiralo u – u poređenju sa brzinom rasta broja privatnih aktera – pre skromnim stopama agregatnog rasta privatnog sektora. *Koliki je doprinos privatnih preduzeća (i zbog veličine ističu se ona preduzeća koja su privatizovana u periodu od 1997-1999), ukupnom privrednom rastu u Bugarskoj zabeleženom od 1998. godine – je stvar (još uvek nedostajuće) strukturne analize privatnog sektora i najverovatnije nekoj vrsti panel kalkulacije, koje bi trebalo da budu urađene da bi se utvrdila dinamika ekonomskih indikatora različitih grupa aktera, koji učestvuju u oblikovanju privatnog sektora.*

Od momenta započinjanja zvanične privatizacije u 1992. godini, usvajanjem Zakona o restrukturiranju i privatizaciji državnih i opštinskih preduzeća, pa sve do današnjeg dana očigledno je da je značajan udeo državne imovine već promenio titulara i prešao u privatnu svojinu.

Od ukupno 4,839 finalizovanih pogodbi koji se odnose na privatizaciju (2,637 prodaja celog preduzeća i 2,202 prodaja delova preduzeća), na dan 31. avgusta 2002. godine 53.24 odsto državne imovine je denacionalizovano (ili 80.63 procenta od ukupne imovine koja je bila određena za privatizaciju). Ne postoje

precizni podaci koliko je opštinske imovine do danas privatizovano. Sveobuhvatni finansijski efekat od privatizovanog dela državnih preduzeća, zaključno sa datumom 31. avgust 2002, iznosi 7,510 miliona USD uključujući 2,997 miliona USD od ugovornih plaćanja na sklopljene poslove, 1,079 USD miliona je uzeto ili podmirilo dug kupaca, 3,434 miliona preduzetih obaveza za investicije. Tokom perioda od 1992-2001, finansijski priliv putem 157 sklopljenih pogodbi sa inostranim investitorima, je iznosio 1,448 miliona (19.3 procenata od ukupnog finansijskog efekta privatizacije). Sa druge strane, privatizacija generiše oko 32 procenta ukupnog obima direktnih stranih investicija, što daje iznos od 4,494 miliona USD za isti period. Ostalih 68 procenata (3,046 miliona USD) u strukturi direktnih stranih investicija su „Greenfield“ investicije (u nova preduzeća), kao i investicije u preduzeća sa inostranom participacijom. Dokaz o celokupnim finansijskim efektima opštinskih preduzeća međutim ne postoji.

Pokušaj analize procesa privatizacije u Bugarskoj u poređenju sa dinamikom osnovnih makroekonomskih varijabli je još uvek nepotpun ali nije ni moglo biti drugačije. Državne institucije i danas imaju izveštaje o denacionalizaciji državnih preduzeća. Ono što u stvari nedostaje, jeste rezimirana (u svrhe analize) informacija o brzini opštinske privatizacije u Bugarskoj tokom perioda tranzicije. Drugo, informacije o ekonomskim indikatorima zvanično privatizovanih preduzeća (državnih i opštinskih) ne postoje te stoga nije moguće utvrditi njihov doprinos dinamici razvoja privatnog sektora, kao i utvrditi na koji način je zvanična privatizacija uticala na sveukupnu privrednu dinamiku. Ovo je samo delić problema o (ne) mogućnosti potpune analize geneze privatnog sektora, i time (ne) mogućnosti strukturalne analize dinamike ekonomskih indikatora u privatnom sektoru i to prema njihovom poreklu. Odgovor na pitanje o poreklu, posebno metrifikacija – verovatno – većine izvora novo nastajućih privatnih poslova – mislimo na skrivenu privatizaciju državne i opštinske imovine – verovatno će ostati ne otkrivena. Konačno, i krajem 2002. godine teško da ćemo biti u mogućnosti, posebno u retrospektivi, da precizno odredimo koliki doprinos razvoju privatnog sektora pripada posebno novo nastajućim privatnim poslovima, privatizovanim državnim preduzećima, restituciji, i verovatno drugim oblicima nastajanja privatnog vlasništva – u cilju utvrđivanja njihovog doprinosa u strukturi privrednog rasta.

Bugarska devedesetih i uticaj privatnog vlasništva

Uspostavljanje privatnog vlasništva i postojanja titulara imovine su osnovne determinante procesa tranzicije ka tržišnoj ekonomiji u zemljama istočne Evrope.² Pored privatizacije u užem smislu tj. transfer državne imovine pojedincima i pravnim licima, privatizacija u širem smislu se odnosi na uspostavljanje novog privatnog sektora, struktuiranog na tržišnim principima. Ovaj sektor će biti

² Za slično mišljenje videti Passev 2002:53

esencijalan za dalji razvoj građanskih vlasničkih prava. Građanska vlasnička prava su konstituisana i garantovana političkim institucijama i subjektima. Pošto vlasnička prava određuju mogućnosti pristupa izvorima, vlasnička alokacija podrazumeva i alokaciju bogatstva i moći u društvu.

Stoga, način upostavljanja vlasničkih prava ne utiče samo na ekonomske rezultate određenog privrednog sistema već utvrđuje i njihovu međusobnu povezanost. Usled direktnog uticaja vlasništva na proces alokacije bogatstva i moći u društvu, vlasnička prava su potencijalno vezana za veliki broj konfliktnih situacija. Šta više, svaki pokušaj uspostavljanja novog poredka vlasništva i alokacije prava sadrži u sebi još veći rizik od konflikta.

Proces privatizacije se u Bugarskoj odvijao u devedesetim, tj. proces uspostavljanja novog reda u imovinskim i vlasničkim pravima. Ni Bugarska nije bila izuzetak u kojoj je proces privatizacije bio praćen političkim kontradikcijama i ozbiljnim interesnim konfliktima, koji su u nekim slučajevima išli toliko daleko da su prouzrokovali javne skandale. Brojni su razlozi za nizak stepen poverenja javnosti i nedostajuću podršku procesa privatizacije, ali se mora istaći da je svaka privatizaciona pogodba zaseban slučaj, te se posmatra na specifičan način. U principu, praksa i analiza procesa privatizacije u Bugarskoj je dovela do stvaranja negativnog stava prema procesu denacionalizacije državne imovine i time dovela u sumnju koristi od njene implementacije. Uzroci ovakvog prevladavajućeg stava se prema našim razmišljanjima, mogu prevashodno naći u visokoj socijalnoj ceni privatizacije. Odugovlačenje započinjanja procesa privatizacije, imajući u vidu i kasni početak realne privatizacije (ne pre 1997. godine), kao i način njene implementacije u Bugarskoj (privatizacione šeme i primenjene metode, nedostatak interesa domaćih investitora) su uticale na akumulaciju socijalnih tenzija, koja je propratila svaku sklopljenu privatizacionu pogodbu. Visoka socijalna cena privatizacije u Bugarskoj, a u poređenju sa većinom bivših socijalističkih zemalja kao što su Češka republika, Poljska, Majdarska i Baltičke zemlje, se manifestovala u visokoj nezaposlenosti i nemogućnosti države da adekvatnim merama kompenzuje negativne socijalne efekte. Napori države su se pre svega fokusirali na ugovorne obaveze budućih vlasnika državnih preduzeća na zadržavanje radnika (zadržati broj radnim mesta nepromenjenim u određenom vremenskom periodu) ili na plaćanje finansijskih kompenzacija u formi otpremnina u slučaju otpuštanja radnika ili smanjenja broja radnih mesta u specifičnim industrijama. Veoma malo ili skoro ništa nije bilo urađeno po pitanju iskorišćavanja radne snage u smislu usmeravanja viškova radnika kroz razne forme obučavanja i prekvalifikacija ka drugim industrijama i sektorima zapošljavanja. Očekivanja da će razvoj privatnog sektora dovesti do stvaranja dovoljnog broja radnih mesta su postala iluzija. Privatizacija je bila sve sem začetka ekonomskog prosperiteta privrede u celini a posebno preduzeća. To je ekonomski proces čiji se preduslovi na samom početku moraju jasno definisati, a posledice koje nosi budućnost – političke, ekonomske i socijalne – se moraju pažljivo razmotriti. U ovom smislu, mehanizam socijalnog dijaloga i njegovo uspostavljanje na institucionalnom nivou predstavlja značajno sredstvo za minimiziranje socijalnih tenzija

i podrške ekonomskim reformama i to kako u procesu denacionalizacije državne imovine tako i u post privatizacionom periodu. Odgovornost socijalnih partnera je važan preduslov političkog konsensusa u društvu kada govorimo o načinu privatizacije. U situacijama kada socijalni partneri i sindikati, ispoljavaju zajednički interes, i ne shvataju ili ne igraju ulogu koja im je data u političkom procesu uključujući proces denacionalizacije državne imovine kao političkog akta, socijalni aspekt privatizacije je zloupotrebljen i iskorišćen u korist određenih grupacija ili pojedinaca. Dobar primer nije samo model privatizacije kroz MEC (preduzeća koja upravljaju zaposlenima) u Bugarskoj, koji je dozvolio pražnjenje fondova državnih preduzeća i kao takav se često definiše kao najopakiji metod privatizacije u istočnoj Evropi.³ Slično, možemo da ukažemo i na značajne povlastice date radnicima pod uticajem sindikata Solidarnost u Poljskoj. Međutim, povećani uticaj sindikata u poljskim preduzećima je imao negativan uticaj na privredni razvoj, i to ponovo zbog pogrešnog shvatanja socijalnog aspekta privatizacije, tj. rukovodioci, radnici i drugi zaposleni određenog preduzeća imajući pravo nad svojinom i/ili upravljanjem u preduzeću bez osećaja odgovornosti za stanje preduzeća. Privatizaciona praksa i post privatizacioni razvoj preduzeća jasno ukazuju da su uspešni slučajevi privatizacije oni gde su kupci preduzeća uspeali da uspostave efikasnu upravljačku strukturu u preduzeću, regulisali proces proizvodnje, uspeali u tehničkoj i tehnološkoj modernizaciji. Svaka druga zasluga budućih vlasnika državnog preduzeća se čini malo važnom i rezultat je političkih predrasuda.

Cilj ovog izveštaja je analiza veze koja postoji između privatizacije – socijalne politike – socijalnog dijaloga u Bugarskoj. Prvi deo predstavlja pokušaj teorijskog objašnjenja, pravnih regulativa i institucionalnog okvira procesa privatizacije. Drugi deo ističe osnovna obeležja socijalne politike i socijalnog dijaloga u kontekstu ekonomske i političke transformacije. Uvodi se pojam socijalnih partnera u Bugarskoj. Treći deo izveštaja analizira socijalne politike i socijalni dijalog kao propratnicu privatizacije i kao deo buduće privredne prakse nakon procesa denacionalizacije državne imovine. Analizirajući brojne publikacije koje se odnose na pitanje privatizacije kao i rezultate specijalno sprovedenog istraživanja, u zaključku smo dali prikaz mogućih mera i aktivnosti za neutralisanje negativnih socijalnih uticaja privatizacije. Ovaj pokušaj je napravljen da bi se utvrdila osnova strategije i na ovaj način pripremili privatizovana preduzeća u Srbiji na izazove tranzicionog perioda.

³ Videti Grosfeld 1991:5

PRIVATIZACIJA U BUGARSKOJ: PRINCIPI, MODELI, EFEKTI

Principi privatizacije

Privatizacija je proces, koji nije karakterističan samo za istočno evropske zemlje, već je bio implementiran i pre devedesetih godina. Reč privatizacija se prvi put pojavila u ekonomskom rečniku početkom osamdesetih godina. U najširem smislu, privatizacija znači poboljšanje efikasnosti nacionalne ekonomije eliminisanjem birokratske kontrole nad radom državnih preduzeća. U užem smislu, privatizacija znači transfer vlasničkih prava i kontrole od strane državnog sektora ka privatnom sektoru, koji se najčešće efektuira kroz prodaju kapitalne vrednosti preduzeća.⁴ U ovom smislu privatizacija se odnosi na „privatizaciju sa vrha“ preduzeća koja su u državnom vlasništvu.⁵

„... u bivšim socijalističkim zemljama privatizacija nije samo transfer vlasničkih prava od jednog subjekta – države, ka drugom subjektu – pojedincima. **To je instrument sprovođenja tranzicije ka takvom sistemu upravljanja privrednom aktivnošću gde vlasništvo ima određenu ulogu i ima važnost.**“⁶

Proces privatizacije je započeo osamdesetih i praktično je imao uticaj na sve zemlje zapadne Evrope.

Osnovni razlog za sprovođenje privatizacije se nalazi u značajnom padu efikasnosti državnih preduzeća i njihovom stalnom zaostajanju prema brojnim indikatorima iza preduzeća u privatnom vlasništvu. Zapostavljanje tržišnog mehanizma je dovelo ova preduzeća u nerealne uslove opstanka. Državni sektor je

⁴ Nikolaeva 1990

⁵ Videti Winiecki 1993:174

⁶ Kalaydgiev/Stancheva/Popov 1996:12

Proces privatizacije je u poslednje dve decenije obuhvatio ceo svet – razvijene industrijske zemlje su započele proces početkom osamdesetih godina, i praćene zatim zemljama u razvoju i post-socijalističkim društvima Centralne i Istočne Evrope. U periodu između 1988 i 1993 ukupno je napravljeno 2,655 transakcija (izuzimajući vaučersku privatizaciju) u 95 zemalja. Od ukupnog prihoda od 271 mlrd USD od privatizacije, razvijene industrijske zemlje učestvuju sa 175 mlrd, a zemlje u razvoju sa svega 96 mlrd. Ukoliko analiziramo povećanje prihoda od privatizacije, dolazimo do zaključka da što je manji udeo državnog sektora u privredi i bolje razvijena tržišna infrastruktura, uspešniji je proces privatizacije u posmatranoj zemlji.

izgubio konkurentnost a mogućnost opstanka je sve više bila zavisna od subvencija države iz državnog budžeta i ostalih mera zaštite. Kao rezultat sledi ogromni budžetski deficit, koji se nije mogao nadoknaditi prihodima profitabilnih državnih preduzeća. U međuvremenu, brz razvoj integracije među zemljama zapadne Evrope osamdesetih, je zahtevao stabilizaciju nacionalnih ekonomija i konsolidaciju glavnih industrija, tj. gde su u principu državna preduzeća bila najbrojnija. Osnovna karakteristika procesa privatizacije osamdesetih godina je bila da je svaka zemlja zapadne Evrope usvojila svoju strategiju i na svoj specifičan način pristupila implementaciji denacionalizacije državne imovine.

Posmatrajući proces privatizacije u zapadnoj Evropi, postoje dva osnovna gledišta u literaturi povodom analogije između privatizacije osamdesetih godina i procesa denacionalizacije državne imovine u bivšim socijalističkim zemljama. Brojni Bugarski autori⁷ smatraju da ne postoji analogija sa procesom privatizacije centralne i istočne Evrope. Specifična karakteristika istočne Evrope nije određena samo različitim početnim stanjem već i po neophodnosti prenosa značajnog dela društvenog bogatstva u privatno vlasništvo u relativno kratkom roku.

„U ovom smislu poređenje sa privatizacijom u zapadnoj Evropi i ostalim zemljama u svetu tokom osamdesetih godina se smatra pogrešnim i irelevantnim. Možemo sa sigurnošću reći da je privatizacija u drugim zemljama zahvata značajno manji opseg u odnosu na privatizaciju u istočnoj Evropi i šta više neuporedivo lakša. Prodaja deonica malog broja preduzeća na berzi nema velike posledice a sama činjenica da ove deonice pripadaju preduzeću u državnom vlasništvu ne menja tok stvari“.⁸

U celini, državni sektor u zapadnoj Evropi nije promenio nešto značajno svoje dimenzije osamdesetih godina. Uzima učešće između 10 procenata (u bivšoj SR Nemačkoj) i 10.5 procenata (Francuska) u bruto domaćem proizvodu. Planirani i sprovedeni koraci u denacionalizaciji državnog sektora do 1988. godine su bili skromni i uticali su na svega 5 procenata BDP i aktivno zaposleno stanovništvo. Britanija je bila jedini izuzetak gde je u periodu od 1980-1988. godine udeo BDP generisan od strane državnog sektora smanjen i to sa 11 procenata na svega 6.5 procenata, a broj zaposlenih – od 8.4 procenta na 5.7 procenata.

⁷ Videti Popov 1993

⁸ ebd.:11

Postoje i sasvim suprotna mišljenja – u obzir se moraju uzeti iskustva koje je imala zapadna Evropa u vezi procesa privatizacije tokom osamdesetih i nema prostora za negodovanje.

U svakom slučaju, iskustvo zapadno evropske privatizacije tokom osamdesetih nije beskorisno. Posebno je značajna praksa privatizacije u zapadno evropskim zemljama pošto je bila sprovedena korišćenjem sofisticiranih i stručnih mehanizama berzi u uslovima dobro razvijenog tržišta kapitala i značajnog interesa domaćih investitora.

U celini, preovlađujuću pogled je da između ciljeva, uslova i rezultata privatizacije u zapadnoj i istočnoj Evropi postoje značajne razlike.⁹ Privatizacija u istočnoj Evropskim privredama predstavlja deo celokupne društvene promene. Nije u pitanju samo privatizacija delova preduzeća u određenim sektorima privrede već denacionalizacija celokupne privrede. Proces privatizacije je neophodan instrument za uspostavljanje osnovnih institucija tržišne privrede i društva zasnovanog na tržišnim principima: privatno vlasništvo faktora proizvodnje. Zajedno sa uvećanjem proizvodne efikasnosti uspostavljanjem adekvatne upravljačke strukture u preduzećima, kroz depolitizaciju privrede tj. smanjenje državne administracije i komandnih funkcija u privredi, povlačenje države iz privrednih tokova i ograničavanje njene uloge na njene osnovne, prirodne funkcije – podsticaj slobodnim inicijativama i konkurenciji – su očekivani pozitivni rezultati od privatizacije.

Definisanje vlasničkih prava i formulisane i implementacija specifičnih strategija privatizacije se sprovodi u okviru političkog procesa. Ovo ukazuje na to da je privatizacija u suštini politički fenomen i njena implementacija zavisi najvećim svojim delom od načina i pravila političkog procesa u svakom društvu. Imperfektost je pre karakteristika politike nego ekonomije. U ovakvoj situaciji, politički i privredni aktori, vodeći proces tranzicije u istočnoj Evropi devedesetih godina, imaju brojne razloge koji navode njihove zajedničke i/ili pojedinačne interese u različitom smeru od onoga koji uvećava efikasnost i prosperitet pojedinačnih preduzeća ili celokupne privrede. U društvu gde se menja institucionalna struktura, igrači su pod uticajima koji dolaze iz različitih smerova tj. nove i stare institucije i norme koje simultano ko-determinišu ekonomske odluke i akcije. Implementaciona praksa metoda i metoda privatizacije je retko proizvod samo ekonomskog rezonovanja. Pre je slučaj da su one rezultat institucionalno predodređenog političkog kompromisa i specifičnih ograničavajućih okolnosti.

