

Iskustva fonda za socijalni razvoj Evropskog saveta

u finansiranju reintegracije izbeglica i drugih socijalnih ciljeva

*Branislav Čolanović / Negoslav P. Ostojić
Berislav Šefer / Yves-Rastimir Nedeljković*



EVROPSKI CENTAR ZA MIR I RAZVOJ (ECPD)
UNIVERZITETA ZA MIR UJEDINJENIH NACIJA



EVROPSKI CENTAR ZA MIR I RAZVOJ (ECPD)
UNIVERZITETA ZA MIR UJEDINJENIH NACIJA

Istraživački projekt

ISKUSTVA FONDA ZA
SOCIJALNI RAZVOJ
EVROPSKOG SAVETA
U FINANSIRANJU
REINTEGRACIJE
IZBEGLICA I DRUGIH
SOCIJALNIH CILJEVA

Naručilac:

SAVEZNO MINISTARSTVO ZA RAZVOJ,
NAUKU I ŽIVOTNU SREDINU
Beograd

BEOGRAD, FEBRUAR 1997.

Izdavači: **Evropski centar za mir i razvoj (ECPD)**
Univerziteta za mir Ujedinjenih Nacija
Terazije 41, 11000 Beograd
tel: (+381 11) 3246-041, 3246-042, 3246-043
fax: 3240-673, 3234-082, 2651-344;
e-mail: ecpd@EUnet.yu, office@ecpd.org.yu

Za izdavača: dr Negoslav P. OSTOJIĆ
Izvršni direktor ECPD

Dizajn: Nataša OSTOJIĆ-ILIĆ, M.A.

Lektor: Tamara GRUDEN

Štampa: GRAFIKOM, Beograd

Godina izdanja: 2009. (drugo izdanje)
1997. (prvo izdanje)

Tiraž: 1 000 primeraka

ISBN: 978-86-7236-059-2

© All rights reserved. No part of this book may be reproduced
in any form without permission from the publisher.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

341.231.14-054.73
364.65-054(4-672EY)

ЧОЛАНОВИЋ, Бранислав, 1992–1998

Iskustva Fonda za socijalni razvoj Evropskog saveta u fi-
nansiranju reintegracije izbeglica i drugih socijalnih ciljeva:
istraživački projekt / Branislav Čolanović, Negoslav P. Ostojić.
– 2. izd. – Beograd: Evropski centar za mir i razvoj – ECPD
Univerziteta za mir Ujedinjenih Nacija, 2009 (Beograd:
Grafikom). – 63 str. : tabele; 24 cm

Tiraž 1.000. – Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-7236-059-2

1. Остојић, Негослав П., 1948– [аутор]

а) Расељена лица – Међународна заштита

б) Социјална интеракција – Избеглице – Европска унија

COBISS.SR-ID 158496780

Sadržaj

Napomene 5

I. FOND ZA SOCIJALNI RAZVOJ EVROPSKOG SAVETA 6

Osnovne funkcije i nadležnosti 6

CEF kao razvojna banka 8

Karakteristike zajmova CEF 9

Vrste zajmova CEF 11

Struktura prijave za zajam 15

Zaključci za SR Jugoslaviju 17

II. POVEĆANJE ZAPOSLENOSTI KAO BITNA PRETPOSTAVKA USPEŠNOG RAZVOJA ZEMLJE 23

III. REINTEGRACIJA RADNIKA NA RADU U ZEMLJAMA ZAPADNE EVROPE 28

Glavna obeležja problema 28

Opšte karakteristike tržišta rada u Jugoslaviji 32

Tržište rada u zemlji i zapošljavanje povratnika i izbeglica 34

Jugoslovenski građani koji su otišli u inostranstvo tokom ratnog
okruženja i sankcija 39

Izbeglice i prognani u SR Jugoslaviji 40

Evropsko tržište i problemi povratnika i izbeglica 44

Preliminarni zaključci o tržištu rada u Jugoslaviji i zapošljavanju povratnika i
izbeglica 46

Osnovni smerovi delovanja za stvaranje uslova za veće zapošljavanje 50

IV. FOND ZA FINANSIRANJE POVEĆANJA ZAPOSLENOSTI U PRIVREDNO NEDOVOLJNO RAZVIJENIM I IZRAZITO EMIGRACIONIM PODRUČJIMA 58

Sredstva Fonda 60

Napomene

Primarni zadatak ovog istraživačkog projekta je da ukaže na dimenziju problema sa kojim se suočava SR Jugoslavija kao i druge evropske zemlje u rešavanju problema zapošljavanja izbeglica i povratnika iz inostranstva, odnosno na neke mogućnosti pribavljanja finansijskih sredstava iz inostranstva za podsticanje ove reintegracije.

U ovom projektu biće prikazani rezultati dosadašnje aktivnosti Fonda za socijalni razvoj Evropskog saveta u više evropskih zemalja na finansiranju projekata namenjenih rešavanju problema reintegracije izbeglica i migranata i drugih projekata iz socijalne sfere. Posebno će biti ukazano na one aspekte koji se odnose na moguće angažovanje finansijskih sredstava ovog Fonda za SR Jugoslaviju, radi ostvarivanja različitih socijalnih ciljeva na osnovu projekata izgrađenih u okviru postojeće globalne strategije zemlje.