Privatizacija sama po sebi ne može da garantuje funkcionisanje tržišta ili same tržišne privrede. Uspostavljanje adekvatnog pravnog sistema koji će obezbediti nadgledanje prava nastala iz ugovora ili trgovinskih odnosa, stvaranje okruženja koje podstiče konkurenciju tržišnih aktera, uspostavljanje tržišta kapitala i sprovođenje restriktivne monetarne politike i reforme poreskog sistema su minimalne mere koje treba da prate proces privatizacije. Neizbežne ne solventnosti i

⁹ Detaljnije videti North 1996; Winiecki 1992; Nuti 1992; Blommenstein/Geiger/Hare 1993. O privatizaciji u Velikoj Britaniji videti Clarke 1994.

bankroti preduzeća u nekim državnim preduzećim bi trebalo proglašavati bez odugovlačenja. Sledeći problem, a koji bi morao da se reši, se odnosi na potrebu uspostavljanja i unapređenja adekvatne ekonomske kulture i vrednosti, koji će se uskladiti sa potrebama novih tržišnih institucija i normi.¹⁰

U zaključku bi se moglo istaći da je privatizacija u Centralnim i Istočnim Evropskim zemljama sprovedena u potpuno različitom institucionalnom okviru o odnosu na isti u razvijenim zemljama Zapada. Dok u uslovima tržišne privrede, privatizacija pojedinih delova preduzeća može trajati godinama, u slučaju zemalja u tranziciji, stvar je denacionalizacije celokupne privrede tokom relativno kratkog perioda.¹¹ Privatizacija je u ovim zemljama konstitutivni element sveukupnih društveno-političkih, ekonomskih i socijalnih promena tokom devedesetih godina.¹² Politika privatizacije mora da bude takva da omogući stvaranje preduslova za funkcionisanje tržišnih institucija zajedno sa ostalim reformama. Sva ova razmatranja nam omogućavaju da definišemo privatizaciju u Istočno Evropskim zemljama kao specifičan proces „transformaciona privatizacija“ (Jasinski 1992).

„Umesto transfera pojedinačnih preduzeća iz javnog u postojeći dominantni privatni domen, sa tržišnim institucijama koje su već dugo prilagođene takvim operacijama u društvu – proces transformacije u post komunističkim zemljama se sastoji od privatizacije celokupne privrede koji je praćen procesom stvaranja tržišnih uslova“ (ebd.)

Okolnosti, u kojima se sprovodi politika privatizacije su različite u zapadnoj Evropi i istočnoj Evropi.¹³ Dok se privatizacija pojedinačnih preduzeća odvija u već funkcionišućim tržišnim privredama i ima za cilj povećanje njihove efikasnosti, privatizacija u post-socijalističkim zemljama je prevashodno fokusirana na stvaranje okvira tržišne privrede. Privatno vlasništvo nad faktorima za proizvodnju kao jedan od sastavnih delova tržišne privrede se mora uspostaviti kao preovlađujuća, dominantna forma vlasništva u reformatorskim društvima.¹⁴ Ovo znači da slika nebi bila potpuna ukoliko se makro-ekonomski efekti nastali kao rezultat institucionalne izgradnje tržišta nebi dopunili pozitivnim mikro-ekonomskim efektima privatizacije (dostizanje veće efikasnosti preduzeća). Frydman i Rapaczynski kombinuju mikro- i makroekonomske aspekte privatizacije u koncept „zajednički efekti efikasnosti nastali kao rezultat privatizacije“.¹⁵

¹⁰Detaljnije videti Anderson/Hill 1996; Kornai 1991; Ash/Hare/Canning 1994; Grosfeld 1991; Stiglitz 1993

¹¹Videti primer Kornai 1991

¹²Videti Frydman/Rapaczynski 1994:47; Balcerowicz 1995:193; Canning 1994:217; Zecchini 1993: 75

¹³Piotr Jacinsky ističe da su zemlje u razvoju sasvim slične razvijenim zemljama. Pri započinjanju privatizacije zemlje u razvoju su već izgradile, mada tek u ne savršenoj formi, neke od osnovnih institucija tržišne privrede.

¹⁴Videti Dini 1993

¹⁵Videti Frydman/Rapaczynski 1993:65

Ciljevi privatizacije u zemljama u tranziciji istočne Evrope

Pregled postojeće literature koja se odnosi na privatizaciju u post-socijalističkim zemljama nam ukazuje na dva osnovna cilja privatizacije. Depolitizacija privrede sa jedne strane tj. smanjenje komandno-administrativne uloge države u privredi, i sa druge strane – uspostavljanje efikasnih struktura korporativnog upravljanja.¹⁶

Depolitizacija privrednih tokova i odluka privrednih aktera se u principu odnosi na razdvajanje države od ekonomije. Država, respektivno, državna administracija, i politika, respektivno, politička klasa, se mora povući iz uticaja na proces preduzetničkog donošenja odluka. Izgradnja institucija obezbeđujući time efikasnu strukturu preduzetničke kontrole i upravljanja, treba da pomogne oporavak i reorijentaciju privrednog sistema bivših socijalističkih zemalja. Efikasna kontrola i upravljačka struktura preduzeća predstavlja preduslov za njihovo restrukturiranje.

Depolitizacija privreda bivših socijalističkih zemalja kao cilj koji se postiže privatizacijom je od vitalne važnosti za uspeh tranzicije ka tržišnoj privredi. Kao što J. Stiglitz ističe „privatizacija je politički slučaj“.¹⁷ U ovom smislu denacionalizacija se smatra sledećim neizbežnim korakom nakon cenovne liberalizacije, koja će omogućiti liberalizaciju strategije preduzeća od političkog nadgledanja, i biti od pomoći u njihovoj orijentaciji ka stalnom prilagođavanju tržištu i tržišnim principima.¹⁸ U suprotnom, menadžeri preduzeća bi stalno pokušavali da pregovore sa državnim organima (formalno ili ne formalno) obezbede subvencije, poreske olakšice, reprogramiranje dugova, niske kamatne stope ili neke druge zaštitne mere. Stoga bi se preduzeća i dalje ponašala na ne tržišni način, što u stvari omogućava političarima da se mešaju u rad formalno autonomnih preduzeća. Ovo stvara povoljni temelj za *rent seeking* aktivnosti političara. Jedan od ciljeva privatizacije bi trebalo da bude sprečavanje političkog uticaja na akcije i odluke preduzetnika.

Na dugi rok, makroekonomska stabilizacije je takođe povezana za uspešnom depolitizacijom privrednih aktivnost nastalom kao rezultat privatizacije. Privatizacija nije magični napitak protiv protekcionizma i subvencija razmera koje idu iznad same logike tržišta. U svakom slučaju, ona dovodi do povećanja transakcionih troškova privrednih subjekata u njihovim pokušajima da lobiraju kod političke elite i predstavnika državne administracije. Privatizacija sama po sebi nije garant povlačenja države iz ekonomije. Razvoj zdrave nove poslovne legislative, koja će na jasan način definisati i garantovati prava privrednih subjekata zajedno sa cenovnom liberalizacijom i privatizacijom državnih preduzeća, se posmatra ka determinanta uspešne depolitizacije.

¹⁶Videti Frydman/Rapacynski 1994:141-142; Boyko/Shleifer/Vishny 1995:11-13; Boyko/Shleifer/Vishny 1994; Horvat 1995:120

¹⁷Videti Stiglitz 1993

¹⁸Videti Shleifer/Vishny 1994

Na dugi rok, depolitizacija privrede bi bila uspešna samo ukoliko privatizacija stvara uslove za razvoj privatnih preduzetnika, koji bi bili odvojeni od države. Institucionalizacija efikasnih struktura korporativnog upravljanja u preduzećima je preduslov za razvoj i uspostavljanje novih ekonomskih interesa, koji bi se suprotstavili pokušajima ubeđivanja i time uvođenja državnog protekcionizma. Priroda uvedenog kontrolnog mehanizma će utvrditi efektivnost (ukoliko uopšte postoji) i opsega podsticaja za restrukturiranje preduzeća. Efikasna korporativna upravljačka struktura i depolitizacija privrede ne proizlaze bez uslovno iz privatizacije. Nije u pitanju samo izbor strategije privatizacije već opšti okvir ekonomske politike i novog razvoja institucionalne infrastrukture koja je od ključnog značaja za uspostavljanje efikasne strukture za kontrolu aktivnosti privrednih subjekata.

U kontekstu izgradnje efikasnih korporativno upravljačkih struktura, od izuzetnog značaja jeste profil novih vlasnika tj. ko dolazi na mesto države kao vlasnik preduzeća; šta znači vlasništvo jednog preduzeća u tranziciji, da li ono trebalo da bude prodato radnicima preduzeća, itd. Odgovori na ova pitanja su od velike važnosti, pošto tip vlasništva utiče na nivo transakcionih troškova preduzeća, uključujući finansijske podsticaje, koje imaju direktan efekat na ponašanje poslovnih organizacija. Ukoliko se funkcije vezane za vlasnička prava, kao što su titular imovine, upravljanje i administracija, imprementirane od strane različitih pojedinaca, izgradnja efikasne korporativne upravljačke strukture, i minimizacija konflikta između različitih interesnih grupa, se pretvara u centralni problem koji treba da bude rešen od strane preduzeća.¹⁹ Na primer, svi modeli vaučerske privatizacije, bilo da je u pitanju Češka Republika, Bugarska ili Rusija, stvaraju mnoštvo malih akcionara i kao rezultat izgradnja novih korporativnih upravljačkih struktura u privatnim preduzećima je bila u značajnoj konfrontaciji sa tzv. problemom agenta.

U razvijenim kapitalističkim privredama, uobičajen slučaj je kada su imovinsko pravo i prava upravljanja u rukama različitih osoba. Odvajanje vlasništva od upravljanja u uslovima asimetričnih informacija i neizvesnosti budućih događaja dovodi do problema kontrole koja je objašnjena u teoriji principal-agent. Interes vlasnika (principal) i interes onog ko upravlja (agenta) se ne poklapa. Menadžeri preduzeća imaju ne limitiranu moć za preduzimanje akcije. Trošak agenta povećava transakcione troškove i smanjuje dodatni prihod vlasnika. Da bi se ovi troškovi zadržali na najmanje mogućem nivou razvijeni su i uvedeni u praksu zapadnih tržišnih privreda brojni mehanizmi upravljačke discipline: disciplina u kući sa adekvatnim šemama nagrađivanja; disciplina tržišta rada; disciplina tržišta kapitala i operaciona disciplina.

Razlog za sukob interesa vlasnika (principal) i onog ko upravlja (agenta) u tranzicionim privredama jeste inicijalno nedostajanje i kasnije nedovoljno razvijeni institucionalni okvir tržišne privrede, kao i prepreke i pravni i sudski nered u

¹⁹Videti Richter/Furubotn 1996; Andreff 1996

implementaciji vlasničkih prava. Oni koji upravljaju imaju veoma moćnu skoro ne kontrolisanu poziciju. U principu, eksterna kontrola upravljačkih operacija u periodu krize je od velikog značaja. Nedovoljno jasna definicija vlasničkih prava, nesposobnog pravnog i sudskog izvršenja, nedostaci u računovodstvu i beleženju promena, mehanizmi prenebrgavanja, koji su razvijani godinama, u velikoj meri komplikuju kontrolu operacija od strane upravljačke strukture u zemljama u tranziciji.²⁰ Ekonomsko ponašanje upravljačke strukture, uključujući i vremenski razmak u kojima se vrši aktivnost, je direktno povezana sa njihovim očekivanjima da zadrže ili izgube poziciju u preduzeću. U situacijama u kojima je gubitak posla menadžera u budućnosti pre verovatan, donošenje odluke i akcije su bazirane na profitima koji se postižu na kratak rok („Udar“), iako je perspektiva preduzeća na dugi rok dobra. Druga moguća strategija menadžera je razbijanje imovine preduzeća i njen transfer u njegovo vlasništvo. Sledeća uobičajena strategija je namerna veoma loša procena preduzeća (najčešće sklapanjem nepovoljnih ugovora i time u značajnoj meri povećavajući obaveze preduzeća) i održavanje nerealistično male vrednosti preduzeća, koja bi omogućila otkup preduzeća od strane menadžera po izuzetno povoljnim uslovima.

Problem imovinskih prava i upravljanja je dodatno iskomplikovan jakom pozicijom radnika, respektivno sindikatom u preduzeću (Poljska, Bugarska, Rusija) i njihovim učešćem u procesu privatizacije koristeći razne metode. *Takozvane menadžment-zaposleni otkup* koalicije između menadžmenta i zaposlenih predstavljaju prepreku restrukturiranju preduzeća, s obzirom da su oni po pravilu protiv otpuštanja.²¹

Dugotrajni nedostatak investicija u državna preduzeća za vreme socijalizma zahteva momentalni priliv svežih finansijskih sredstava i know-how i modernih tehnologija u preduzeća u Centralnoj i Istočnoj Evropi. Treba naznačiti da je ovaj zadatak veoma komplikovan za implementaciju s obzirom da je oskudnost nacionalnih kapitalnih izvora u bivšim socijalističkim zemljama svuda prisutna. U međuvremenu, inostrani investitori se suočavaju za rizikom ekonomske i političke prirode, što uvećava transakcione troškove i povećava cenu dolazećeg kapitala u privredama u tranziciji. U ovim uslovima, sprovođenje konkretnog programa privatizacije, sve dok utiče na poboljšanje korporativne upravljačke strukture jeste od dominantne važnosti.

Stoga, nakon izbora strategije privatizacije je neophodno uzeti u razmatranje sve aspekte korporativnih upravljačkih struktura.

²⁰Videti Frydman/Rapaczynski 1994, Ujedinjene Nacije 1992; Blommenstein/Geiger/Hare 1993

²¹Filatotchev/Grosfeld/Karsai/Wright/Buck 1996; Estrin 1994; Frzdman/Rapaczynski 1994; Kornai 1991; Andreff 1996.

Specifična uloga države u procesu privatizacije

Ulogu države u procesu privatizacije netreba posmatrati samo iz ugla jednostavne tehničke pomoći koordinaciji aktivnosti u procesu transfera imovinskih prava privatnim licima. Kao što Brabant (Brabant 1994) ističe, privatizacija je politička ekonomija *par excellence*. Imajući u vidu da sprovođenje privatizacije dovodi do nove (različite) alokacije izvora i moći u društvima koja se nalaze u procesu tranzicije, javlja se pitanje onih koji dobitnici i onih koji su gubitnici procesa denacionalizacije državne imovine. Debate koje se javljaju u društvima u tranziciji na temu privatizacije, transfera imovinskih prava i legalizacije novih imovinskih odnosa, su simptomi tipičnog konflikta alokacije resursa, tj. društvenog konflikta.²² Iz ovog razloga su politička koordinacija procesa privatizacije sa jedne strane i socijalna politika društva u tranziciji sa druge strane esencijalne za postizanje svrhe denacionalizacije državne imovine i uspešne implementacije ekonomskih reformi.

Država, respektivno, organi izvršne vlasti su inicijator, osnovna snaga i garancija privatizacije. U cilju održanja političkog konsenzusa, vlada teži uspostavljanju ravnoteže između interesa glasača i aspiracija strateških grupa u društvu.²³ Za postizanje ovog cilja država ima dve opcije: ili da stvori koaliciju sa najmoćnijom interesnom grupom ili da plati kompenzaciju potencijalno ugroženim socijalnim grupama. Imajući u vidu nepostojanje tradicije demokratije u post socijalističkim zemljama, možemo da se zadržimo na tome da je dominantni mehanizam koordinacije neformalni sporazum sa različitim interesnim grupama. U prilog ovoj pretpostavci ide činjenica, zasnovana na observacijama u centralnim i istočno Evropskim (CEE) zemljama, da politika sprovođenja procesa privatizacije ne utiče na rezultate političkih izbora. Sa druge strane, međutim, društvo nasleđuje iz perioda socijalizma brojne interesne grupe, koje su ili na dobitku ili gubitku od procesa privatizacije. Na početku reformi, vlade su obično susreću sa nepromenjim

²²U ovom smislu izraz društveni konflikt se koristi u svom užem smislu kao konflikt između rada i kapitala, ali u svom širem smislu znači *moderni društveni konflikt* (R. Darndorf).

²³Strateške grupe se sastoje od pojedinaca koje vezuje zajednički zaštitnički interes ili uvećanje njihovih zajedničkih mogućnosti za dobitak. Mogućnosti za dobitak se ne odnose samo na materijalni dobitak (bogatstvo) već i na znanje, prestiž, moć i drugo, neke od njih – religiozne svrhe. Da bi dostigle cilj u pogledu prisvajanje imovine ili drugih izvora, strateške grupe – određene grupe ili organizacije – razvijaju dugoročne programe, koji se odobravaju i sprovode od strane njihovih vođa i članova. Tranzicija ka tržišnoj privredi ili nametanje monopola, povećanje ili smanjenje poreze, stvaranje političkih partija ili pokreta, deregulacija privrednih tokova i integracija u svetski privredni sistem, itd. predstavljaju društvene strategije, koje se mogu jasno razlikovati, i identifikovati sa korespondirajućim dugoročnim razvojnim programom društva. Nasuprot interesnim grupama i njihovim kratkoročnim interesima u kolektivnim akcijama, strateške grupe sprovode dugoročni program radi postizanja svojih ciljeva što ima značajan uticaj na tempo i smer društvenog razvoja. Videti takođe Evers/Schiel 1988.

balansom interesa u društvu, respektivno strateških grupa, predstavljajući njihove interese. Tokom vaučerske privatizacije, ravnoteža, ističući ovu ravnotežu interesa se sasvim uspešno ignoriše. Sasvim uobičajeno, razumna posledica ovog procesa jeste nezadovoljstvo i suprotstavljanje politike privatizacije. U ovom slučaju, Vlada nailazi na problem nedovoljne podrške procesu privatizacije. Sa druge strane, međutim, privatizacija (uključujući vaučersku privatizaciju) stvara novu grupu vlasnika (brojnost nije važna) koji se zalažu za svoje interese, te na taj način reforme postaju ne reversibilne. Stoga, što je manja sposobnost Vlade da iskoristi inicijalnu povoljnu podršku promenama, to je privatizacija problematičnija. Što je više vremena potrošeno u procesu odobravanja i sprovođenja programa privatizacije, proces privatizacije kasnije započinje, uspešnije je oblikovanje i mobilizovanje ranijih interesnih grupa i bolja implementacija njihovih strategija za dobijanje imovine nekadašnjih socijalističkih preduzeća. S obzirom da su novčane kompenzacije onih koji gube transformacijom nemoguće, vaučerska privatizacija se često koristi za izgradnju novih koalicija u cilju obezbeđenja podrške politici vlade. Iskustvo skoro svih post socijalističkih zemalja sa vaučerskom privatizacijom čini sumnjivim oba efekta, prethodno spomenut i ostali projektovani efekti od privatizacije.

Pokušaj definisanja učesnika u privatizaciji

Na samom početku reformi, učesnici u raspravi o privatizaciji, pored Vlade, su uglavnom bili predstavnici socijalnih grupa, tipično za nekadašnji socijalistički sistem, i predstavnici upravljačke strukture državnih i opštinskih preduzeća.²⁴ Sa progresom transformacionog procesa, uloga novih subjekata kao što su banke, investicioni fondovi, i strani investitori, postaje jača. Na osnovu socijalne strukture nekadašnjih socijalističkih društava, četiri vrste subjekata – strateške grupe u procesu privatizacije – se mogu identifikovati:²⁵

1. Korporativni interes, nastao u socijalističkom periodu, od predstavnika državne administracije u ekonomskoj sferi;²⁶
2. Predstavnici nomenklature – najčešće pojedinci ili pojedine skupine (klanovi), koji prenose svoju političku (administrativnu) moć u finansijska sredstva i ekonomsku moć;

²⁴Bezobzira da li bi direktor državnog preduzeća bio „za“ ili „protiv“, privatizacija tog preduzeća je bila određena brojnim faktorima (profit i konkurentnost, razvojna perspektiva, osiguranje pozicije samog direktora, itd.)

²⁵Ovaj pregled učesnika u procesu privatizacije je zasnovan na analizi Malanie Tatur (1995:95). Takođe videti Siehl 1997.

²⁶Melanie Tatur (1995) koristi izraz „državni korporativizam“ koji se izjednačava sa „administrativno tržišni“ (Kordonskz) ili sa „birokratsko tržište“. Ističe se proces pregovaranja u okviru državne administracije, koji uslužuju proces privatizacije i utica različitih grupa za pritisak (segmenti državne administracije zaposleni u ekonomskoj sferi) na politike.

3. Novo formirani politički subjekti, u principu nisu ujedinjeni političkim interesima, već su organizovani radi postizanja ne-ekonomskih, idealističkih namera, u cilju moralnih i političkih vrednosti i kulturnih simbola;
4. Novi ekonomski subjekti koji se pojavljuju tokom privatizacije zajedno sa pojavljivanjem tržišnih principa.

Razvoj procesa privatizacije u Bugarskoj (od 90-tih do 2001)

Institucionalni okvir

Privatizacija je u Bugarskoj započela u aprilu 1992. godine usvajanjem novog Zakona o transformaciji i privatizaciji državnih i opštinskih preduzeća (u daljem tekstu Zakon o privatizaciji). Zakon o privatizaciji određuje institucionalni okvir procesa – definiše procedure, pravila i administrativna tela i njihov kapacitet o procesu denacionalizacije. Zakon o privatizaciji uslovljava uvođenje velikog broja pravnih regulativa (nalog Saveta ministara) koje treba da odrede konkretne aspekte privatizacije kao što su različite procedure, metodi i mehanizmi procene vrednosti državnih preduzeća, pristup informacijama, uspostavljanje i aktivnosti fonda za privatizaciju, itd. U nastavku treba naglasiti da je veliki broj amandmana na Zakon o privatizaciji napravljen prema postojećim uredbama. Usled sličnih ali i drugih razloga Zakon o privatizaciji je pretrpeo veliki broj izmena. Samo u toku perioda od njegovog usvajanja na Skupštini do 1999. godine, znači za samo sedam godina, Zakon o privatizaciji je bio izmenjen za više od 20 puta. Stalne izmene u zakonskom okviru imaju za cilj da se stvore uslovi za učešće različitog kruga investitora, uključujući i preduzeća tipa menadžment-zaposleni. U principu, Zakon o privatizaciji je jedan od zakona koji podležu čestim izmenama u periodu tranzicije, imajući za rezultat česte izmene i u strategijama privatizacije. Neke od osnovnih principa koji vode proces privatizacije u Bugarskoj su:

- Decentralizovani pristup u implementaciji procesa. Ovo znači da su kapaciteti podeljeni između različitih institucija – Agencija za privatizaciju i resorna ministarstva su nadležna za privatizaciju državnih preduzeća, opštine su nadležne za privatizaciju opštinske imovine na njihovoj teritoriji. Raspodela preduzeća koja su određena za privatizaciju između Agencije i resornih ministarstava je određena na bazi bilansa vrednosti njihovih osnovnih sredstava. Za razliku od centralizovane privatizacije u istočnim regionima Savezne Republike Nemačke, gde postoji samo jedno privatizaciono telo, u Bugarskoj (kao i u drugim bivšim socijalističkim zemljama) kreirano je više institucija, koje imaju kapacitete da upravljaju i sprovode prodaju preduzeća u državnom vlasništvu. Na bazi ovog rezonovanja, modeli privatizacije u CIE zemljama se smatraju decentralizovanim, u poređenju sa onim SRN.
- Privatizacioni organi imaju na svom raspolaganju veliki broj privatizacionih šema. Čisti tržišni mehanizmi (uključujući prodaju deonica na berzi) i drugi, kao

Jedino je Nemačka usvojila potpuno centralizovani model privatizacije i izgradila shodno tome adekvatni institucionalni okvir. Ovo je bilo izvedeno zahvaljujući kako volji, tako i sredstvima, uključujući finansijska sredstva, za brzom implementacijom procesa privatizacije. U stvari, nije u pitanju toliko privatizacija koliko prihvatanje, upijanje i transformacija privrede bivše istočne Nemačke od strane SRN. Jedino privatizaciono telo u Nemačkoj je Treuhandanstalt Trust Agencija (THA). Ova organizacija je zadužena ne samo za denacionalizaciju državne imovine već takođe za upravljanje svih državnih preduzeća u bivšoj SRN. U praksi, THA je ovlašćena kao vlasnik i time za prava koja iz toga proističu u respektivnom preduzeću. Na početku, THA je upravljalo sa 8000 preduzeća sa preko četiri miliona zaposlenih, i 15 miliona imovinskih entiteta. Jedva da je bilo poznato da je THA kreirana veoma rano, 1. marta 1990. godine, u vreme još uvek postojeće DRN, sa Modrovskom vladom a u funkciji „upravljanje imovinom pojedinaca u korist društva“. U procesu pregovora o ujedinjenju dve nemačke države, jedan od značajnijih zahteva Bona je bila da se THA aktivnosti usmere na privatizaciju ovih preduzeća. Na dan 17. Juna 1990. godine, usvojen je specijalni zakon koji reguliše ciljeve i aktivnosti THA: privatizacija i korišćenje državne imovine u skladu za principima društvene tržišne ekonomije; – Strukturno prilagođavanje privrede tržišnim zahtevima; razvoj preduzeća (oporavak) do dostizanja konkurentnosti; – Decentralizacija – obezbeđenje kredita pod okriljem državnog dogovora o ujedinjenju. Zakon određuje da bi THA trebala da sprovede svoje operacije na decentralizovani način koristeći Joint Stock preduzeća koja su kreirana u ovu specifičnu svrhu. Od samog nastanka THA se suočila sa dilemom, da li bi aktivnosti preduzeća trebala da budu organizovane kao kod privatnih preduzeća, čiji je osnovni cilj maksimizacija profita ili bi trebalo da se istakne politika restrukturiranja, tj. da se pomogne preduzećima da dostignu konkurentnost a da se zadrži što je moguće veći broj radnika. U avgustu 1990. godine donešen je novi statut THA preduzeća, koji je sem nekih izmena ostao ne promenjen do završetka procesa. Uzimajući u obzir ovaj statut, organizaciona struktura i aktivnosti THA su trebala da služe u tri praktične svrhe: oporavak, likvidacija i obezbeđenje finansiranja preduzeća. U saglasnosti sa ugovorom o ujedinjenju 30. avgusta TREUHANDASTALT je ozvaničen kao „savezna pravna institucija javnog zakona“ pod okriljem Saveznog ministarstva za finansije. Ona mobilise tim bankara i menadžera iz SRN. THA je organizovan kao centar, zapošljavajući 75 procenata osoblja sa 15 regionalnih kancelarija, lociranih u i odgovornih za svaku novu saveznu pokrajinu. Doneta je odluka da se odustane od pojedinačnih pregovora sa svakim pojedinačnim preduzećem.

što su distribucija besplatnih preferencijalnih akcija ili različite kombinacije su veoma učestale.

Zavisno od primenjene strategije privatizacije odabrane od strane donosilaca odluka u Bugarskoj, u različitim fazama procesa, privatizaciji se pristupilo na različit način (tržišni ili ne tržišni) ili je primenjen kombinovani pristup kao što su: Direktna gotovinska prodaja putem pregovora sa potencijalnim kupcima, kroz slepe aukcije ili tendere; Preduzeća kojima upravljaju zaposleni (MEC); Industrijska „pool“ privatizacija (prodaja skupine preduzeća putem privatizacionih posrednika); Privatizacija putem vaučera; Javna ponuda deonica na berzi.

- Osnovana je Agencija za privatizaciju i počela sa radom tokom procesa. U njenoj nadležnosti se nalazi privatizacija većih grupa preduzeća. Ona razvija programe i sprovodi tzv. gotovinsku privatizaciju (prodaja za gotovinu ili druge oblike plaćanja, ali ne uključuje vaučere koji se koriste u vaučerskoj privatizaciji). Agencija za privatizaciju je podređena Savetu ministara. Vaučerska privatizacija se sprovodi prema programima koji su razvijeni od strane Centra za masovnu (vaučersku) privatizaciju, koju takođe odobrava Savet ministara.
- Osnovana je Agencija za post-privatizacionu kontrolu (APK). Ona vrši nadzor izvršenja privatizacionih ugovora, ustanovljava prenebregavanje Zakona o privatizaciji ili ispunjenje obaveza koja proističu iz privatizacionog sporazuma. Poništavanje privatizacionih sporazuma je veoma komplikovano. Da bi se ovo postiglo, neophodno je da Sud naredjenje kupcima da vrate akcije, koje kupci dobili u okviru privatizacionog ugovora. Stvarna prepreka u poništavanju privatizacionih sporazuma proizilazi iz promena u pravnom statusu privatizovanog preduzeća, usled na primer uvećanja u kapitalu, ili privlačenja novih akcionara, itd. Sporno je da li takve promene mogu da ukažu na to da pošto je preduzeće promenilo svoj pravni status ono više ne snosi odgovornost za svoje prethodne obaveze. U slučaju nepovoljnih sporazuma o privatizaciji, kada je došlo do kršenja Zakona, mogućnost za poništenja sporazuma bi trebala da postoji (pojedinačne obaveze od obe strane, onih koji se nalaze u poziciji kupca i onih koji su prodavci).

Faze procesa privatizacije u Bugarskoj

Proces privatizacije u Bugarskoj se može podeliti u tri osnovne faze. Prva faza, koja je započela početkom devedesetih je karakteristična po haosu u mišljenju i neprikladnošću akcija. Ovo je period kada je usvojen Zakon o privatizaciji i kada je došlo do sučeljavanja osnovnih koncepata o pristupu problemu denacionalizacije. Ovaj period je obilovao sporovima o modelu koji bi se koristio, da li da se usvoji „šok“ terapija ili, nasuprot nje, da se usvoji gradualistička transformacija ka privatnom vlasništvu. Nekolicina stvarnih transakcija je obavljena.

U narednom periodu (1993 – 1994) privatizacija je naišla na nultu poziciju²⁷, da bi u naredne dve godine (1995 – 1996) bili uvedeni osnovni koncepti vaučerske privatizacije, i to tokom drugog Kabineta socijalista.

Treća faza privatizacije obuhvata period od 1997-1999.²⁸ Nakon 1999. godine jedino su preostali tzv. prirodni monopoli, a privatizacija je praktično došla do faze mirovanja, prevashodno zbog očekivanih novih izbora. Drugi po mestu

²⁷Periodi procesa privatizacije u Bugarskoj su definisani na osnovu rezultata empirijske sociološke analize koja je sprovedena u okviru projekta Privatizacija, socijalna politika i socijalni dijalog. Ispitanici su u svrhu ovog istraživanja odredili pojedine godine ali sve godine se odnose na sredinu devedesetih.

²⁸Ispitanici u našem istraživanju su jednoglasno ovaj period definisali kao period stvarne privatizacije u Bugarskoj.

Rasprave o vrsti vaučerske privatizacije su započele tokom vlade Lyuben Berova (1992-1994). Postojale su dve suprostavljene grupe – krug oko zamenika premijera Karabaševa, koji je bio za poljski tip vaučerske privatizacije koja se sprovodi putem privatizacionih fondova kreiranih od strane države, i krug oko premijera Lyben Berova, koji su bili za besplatnu podelu vaučera, datih od strane države. U stvari, vaučerska privatizacija u Bugarskoj je sprovedena putem privatizacionih fondova kreiranih van domena države. Približno oko 15 procenata državne imovine je denacionalizovano kroz vaučersku privatizaciju. Uprkos ovome, efekti se ne smatraju krajnje pozitivnim. Prvo, vaučerska privatizacija nije imala inicijalno proklamovani društveni efekat, naime alokacija državne imovine među onima koji su je stvorili. Metod vaučerske privatizacije nije potpomogao stvaranju realnih vlasnika privatizovanih preduzeća, a izraz „vlasništvo“ je postao nejasan usled ne srazmernosti u pravima, obavezama i odgovornostima među učesnicima u vaučerskoj privatizaciji. „Manjinski akcionari“ u praksi nisu mogli da koriste svoja vlašnička prava usled neograničene moći koju su imali menadžeri privatizacionih fondova. Politički efekat sprovođenja vaučerske privatizacije, naime mobilizacija biračkog tela radi podrške državnoj politici i strategijama su bili efektivni samo na kratak rok. U srednjoročnoj i dugoročnoj perspektivi, proces je doneo masovno razočarenje u denacionalizaciju i uopšteno tranziciju, intenzivirao sumnju javnosti u svaki privatizacioni sporazum i na kraju ali ne i poslednji, predodredio pad Vlade koja se usudila da sprovede proces. Ekonomski efekat privatizacije je još više bio nejasan. Učešće od svega 15 procenata u državnoj imovini podložnoj denacionalizaciji se čini sasvim beznačajnim u poređenju sa stvarnim privatizacionim talasom u periodu 1997-1999.

razlog, ali ne i manje značajan, jeste da u slučaju privatizacije prirodnih monopola, osnovni zadatak jeste demonopolizacija i restrukturiranje, tako da se preduzeća ne mogu transformisati iz državnog monopola u privatni monopol. Sam Zakon o privatizacije je od manjeg značaja. Prestrukturiranje preduzeća kao što su Bulgartabac, BTC, itd. jeste bolan i dugi proces, koji zahteva poverenje javnosti.

Osnovni metodi privatizacije u Bugarskoj

Zakon o privatizaciji obuhvata sedam osnovnih metoda privatizacije:

1. Aukcija;
2. Konkurentni tender;
3. Direktni sporazum;
4. Javna ponuda akcija na berzi;
5. Centralizovani javni tender;
6. Prodaja do 20 procenata državnih i opštinskih preduzeća njihovim zaposlenima pod preferencijalnom režimu (50 procenata diskontna cena);
7. Otkupne šeme – insajderska privatizacija.

Različiti pristupi (gotovinska, vaučerska, pool, insajderska, itd. privatizacija) procesu denacionalizacije bi mogli da kombinuju različite procedure.²⁹

²⁹Otvoreni model obuhvata aukcije i javne ponude na berzi. Zatvoreni model obuhvata konkurentne tendere, direktne pregovore, i MEBO bez tendera ili aukcije.

Do 1998. godine Agencija za privatizaciju je u 20 odsto slučajeva koristila otvoreni model, a granska ministarstva i opštinske vlasti – 15 procenata sve zajedno.

Najveći deo privatizacionih poslova u Bugarskoj – 55.76 procenata je koristio metod pregovaranja sa potencijalnim kupcima. 31.73 procenata je koristio konkurentne tendere. Aukcije su korišćene u prodaji 11.35 procenata preduzeća. Svega 1.16 procenata poslova je odrađeno korišćenjem berze. U svega 3.32 procenta privatizacionih poslova u ugarskoj postojalo je učešće stranog investitora.

Rezultati privatizacije u Bugarskoj

Kao rezultat napora tokom restrukturiranja i dalje liberalizacije privrede putem privatizacije, značajan deo državne imovine je prešao u privatne ruke. Sklopljeno je 4826 poslova, uključujući 2631 prodaja celih preduzeća, i 2195 prodaja delova komercijalnih preduzeća.

Do 30. juna 2002. godine, denacionalizovano je 52.7 procenata imovine državnih preduzeća, što predstavlja 79.8 procenata državne imovine koja je bila određena za denacionalizaciju.³⁰

Sklopljeno je 157 poslova sa stranim investitorima što predstavlja značajan doprinos finansijskim rezultatima. Prodaja velikih preduzeća u osnovnim industrijama privrede (hemijaska industrija, metalurgija, kompleks vojne odbrane, mašinska) je skoro u potpunosti završena. Denacionalizacija još treba da se sprovede u onim preduzećima, koja su do sada imale dominantnu poziciju u infrastrukturnom sektoru – energetski sektor, telekomunikacije i železnički transport.

U skorije vreme, strategije za prodaju Bulgartabac i BTC holdinga su odobrene od strane Saveta ministara i Narodne skupštine, što predstavlja klicu razvoja ovih posebno važnih metoda privatizacije.

Do 80 procenata akcija Bulgartabac-a je ponuđeno u privatizaciju putem dvo stepenog konkurentnog tendera. Krajnji rok za prijavu tendera je bio početak maja 2002. godine. Prihvaćeni tenderi su razmotreni i prijavljeni komisiji. Nakon određenih razjašnjavanja finalni tenderi potencijalnih kupaca su razmatrani. Do 65 procenata BTC je ponuđeno za privatizaciju, putem dvo stepenog konkurentnog tendera. Krajnji rok za prijavu datog tendera je bio 10. jun 2002. godine. Prihvaćeni tenderi su razmatrani, i neki od potencijalnih kupaca su ih predstavili sudu.