Reintegracija povratnika iz inostranstva i zapošljavanje izbeglica i raseljenih lica samo je deo aktivnosti u postepenom savladavanju akutnih problema nezaposlenosti u SR Jugoslaviji i evidentno je da ne mogu biti rešavani odvojeno, već to mora da bude sastavni deo dugoročne strategije razvoja zemlje i u okviru toga povećanja zaposlenosti.

Istraživački projekt je potvrdio da je reintegracija izbeglica jedno od gorućih pitanja pred kojim su se našle SR Jugoslavija i Evropa, i da ono ne može biti uspešno rešavano samo intervencijama domicilnih zemalja u okviru Evropske unije.

Zaključci do kojih je došao ovaj istraživački projekt izneti su u okviru razmatranja pojedinih pitanja. Jedno od pitanja koje zaslužuje pažnju je dosadašnje i buduće organizovanje na području reintegracije povratnika iz inostranstva i izbeglica i povećanja zaposlenosti u SR Jugoslaviji. Stoga je dat naročiti naglasak osnivanju buduće razvojne banke i radu Fonda za finansiranje povećanja zaposlenosti. Međutim, izvesno je da se time ne iscrpljuje mnoštvo subjekata u zemlji koji čine razućenu strukturu brojnih organizacija angažovanih na rešavanju problema zapošljavanja, banaka, fondova za razvoj i dr.

I. FOND ZA SOCIJALNI RAZVOJ EVROPSKOG SAVETA¹

Osnovne funkcije i nadležnosti

Prvobitni naziv ovog Fonda, osnovanog pre četrdeset godina (1956), bio je „Fond Evropskog saveta za zbrinjavanje nacionalnih izbeglica i viškova stanovništva u Evropi“. Docnije, širenje aktivnosti, povećanje broja zemalja članica i snažna finansijska ekspanzija ove institucije doveli su (1981. godine) do promene njenog imena. Ona se sada zove Fond za socijalni razvoj Evropskog saveta. Njen međunarodni akronim je CEF, kao skraćena za Evropski savet – Fond. To će biti upotrebljavano i u ovom tekstu.

Fond za socijalni razvoj Evropskog saveta je međuvladina institucija koja zemljama članicama odobrava zajmove za socijalne programe čiji je cilj jačanje socijalnog napretka i smanjenje neravnoteža u Evropi. To je multilateralna finansijska institucija čije aktivnosti dopunjuju aktivnosti ostalih međuvladinih finansijskih agencija.

CEF posluje kao banka, ali teži ostvarivanju socijalnih ciljeva. Odobrava dugoročne zajmove prema jasno definisanim socijalnim kriterijumima: zajmovi se moraju koristiti radi pružanja pomoći u rešavanju socijalnih problema sa kojima evropske zemlje mogu da budu suočene zbog postojanja izbeglica, izgnanika ili migranata, što je posledica ekonomske situacije, ali i prinudnih kretanja stanovništva ili su to žrtve prirodnih, ili ekoloških katastrofa. Projekti koji zadovoljavaju ove kriterijume imaju prioritet. CEF finansira investicione projekte čiji je cilj da pomognu ovim osobama u zemljama koje su primile izbeglice, da im se pomogne povratak u zemlju porekla ili da se nastane u trećim zemljama.

Od početnih osam, broj članica CEF povećao se na 23 krajem 1995, a sada ih ima 25. Od industrijalizovanih zemalja među njima su, od samog početka Belgija, Francuska, Nemačka, Italija i Luksemburg, a njima su se docnije priključile Švajcarska, Švedska, Holandija, Norveška,

¹ Svi podaci u tekstu koji se odnose na ovaj Fond preuzeti su iz njegove dokumentacije.

Danska, Španija i Finska. Na drugoj strani su slabije razvijene evropske zemlje: Grčka, Turska, Kipar, Portugalija, Island, San Marino, Slovenija, Lihtenštajn, Bugarska, Malta.

Bivša SFRJ bila je, putem posebnog ugovora sa CEF, primljena kao njegov pridruženi član za period 1986. do 1991. Ona nije učestvovala u formiranju kapitala CEF, ali je koristila 62,7 miliona ekija kredita.

Od država nastalih na teritoriji bivše SFRJ samo je Slovenija postala član CEF (1. februara 1994). Ona je upisala kapital u visini od 7,7 miliona ekija, a iskoristila je iste godine oko 1,3 miliona ekija.

Od socijalističkih zemalja istočne Evrope Bugarska je učlanjena u CEF 28. maja 1994, a Litvanija i Rumunija su stupile u članstvo 1996. godine.

Finansijska snaga CEF proističe iz izuzetne snage i kredibiliteta njegovih glavnih zemalja – osnivača. To se najbolje vidi iz činjenice da je CEF, na osnovi od 1,2 milijardi ekija upisanog kapitala i samo 20 miliona ekija stvarno uplaćenog kapitala, zemljama članicama zaključno sa 1994. godinom pustio u tečaj skoro 9 milijardi ekija od odobrenih kredita.

CEF svoju aktivnost zasniva na emisiji dugoročnih obveznica na međunarodnim tržištima kapitala (javni plasmani i privatni plasmani). Na tim tržištima CEF je prihvaćen sa maksimalnim međunarodnim rejtingom AAA, prema rangiranju od strane dve među najvažnijim agencijama za rejting (“Standard and Poor’s“ i “Japan Bond Research Institute“), dok mu je Agencija “Moody’s“ marta 1995. dodelila rejting Aa-1.