Prema izveštajima i izjavama Agencije za privatizaciju (PA) ukupan prihod od privatizacije državnih preduzeća, za period 1. januar 1993 – 31. decembar 2001., iznosi u bugarskoj nacionalnoj valuti (BGN) 3,487,724,000, od čega je svega BGN 1,752,498,000 u gotovini.

Ukupna vrednost direktnih stranih investicija u periodu tranzicije (1992-

³⁰Radi ilustracije, ističe se da je u 1990. godini ukupna vrednost državne imovine iznosila 20-30 mlrd. USD.

-2000) iznosi 4,494 miliona USD, od čega 1,448 miliona USD rezultat privatizacije (32 procenta). Preostali deo predstavljaju green-field investicije (u nova preduzeća) i investicije u preduzeća sa stranim učešćem (3,046 miliona USD).

Ukupni finansijski rezultat od zaključenih pojedinačnih sporazuma o privatizaciji, od strane svih privatizacionih organa, u Članu 3, Zakona o privatizaciji – Agencija za privatizaciju, ministarstva, opštinske agencije za privatizaciju, u periodu od 1. januara 1993. godine – 31. januara 2002. godine, iznosi 10,840 mlrd BGN, obuhvatajući: 5,107 mlrd BGN ugovorenih investicija; 4,5 mlrd BGN ugovorenih plaćanja; 1,223 mlrd BGN preuzetih dugovanja od čega je 10,2 mlrd BGN već plaćeno.

Rezultati privatizacije uključuju obaveze preuzete od strane novih vlasnika preduzeća. One ukupno iznose 1,2 mlrd BGN. Do kraja 2001. godine, svega je 0.83 procenta u BGN, i 10.2 procenta u USD preuzetih obaveza bilo likvidirano. Neizmirena kaznena plaćanja u sklopu ugovora o privatizaciji za period 1993-2001 iznose 20 miliona BGN i 43 miliona USD. U stvari, manje od 0.5 procenata dugovanja je izmireno, što nam daje osnovu za razmatranje toga u praksi, da država nema efikasnu post privatizacionu kontrolu.

Budućnost privatizacije u Bugarskoj

„Ubrzana stopa privatizacije celokupne državne imovine koja je određena za denacionalizaciju, prestrukturiranje i liberalizacija prirodnih monopola“ predstavljaju osnovne strateške prioritete Vlade Nacionalni pokret Simeon II (National Movement Simeon II). Iz ovog razloga, u periodu 2001-2002. godina su razvijena i usvojena nova Politika privatizacije i razvojni program za 2002. godinu, nova organizacija procesa, i potpuno novi Zakon o privatizaciji.

Nova politika privatizacije je usmerena na uvećanje prihoda od privatizacije i privlačenje stranih vodećih kompanija. Potpuna transparentnost, javna kontrola i stvaranje uslova koji sprečavanju mogućnosti korupcije predstavljaju važne aspekte nove politike privatizacije. Razvoj i usaglašenost sa jasnim kriterijumima selekcije i jednaki odnos prema svim investitorima u pripremanju i zaključivanju privatizacionih poslova je od posebne važnosti za proces sprovođenja privatizacije.

Program predviđa javno oglašavanje selektivnih kriterijuma za svaku aukciju ili metod konkurentnog tendera kao i osnovnih parametara prijavljenih tendera. Obezbeđenje publiciteta i unapređenje kontrole već preuzetih obaveza predstavlja drugi aspekt politike denacionalizacije. Efikasni mehanizam bi trebao da bude uspostavljen za kaznene mere i kompenzacije u slučajevima ne izvršavanja obaveza nametnutih ugovorom o privatizaciji.

Nova organizacija procesa naleže da jedino Agencija za privatizaciju ima pravo da uzme ulogu posrednika u procesu prodaje. Granska ministarstva ostaju principal onog preduzeća koje ide u proces privatizacije. Inter-institucionalne radne grupe će biti sastavljene od granskih ministarstava i Agencije za privatizaciju,

koje će razvijati strategije prodaje za preduzeća koja pripadaju infrastrukturnom sektoru i osnovnim industrijskim sektorima. Strategije podležu procesu odobravanja od strane Saveta ministara, a jedino u slučajevima od posebne važnosti – od strane Narodne skupštine. Agencija za privatizaciju će imati vodeću ulogu u koordinaciji projekta i same implementacije. Program podstiče privlačenje inostranih konsultanata sa međunarodnim iskustvom u razvoju projekata i marketinga preduzeća koja su od posebnog značaja za ekonomiju.

Novi Zakon o privatizaciji predviđa sledeće četiri promene u regulisanju procesa. Preduzeća, koja nisu još privatizovana, će se posmatrati kao ona koja su oglašena za privatizaciju, dajući prioritet onim sporazumima gde postoji interes za investiranjem. Sve prodajne aktivnosti se sprovode od strane Agencije za privatizaciju. Sve prethodno postojeće preferencije se ne mogu koristiti u zaključivanju privatizacionog posla.

U daljem tekstu napravljen je pokušaj predstavljanja nekih od osnovnih zadataka koji se odnose na proces privatizacije i na post privatizacionu kontrolu, koja treba da se sprovede.

Restrukturiranje i privatizacija infrastrukturnih monopola

Restrukturiranje i privatizacija delova infrastrukturnih monopola preostaje kao glavni zadatak u budućnosti. U 2002. godini se očekuju pripreme za prodaju termalnih postrojenja i postrojenja vodoprivrede, preduzeća elektro distribucije, preduzeća stanice za nuklearnu energiju Kozloduy, preduzeća koje obezbeđuju podršku ili komplementarne usluge u rudarstvu, postrojenja za električnu energiju na bazi vode i toplote.

Prodaja rudnika i centralno toplotnih stanica je u progresu. Privatizacija specijalnih operacija i proizvodnih kapaciteta iz Bugarske železničke strukture se nastavlja. Prodaja BTC je završena.

Brza prodaja još ne privatizovanih preduzeća u državnom vlasništvu

Privatizacija Holdinga Bulgartabac i Balkancar, preostala još ne privatizovana velika preduzeća u industriji, transportu, trgovini i uslužnom sektoru predstavljaju drugi važan aspekt buduće privatizacije u Bugarskoj.

Planirano je 349 prodaja, uključujući 238 većinskih udela i paketa akcija preduzeća, 21 manjinski paket akcija i 90 delova od preduzeća. Prodaja 489 preostalih i preferencijalnih paketa od većih zaključenih poslova će biti sprovedena, uglavnom na berzi.

Ubrzanje procesa privatizacije u uslovima poboljšanje transparentnosti privatizacije

Korišćenje metoda privatizacije kao što su aukcije i konkurentni tenderi, će stvoriti uslove za ubrzanje procesa i omogućiti veću transparentnost u selekciji kupaca.

Jedan od nerešenih problema jeste prodaja paketa akcija, preostalih od

već zaključenih poslova privatizacije za kupovinu većinskog paketa u preduzećima. Restitucija prava koja raniji vlasnici polažu na određena industrijska preduzeća će morati da budu razjašnjena u narednom periodu. Znači da bi posebnu pažnju trebalo posvetiti marketingu i privlačenju interesa stranih investitora za preduzeća koja se oglašavaju za privatizaciju.

Restrikcije nametnute privatizaciji u 2002

Broj preduzeća koji je isključen iz privatizacije je veoma mali. Lista uključuje preduzeća vodoprivrede i kanalizacije, aerodrome i luke, nacionalnu distributivnu mrežu električne energije, železnička preduzeća za održavanje, i neke specijalizovane bolnice i klinike.

SOCIJALNA POLITIKA I SOCIJALNI DIJALOG U USLOVIMA PRIVREDE I DRUŠTVA U TRANSFORMACIJI

Socijalna politika

Privatizacija se u Bugarskoj definiše kao politički proces, koji dubinski menja ne samo vrstu ekonomskih odnosa, već i odnose među radnicima. Brža privatizacija garantuje manje bolan proces, ali na drugoj strani ona skraćuje period prilagođavanja socijalnih partnera novo nastaloj situaciji. Prema socijalnim partnerima, u godinama reforme, ne razvija se samo socijalni dijalog već i njihove inicijalne pozicije. Stoga, na primer, karakteristike socijalne politike i socijalnog dijaloga u post privatizacionom periodu su u biti različite od onih koje su bile dominantne tokom procesa denacionalizacije.

Koncept socijalnog dijaloga se može razmatrati u širem konceptualnom pristupu upravljanja društvenim rizikom u zemljama u tranziciji.³¹ U kontekstu ovog pristupa socijalna politika predstavlja kombinaciju pravnih i regulativnih pravila i institucionalnih mehanizama i struktura (formi, institucija) sa kojima država pokušava da smanji efekat društvene kataklizme u najmanje tri područja:

- *U pogledu na tržište rada* – sa politikom smanjenja rizika za radnike i ublažavanju socijalnih tenzija promovišući uspostavljanje fleksibilnog formalnog (zvaničnog) tržišta rada; politikom nagrađivanja produktivnosti rada i osiguranje dohodne distribucije; različite mere održavanja radnih mesta; regulacija ostalih komponenti zapošljavanja pored nagrađivanja, kao što su uslovi rada, radno mesto, radno vreme, itd.

³¹Holzmann/Jorgensen, 1999. Socijalna zaštita kao upravljanje društvenim rizikom: Konceptualni okvir strateškog papira u u vezi socijalne zaštite. „Social Protection Discussion Paper N 9904“. Svetska banka. Washington,. D.C.

- *U odnosu na penzijske šeme i šeme socijalnog osiguranja* – uključujući regulisanje ekonomske prihvatljivosti osiguranja nezaposlenih;
- *U odnosu na socijalnu pomoć* – obuhvatajući sve vrste socijalnih benefita (radni podsticaji koji su integrisani u sistem nagrađivanja), materijalni benefiti (in-kind), ostala socijalna plaćanja i pomoć.

Socijalni dijalog

Simultano sa progresom procesa tranzicije, razvoj Bugarskog modela tripartitnog sporazumevanja i socijalnog dijaloga je prevazišao svoju komplikovanu i tešku fazu.

Jedno od nesumnjivih dostignuća Bugarskog demokratskog razvoja je bila tranzicija od centralizovanih industrijskih odnosa, predodređenih državom, ka različitim, kontroverznom i slobodnijim industrijskim odnosima u uslovima tržišne privrede.

Jedno od najvažnijih rezultata ove transformacije jeste izgradnja principa modernog socijalnog dijaloga i njihov razvoj i uvođenje u društvo.

Objektivnost analize zahteva ispitivanje okruženja u kojima su Bugarske institucije i socijalni dijalog bili uspostavljeni i dalje razvijani.

- Drastične finansijske i budžetske restrikcije koje su stvorile velike teškoće za sve institucije finansirane iz budžeta, naročito obrazovanje, zdravstvo, opštinske vlasti, itd.
- Jak negativni uticaj akumuliranog inostranog duga u socijalnoj sferi;
- Nekoliko sukcesivnih ciklusa privredne recesije koji je doveo do najvećeg pada bruto domaćem proizvodu u poređenju sa ostalim istočno evropskim zemljama;
- Zaostalo sprovođenje privatizacije i strukturnih reformi, koje je povećalo finansijsku i socijalnu cenu tranzicije;
- Kontinuelno, često oklevanje i ne konzistentnost promena u pravnom okviru industrijskih odnosa;
- Neodlučnost i kontinuirano odugovlačenje promena koje su neophodne u zastareлом penzionom sistemu kojeg karakteriše ne adekvatno lak pristup sistemu i stoga je pomoć nemoguća;
- Rastuća stopa nezaposlenosti, nastala kao rezultat privatizacije, restrukturiranja i finansijskih restrikcija, ekstremno visoka čak i za istočnu Evropu;
- Sprovođenje radikalnih reformi u celokupnoj socijalnoj sferi, koje je dovelo do stvaranja novih nacionalnih socijalnih modela, a sve to u uslovima dugotrajne i visoke stope nezaposlenosti;
- Drastični pad životnog standarda i kvaliteta života velike grupacije stanovništva;
- Politička nestabilnost i česte promene vlada u periodu do 1997. godine;
- Dinamična implementacija konstitucionalnog prava na asocijaciju i formiranje okruženja pluralističnih unija radnika, koje karakteriše mnoštvo radničkih unija i brojni nacionalni centri sindikata;

- Sporija (u poređenu sa sindikatima) institucionalizacija i razvoj mehanizma strukture poslodavaca pluralističkog tipa;
- Radikalna izmena mišljenja javnog mnjenja i jasno označena generacijska razlika u pogledima i u prilagođavanju društvenom razvoju;
- Uticaj velikog broja međunarodnih i regionalnih inostranih ekonomskih i političkih faktora;
- Uvećani značaj podrške i uticaj međunarodnih finansijskih institucija na formiranje društvenog modela;
- Formiranje čvrstog i dugoročnog društvenog konsenzusa u odnosu na bugarski NATO i članstvo u Evropskoj uniji.

U ovako komplikovanom okruženju podložnom stalnim promenama (ponekad na revolucionarnom nivou), socijalni dijalog i tripartitni sistem pregovora je razvijen pod stalnim uticajem sledećih faktora:

- a. Transformacija državnog sektora u privatni sektor;
- b. Povećanje slobode u komercijalnim i industrijskim aktivnostima;
- c. Promena vodećih principa u ekonomiji – od centralno planskog sistema ka tržišnom načinu privređivanja i slobodnoj konkurenciji;
- d. Promena u principima rukovođenja ekonomijom u celini i posebno preduzećem;
- e. Promene u osnovama pravnog okvira i institucijama tržišta rada i promenama od opšteg stanja pune zaposlenosti ka uslovima stalne nezaposlenosti.

U skladu sa najnovijim promenama bugarskog Zakona o radu (od marta 2001. godine, uvedenog u cilju stvaranja aktivnog i jednakog učešća poslodavaca, sindikata i države), socijalni dijalog predstavlja instrument putem kojeg država reguliše radne odnose i sve one koji su u direktnoj vezi sa njima, društveno osiguranje i pitanja koja se odnose na životni standard, nakon izvršenih konsultacija ovih pitanja sa radnicima i drugim zaposlenima, poslodavcima i njihovim organizacijama. Socijalni dijalog je mehanizam kooperacije, koordinacije i priznavanja interesa većih društvenih grupacija. Socijalni dijalog se na nacionalnom nivou implementira kroz tripartitnu kooperacionu tela (naime, Nacionalni savet za tripartitnu kooperaciju), koja sačinjavaju predstavnici organizacija radnika i drugih zaposlenih, i poslodavaca. Pored Nacionalnog saveta za tripartitnu kooperaciju postoje takođe i saveti za tripartitnu kooperaciju u posebnim industrijama, granama ili opštinama.

Pored mehanizma za tripartitni sistem sporazumevanja, socijalni dijalog se realizuje u okviru preduzeća putem participacije radnika u upravljanju u preduzeću, u pripremama i diskusijama o važnim pitanjima koja se odnose na unutrašnju organizaciju proizvodnih operacija, socijalnu sigurnost i probleme vezane za radnike kao i putem kolektivnih ugovora o radu (CLC).

Prednosti i nedostaci bugarskog modela socijalnog dijaloga

Razvoj socijalnog partnerstva putem različitih institucija i mehanizama, na ovaj ili onaj način dovodi do uključivanja velikog broja ljudi u formiranje i sprovođenje ekonomskih i socijalnih politika kao i u proces odlučivanja koji je vezan za

iste. Socijalno partnerstvo pogoduje razvoju civilnog društva i demokratije. Poslednja činjenica kao i gore spomenuti procesi ublažavanja socijalnih posledica reformi predstavljaju preduslov za traženje načina proširenja domena socijalnog dijaloga, uključujući u njega i aspekte ekonomske i socijalne politike.

Osnovni zaključci u vezi delotvornosti socijalnog dijaloga, zajednički za predstavnike organizacije poslodavaca i sindikata se mogu formulisati na sledeći način:

1. Analiza aktivnosti institucija i mehanizma socijalnog partnerstva pokazuje da je razvoj socijalnog dijaloga u svim svojim oblicima direktno određen voljom socijalnih partnera i prioritetima, koje oni odrede partnerstvu. I pored toga da efikasnost socijalnog dijaloga zavisi od velikog broja objektivnih faktora – ekonomski, društveni ili drugi, mišljenje pojedinih subjekata koji učestvuju u socijalnom dijalogu, a posebno državnih institucija jeste da su oni ti koji imaju odlučujuću ulogu u postizanju dobrih rezultata.
2. Reprezentativne funkcije sindikata i organizacija poslodavaca ne nailaze na zajednički teren, naročito ako se imaju u vidu aktivnosti koje se finansiraju iz budžeta. Osnovni razlog za ovaj nesklad proizilazi iz malog broja onih koje zastupaju privredne komore (kao predstavnik poslodavaca) i sindikata, kao i malog broja zainteresovanih članova koji očekuju da se njihovi interese zastupaju na ovaj način. Osnovna razlika u interesima usled malog opsega strukture poslodavaca, u praksi, dovodi do izmene u saradnji u bi-partitetno telo – između države i sindikata.
3. Tripartitna saradnja na sektorskom/industrijskom, granskom nivou ili opštini je u principu ne zadovoljavajuća, slučajna i ne organizovana usled postojanja različitih ciljeva i subjektivnih faktora. Rešavanje problema podjednake reprezentivnosti i učešća granskih ministarstava i drugih organizacija poslodavaca je neophodno i zbog odsustva granskih formacija u svim nacionalno priznatim organizacijama poslodavaca. Tripartitna saradnja na opštinskom nivou je zatajila u poslednjih nekoliko godina, a njeno obnavljanje je dosta komplikovano s obzirom na različita mišljenja lokalnih vlasti po različitim područjima.
4. Sakupljena znanja proizašla iz analize institucija socijalnog dijaloga definitivno ističu da su regulacije i pravila od osnovnog značaja za efikasnost i pouzdanost socijalnog dijaloga. Što su jasnija i preciznija pravila za struktuiranje i funkcionisanje institucija socijalnog dijaloga, mogu se očekivati i efikasniji rezultati. Šta više, ukoliko dođe do narušavanja principa tripartitne saradnje, njihovog prenebregavanja ili ignorisanja, kvalitet dijaloga, je u principu inferioran i učesnici su obeshrabljeni da preuzmu na sebe odgovornost ili da budu disciplinovani u dijalogu ili u svojim akcijama.
5. Zajednički nedostatak za sve institucije i forme kooperacije u odsustvu tradicije jeste slanje putpunih i objektivnih informacija javnosti o napretku pregovora, o različitostima tema koje su predmet rasprave, novo nastajućim kritičnim pitanjima i alternativama koje su sugerisane od strane različitih strana u njihovom traženju konsenzusa.