Vredi pomenuti i aktivnost CEF zasnovanu na akumulaciji svoga sopstvenog profita. Tim putem formiran je poseban krug dodele tzv. socijalnih kredita, namenjen odobravanju kredita za namene visokog socijalnog prioriteta, sa godišnjom kamatom od samo 1%.

Tokom ukupnog dosadašnjeg delovanja CEF iskorišćeno je oko 9 milijardi ekija kredita. Od 23 zemlje članice, samo je 13 zemalja koristilo ova sredstva, plus bivša SFRJ, kao pridruženi član. To su, pre svega, mediteranske zemlje:

Turska	2.984,2 miliona ekija
Italija	2.619,0 miliona ekija
Grčka	937,8 miliona ekija
Kipar	834,1 miliona ekija
Španija	517,1 miliona ekija
Portugalija	500,9 miliona ekija

Na ove zemlje otpada ukupno preko 84% od mase iskorišćenih kredita odobrenih svim zemljama. Ostalih 16% kredita otpada na sve ostale zemlje korisnice.

Za projekte tzv. visokog prioriteta CEF je odvojio preko 85 miliona ekija, sa kamatom od 1%, sledećim zemljama:

Turska	21,9
Portugalija	13,9
Kipar	13,8
Španija	10,2
Grčka	10,2
Italija	9,8
Malta	3,9
Island	1,1
Francuska	0,3
Belgija	0,1

CEF kao razvojna banka

U zapadnoj Evropi posle II svetskog rata problem zbrinjavanja ogromne mase izbeglica iz raznih zemalja javio se u najoštrijem stepenu. Traženje rešenja poverio je Evropski savet tadašnjem predsedniku francuske Narodne skupštine Pjeru Šnajteru. Prihvaćena je njegova koncepcija da bude osnovana svojevrsna „socijalna banka“, sa namenom da putem pozajmljivanja kapitala na finansijskim tržištima obezbedi sredstva koja bi bila stavljana, u vidu kredita, na raspolaganje zemljama članicama, radi ekonomske reintegracije izbeglica.

Izbeglice su sve do danas ostale među prioritetima CEF, ali je sadržaj njegovih aktivnosti tokom vremena ozbiljno proširen. Aktuelne delatnosti CEF obuhvataju sada i pružanje pomoći područjima koja su prirodno hendikepirana ili pogođena prirodnim katastrofama; gde je nužno poboljšati životne uslove stanovništva; gde treba pomoći u stvaranju novih radnih mesta, boljih uslova stanovanja, razvoju društvene infrastrukture, unapređivanju školstva i zdravstva, boljem pogodovanju investicija savremenim ekološkim zahtevima.

CEF odobrava kredite po tržišnim uslovima (kamate i drugi elementi). Naročitu namenu imaju navedeni krediti odobreni sa kamatom od 1%.

Upravljačka struktura CEF obuhvata nekoliko organa:

- U vrhu je Upravni odbor u koji ulazi po jedan predstavnik svake zemlje članice. Određuje politiku CEF, utvrđuje plafon za kredite koji treba da budu odobreni, odlučuje o povećanju kapitala, o prijemu novih članica, bira čelne rukovodioce. Nije nužno da članica CEF bude i članica Evropskog saveta.
- Administrativni savet (čini ga po jedan predstavnik svake zemlje članice) odobrava projekte i kreditne zahteve podnete od strane vlada, ovlašćuje guvernera za uzimanje sredstava na tržištu kapitala (u okvirima limita koji je odredio Upravni odbor). Krediti mogu biti u izuzetnim slučajevima beskamatno odobreni i zemljama nečlanicama.
- Guverner CEF vodi finansijsku aktivnost kuće, proučava podnete kreditne zahteve i prosleđuje ih Administrativnom savetu.
- Nadzorni odbor (čine ga po tri člana koje biraju zemlje članice naizmenično) vrši konačnu kontrolu godišnjih računa i bilansa.
- Ad hoc komitet (osnovan 1994) čini devet članova Administrativnog saveta, a njime predsedava, predsedavajući administrativnog saveta.

Glavno sedište CEF je u Strazburgu, a administrativno sedište je u Parizu.

Za operativni rad sa CEF od interesa je imati u vidu bliže namene kredita koji treba da bude odobren, kao i proceduru saradnje sa njim. To je Administrativni savet CEF utvrdio svojom Rezolucijom br. 1313 i njenom revizijom br. 4, od 28. marta 1995. godine. Za praktičan rad treba, prirodno, obavezno koristiti Priručnik za pripremu i praćenje projekata koji usvaja Administrativni savet CEF.

Karakteristike zajmova CEF

Što se tiče projekata koji su u načelu prihvatljivi za CEF, Administrativni savet je utvrdio da oni moraju biti u skladu sa važećim međunarodnim konvencijama, a naročito:

- moraju biti u skladu sa odgovarajućim konvencijama Evropskog saveta;
- moraju poštovati očuvanje životne sredine;
- CEF ne finansira više od 40% ukupnih troškova predviđene investicije. Ostalo pokrivaju parastatalne organizacije za razvoj, banke ili samofinansiranje;

- projekti koji uključuju investicije od preko 10 miliona ekija moraju biti, po pravilu, podvrgnuti međunarodnim ponudama;
- zajam mora biti pokriven garancijom vlade primaoca ili garancijom neke prvorazredne banke koju prihvati CEF;
- rok zajma je 10 godina, uz početak od jedne do pet godina, ali može ići i do 20 godina.

Projektne prijave CEF podnose zemlje članice. Zahtev za zajam mogu da podnesu takođe:

- ministarstvo spoljnih poslova,
- državno telo,
- javna zakonodavna institucija,
- region ili gradska uprava,
- kompanija,
- udruženje,
- banka.

Nakon što projekte odobri Administrativni savet, zajmove koristi:

- direktno zemlja članica ili
- pravno telo koje potvrđi zemlja članica.

Država nečlanica takođe može da bude korisnik zajma.

Zajmovi su isplaćeni direktno korisniku zaduženom za primenu projekta, a korišćeni su i preko finansijske institucije u slučaju kada program zajma uključuje nekoliko projekata.

Zajmovi su odobreni sa najpovoljnijim tržišnim kamatnim stopama za određenu valutu kojima su dodate male marže za pokrivanje manipulativnih troškova CEF.

U izuzetnim okolnostima, mogu biti primenjene preferencijalne kamatne stope za hitne projekte po prioritetnim ciljevima CEF (prirodne katastrofe, rat, migracija) u oblastima sa niskim dohotkom stanovništva, u nerazvijenim zemljama centralne i istočne Evrope. Takve preferencijalne kamatne stope su odobrene kroz Selektivni starateljski račun koji je formiran doprinosima zemalja članica CEF, članica Saveta Evrope ili zemalja nečlanica i međunarodnih institucija.

Izbor valute u kojoj je korišćen zajam određen je prema preferenciji korisnika, tržišnim uslovima i raspoloživim sredstvima CEF. Do sada su korišćene devize: švajcarski franak, eki, nemačka marka i američki dolar.

Vrste zajmova CEF

Prioritetna područja koja CEF kreditira su: izbeglice i migranti i posledice prirodnih i ekoloških katastrofa, a osim toga, znatno kreditiranje CEF se odnosi i na socijalno područje.

Izbeglice i migranti:

CEF pomaže u rešavanju socijalnih problema nastalih prilivom izbeglica ili drugih pomeranja stanovništva finansirajući:

- izgradnju prijemnih centara;
- izgradnju privremenog ili stalnog smeštaja (stambena izgradnja);
- program za zdravstvo, obrazovanje i profesionalnu obuku;
- osnovnu infrastrukturu za sisteme snabdevanja vodom, prečišćavanja kanalizacije i otpadnih voda, obezbeđivanje električne energije i gasa.

Projekti moraju biti usmereni na neposredne potrebe stanovništva.

Fond je odobrio 1,6 milijardi ekija na ime zajmova za projekte za pomoć izbeglicama i migrantima.

Ovakav zajam je koristio Kipar (za izgradnju stanova, škola, bolnica, puteva i za druge potrebe za 180 hiljada izbeglica). U Nemačkoj je CEF pomagao repatrijaciju turskih radnika davanjem garancija po zajmovima za izgradnju stanova. U Sloveniji je CEF učestvovao u obezbeđivanju opreme za prijemne centre za izbeglice iz BiH.

U regionima pogođenim prirodnim i ekološkim katastrofama, kao što su: zemljotresi, poplave ili industrijski akcidenti, pomoć se pruža pogođenom stanovništvu za obnovu i radove na rekonstrukcijama.

CEF finansira:

- izgradnju prijemnih centara;
- izgradnju stanova za privremeni ili stalan smeštaj;
- izgradnju medicinskih centara;
- obnovu razorene ili oštećene infrastrukture.

Projekti moraju da budu usmereni na zadovoljavanje neposrednih potreba pogođenog stanovništva. Za ove svrhe CEF je odobrio blizu jedne milijarde ekija za zajmove: Portugaliji, za radove na stabilizovanju vodenih puteva u 1983, radi sprečavanja poplava (učešće CEF iznosilo je 10 miliona ekija), Grčkoj, posle poplava u jesen 1994. (100 miliona ekija) i Turskoj,

posle zemljotresa u Erzinkanu 1992, kada je 100 hiljada ljudi ostalo bez domova. Učešće CEF u obnovi ovog grada iznosilo je 150 miliona ekija.

Socijalno područje aktivnosti CEF u kreditiranju obuhvata:

– izgradnju stanova za ljude sa niskim nivoom dohotka. CEF finansira projekte koji se odnose na izgradnju i osposobljavanje stanova, zajedno sa osnovnom infrastrukturom (snabdevanje vodom, prečišćavanje otpadnih voda, snabdevanje strujom i gasom) u oblastima sa niskim nivoom dohotka.

CEF je odobrio preko dve milijarde ekija za projekte izgradnje stanova svih veličina. Španiji je 1992. odobren zajam na oko 450 miliona ekija za izgradnju 250 hiljada stanova. U Italiji je finansiran veliki broj programa izgradnje stanova (samo u 1995. prihvaćeno je 16 projekata izgradnje stanova). Portugaliji je 1995. CEF odobrio 6,7 miliona ekija za 310 stanova na Južnoj Maderi. Na Malti gde je CEF učestvovao u javnom programu izgradnje stanova za porodice sa niskim nivoom dohotka, svake godine, tokom 10 godina, biće izgrađeno po 350 stanova. Turskoj je 1994. CEF odobrio 12 miliona ekija za izgradnju stanova u provinciji Izmir.