6. Nedovoljna efikasnost aktivnosti (naročito standardne) većine institucija socijalnog partnerstva i specijalizovanih tripartitnih institucija, kao i sama implementacija donosilaca odluka. Osnovni razlog se nalazi u nemogućnosti da se izađe u susret zahtevima socijalnih partnera usled objektivnih ekonomskih uslova, dok sa druge strane imamo odupiranje državnih institucija volji socijalnih partnera.
7. Neefikasna kontrola implementacije prihvaćenih rešenja kao i procena aktivnosti institucija koje učestvuju u dijalogu, kao ne postojanje zajedničkih aktivnosti koje su usmerene na efikasnost tripartitne saradnje.
8. Procena aktivnosti različitih institucija i mehanizama socijalnog dijaloga svojim različitim fazama u poslednjih 12 godina daje nam osnovu za zaključak da je implementacija ekonomskih ili socijalnih reformi u direktnoj vezi sa razvojem socijalnog partnerstva. Kao pravilo, Vlade koje su imale volju da iznesu reforme i u tom smislu traže podršku javnosti su doprinele razvoju socijalnog dijaloga. Nasuprot ovoj situaciji, u periodima „zamrzavanja“ ili restrikcija prema institucijama i mehanizmima socijalnog partnerstva, reforme su nisu uspele ili nisu ni započele (na primer 1992, 1994, 1995).

Socijalni partneri u Bugarskoj

Učesnici socijalnog dijaloga u Bugarskoj su predstavnici države, organizacije zaposlenih i organizacije poslodavaca. Važna karakteristika organizacije rada i kapitala jeste njihova reprezentativnost. Reprezentativne organizacije zaposlenih koje su priznate na nacionalnom nivou su organizacije koje imaju:

1. Preko 50 hiljada članova;
2. Preko 50 organizacija sa više od 5 članova u više od polovine industrije, definisane u skladu sa Nacionalnom granskom klasifikacijom;
3. Lokalni organi u više od polovine opština u zemlji i nacionalna rukovodeća tela;
4. Status pravnog lica.

Nacionalno priznate reprezentativne organizacije poslodavaca su organizacije koje imaju:

1. Preko 500 članova, a svaki od njih sa najmanje 20 zaposlenih;
2. Organizacije sa preko 10 članova u više od jedne petine industrija, definisane u skladu sa Nacionalnom granskom klasifikacijom;
3. Članova u preko od jedne petine grana, definisane u skladu sa Nacionalnom granskom klasifikacijom;
4. Lokalni organi u više od jedne petine opština u zemlji i nacionalno rukovodeće telo;
5. Status pravnog lica.

Reprezentativni sindikati u Bugarskoj su CITUB (Konfederacija nezavisnih sindikata u Bugarskoj), Konfederacija radnika Podkrepa (CL), a predstavnici unije poslodavaca su BIA (Bugarska industrijska asocijacija), BCCI (Bugarska privredna i industrijska komora), UPEE (Unija privatnih privrednih preduzeća), i Unija Vazrazhdane.

LEKCIJE PROIZAŠLE IZ PRIVATIZACIJE: SOCIJALNA POLITIKA I SOCIJALNI DIJALOG U PRIVATIZOVANIM PREDUZEĆIMA U BUGARSKOJ

Filozofija privatizacije

Privatizacija u Bugarskoj: brza vs. gradualistička

Veoma često, zvaničnici visokih krugova državne administracije ističu značajan uspeh sprovođenja privatizacije u Bugarskoj, koji se poredi sa svega nekoliko ostalih uspeha u periodu tranzicije. Osnovni razlog ovog uspeha se može naći u jakoj političkoj volji koja nije ostala samo u pisanoj formi njihovih programa. Kao što je već u ovom izveštaju bilo istaknuto, stvarna privatizacija je sprovedena u periodu od 1997-1999. Osnovni razlog mogućnosti implementacije „sveobuhvatne privatizacije“ tokom tako kratkog perioda jeste jaka politička volja koja nije bila samo deo pisanih programskih dokumenata već je bila materijalizovana u trogodišnjem upornom radu na tehničkoj implementaciji procesa. Uprkos pozitivnim procenama postignutih rezultata u datom periodu od strane bugarskih i inostarnih eksperata, priznate su neke od grešaka, kao što su korupcija, ne adekvatna selekcija najpodobnijeg kupca, loša politika medija, posebno negativni odnos javnosti prema denacionalizaciji državne imovine, rastuća socijalna tenzija, rastuća stopa nezaposlenosti koja je proizašla iz privatizacije, itd. Stručnjaci su jednoglasno došli do zaključka da se osnovni razlog za akumulaciju svih ovih negativnih efekta može pripisati odlaganju privatizacije, u poređenju sa drugim bivšim socijalističkim zemljama. Kao rezultat kasnog započinjanja procesa stvarne privatizacije,

restrukturiranje preduzeća je bilo odloženo a samim tim se njihovo stanje i uslovi u kojima su poslovali pogoršalo. Socijalni efekat ovih događaja je bio u ekstremnoj meri nepovoljan i negativan. Kao što je bugarsko iskustvo pokazalo, odlaganje denacionalizacije državne imovine i kašnjenje u započinjanju procesa privatizacije se u principu jedino može nadoknaditi „privatizacijom čiji je cilj privatizacija“.³² Sprovođenje denacionalizacije državne imovine u sličnim okolnostima je imalo neizbežno negativan uticaj na kvalitet privatizacije.

„Odlaganje procesa je dovelo do dokapitalizacije, pljačke i ispijanja velikog broja preduzeća. Morali smo da prodamo ono što je preostalo jer država nije više bila u mogućnosti da se bori sa tim. Više nismo bili u mogućnosti da se skrivamo iza države, otpisivanjem/opraštanjem dugova ili nesolventnošću jer država to sebi više nije mogla da priušti. Tako smo bili u žurbi da privatizujemo preduzeća, što je pre pet ili šest godina moglo da privuče još veće interesovanje dok smo 1997. godini bili srećni ukoliko bi uopšte mogli da nađemo kandidata za kupovinu. Sa druge strane, imajući u vidu kolaps starog sistema u okvirima Veća za višestruku ekonomsku pomoć a i samo stanje bugarske privrede, bilo je neophodno naći nove i motivisane privredne subjekata u privredi koji su imali volju za prestrukturiranjem privrede. Pošto više nije bilo mogućnosti za prodaju robe nižeg kvaliteta na tržištu Veća za višestruku ekonomsku pomoć, nismo imali nijednu drugu mogućnost već da uđemo na Evropsko i svetsko tržište sa konkurentnim proizvodima, a što je moglo da se postigne jedino kroz investicije u preduzeća, koje država sama nije mogla da obezbedi.“ (BG-PH-1:3).

Privatizacija u Bugarskoj: politička vs. ekonomska

U periodu tranzicije privatizacija predstavlja deo političkog procesa. Iz ugla posmatranja predstavnika političke partije ona je viđena kao instrument za rešavanje glavnih problema upravljanja: u ekonomskoj, socijalnoj, ili veoma često političkoj sferi, ili čak i problema u samoj partiji. Međutim, postizanje ciljeva koji se odnose na denacionalizaciju državne imovine je moguće jedino u slučajevima

³²U 1997. godini Vlada UDF je započela sa sprovođenjem ubrzane privatizacije smatrajući je osnovnim instrumentom za rešavanje nekoliko gorućih problema. Na prvom mestu, tokom perioda tranzicije, država je imala manjak kako finansijskih sredstava tako i mehanizama (nakon uvođenja valutnog odbora) da subvencionise državna preduzeća koja su imala gubitke. Dominantno političko uverenje je bilo da bi promena vlasništva zaustavila pljačkanje privrede. Privatizacija je bila način sprovođenja (liberalnih) uverenja Kabineta da je u odnosu na državu svako drugi bolji vlasnik i menadžer. Shodno političkoj doktrini Vlade u tom periodu – privatizacija će uvećati konkurentnost bugarske privrede, kojoj je bila neophodna hitna reorijentacija ka novim tržištima. Drugi razlog da se izvrši privatizacija „po svaku cenu“ je bila neophodnost modernizacije, tehnološkog usavršavanja i organizacionog restrukturiranja posebno u industrijskoj sferi. Privatizacija je postala neophodnost radi uspešne implementacije reformi i njeno odlaganje više nije bilo moguće.

kada se privatizacija posmatra kao deo nasleđene celine, kao deo ukupnog reformskog paketa mera, a ne kao sama sebi cilj. Bugarsko iskustvo je pokazalo da je projekat ovakvih razmera moguće pre postići u slučaju Vlade koja je orijentisana ka desnom krilu.

Sprovedeno sociološko istraživanje je pokazalo da su glavni faktori koji su uticali na izbor strategije privatizacije ustvari nedostatak političke volje i orijentacije ka denacionalizaciji državne imovine, kao i voljnosti vladajuće političke partije da preuzme na sebe odgovornost u smislu izvršenja procesa. Premda se ovaj zaključak ne razlikuje od osnovnog teorijskog koncepta prirode procesa privatizacije u istočno evropskim zemljama, njegova empirijska verifikacija u Bugarskoj zahteva dodatnu analizu. Naše mišljenje je da je politička podobnost uzeta kao osnovni faktor koji određuje početak i razvoj procesa privatizacije samo prikriveni faktor (pored odlaganja i zaostajanje u odnosu na ostale CIE zemlje) u odnosu na nizak nivo kvaliteta denacionalizacije državne imovine u Bugarskoj. Političko značenje privatizacije kao procesa ne bi trebalo pogrešno tumačiti i posmatrati ga kroz političku podobnost. U slučajevima u kojima se proces odugovlačio, državna preduzeća su se suočila sa rizikom kompletnog kolapsa i dosegla su stanje sa kojim i nakon privatizacije ne bi mogla da izgrade efikasnu korporativnu upravljačku strukturu. Bugarsko iskustvo privatizacije je dokazalo još jednu nezrelu a inicijalno popularnu ideju da je denacionalizacija državne imovine, odnosno restrukturiranje državnih preduzeća moguće čak i pre, respektivno, nezavisno od njihove privatizacije. Ovakav način razmišljanja u uslovima nedostatka domaćih investicija je doveo do isušivanja i pljačke imovine preduzeća koja su bila u državnom vlasništvu.

Istraživanje je pokazalo da bi regulatorna osnova i institucionalna infrastruktura trebala da se razvija simultano sa privatizacijom, i nikako pre nje, ne na način koji se desio u Bugarskoj. Ovo razmišljanje je diskutabilno, s obzirom da su pozitivna i negativna iskustva privatizacije u istočno evropskim zemljama već stvorila solidnu bazu koja obezbeđuje inicijalnu orijentaciju u slučaju procesa koji je započeo sada – 12 godina kasnije. Neophodni minimum za početak procesa zahteva konstituisanje tela za privatizaciju i usvajanje Zakona o privatizaciji. Vreme je preskupo da bi se gubilo u beskonačnim raspravama o vrstama privatizacionih programa ili o razvoju pravne regulative. Studija je ukazala na potrebu za izmenama Zakona o privatizaciji tokom same privatizacije, da bi se izvršila blagovremena prilagođavanja i izmene, koje reflektuju iskustvo koje dobija tokom procesa privatizacije.

„Teško je započeti proces privatizacije bez pravila. Ona će rezultirati u pljački. U suprotnom, istakao sam da je u pitanju privremeno zakonodavstvo, urgentno zakonodavstvo. Stoga ga je beskorisno elaborirati do perfekcije. Uvek postoji opasnost da se proces privatizacije uopšte ne započne jer uvek postoji nešto što treba da se poboljša.“ (BG-PH-1:7).

Istovremeno promene i eksternalizacija iskustva stečenog iz praktične implementacije denacionalizacije državne imovine ne bi trebalo da bude po vrsti i broju takva da prouzrokuje haos u zakonodavnom i regulatornom okviru, niti da dozvoli ne sumnjivu interpretaciju prava, obaveza i potraživanja.

„Privatizacija zahteva jasan politički program, jasnu političku opredeljenost. Šta želimo da postignemo? Da li bi trebali jednostavno da pristupimo brzoj privatizaciji? Da li je u pitanju privatizacija radi privatizacije, tako da država više nije vlasnik? Mi moramo da privatizujemo, ali moramo i da rešimo političke probleme jednim pokretom ... U principu, neophodna je politička strategija, koja je odobrena od strane Narodne skupštine. Na takav način, zakon će regulisati minimum zahtevanih procedura, tako da zvaničnici neće biti u mogućnosti da pronađu pukotine...“ (BG-PH-2:14)

Treba da uzmemo u obzir i činjenicu da na početku privatizacije nije postojalo praktično iskustvo i nije bilo dovoljno kompetentnih stručnjaka. Svi učesnici „su učili o privatizaciji“ tokom samog procesa. Jasnih odrednica o pozitivnim efektima, očekivanim rezultatima i negativnim efektima denacionalizacije državne imovine je bilo malo.

„... ništa nije bilo jasno. Sada kada pravimo neku vrstu autopsije sve se čini veoma jednostavnim. Ništa nije jednostavno. Postojalo je svega nekoliko dobrih ideja i stranih partnera koji su nam se divili...“ (BG-PH-2:14)

Privatizacija u Bugarskoj: ekonomska vs. socijalna

Kao što je opšte prihvaćeno „privatizacija je politički proces. Sprovodi je država. Iz ovog razloga država se ne može odreći svoje socijalne funkcije tokom procesa privatizacije. Postoje različite vrste i varijante superiornosti socijalnog aspekta u odnosu na privatizaciju...“ (BG-PH-1:8). Sučeljavanje ekonomskog i socijalnog aspekta procesa je tipično za bugarsku privatizaciju. Ovo je na adekvatan način ilustrovano načinom selekcije i određivanjem metoda privatizacije i pristupa u Bugarskoj. Među ideolozima privatizacije u Bugarskoj ne postoji jedinstveno mišljenje o metodi privatizacije koji se pokazao najefikasnijim. Istraživanje je pokazalo da je svaki sklopljeni posao vezan za privatizaciju jedinstven sa svojim specifičnostima. Uprkos opšte prihvaćenog negativnog stava prema pregovaranju sa potencijalnim kupcem, ovaj metod je prihvaćen kao uspešan u većini slučajeva. Privatizacione pogodbe su posebno atraktivne u situacijama kada se kupac obaveže da će preuzeti na sebe deo socijalnih obaveza. Svi sklopljeni poslovi koji su uzeti kao primer su izvršeni korišćenjem metoda pregovora sa potencijalnim kupcima. Među ovima možemo da spomenemo Umicor-Pirdop, Solvay – sodi, Sopharma, Devnya, Baalkanpharma, Bulbank. U isto vreme, ista procedura je primenjena i u slučajevima najvećih promašaja, kao što su: Balkan Airline Companz, Kremikovtzi, Chimco-Vratza, Plama-Pleven, itd. Priroda procedure privatizacije određuje dobrim delom uspeh ili neuspeh budućeg razvoja preduzeća i to onoliko koliko je vezana za ekonomski rizik i transakcione troškove dobijanja vlasničkih prava. Ukoliko je ekonomski rizik mali ili nikakav, ne bi trebalo da očekujemo pozitivne rezultate razvoja preduzeća. Dobri primeri u ovom smislu su Kremikovtzi i Chimco-Vratza. Ovome je neophodan dodatni dokaz koji se može obezbediti konkretnim empirijskim sociološkim istraživanjem velikog broja preduzeća. U slučaju odlagane privatizacije,

kao što je Bugarski primer, vodeći motiv denacionalizacije državne imovine jeste brzina i iz tog razlog profil budućeg vlasnika se nalazi na drugom mestu.

„Cilj je transfer vlasničkih prava a privatizacija je politički proces. To nije pogodba od kojeg država treba da profitira. Najvažnija je brzina i šansa u traženju adekvatnog novog vlasnika ...“ (BG-PH-1:6).

Do koje mere je proces privatizacije u Bugarskoj socijalno opredeljen se vidi uglavnom iz pregovora sa potencijalnim kupcima. Procedura je prevashodno korišćena za privatizaciju prevelikih „divovskih“ preduzeća, gde je broj zaposlenih za nekoliko puta prevazilazio potreban broj. U slučaju preduzeća takve veličine, način privatizacije postaje jednim od ventila za „izbijanje“ socijalnih tenzija. Čak i nakon prve godine otpočinjanja procesa privatizacije je bilo očigledno da socijalna obećanja u privatizacionim ugovorima nisu mogla da se ispune tako da se u većini slučajeva Agencija za privatizaciju složila da smanji teret po osnovu preuzetih socijalnih obećanja. Na ovaj način, država je na jedan pametan način prebacila problem viškova zaposlenih na sindikate i nove vlasnike. U međuvremenu, moramo da razjasnimo da država iznalazi indirektno načine podrške već privatizovanih preduzeća gde socijalne tenzije uzimaju mah, na primer, obavezujući ostale ne-privatizovane monopole kao što su NEC, Bulgargas, itd kao i državne institucije poput NSSI da izvrše reprogramiranje duga preduzeća. Ovo je praksa koja uveliko postoji i danas. Ova praksa je razlog ne samo za oštru kritiku od strane međunarodnih institucija, koje finansiraju brojne programe vezane za reforme već ima i sumnjive socijalne efekte. S obzirom da slične mere nisu uvek deo razumnog plana oporavka pojedinog preduzeća, već način ublažavanja socijalnih tenzija u specifičnim situacijama, logika ovog načina donošenja odluka se čini dosta nejasnom i narušava tržišne principe. Prebacivanjem dugovanja od privatnih privrednih subjekata u poreske obveznike država najčešće samo odlaže postupak likvidacije pojedinog privatnog preduzeća i stvara zaštitni omot za bezobzirne vlasnike da nastave „isušivanje“ imovine preduzeća. Tipični primeri u ovom smislu su slučajevi sa Chimco-Vratza i Plama-Pleven.

U teoriji, metod privatizacije gde preovlađuju ne tržišne procedure, kao što su vaučerska privatizacija i menadžment-zaposleni otkupne šeme se smatraju onima koje se odnose na socijalni aspekt denacionalizacije državne imovine. Po pravilu, ove metode bi trebalo da izvrše kompenzaciju širokih socijalnih krugova za zamenu jednog pravnog reda vlasničkih prava sa novim, koji je tržišno orijentisan i zasnovan na tržišnim principima. Tokom procesa ove transformacije većina populacije se nađe među gubitnicima. Vaučerska privatizacija je imala dva cilja – na jednoj strani je težila ka kompenzaciji stanovništu, a sa druge strane je trebala da postigne kratkotrajnu mobilizaciju glasačkog tela za predložene reforme. Kao što je već napomenuto, u dugoročnoj perspektivi, ovi efekti nisu od značaja, oni su čak počeli da rade protiv „reputacije“ procesa privatizacije i subjekata koji su učestvovali u njenom sprovođenju (političke snage ili konkretni pojedinci). Istorija vaučerske privatizacije u Bugarskoj zahteva posebnu pažnju, koju je međutim ne moguće dati u okvirima ovog izveštaja. U okvirima ovog izveštaja možemo jedino istaći da

vaučerska privatizacije u Bugarskoj nije ispunila ni jedno od inicijalno postavljenih ciljeva – u nekim preduzećima vaučerska privatizacija je doživela takav neuspeh da je dovela državu u situaciju da je odustala od vlasničkih prava i povukla se iz upravljačke strukture.

Usled specifičnosti metoda koji je korišćen u Bugarskoj i prepreka na veličinu imovine koja je mogla biti tražena (do 33 procenta vrednosti kapitala preduzeća) od strane pojedinih vodećih aktera u procesu – privatizacioni fondovi pomoću dekreta Saveta ministara – neke od hibridnih vlasničkih struktura su se pojavile, koje su u većini slučajeva predstavljale prepreku funkcionisanju, upravljanju i pozitivnom razvoju preduzeća. Situacija nije mogla biti apsurdnija od one u kojoj država figurira kao vlasnik semi- ili potpuno privatnog preduzeća zajedno sa ostalim vlasnicima, uglavnom fondom privatizacije a u isto vreme insistira na odnosu kao prema privilegovanom akcionaru koji na primer ima pravo na preferencije u distribuciji profita kompanije. Ostavljajući po strani ne-tržišno ponašanje države u procesu, koje može da bude posledica specifičnog metoda vaučerske privatizacije primenjenog u Bugarskoj, moramo da istaknemo da problemi koji su slični gore pomenutim, kada ne postoji „pravi vlasnik“ nakon vaučerske privatizacije preduzeća, neograničena sloboda ponašanja državnih organa privatizacionim fondovima i nesposobnost da se zaštite prava tzv. „manjinskih akcionara“ pravno i institucionalno, dovodi u pitanje inicijalno deklarisanu dobre namere.

Privatizacija putem metoda menadžment-zaposleni preduzeća (MEC) je najkontroverzniji metod u javnosti Bugarske. U 30.73 procenta pogodbi u Bugarskoj kupci su bili MEC i za period od 1997-2000 više od polovine preduzeća je bilo privatizovano korišćenjem ovog metoda. S obzirom da putem ovom metoda kupci – MEC – imaju pravo da otplate preduzeće u ratama (obično tokom desetogodišnjeg perioda), i ne postoji zahtev za njihovom finansijskom stabilnošću, i jedino sprovedena na bazi sporazuma da su ovo menadžeri, radnici i drugi zaposleni određenog preduzeća, privatizacija je dovela do veoma malih ekonomskih efekata. Moramo da istaknemo da preduzeća koja su prodana putem MECa u većini slučajeva nisu povećala svoju efikasnost, nisu poboljšale svoje upravljanje i nisu dovele do povećanja zaposlenosti. Objašnjenje za ovu situaciju se mora tražiti u specifičnostima sprovođenja ovog metoda u Bugarskoj. U praksi, menadžment privatizovanog preduzeća putem MECa nije odgovoran za stanje i funkcionisanje preduzeća s obzirom da ne učestvuje sa sopstvenim kapitalom, oni jednostavno samo plaćaju depozit na cenu, u većini slučajeva se koriste kreditom banke, i dozvoljava im se da preostali deo plate u ratama koje pokrivaju prilično dug vremenski period.

S obzirom da MEC ima pravo na imovinska prava nakon konačne pogodbe, u praksi, menadžment zauzima poziciju upravljačkog preduzeća sa inače državnim imovinom. U ovoj šemi, jedina briga upravljačke strukture jeste reprogramiranje rata ugovorene cene preduzeća u što dužem vremenskom periodu.

Posmatrajući tržišne procedure kao što su aukcije i konkurentni tenderi, oni se smatraju adekvatnim u slučajevima malih preduzeća gde ne postoje socijalne obaveze od strane kupca. Procedure su brze i idu u prilog najvišoj ponudi.

Socijalni partneri i privatizacija

Poslodavci

Mišljenje predstavnika organizacija poslodavaca po pitanju privatizacije i faktora koji određuju proces se slaže sa onim koji zastupaju subjekti koji sprovode proces denacionalizacije državne imovine. Iznenađujuće je da su poslodavci oni koji su imali najviše koristi od transfera vlasničkih prava. U principu, njihova osnovna kritika se odnosi na način na koji je sprovedena privatizacija. Njihova zamerka je tiče pre svega kvaliteta procesa privatizacije, nedostatak transparentnosti u mnogim pogodbama i kasni početak procesa denacionalizacije državne imovine u Bugarskoj.

„Njihova (preduzeća) ekonomska situacija je znatno pogoršana usled odlaganja u prvim godinama. U momentu kada je bila proglašena privatizacija, započelo se za isušivanjem preduzeća kako na strani input-a tako i na strani output-a. Niko od državno postavljenih direktora nije znao kakve će imati koristi od privatizacije, te su na sve načine pokušavali da izvuku što više mogu za sebe pre nego što se preduzeće privatizuje. Šta više, vladajuće političke snage su postavljale za direktore one osobe koje su njima bile bliske, sa osnovnim ciljem da potom oni koristeći fondove državnih preduzeća finansiraju njihove političke snage, a sa druge strane tokom procesa privatizacije da profitiraju iz mogućnosti koje im pruža MEC“ (BG-I-4:19).

Gore spomenute izjave su indikativne za apel državi da pokaže veću brigu za interese poslodavaca u smislu liberalizacije radničkih odnosa i regulacije tržišta rada, koje su irelevantne u novim tržišnim uslovima. Istovremeno, poslodavci su u potpuno svesni da je država prevashodno zadužena za socijalne obaveze. I sindikati i poslodavci, mada u manjoj meri, bi želeli da se država postoji kao arbitrar između njih u slučajevima nastalih konflikta. Poslodavci smatraju da je proces privatizacije poželjan ali i neophodan. Veruje se da je ovo jedini način za rešavanje ekonomskih problema u zemlji. Smatra se da je privatizacija kasno počela i zbog toga – ima visoku socijalnu cenu.

Uspešnom procedurom privatizacije sa aspekta poslodavca se smatra ona gde postoje pregovori sa potencijalnim kupcem, ali u slučajevima u kojima kupac razvija aktivnosti u privatizovanom preduzeću, poseduje neophodna finansijska sredstva i ima volju da razvije preduzeće a ne da ga proda. Isto mišljenje važi i u slučajevima menadžment zaposleni otkupne šeme. Ukoliko MEC ima pristup svežim finansijskim izvorima, pogodba se smatra uspešnom.

Poslodavci pripadaju manjini onih čije se mišljenje o privatizaciji putem MECa razlikuje od preovlađujućeg negativnog stava. U svakom slučaju, poslodavci ističu:

„(...) Uspešne procedure privatizacije su bile one u kojima nije bio prihvaćen nijedan drugin način plaćanja sem gotovine ...“ (BG-I-5:18)

Njihov pozitivan stav ka privatizaciji putem MEC-a bi mogao da proizađe iz njihovog interesa ili pristrasnog stava ka procesu denacionalizacije državne imovine. Preovlađujuće mišljenje je da veliki broj fiktivnih MEC-a su bili finansirani radi uzimanja učešća u privatizaciji samo da bi iskoristili prednosti finansijskih preferencija u plaćanju one cene koja je data preduzećima kojima zapravo upravljaju zaposleni. Istovremeno je bilo vidljivo da su očekivanja socijalnih partnera od privatizacije putem MEC-a bila značajna.

„U celini u mnogim mestima sindikati su podržavali privatizaciju. Osnovni razlog je bila nada da će se putem privatizacije poboljšati stanje preduzeća. U suštini, zbog kašnjenja sa privatizacijom, u mnogim državnim preduzećima je došlo do smanjenja obima prodaje, plate nisu isplaćivane mesecima, a sve iz jednostavnog razloga ne postojanja dovoljnog cash flow-a u preduzeću. Tako da su se sindikati i zaposleni nadali da će se situacija nakon privatizacije poboljšati. Zaposleni su polagali velika očekivanja insajderskoj privatizaciji smatrajući da će na taj način biti u mogućnosti da utiču da buduće stanje preduzeća. Velika očekivanja su takođe polagana na uključivanje klauzule o zadržavanju radnika u ugovoru o privatizaciji. U ovom slučaju sam rezervisan... (BG-I-4:20)

Porast nezaposlenosti se smatra prirodnim ishodom privatizacije imajući u vidu da se zahteva optimizacija broja radnika i drugih zaposlenih. Negativan stav prema socijalnoj klauzuli privatizacionog ugovora je postao zajedničko uverenje. Dodatno preuzete socijalne obaveze su postale neodržive u situaciji negativnog uticaja spoljnih faktora na realizaciju proizvodnje datog preduzeća. Predstavnici organizacija poslodavaca su zauzeli stav da su teškoće u implementaciji socijalne politike u privatizovanim preduzećima nastale kao rezultat nepovoljne kombinacije, viškova zaposlenih usled privatizacije i visokog opterećenja socijalnog osiguranja, koja je inicijalno bila jedina obaveza poslodavca. Ishod ovoga je bilo masovno izbegavanje poreza na dohodak kako bi se izbegla velika izdvajanja za socijalne doprinose. Ovo je prevashodno bio slučaj sa malim ili srednjim preduzećima kojih ima najviše u privredi. U nekadašnjim velikim državnim preduzećima, gde su se održali sindikati, slična situacija u smislu skrivanja dohodaka je bila nemoguća. Istraživanje koje je sprovedeno među poslancima je ukazalo na još jednu negativnu posledicu socijalne politike tranzicionog perioda – uvećani broj pojedinaca koji su zaposleni bez zaključivanja ugovora o radu. I pored toga da ovaj fenomen nije bio toliko rasprostranjen u poređenju sa periodom nakon 1989. godine, on ipak predstavlja prepreku normalnom funkcionisanju i razvoju penzionog sistema i sistema zdravstvenog osiguranja. Nakon privatizacije prostor za uspostavljanje socijalnog dijaloga se prirodnim putem suzio. Istovremeno, poslodavci su primetili da su određena ne tipična ispoljavanja u aktivnostima socijalnih partnera izgubila na aktuelnosti. Pre nego što se izvršio transfer imovinskih prava, sindikati su imali takvu moć, koja im je davala mogućnost da interвениšu i u situacijama koje se nisu direktno odnosile na interese zaposlenih. Primeri ovakvih slučajeva se odnose na zahteve sindikata za davanje ostavki direktora, uobičajeno početkom 90 tih, zahtevi

da se svaka promena sa kojom se suočava preduzeće koordinira u saglasnosti sa sindikatima, itd. Poslodavcu imaju stav da socijalni dijalog nakon privatizacije treba da bude organizovan na nivou preduzeća s obzirom da se problemi nalaze tamo, i da su ljudi koji su detaljno upoznati sa njima takođe tamo. Premda, socijalni dijalog u Bugarskoj ima dugu tradiciju, sindikati i poslodavci imaju dijametralno suprotna mišljenja u velikom broju slučajeva. Jedno od problema koje se odnosi na pitanje socijalnog dijaloga jeste pitanje promene institucionalnog nivoa. Budućnost socijalnog dijaloga se od strane poslodavaca vidi na sve nižem institucionalnom nivou, i to kao što je već spomenuto na nivou preduzeća. Što se tiče perspektive socijalnog dijaloga na granskom (industrijskom) nivou, mišljenje poslodavaca nije optimistično. Preduzeća u okviru iste industrije imaju različitu finansijsku snagu i stoga, samo mali broj može da zadovolji uslove koji bi bili postavljeni granskim kolektivnim ugovorom o radu. Ovi argumenti prirodno dovode do zaključka da bi socijalni dijalog na granskom nivou trebao da suzi područje svog delovanja. Mišljenje poslodavaca o transferu značaja socijalnog dijaloga na nivo preduzeća nalazi svoju logiku u tome da bi sindikati mogli da igraju esencijalnu ulogu u post privatizacionoj kontroli. Sindikati su oni koji bi mogli da signaliziraju kršenje ugovora s obzirom da su upoznati sa preduzećem. Prema poslodavcima, post privatizaciona kontrola se ne može sprovoditi na nacionalnom nivou. Kritika predstavnika poslodavaca je usmerena ka stilu ponašanja sindikata. Prema njima sindikati bi trebali da zauzmu aktivniju poziciju u preduzeću. Treba da pokažu inicijativu i preuzmu odgovornost prema organizaciji zaposlenih, zdravstvenim i bezbednosnim uslovima radnog mesta. Anketirani predstavnici poslodavaca objašnjenje za pasivno ponašanje sindikata pripisiju mentalitetu zaposlenih i rutinskom sprovođenju akcija organizacija zaposlenih.

Tripartitna kooperacija je neophodna samo na nacionalnom nivou usled strateškog značaja socijalne politike, koja se i zbog njenog ukupnog značaja i diskutuje na nacionalnom nivou. Bipartizam treba da bude zastupljen na nivou preduzeća, s obzirom da država nema pravo da uzme učešće u dijalogu između sindikata i poslodavaca na nivou preduzeća. Osnovni mehanizam socijalnog dijaloga u preduzeću i osnovno područje delovanja socijalnih partnera jeste kolektivni ugovor o radu.

Sindikati

Istraživanje je potvrdilo jednu od preliminarnih hipoteza, prema kojoj država, poslodavci i zaposleni podržavaju privatizaciju i u njoj vide isključivo rešenje ekonomskih problema sa kojima se suočava zemlja. Istraživanje je pokazalo da su sindikati kritičniji u oceni procesa privatizacije. Njihovo mišljenje u vezi kako implementacije procesa privatizacije tako i njenih rezultata su negativniji u odnosu na iste od strane ostalih socijalnih partnera. Predstavnici sindikata smatraju da je nedostajala jedna komprehensivna strategija privatizacije i za razliku mišljenja poslodavaca i predstavnika državne administracije podcenjuju činjenicu da je

postojala jasna filozofija i konzistentnost u sprovođenju denacionalizacije državne imovine. Osnovnim faktorima koji određuju „strategiju“ privatizaciju oni ističu uslove koji su Bugarskoj nametnuti od strane međunarodnih finansijskih institucija kao i interes (politički, korporativni, itd.) vodećih krugova.

„Nisam upoznat sa sveobuhvatnom razvojnom strategijom privatizacije. Jedan pokušaj je jednom napravljen krajem mandata prethodne Vlade i to od strane Agencije za privatizaciju, ... U ovom smislu možemo da se zadržimo na stanovištu da su faktori koji utiču na „strategiju“ privatizacije reflektovani u potrebi datog vremena u kojima su formirani. U jednom trenutku, osnovni faktor je bila cena onoga što se privatizuje, u drugom momentu, obećane povoljnosti kao prateći element procesa privatizacije ili nakon privatizacije, ali na dugi rok, po mom mišljenju, osnovni preovlađujući faktor je bila brzina privatizacije koja je bila određena kvantitativnim parametrima privatizacije koji su nametnuti od strane MMF (BG-I-3:16).

„Nakon usvajanja Zakona o transformaciji i privatizaciji državnih i opštinskih preduzeća (maj 1992) pa sve do sada, usvajani su različiti pristupi, modeli i strategije koje se odnose na denacionalizaciju državne imovine, ali nikada nije postojala jedna jasna sveobuhvatna državna politika. Godinama, svaki od vladajućih kabineta je predstavljao svoju filozofiju i ciljeve privatizacije ističući godišnji program (deklarativnog karaktera), i nakon toga usvajajući određeni zakonsku formu menjanjući pojedine stavke Zakona o privatizaciji (24 u ukupnom broju). Ovo je vodilo čestim promenama u strategiji privatizacije“ (BG-I-5:23).

Predstavnici sindikata su se složili da je za bugarske uslove najbolja procedura privatizacije ona koja se odnosi na pregovore sa potencijalnim kupcima. U isto vreme su svesni i negativnih efekata njene implementacije. Predstavnici administracije, kao i poslodavci i sindikati zadržavaju mišljenje da su pregovori sa potencijalnim kupcima najbolja procedura, što se suprotstavlja mišljenju opšte javnosti. Mišljenja različitih grupa se podudaraju sa pomenutom procedurom i onom koja se odnosi na konkurentne tendere. Insajderski metod privatizacije je krajnje prihvaćen od strane sindikata i mišljenja su da je ona bespravno kritikovana. Jednoglasno je zauzet stav da je za razvoj socijalnog dijaloga najvažnija kontrakcija na svim nivoima, a posebno na nacionalnom nivou. Njegova „kontrakcija“ je predviđena kako u okviru institucionalne strukture dijaloga tako i u pogledu predmeta i mogućnosti za raspravu. Kontrakcija dijaloga na nacionalnom nivou je nastala kao direktna posledica privatizacije imajući u vidu da predstavnici države u tripartitnom veću često nameću silom svoje stavove. Istovremeno srednji nivo dijaloga (granski nivo) se još nije u potpunosti oformio, a pokušaji prenošenja dijaloga na nivo preduzeća su blokirali dijalog na granskom nivou. Na nivou preduzeća, sindikati se često nalaze pod pritiskom novih vlasnika, koji krše kolektivne ugovore o radu.

Očigledno je da se sindikati ne postavljaju pitanje promene vrste ili predmeta dijaloga, tj. ka kvalitativnoj promeni u socijalnom dijalogu nastaloj kao rezultat promene ekonomskih i radničkih odnosa u privredi nastalim kao posledica

privatizacije. Oni u ovim promenama ne vide kvalitativnu promenu, već prepreku njihovom radu. Oni sebe smatraju žrtvom procesa, te je stoga njihova pozicija dijametralno suprotna onoj koju zauzimaju poslodavci.

Privatizacija ima negativne posledice ne samo po pitanju socijalnog dijaloga već i na socijalnu politiku, gde se njihovo mišljenje podudara sa onim koje imaju ostale dve grupe. Osnovna negativna posledica je već spomenuta – nezaposlenost, ne dovoljno razvijeni sistem socijalne zaštite i sistem zdravstvenog osiguranja.

Sindikati prevashodno vrednuju svoju strategiju u procesu privatizacije. Ne samo da shvataju potrebu za privatizacijom i time joj daju podršku, nego i virtualni putem sa svojom stručnom pomoći učestvuju u njoj. Učešće socijalnih partnera u post-privatizacionoj kontroli se smatra ne zadovoljavajućem.