Za projekte izgradnje stanova u područjima sa niskim dohotkom naročito postoje zahtevi koje treba ispuniti:

- da je porodični prihod niži od 75% prosečnog per capita dohotka (na nacionalnom nivou);
- da površina ne premašuje 90 m² (osim za velike porodice);
- da je izgradnja u skladu sa nacionalnim, regionalnim i lokalnim zakonodavstvom;
- mesto u kojem je građen stan mora da predstavlja glavni boravak;
- rezidenti moraju da se obavežu da će živeti u stanu pet godina.

Zaštita životne sredine – CEF može da finansira neophodnu infrastrukturu za:

- preradu čvrstih otpadaka;
- postupak sa otpadnim vodama;
- raščišćavanje vodenih puteva.

Ukupan iznos koji je CEF odobrio za okruženja ocenjuje se na 1,5 milijardi ekija. U Turskoj je CEF finansirao prenos prljavih industrija iz centra Istanbula u moderne industrijske zone u predgrađima, poboljšanje irigacionih sistema i projekte snabdevanja pijacom vodom. U Italiji je CEF takođe učestvovao u finansiranju projekta za preradu čvrstih otpad-

nih materijala u Toskani, dok je u Grčkoj uz učešće CEF-a renovirana i poboljšana mreža snabdevanja vodom i Atmi, dok je na Kipru u nekoliko gradova finansirana instalacija kanalizacije.

U odabranim regionima kreditiranje obuhvata sledeće oblasti:

- **Obrazovanje:** CEF finansira obrazovne projekte i to: izgradnju, opravke i opremanje škola, univerziteta i centara za profesionalnu obuku. U ovoj oblasti, od 1987., CEF je odobrio zajmove u iznosu od preko 500 miliona ekija. U Grčkoj je CEF učestvovao od 1988. u nacionalnim programima obnove i inovacije školskih programa. U Turskoj je Fond učestvovao sa 100 miliona ekija za univerzitet pored Ankare. Na Kipru je CEF učestvovao u obnovi devet škola za 3000 đaka i izgradnji škole za menadžment i javnu administraciju za oko 100 studenata. Korisnik ovakvog zajma može biti javna ili privatna ustanova, ali priznata od strane države, locirana u nerazvijenoj oblasti ili seoskoj zoni koja se razvija.
- **Zdravstvo.** U ovoj oblasti CEF finansira:
 - izgradnju, osposobljavanje i opremanje zdravstvenih ustanova i infrastrukture (bolnice, sanatorijumi, starački domovi);
 - osnovnu infrastrukturu u tim ustanovama, uključujući snabdevanje vodom, kanalizaciju, sisteme za prečišćavanje otpadnih voda, snabdevanje električnom energijom i gasom.

Od 1987. CEF je odobrio blizu 200 miliona ekija za projekte u zdravstvu. U Turskoj je, u projektu izgradnje dela medicinskog fakulteta za operacije na otvorenom srcu i transplantaciju organa, CEF učestvovao sa 5,5 miliona ekija. U Portugaliji je finansirao izgradnju četiri bolnice, sa 75 miliona ekija, a u Grčkoj izgradnju univerzitetske bolnice sa 600 kreveta, koja će se izgraditi u regionu u kojem nema bolnica u blizini, sa učešćem od 54 miliona ekija.

Korisnik zajma za ove svrhe može da bude privatna ili javna ustanova koju je država priznala. Mora da bude lociran u nerazvijenom području ili seoskoj zoni koja se razvija.

- **Otvaranje radnih mesta u malim i srednjim preduzećima.** CEF podržava dobre projekte koji treba da obezbede otvaranje stalnih ili sezonskih radnih mesta ili održavanje zaposlenosti u malim i srednjim preduzećima lociranim u nerazvijenim oblastima. Takođe učestvuje u finansiranju infrastrukture u industrijskim oblastima, izgradnji sistema za snabdevanje vodom, kanalizacionih sistema i sistema za preradu otpadnih voda, snabdevanje električnom energijom, gasom i komunikacionih mreža.

U ove svrhe CEF je odobrio 650 miliona ekija. U Nemačkoj je CEF učestvovao u finansiranju razvojnih programa za mala i srednja preduzeća, kao i u Italiji (za oblast Emilija Romanja), dok je u Turskoj osposobio više industrijskih rejona za uključivanje u visoko razvijena tržišta (koža i tekstil).

Da bi se kvalifikovala za zajam, preduzeća treba da zadovolje sledeće zahteve:

- da imaju maksimalno 500 zaposlenih;
- da imaju neto osnovna sredstva od 75 miliona ekija maksimum;
- da akcijski kapital koji drže velike korporacije iznosi maksimalno 33%;
- da je kompanija locirana u nerazvijenom regionu, regionu gde se gasi industrija ili u seoskoj zoni koja se razvija.
- Modernizacija sela. CEF finansira projekte koji imaju za cilj obezbeđivanje neophodne infrastrukture u nerazvijenim ruralnim područjima, za obezbeđivanje pijace vode, struje, gasa, izgradnju puteva i irigacionih sistema.