„Učešće socijalnih partnera u procesu privatizacije varira od ekspert-ske pomoći i kooperacije u formiranju preduzeća kupca do oštre konfrontacije (...) Na nacionalnom nivou, značajna konsultativna i posredna pomoć je bila pružena od strane sindikata, podrška koja se odnosila na pomoć organima koja su vršila privatizaciju i drugim državnim institucijama koje su učestvovala u privatizaciji pod programom finansijskog oporavka“. (BG-I-5:25)

Ne postavlja se pitanje tripartitne kooperacije, posebno kada se imaju u vidu parametri od nacionalnog značaja kao što su nezaposlenost, plate, tržište rada, itd. Istovremeno, bipartitizam ima budućnost ali na nivou preduzeća. Iako se veruje da je bipartitizam nastao kao konsekvencija privatizacije nije dobrodošao i čini se da se sindikalne organizacije ne pripremaju za njegovo uvođenje u jednom momentu niti organizaciono niti po pitanju neophodne stručnosti.

Socijalni dijalog i politika na nivou preduzeća

Dva osnovna zaključka se mogu izvući o socijalnom dijalogu i socijalnoj politici na nivou preduzeća. Prvo, da efikasnost socijalnog dijaloga i socijalne politike ne zavisi od metoda privatizacije već od veličine preduzeća i profila vlasnika. Nemoguće je proceniti da li će neki metod privatizacije dati dobre rezultate ukoliko se ne poznaje ekonomsko stanje i razvoj preduzeća. Drugo, konfrontacija između poslodavaca i sindikata na nacionalnom nivou vodi ka oštrim konfrontacijama i potpunom ne slaganju na nivou preduzeća. Sama činjenica da je poslovanje bez dijaloga nemoguće podstiče uspostavljanje saradnje koja se odnosi na socijalna pitanja. Obe strane, koje učestvuju u dijalogu pravdaju svoju poziciju time da učestvujući u pregovaranju one si čine međusobnu uslugu. Pozitivni primeri efikasnog socijalnog dijaloga su oni koji se odnose na Solvay Devnya, Odessoss Dockyard u Varni i Metal Standart Ltd u Shoumen-u.

Radi razrešavanja pojedinih pitanja koji su bili od značaja za radnike i poslodavce, oformljeni su odbori koje su sačinjavali predstavnici poslodavaca i sindikata. Postojao je odbor za viškove zaposlenih, socijalna primanja, itd. U zavisno-

Solvay Sodi, Devnya predstavlja primer uspešne privatizacije putem strateškog investitora. Najvažnijim se pokazalo da je neophodno da se kupac i osnovne aktivnosti preduzeća poklapaju, kao i motivacija kupca. Solvay je došao u Bugarsku sa osnovnim motivom da razvije preduzeće a ne da ga dovede do propadanja. Pozitivna praksa socijalnog dijaloga i politike je pre svega iskazana u odnosu prema viškovima zaposlenih, a zatim u neprekidnom dijalogu sa sindikatima. Skoro 50 procenata zaposlenih je postalo višak time što su pripisani perifernim aktivnostima preduzeća u privatnim preduzećima. Na primer, ugostiteljstvo. Preduzeća koja su dobila na tenderima su bila obavezna da garantuju radna mesta zaposlenima preduzeća koja su bila zaposlena na ovim aktivnostima više od godinu dana. Nekolicina zaposlenih je prihvatila da ode u penziju nakon određene kompenzacije. Odmah nakon privatizacije vlasnici su uključili sindikate u proces donošenja odluka i politike preduzeća. Predstavnici sindikata su bili poslani u ostale fabrike holdinga da bi na mestu videle na koji način Solvay radi. Organizovana su obučavanja kako bi se pripremili za njihove aktivnosti i da bi se upoznali sa politikom novog vlasnika. Ove preventivne mere su imale pozitivan efekat na ponašanje sindikata u budućnosti. Uzroci nezadovoljstva politikom novog vlasnika su otklonjeni. Holding je sam pokušavao da „obrazuje“ sindikate i stoga i radnike tako da bi mogli da pričaju „istim jezikom“.

sti od kompleksnosti predmeta o kome se raspravlja odluke su donošene konsenzusom ili većinom. Odluke odbora su bile od najveće važnosti. One ne treba da budu odobrene od viših administrativnih centara. Ova praksa je imala nekoliko pozitivnih posledica. Prvo, mogućnost brzog i pravičnog rešenja problema je veća. Drugo, poslodavci uvek osećaju „puls“ problema i time su uvek u mogućnosti da predvide moguću konfliktnu situaciju. Treće, sindikati direktno učestvuju u razvojnoj politici preduzeća. Četvrto, praktično, sindikati imaju mogućnost da brane interese svojih članova što poboljšavanje njihovu reputaciju. Peto, dijalog postaje osnovni način komunikacije između menadžmenta i zaposlenih.

Razvijen je socijalni program u preduzeću, i to sa osnovnim ciljem dalje kvalifikacije osoblja. Obučavanja koja se odnose na poboljšanje radnih sposobnosti radnika i ostalih zaposlenih su obavezna. Radnici imaju mogućnost da usavrše svoje kvalifikacije. Posebna pažnja je data kvalifikacionim sposobnostima upravljačkog osoblja. Pored kurseva kojima se stiču dodatne veštine, srednje i visoko izvršno osoblje učestvuje na regularnim sastancima koji su organizovani od strane Solvay holdinga za celokupno osoblje u određenom području interesovanja. Ovi sastanci služe da se eliminišu razlike u zahtevima, da se istakne opšta Solvay-eva politika, itd. Fabrika Solvay-Devnya je postala integralni deo holdinga.

Solvay Devnya predstavlja dokaz mogućeg opstanka bi-partitizma, ali istovremeno dokazuje validnost izjave da socijalni dijalog pre svega zavisi od partnera a ne toliko od regulacija. Regulacije su neophodne da bi se branila prava u slučajevima gde ne postoji volja za dijalogom.

Premda, nasuprot preduzeću Solvay Devnya, Odessos nije bio podržan velikim finansijskim sredstvima, preduzeće je uspelo da izvrši optimizaciju broja radnika time što je omogućio osoblju da radi na aktivnostima van osnovne proizvodne linije u privatnim preduzećima i penzionim šemama. Penzionisanje je bio

„Odessos ship repair yard je primer socijalističkog giganta, koji je privatizovan kombinacijom dva metoda. 67 procenata imovine je prodato vaučerskom privatizacijom, a preostala imovina je bila kupljena od strane timova za menadžment i zaposlene (insajderska privatizacija)“

čest slučaj. Socijalni dijalog se u Odessosu ispoljio prevashodno u formi potpisivanja kolektivnih ugovora o radu, dok su se sindikati izborili za 150 BGN mesečne socijalne nadoknade za radnike. Ovo je uključivalo troškove prevoza, toplog obroka, radnička odela, pored onih sredstava koji su se odnosili sa zdravstvenu i socijalnu pomoć. Odessos predstavlja uzor u sferi teške industrije. Osnovni propust socijalnog dijaloga nakon privatizacije u odnosu na onaj pre privatizacije je ukazan na to da je odlučujući faktor sada volja vlasnika.

Metal Standard koji je zapošljavao 50 radnika je privatizovan putem MECa. Do momenta privatizacije, bio je u izuzetno teškom stanju – velika zaduženost prema radnicima, NSSI, i drugim državnim institucijama kao i nekim od zajmodavaca. Radnici koji su bili angažovani u proizvodnom procesu nisu dobili novu radnu odeću dve godine, plate nisu isplaćivane, a nove mašine nisu nabavljane već decenijama. Ko god bi se usudio da preuzme rizik kupovine ovog preduzeće bi dobio i kredit na otplatu.

U periodu od dve godine kupac je izašao na kraj sa teškom situacijom u preduzeću i trenutno se osećaju prvi koraci ka poboljšanju. Radnici uviđaju da su napravljeni konkretni pokušaji da fabrika stane na svoje noge. U međuvremenu, mala veličina fabrike omogućava vlasniku da bude stalno prisutan među radnicima i na taj način stalno informisan o njihovim problemima. Ovo ima pozitivan uticaj na odnos između vlasnika i zaposlenih, ali u praksi dovodi do zaobilaženja sindikata. Iznenadjuće je da uprkos mogućnosti da se isključe aktivnosti sindikata bez ikakvih sankcija vlasnik preduzeća to nije učinio. Stalnim direktnim kontaktom sa radnicima, regularnim izveštavanjem u sledećim koracima koji osiguravaju red i strateške partnere, vlasnik uključuje radnike u proces korporativnog upravljanja koja se pokazala kao jedinom uspešnom strategijom.

Nažalost, pozitivnih primera je manje i oni dobijaju manje publiciteta nego neuspešne privatizacione pogodbe, posebno ako su preduzeća znak određenog grada ili regiona, kao što je slučaj sa KT Madara i Alumina AD u gradu Shoumen. Problemi oba privatizovana preduzeća su slična. Radnici su postali taoci sreće njihovih vlasnika. Pregovori koji se odnose na potpisivanje kolektivnih ugovora o radu su komplikovani. Razgovori i veze između poslodavaca i sindikata su ekstremno formalizovani. Poslodavci pokušavaju da zaobiđu ili na direktan način ne uzimaju u obzir potpisane kolektivne ugovore o radu. Zauzvrat, sindikati su zauzeli odbrambenu poziciju. Ne pokazuju inicijativu i fleksibilnost u potpomaganju socijalnog dijaloga. Ne nagingu priznavanju počinjenih greški u njihovom ponašanju. Nedostatak dijaloga se pripisuje isključivo poslodavcu. Ova dva primera potvrđuju gore navedeni zaključak da su kvalitet i motivacija predstavnika poslodavaca i sindikata od ključnog značaja za uspostavljanje socijalnog dijaloga i polike.

Nesumnjivo i apsolutno jednoglasno svi predstavnici sindikata, ne uzimajući u obzir preduzeće iz kojeg dolaze, smatraju pozitivnom i upešnom praksu potpisivanja kolektivnih ugovora.

Mišljenje sindikata u vezi radnog i socijalnog zakonodavstva koje je na snazi je uravnoteženo. Uprkos ovome, Zakon o radu se smatra ustupkom koristi, koje su dobivene pre njegovog usvajanja s obzirom da se uloga sindikata svela na konsultativnu, koja automatski smanjuje mogućnosti vršenja zaštitničke funkcije u odbrani njegovih članova.

Poslodavci zastupaju suprotnu stranu. Prema njima Zakon o radu prevashodno štiti zaposlene, ne dozvoljavajući poslodavcima lako razrešenje zaposlenih već mora da se prođe niz procedura, koje proces čine nefleksibilnim i neodrživim na sudu. Možemo da zaključimo da je na nivou preduzeća jaz između poslodavaca i sindikata ogroman i da njegovo prevazilaženje nije u skladu sa stopom privrednog razvoja. Pozicija poslodavca se na kraju svodi na sledeće, sve do onog momenta kada bi preduzeće stalo na zdrave temelje i stvorilo poželjni profit, poslodavci neće moći da budu u poziciji da sprovede bilo koju socijalnu politiku. Nakon dostizanja respektivnog finansijskog rezultata, poslodavci će sami ponuditi zaposlenima neophodne socijalna davanja. Sindikati smatraju da oni nisu dovoljno fleksibilni i dinamični. U pogledu na socijalni dijalog pozicija sindikata je tradicionalno radikalna i podseća nas na klasičnu tezu da je jedina svrha poslodavca da eksploatiše rad. Bitno je da se zapazi da su sindikati nevoljni da preuzmu odgovornost za observaciju discipline rada ili za kontrolu kvaliteta proizvodnje i u ovom slučaju se prema poslodavcima postavljaju kao partneri. Ova pozicija objašnjava poziciju sindikata u bi-partitetnom modelu. Model će biti uveden, ne da bi se zadovoljile potrebe obe strane već stoga što se poslodavac nalazi u superiornijoj poziciji i to će nametnuti.

Prema istom mišljenju, model u Nemačkoj će biti katastrofalan po sindikate, s obzirom da će ih njihovo uključivanje u bi-partitetne odbore, na nivou preduzeća i granskom nivou pretvoriti u „jednog od poslodavaca“ što će diskreditovati sindikate u očima njihovih članova.

ZAKLJUČAK: BUGARSKI PUT – USPEŠI, LEKCIJE, PERSPEKTIVA

I pored negativnih efekata, privatizacija je doprinela ekspanziji i konsolidaciji osnove privatnog sektora. U 2001. godini udeo privatnog sektora u BDP je iznosio 63 procenta, i 72 procenta u bruto dodatnoj vrednosti, i obezbedio 73.4 procenta ukupne zaposlenost.

Na mikroekonomskom nivou većina privatizovanih preduzeća se oporavila i poboljšala njihovu konkurentnost, što je doprinelo mada sporije, ali sigurnije ekspanziji privatnog sektora u poslednjim godinama. Na srednji rok, očekuje se poboljšanje efikasnosti industrije i to kao rezultat tekućeg upravljačkog, proizvodnog i tehnološkog restrukturiranja. Pritisak koji je nastao kao rezultat potrebe za državnim finansiranjem i nadgledanjem većine preduzeća, koji se do sada smatrao strateškim, se smanjio. Prihod od privatizacije osigurava očekivane budžetske prihode. Sasvim je vidljiva finansijska stabilnost i poboljšanje makroekonomskih faktora. Investicioni rizik je manji i zemlja je atraktivnija i otvorena za strani kapital. Politika privatizacije je okrenuta ka što bržem finaliziranju procesa privatizacije. Sa izvršenjem privatizacije, osnovni period strukturalnih promena je završen. Opšte je prihvaćeno da se jedino podsticanjem tržišnih principa može osigurati privredni prosperitet.

Lekcije proizašle tokom privatizacije su namenjene prevashodno raspršivanju inicijalno raširene iluzije i popularnog mišljenja javnog mnjenja i onih koji su sprovodili ili učestvovali u privatizaciji. Jedna od najvećih iluzija obe skupine je bilo ubeđenje da će privatizacija dovesti do bržeg rasta privrede. Druga glavna iluzija se odnosila na mišljenje javnosti, koje je istovremeno bilo i mišljenje političke elite, da su bugarska preduzeća bila od visoke vrednosti ali da su prodana za svega „cente“.

Sledeća iluzija se odnosila na mogućnost privatnog sektora, nastalog kao posledica denacionalizacije državne imovine, da kreira dovoljno radnih mesta kao protivtežu nezaposlenosti. Istraživanje je pokazalo da učesnici u procesu privatizacije nisu bili svesni mera koje je država preduzimala da bi smanjila strukturu nezaposlenost. Napori države su bili uglavnom orijentisani ka kompenzatornim

akcijama i fondovi su bili pre svega alocirani za isplatu neisplaćenih zarada. Veoma malo ili čak veoma retko je nešto bilo urađeno po pitanju viškova radnika ili u vezi kreiranja mogućnosti za obučavanje i prekvalifikaciju otpuštenih radnika i drugih zaposlenih. Sve je ovo negativno uticalo na ukupni kvalitet radne snage u Bugarskoj. Sve više i više se poslodavci žale da je teško pa čak i nemoguće naći kvalifikovano osoblje. Ova činjenica dodatno komplikuje situaciju na tržištu rada i usmerena je protiv mogućnosti povećanja nivoa nagrađivanja rada. Bugarska je sebe imenovala zemljom sa najnižim stepenom nagrađivanja rada.

Dve su osnovne greške koje su se pojavile tokom procesa privatizacije u Bugarskoj a koje bi se izbegle kada bi se sa privatizacijom krenulo od početka. Anketirani su izjavili da se trebalo otpočeti sa privatizacijom imovine a ne akcija, tj. na način koji je korišćen u Nemačkoj. Ovaj pristup privatizaciji ne opterećuje kupce za dugovanjima koje nisu oni stvorili. Proces je mnogo precizniji, jasno je šta i koliko je privatizovano. Finansijski prihodi, traženi od strane države bi bilo znatno veći. Drugo, zakon bi trebao da jasno specificira pravila ponašanja u svim korišćenim procedurama kako bi se maksimalno ograničila loša praksa zvaničnika na svim administrativnim nivoima. Kada se ima u vidu ubrzanje procesa privatizacije, koje bi smanjilo socijalnu cenu, specijalne nadležnosti za „finalizaciju“ privatizacije su mogle biti delegirane privatnim strukturama kao što su konsultantske kuće i pravni timovi.

Uloga sindikata u procesu privatizacije se smatra pozitivnom s obzirom da sindikati nisu sabotirali proces. Objašnjenje se nalazi u tome da se sa privatizacijom kasnilo i da su svi bili ubeđeni da je ona jedini način rešavanja problema. Istraživanje je ukazalo na opšte prihvaćenu iluziju u javnosti i stručnjacima da sindikati nisu bili prihvaćeni da učestvuju u procesu denacionalizacije državne imovine u Bugarskoj. Neophodno je istaći je ovo prevashodno bila isprika sindikata. U stvari, dva najveća sindikata – CITUB su postavili privatizacioni fond za učešće u vaučerskoj privatizaciji, sa intencijom da istovremeno kombinuju ulogu poslodavca i sindikata. Izopačenost ove konceptualne šeme, naročito u uslovima Bugarske je nemoguće prikazati u ovom izveštaju. Propagiranje stava da nije normalno da sindikati uzmu učešće u procesu denacionalizacije državne imovine jer nisu „deo tog procesa“, kao i negativan stav povodom pokušaja vođa sindikata i organizacija sindikata da neformalno i nepravično (vođeno ličnim interesima) asistiraju insajderskoj privatizaciji u nekim preduzećim, određuje ambivalentan stav prema sindikalnim organizacijama tokom procesa privatizacije. Sa druge strane, postoje velika očekivanja od sindikata u post privatizacionoj kontroli.

Moramo da istaknemo da nije još vreme da se objektivno prosuđuje i analizira privatizacija. U sprovedenom istraživanju, implementacija denacionalizacije državne imovine je tumačena na pristrasan način, samo sa aspekta anketiranih grupa – poslodavaca, predstavnika državne administracije, koji su sproveli proces denacionalizacije, sindikata.

Na bazi bugarskog iskustva u privatizaciji, možemo da preporučimo određene akcije, zavisno od uslova, za implementaciju socijalne politike i mehanizme socijalnog dijaloga. Deo preporučenih akcija i mera, bi provizorno mogao da

se primeni u praksi srpske denacionalizacije državne imovine, kao i u post-privatizacionom periodu.