CEF je odobrio oko 1,2 milijarde ekija za modernizaciju sela. U Španiji je odobrio zajmove od 350 miliona ekija za izgradnju i poboljšanje irigacione mreže, rekonstrukciju zemljišta, obnavljanje seoskih puteva i modernizaciju farmi. Na Kipru je CEF učestvovao u proširivanju mreže za distribuciju električne energije u seoskim područjima. Da bi zajam bio odobren projekt mora da bude lociran u nerazvijenom regionu.

Globalno korišćenje zajmovnih programa može da bude odobreno finansijskim institucijama ili drugim posredničkim telima koje prihvati Administrativni savet za finansiranje programa, uključujući veliki broj projekata. Takvi programi mogu da objedinjuju nekoliko korisnika u okviru socijalnih ciljeva CEF. Takva vrsta programa može, npr. da unapredi kreiranje radnih mesta (ako su korisnici mala i srednja preduzeća), javnu izgradnju stanova (za više osoba) ili postepeno razvijanje čiste čovekove okoline ili kanalizacije (kada kredit koristi više gradskih uprava). Tako je, npr. decembra 1995. CEF potpisao program globalnog korišćenja zajma sa Kreditanstaltom (Nemačka) za posredovanje u pozajmljivanju velikom broju malih i srednjih preduzeća. Kod ovih programa zajmova angažovanje CEF ne može da premašuje 10 miliona ekija pojedinačno. Finansiranje ne može da premaši 40% troškova svakog individualnog projekta, kako to predviđaju uslovi CEF.

Projektni ciklus sadrži pet faza: identifikacija, priprema, ispitivanje, praćenje i izvršavanje. Dok projekt ne bude podnet na ocenjivanje CEF, ne

deluje direktno, mada obezbeđuje pomoć za identifikaciju projekata preko svog Odeljenja za razvoj.

Identifikacija i priprema. Zajmovne zahteve podnose zemlje članice bez obzira da li je podnosilac sama zemlja članica ili pravno telo koje je ona prihvatila. Izveštaji o izvodljivosti moraju da sadrže opis društveno-ekonomskih efekata i tehnoloških aspekata projekata i podatke o troškovima planiranih investicija, plan finansiranja, deo finansijskih sredstava traženih od CEF i garancije.

Ispitivanje. U svetlu izveštaja o izvodljivosti i drugih pruženih informacija, generalni sekretar Evropskog saveta daje mišljenje u pogledu prihvatljivosti projekata s političkog i društvenog gledišta, a guverner daje svoje mišljenje o tehničkim i finansijskim aspektima. Zatim on iznosi projekt Administrativnom savetu koji ga odobrava i daje ovlašćenje za finansiranje. Odobreni projekti su uključeni u „Evidenciju projekata koji čekaju finansiranje“. Zajmovi su zatim korišćeni u jednoj ili više rata, zavisno od napretka u radu.

Praćenje pokriva period od prvog korišćenja zajma do završetka relevantnih projekata i uključuje redovnu proveru napretka u radu i korišćenja odobrenog finansiranja. Praćenje takođe uključuje proveru da li se projekt izvršava u skladu sa prvobitno predviđenim planovima. CEF-u mora da bude saopštena svaka promena projekta i u slučaju strukturnih izmena. Administrativnom savetu moraju biti podneti posebni novi zahtevi. Praćenje je sprovedeno preko izveštaja koje korisnici podnose CEF i/ili posetama na licu mesta službenika CEF.

Završetak projekta. Po završetku projekta korisnici moraju da dostave CEF konačne izveštaje u kojima su izneti podaci o rezultatima: o postizanju fizičkih i socijalnih ciljeva, poštovanju rokova i oceni troškova i korišćenju zajmova CEF. Službe CEF organizuju periodične posete na licu mesta za projekte koji su blizu završetka. Sekretarijat radi godišnje izveštaje o politici za organe CEF o socijalnim efektima završenih projekata.

Struktura prijave za zajam

Dokumentacija za prijavu za zajam, pored studije o izvodljivosti projekta, treba da uključuje sledeće podatke o:

1. Zajmoprimcu – o njegovoj poslovnoj aktivnosti, pravnom statusu, ekonomskoj i finansijskoj situaciji;

2. Socijalnim ciljevima i zadacima projekta:

- opis situacije i problema koji traže akciju;
- opis populacionog cilja projekta;
- očekivano socijalno dejstvo;
- dinamika i praćenje očekivanog dejstva.

Ciljevima:

- opis i obim projekta (faze i njihova sadržina);
- kvantifikacija komponenti projekta.

3. Lokaciji:

- regionalni društveno-ekonomski kontekst odnosnog sektora;
- posebni lokalni uslovi za svaki predviđeni cilj, gde je to odgovarajuće;
- motivacija za izbor mesta;
- mape koje označavaju mesto i region.

4. Dinamici:

- radni plan, razbijen po glavnim fazama, ako je to odgovarajuće, sa oznakom nameravanih datuma početka i završetka projekta.

5. Troškovima:

- ocena ukupnih troškova projekta, razbijeno po glavnim budžetskim stavkama, u nacionalnoj valuti;
- oznaka da li finansiranje iz CEF treba da bude izdvojeno kao posebna stavka;
- prosečan trošak po jedinici (za stambenu izgradnju, po krevetu za bolnice itd.).

6. Finansiranju:

- plan finansiranja (CEF i drugi izvori);
- privremeni godišnji plan rashoda;
- ukupan iznos i rok zajma koji se traži od CEF.

7. Garanciji:

- ako garant nije zemlja članica, ekonomske, finansijske i druge informacije moraju biti prezentirane tako da omogućuju ocenu garantomve sposobnosti.

U naročitom slučaju globalnog korišćenja zajmovnih programa, mora bili podneto i sledeće:

- identifikacija projekata koji treba da budu finansirani;
- plan prenosa sredstava finalnim korisnicima;
- uslovi daljeg pozajmljivanja;
- metodi koje koristi zajmoprimac za ocenu individualnih projekata.

Od osnivanja do kraja 1995. u CEF je najviše kredita iskorišćeno za sledeće namene (u milionima ekija)²:

Socijalni smeštaj	2.157,2
Infrastruktura, uključujući turističku	1.380,6
Izbeglice i migranti	1.612,2
Modernizacija poljoprivrede i sl.	1.293,4
Područja pogođena prirodnim katastrofama	922,2

Na ovih pet namena otpada oko 85% od svih kreditnih plasmana CEF.

U 1995. iskorišćeni zajmovi u CEF iznosili su 412 miliona ekija, što je 60% od iznosa korišćenog u 1994. Treba istaći da je CEF u 1993. obrazovao jedan poseban, tzv. vanredni fond, za pretežno humanitarne namene. Iz toga fonda dodeljeni su zajmovi bez kamate i zemljama članicama i nečlanicama. Sredstva se formiraju od poklona zemalja članica, kao i preraspodelom nekorišćenih kredita, a delimično i iz akumuliranih profita CEF. Iz ovog vanrednog fonda Slovenija je 1994. dobila zajam od 1,3 miliona ekija, za uspostavljanje prihvatnih centara za izbeglice iz Bosne i Hercegovine.

Zaključci za SR Jugoslaviju

CEF je nesumnjivo socijalno važna, finansijski jaka i politički uticajna institucija. Uključivanjem brojnih zemalja istočne i srednje Evrope u Evropski savet, značaj i širina delovanja i uticaja CEF svakako će bitno porasti. Saradnja SRJ sa CEF može imati samo pozitivne rezultate, a treba je podići na mnogo viši nivo intenziteta i svestranosti nego što je to bio slučaj sa bivšom SFRJ.

Iako nije članica Evropskog saveta, i pre nego što bi eventualno to postala, za SR Jugoslaviju je celishodno da se priključi CEF. Ranija forma pridruženog člana, što je bio slučaj sa SFRJ, svakako dolazi u obzir.

Bilo bi svrsishodno da se CEF odmah podnesu zahtevi za odobravanje kredita bez kamate, za zbrinjavanje izbeglica koje su prihvaćene na njenoj teritoriji. Slovenija je takav kredit dobila i pre nego što je postala član Evropskog saveta i CEF.

Takođe, bilo bi oportuno podneti zahtev za odobrenje kredita iz tzv. Socijalnog fonda CEF sa kamatom od 1% godišnje. Dolaze u obzir pro-

² Godišnji izveštaj CEF za 1995. godinu.

jekti sa izrazitim socijalnim karakterom, što u sadašnjoj socijalnoj strukturi u SRJ verovatno nije teško naći.

Bilo bi korisno da jugoslovenskim poslovnim bankama budu dostavljene informacije o CEF, a naročito o namenama koje on finansira, o proceduri i uslovima. Banke bi bile pozvane da određenom nadležnom saveznom punktu dostave predloge projekata koji se kandiduju. Za početak, selekciju projekata vršila bi jedna ad hoc reviziona komisija.

Veoma brzo treba raditi na osnivanju i hitnom aktiviranju jedne jugoslovenske razvojne banke koja bi zatim preuzela zadatak celokupnog komuniciranja sa CEF, u ime jugoslovenske Vlade. Projekt i obrazloženje za stvaranje jugoslovenske razvojne banke izradio je Evropski centar za mir i razvoj (ECPD) Univerziteta za mir Ujedinjenih nacija Beograd (sa nacrtom Zakona o tome), u dva elaborata, po ugovoru sa Fondom Federacije za kreditiranje bržeg razvoja nedovoljno razvijenih republika i pokrajina.

Sada aktuelno pitanje privatizacije u SR Jugoslaviji moglo bi, bez prejudiciranja o izboru modela za privatizaciju društvenog sektora privrede, biti povezano sa eventualnim kreditnim sredstvima dobijenim od CEF. Na primer, CEF finansira izgradnju socijalne infrastrukture koja je povezana sa modernizacijom sela. Tu je reč o projektima javne infrastrukture, kao što su dovođenje pitke vode, električne energije ili gasa, izgradnja puteva, irigacija itd. Ovo bi veoma pogodovalo razvoju poljoprivredne proizvodnje (male stočarske ili živinarske farme, proizvodnja i prerada voća i povrća, mlečni proizvodi itd.), uz angažovanje privatnog kapitala individualnih poljoprivrednika ili njihovih zadruga.

Na liniji saradnje sa CEF bilo bi korisno da jugoslovenske banke i Narodna banka Jugoslavije makar jedan simboličan deo svojih deviznih rezervi plasiraju u obveznice ili druge hartije od vrednosti CEF, s obzirom na izvanredan međunarodni bonitet tih hartija na finansijskim tržištima.