Srpskoj privredi, opustošenoj ratovima i sankcijama protiv vladavine bivšeg predsednika Miloševića je neophodan hitan oporavak. U ovom smislu, vladajući reformisti u Srbiji planiraju da ubrzaju proces privatizacije. Privatizacija predstavlja osnovu menadžment strategije pro-zapadnih vladajućih snaga, koji su došli na vlast nakon pada Miloševića u oktobru 2000. godine. Očekivanja Vlade su da se denacionalizacijom privuku vitalne investicije i nove tehnologije. Politika denacionalizacije bi trebala da uzme u obzir slab lokalni (nacionalni) interes za investicije kao i nedostatak kapitala u zemlji. Od formiranja Agencije za privatizaciju u 2001. godini pa do sada ona je u Srbiji prodala tri cementare stranom investitoru i putem tendera je prodala više manjih preduzeća i to lokalnim preduzetnicima. Usled rata i sankcija, proces privatizacije je započeo sa ogromnim zaostatkom u odnosu na ostale zemlje centralno istočne Evrope. Kao što iskustvo ostalih post socijalističkih zemalja pokazalo, kasni početak denacionalizacije je negativno uticao na kvalitet procesa. U međuvremenu, Srbija ima šansu da sprovede strategiju ubrzane privatizacije na način na koji je to izvedeno u Bugarskoj u periodu od 1997-1999. godine. Povodom stope implementacije denacionalizacije u Srbiji do sada, stručnjaci nisu jednoglasni u svojim mišljenjima. U svakom slučaju, apel Svetske banke je ka bržem progresu u prodaji državnih preduzeća i to do kraja 2002. godine. U međuvremenu, stručnjaci su doprineli povećanju interesa inostranih preduzeća u privatizaciji srpskih preduzeća. Procedure privatizacije, koje su do sada isticane su za preduzeća koja pripadaju različitim sektorima – od farmaceutske proizvodnje do proizvodnje šećera kao i lanac Beopetrolovih benzinskih pumpi i dve duvanske industrije. Želja privatizacionog tela (organa) jeste da se ova preduzeća prodaju putem tendera. U Srbiji se planira prodaja putem otvorenog nadmetanja za 1000 manjih preduzeća do kraja 2000. godine, uglavnom manjim lokalnim investitorima uključujući radnike, ostalim zaposlenima i menadžmentu... Zapadni eksperti visoko vrednuju napore privatizacionih tela koji se odnose na pridobijanje podrške javnosti za prodaju državne imovine putem reklamiranja i propagiranja procesa putem bilbordova i sastanaka sa stanovništvom u celoj zemlji. Inostranim investitorima su najatraktivniji farmaceutski, hemijski i poljoprivredni sektor u Srbiji. Preduzeća koja se propagiraju za prodaju u 2002. godini ne uključuju nekadašnje socijalističke gigante koji se sada nalaze u stečaju, i time najpre treba da prođu kroz restrukturiranje. Velika Srpska preduzeća kao što su elektrodistribucija i fabrika automobila Zastava neće biti oglašena za denacionalizaciju do 2003. godine, s obzirom da su u ovom momentu u teškoj finansijskoj situaciji...

1. Povodom procesa privatizacije u smislu svoje socijalne cene i posledica društvene saradnje, dijaloga i socijalne politike:

- 1.1. Ubrzanje programa privatizacije, usvajanje Zakona o privatizaciji i izgradnja regulatornog i institucionalnog okvira procesa;
- 1.2. Uspostavljanje institucija koje sprovode proces. Pravila na koji način se sprovode aktivnosti bi trebale da budu data od razvijena od strane međunarodnih finansijskih institucija, a kontrola stručnosti – implementirana od strane iste institucije (npr. Svetska banka ili MMF);

- 1.3. Brz početak procesa denacionalizacije koristeći se uglavnom tržišnim metodima privatizacije i šemama (gotovinsko plaćanje, ne putem drugih kvazi monetarnih instrumenata kao što su vaučeri, kompenzatorne novčanice, itd.) i davanje prioriteta otvorenim procedurama, tj. onima koje tolerišu konkurenciju i garantuju jednako učešće bez prepreka;
- 1.4. Paralelni razvoj strategije i programa za likvidaciju onih državnih preduzeća koja nisu podobna za privatizaciju. Uzimanje zajmova za restrukturiranje ovih industrija, uključujući i konkretne mere za borbu sa strukturnom nezaposlenošću, tj. obučavanje i prekvalifikacija radne snage. Privlačenje socijalnih partnera da učestvuju kako u razvojnim strategijama, tako i u implementaciji programa restrukturiranja;
- 1.5. Kreiranje strategije i pravila post-privatizacione kontrole i privlačenje socijalnih partnera da učestvuju u njenom razvoju;
2. Povodom post-privatizacione kontrole i uloge socijalnih partnera u već privatizovanim preduzećima:
 - 2.1. Post-privatizaciona kontrola treba da bude dodeljena eksternom organu, koji će raditi ne zavisno od države i neće biti deo državne administracije. Podobno rešenje bi moglo biti da se napravi ugovor za izvršenje ovog zadatka sa određenom privatnom agencijom, koja bi bila odgovorna za implementaciju post-privatizacione kontrole i koja bi izveštavala o efikasnosti njihovih aktivnosti izvršne vlasti koje su predstavljene od strane granskog ministarstva privrede;
 - 2.2. Država bi trebala da inicira održavanje nacionalnih/industrijskih i granskih foruma na kojima bi se vodile diskusije o glavnim pitanjima post-privatizacionog procesa u preduzećima;
 - 2.3. Promocija prakse bi-partitne kooperacije i dijaloga između sindikata i poslodavaca u već privatizovanim preduzećima;
 - 2.4. Jasno definisanje prava, odgovornosti i obaveza svih igrača u radnim odnosima putem Zakona o radu i radnom zakonodavstvu u celini.

AKCIONI PLAN

<p>PROBLEM:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementacija efikasnih socijalnih politika, tj. sa ciljem minimizacije/uravnoteženja negativnih posledica privatizacije, kako na nacionalnom nivou, tako i na nivou preduzeća, i • Nastavak/proširenje socijalnog dijaloga na svim institucionalno nivoima, pre, tokom i nakon privatizacije 	<p>FOKUSNE GRUPE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kompetentne državne institucije, koje rukovode i sprovode proces privatizacije u Srbiji (privatizacioni organi) • Organizacije poslodavaca (asocijacije poslodavaca), organizacije radnika i drugih zaposlenih (sindikati) na nacionalnom nivou, industriji/grani/opštinskom nivou i ostali predstavnici preduzeća.
<p>SVRHA:</p> <p>Na osnovu stečenog iskustva u procesu privatizacije u Bugarskoj, da se daju preporuke koje bi omogućile više mogućnosti za implementaciju efikasne socijalne politike tokom i nakon privatizacije i koje bi iznele socijalni dijalog.</p>	<p>INSTITUCIONALNI OKVIR:</p> <p>Političke snage, državna upravna tela, državne institucije, ona koja sprovode privatizaciju (privatizacioni organi određena u zakonu); organi koji kontrolišu i nadgledaju proces denacionalizacije (uključujući međunarodne finansijske institucije); parlamentarni odbori koji se odnose na socijalnu politiku, nacionalne/industrijske, granske i opštinske institucije za tripartitetno pregovaranje i kolektivno ugovaranje o radu, mehanizmi kolektivnog ugovaranja o radu i sva tela socijalnog dijaloga u preduzećima; mediji i organizacije civilnog društva.</p>
<p>NEPOSREDNI CILJ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identifikacija akcija i mera koje bi smanjile socijalnu cenu i negativne efekte procesa denacionalizacije; 2. Identifikacija akcija i mera koje bi ispoogle sprovođenju efikasnog post-privatizacionog nadzora i kontrole. 	<p>INDIKATORI:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Omogućavanje aktivne participacije socijalnih partnera u kampanji širenja svesti javnosti kao i u sprovođenju samog procesa; 2. Omogućavanje institucionalnog i zakonodavno-regulatornog uključivanja socijalnih partnera (sindikati) i njihovih predstavnika u procesu post-privatizacione kontrole.

REZULTATI:

Očekivani rezultati nakon implementacije ovih akcija i mera su:

1. Smanjenje socijalnih tenzija tokom privatizacije;
2. Pridobivanje podrške javnosti za proces denacionalizacije omogućavanjem šireg pristupa informacijama kako o pozitivnim tako i o negativnim efektima privatizacije;
3. Efikasna kontrola transparentnosti i organizacije procesa denacionalizacije (korektnosti privatizacionih pogodbi, uskladenost sa procedurom privatizacije, preciznost pogodbi, mere antikorupcije i njeno pojavljivanje);
4. Sprovođenje – u obliku dobro vremenski određenih strategija (srednjoročni i dugoročnih) – adekvatnih mera za prevazilaženje, tj. minimiziranje negativnih socijalnih efekata od privatizacije;
5. Održavanje/poboljšavanje kvaliteta radne snage i sprečavanje gubitna radne snage kao posledica denacionalizacije;
6. Biti u koraku/diversifikacija korišćenih mehanizama socijalnog dijaloga na svim institucionalnim nivoima.

AKTIVNOSTI:

1. Vezane za proces privatizacije i one koje su vezane za njenu socijalnu cenu, i posledice koje se odnose na socijalne partnere, socijalni dijalog i socijalnu politiku;
 - 1.1 Brzo usvajanje programa privatizacije, Zakona o Privatizaciji, regulacija i izgradnja institucionalnog okvira za proces privatizacije;
 - 1.2 Uspostavljanje institucije koja bi bila odgovorna za izvršenje procesa privatizacije. Pravila po kojima će se odvijati proces privatizacije treba da budu data od i u skladu sa međunarodnim finansijskim institucijama (npr. Svetska banka, MMF);
 - 1.3 Sa početkom procesa denacionalizacije treba odmah započeti a prioritet u implementaciji treba da imaju tržišni metodi i šeme privatizacije (privatizacija putem gotovinske isplate a ne putem kvazi legalnih tendera kao što su obveznice, kompenzatorni instrumenti i slično), kao i davanje prioriteta otvorenim procedurama, tj. onima koji tolerišu konkurenciju u privatizaciji i garantuju ne ograničeni pristup;
 - 1.4. Simultani razvoj strategije i programa za likvidaciju državnih preduzeća koja nisu određena da udju u proces privatizacije;
 - 1.5. Ugovorni zajmovi u cilju restrukturiranja onih industrija i za implementaciju specifičnih mera koji se odnose na strukturnu nezaposlenost, uključujući obučavanje radne snage i prekvalifikacije. Učešće socijalnih partnera u razvoju strategije i u implementaciji programa restrukturiranja;
 - 1.6. Razvoj strategije i pravila post-privatizacione kontrole i privlačenje socijalnih partnera da učestvuju u njoj;
2. Vezane za post-privatizacionu kontrolu u ulogu socijalnih partnera u već privatizovanim preduzećima:
 - 2.1 Post-privatizaciona kontrola treba da se sprovedi od strane eksternog organa, nezavisnost od države i državne administracije. Pogodna opcija bi bila da se za sprovođenje post-privatizacionog procesa sklopi ugovor za privatnom agencijom, odgovornom za ove poslove, i da izveštava o efikasnosti preduzetih mera ispred izvršne vlasti, naročito specifičnom granskom ministarstvu;
 - 2.2 Rad institucije koja je odgovorna za post-privatizacionu kontrolu bi trebala da uključi rad eksperata i savetnika, kao predstavnika svih socijalnih partnera;

<p>2.3. Država mora da inicira nacionalne/granske ili industrijske forume na kojima bi se organizovale diskusije po tekućim temama post-privatizacionog procesa na nivou preduzeća;</p> <p>2.4. Da potpomogne praksu za bi-partitetnu saradnju i dijalog između sindikata u privatizovanim preduzećima koja bi se odnosila na tekuće specifične teme u privatnim preduzećima kao što su sigurnost radnika, obezbeđenje sigurnih i zdravih radnih uslova, fleksibilno radno vreme, prekvalifikacije u/van preduzeća, problemi zaštite okruženja;</p> <p>2.5. Jasno definisanje prava i odgovornosti svih aktera u radnim odnosima u Zakonu o radu i radnom zakonodavstvu;</p> <p>2.6. Da se obezbedi legalno pravo sindikatima da signaliziraju ukoliko dođe do neizvršenja obaveza proisteklih iz post privatizacionog procesa kao i da iniciraju provere u privatizovanim preduzećima čak i u slučajevima ne postojanja sindikata u preduzeću.</p>	<p>IZVORI: Implementacija akcionog plana zahteva mobilizaciju kako domaćih (u okviru zemlje) tako i spoljnih (stranih) izvora.</p>
<p>PRETPOSTAVKA: Postojeća praksa socijalnog dijaloga na nacionalnom/opštinskom, industrijskom/granskom i nivou preduzeća; Implementacija socijalnih politika kao deo sveobuhvatnog paketa ekonomskih mera, razvoj i pristupnost zakonodavstva i institucionalne infrastrukture u području rada i radnih odnosa, socijalnog- i penzionog osiguranja, kao i zaštita socijalnog rizika (nije u pitanju samo nezaposlenost, već povremena, ili stalna invalidnost, itd).</p>	<p>TENTATIVNE PROVIZORNE ODGOVORNOSTI Implementacija svih ovih akcija i mera je moguća jedino u slučaju provizorno date podrške procesu privatizacije od strane socijalnih partnera. Potpuno razumevanje javnosti o neophodnosti sprovođenja procesa denacionalizacije kao jedinog rešenja problema u post-socijalističnoj privredi i izražavanje podrške filozofiji privatizacije predstavljaju pretpostavku uspešnog procesa. Sa druge strane, predstavnici vladine političke moći i državnih institucija, koje sprovode i upravljaju procesom privatizacije moraju pred širom javnošću iskazati jasnu spremnost za saradnju sa socijalnim partnerima kako tokom same privatizacije tako i u izvršenju post-privatizacije kontrole. Predstavnici vodeće političke snage/a i državnih institucija u sferi socijalne politike moraju biti unapred spremni za implementaciju mera i akcija koje će da uravnoteže/minimiziraju negativne socijalne efekte privatizacije, uglavnom u području obučavanja i prekvalifikacije radne snage onih radnika koji su postali viškovi u privatizovanim preduzećima.</p>

BIBLIOGRAFIJA

- Kalaydgiev, Stancheva, Popov, 1996 (Publikacija na bugarskom).
- Nikolaeva, D.: Privatization – Theory and Reality, 1990 (Publikacija na bugarskom).
- Passev, V. V: Management, 2002 (Publikacija na bugarskom).
- Popov, T, Privatization: from Law to Practice, S., 1993 (Publikacija na bugarskom).
- Anderson, Terry/Hill, Peter (1996): Introduction: Political Economy of Privatization, u: (Hg.), S. xi-xiii.
- Anderson, Terry/Hill, Peter (1996/ed.): The Privatization Process: A Worldwide Perspective, Boston/London.
- Ash, Timothy/Hare, Paul/Canning, Anna (1994): Privatisation in the Former Centrally Planned Economies. In: Jackson, Peter/Price, Catherine M. (ed.): 213-236.
- Balcerowicz, Leszek (1995): Socialism, Capitalism, Transformation, Budapest et. al..
- Blommenstein, Hans/Geiger, Rainer/Hare, Paul (1993): Privatising Large Enterprises: Overview of Issues and Case Studies, u: *Methods of Privatising Large Enterprises*, OECD, Paris: 11-38.
- Boyko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1994): A Theory of Privatization, Working Paper No.1689, Harvard Institute of Economic Research.
- Boyko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995): Privatizing Russia, Cambridge Mass./London.
- Dini, Lamberto (1993): Privatization Process in Eastern Europe: Theoretical Foundations and Empirical Results. U: Baldassarri, Mario/Pagetto, Luigi/Phelps, Edmund (ed.): 9-14.
- Grosfeld, Irena (1991): Privatization in Eastern Europe: An Evolutionary Perspective, Paper prepared for Conference on the East European Transformation, Princeton, New Jersey, May 3-4.

- Evers, Hans-Dieter, Tilman Schiel (1988): *Strategische Gruppen. Vergleichende Studien zu Staat, Bürokratie und Klassenbildung in der Dritten Welt*. Berlin: Dietrich Reimer Verlag.
- Frydman, Roman/Rapaczynski, Andrzej (1994): *Privatization in Eastern Europe: Is the State Withering Away?*. Budapest et. al..
- Hausner, Jerzy/Jessop, Bob/Nielsen, Klaus (1995/ed.): *Strategic Choice and Path-Dependency in Post-Socialism*, Aldershot/Brookfield.
- Hausner, Jerzy/Jessop, Bob/Nielsen, Klaus (1995): *Institutional Change in Post-Socialism*. In: ders. (ed.): 3-44.
- Holzmann/Jorgensen (1999): *Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy*, Paper. Social Protection Discussion Paper No. 9904. World Bank. Washington, D.C.
- Kornai, János (1991): *The Principles of Privatization in Eastern Europe*, Discussion Paper No. 1567, Harvard Institute of Economic Research, Harvard University, Cambridge (Mass.).
- North, Douglas (1996): *Privatization, Incentives and Economic Performance*. In: Anderson, Terry/Hill, Peter (ed.): 25-37.
- Nuti, Mario (1992): *Privatization of Socialist Economies: General Issues*, in: *Privatization in Eastern Europe, Proceedings of the Conference "Privatization: How to Use this Instrument for Economic Reform in Eastern Europe"*. Vienna: 21-35.
- Richter, Rudolf/Furubotn, Eirik (1996): *Neue Institutionenökonomik*, Tübingen.
- Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1994): *Politicians and Firms*. U: *Quarterly Journal of Economics*, CIX, S. 995-1025.
- Stiglitz, Joseph (1993): *Some Theoretical Aspects of the Privatization: Applications to Eastern Europe*, u: Baldassarri, Mario/Paganetto, Luigi/Phelps, Edmund (ed.): 179-204.
- Tatur, Melanie (1995): *Interessen und Norm: Politischer Kapitalismus und die Transformation des Staates in Polen und Rußland*. U: Wollmann, Hellmut / Wiesenthal,
- Helmut/Bönker, Frank (Hg.): 93-116.
- United Nations (1992)(ed.): *Economic Survey of Europe in 1991-1992*, New York 1992.
- Winiecki, Jan (1992): *The Political Economy of Privatization*. U: Siebert, Horst (ed.): 71-90.
- Winiecki, Jan (1993): *Post-Soviet-type Economies in Transition*. Aldershot et. al..
- Zecchini, Salvatore (1993): *Critical Issues in Privatisation*. U: *Methods of Privatising Large Enterprises*, OECD, Paris: 71-84.