Bilo bi od koristi nastojati da se u kadrovsku strukturu CEF, bar u vidu obuke na određeno vreme, prime odgovarajući jugoslovenski profesionalni profili. CEF ima visoko kvalifikovane stručnjake u svojim direkcijama za projekte, za finansiranja i trezor, za studije i za informacione i kontrolne sisteme. U budućnosti, veća ambicija mogla bi biti da CEF prihvata jugoslovenske kadrove u svoje poslovne strukture.

Izvesno je da ova orijentacija može biti stvorena u dosta bliskoj budućnosti, ako se ima u vidu pozitivan sadržaj naše ranije saradnje sa CEF.

Prekid saradnje Evropskog fonda sa SRJ nastao je onoga momenta kad je Fond odbio da realizuje odobrenu petu tranšu kredita, na osnovu zaključenog petogodišnjeg sporazuma. Prekid je nastao sa svim delovima bivše SFRJ.

Jugoslavija je zaključila Sporazum o saradnji sa Fondom 1986. godine³. Sporazumom je predviđeno da „ugovorne strane saraduju na reintegraciji građana SFRJ koji se vraćaju sa privremenog rada u inostranstvu, kao i otklanjanju posledica elementarnih nepogoda“. Sporazumom je utvrđeno „da će Jugoslavija delovati u svojstvu pridruženog člana Fonda“ i da „neće biti pozvana da učestvuje u kapitalu Fonda niti će, prema tome, biti predstavljena u organima Fonda“. Za prve dve godine Sporazumom je predviđeno da Jugoslavija može koristiti kredite Fonda do visine od 35 miliona dolara, a za ostale godine iznos će biti sporazumno naknadno utvrđen. Jugoslavija se obavezala da Fondu izdaje garancije za kredite Fonda koje bude koristila. Sporazum je ratifikovala Skupština SFRJ.

U toku petogodišnjeg perioda Jugoslavija je iskoristila četiri zajma Fonda u iznosu od 70 miliona dolara, kao učešće u kreditiranju izgradnje 110 privrednih objekata, u kojima je zaposleno oko 14.000 radnika. Peti zajam za 1991. godinu, u iznosu od 17,5 miliona dolara, koji je bio odobren, Fond je otkazao sa obrazloženjem: „realizacija V zajma je otkazana sve dok saradnja između evropskih institucija i jugoslovenskih vlasti ponovo ne bude uspostavljena“.

Od iskorišćenih 70 miliona dolara zajma Fonda na korisnike iz SR Jugoslavije otpada 44% ili 30,8 miliona dolara. Učešće potencijalnih korisnika kredita iz SRJ u okviru otkazane pete tranše zajma iznosi 45% ili 7,8 miliona dolara.

U kontaktima jugoslovenske strane sa Fondom je preliminarno bila pokrenuta inicijativa za produženje važenja Sporazuma o saradnji i može se reći da su jedna i druga strana računale da će do toga doći, ali poznati događaji su to onemogućili.

Odmah posle otcepljenja iz SFRJ Slovenija i Hrvatska su pokušale da nastave saradnju sa Fondom nezavisno od drugih republika bivše SFRJ, sa čime se Fond duže vreme nije slagao. Međutim, pre izvesnog vremena Slovenija je postala punopravni član Fonda, što joj je omogućilo na-

³ Sporazum o saradnji je zaključen između Saveznog izvršnog veća Skupštine SFRJ i Fonda za reintegraciju Evropskog saveta 15. januara 1986. godine. Sporazum je zaključen sa rokom trajanja od pet godina (istekao je 1991. godine).

stavak saradnje sa tom organizacijom. Nedostaju informacije o tretmanu drugih otcepljenih republika u Fondu i eventualne saradnje sa njima. Suspenzijom sankcija protiv SR Jugoslavije stečeni su uslovi da saradnja sa Fondom bude nastavljena.

Realno je pretpostaviti da će SR Jugoslavija kao naslednik bivše SFRJ pokrenuti pitanje produženja Sporazuma o saradnji sa Fondom. Na osnovu ranijeg Sporazuma ne bi trebalo da postoje smetnje da bude iskorišćen deo V tranše zajma koji je odobren 1991. godine. Međutim, razvoj daljih odnosa SRJ sa Fondom pretpostavlja prethodno regulisanje odnosa proisteklih iz ranije saradnje tj plasmana Fonda koji su zamrznuti, a za koje je izdala garancije SFRJ. S obzirom da je Fond nastavio saradnju sa nekim otcepljenim republikama iz bivše SFRJ, rešenje nasleđenih odnosa je postalo složenije.

Dalja saradnja Jugoslavije sa Fondom je pretpostavka od koje treba poći kao povoljnom dopunskom izvoru sredstava za finansiranje povećanja zaposlenosti. Zbog toga se nameće kao imperativ zaključenje sporazuma o daljoj saradnji Jugoslavije sa Fondom.

Dužnik za plasmane Evropskog fonda na području bivše SFRJ je Fond za finansiranje povećanja zaposlenosti, što znači da Evropski fond ne može nasleđene i nove odnose sa državama na području bivše SFRJ rešavati samostalno bez određenih posledica na već postojeće ugovorne odnose.

Sve do prekida saradnje Fond za finansiranje povećanja zaposlenosti uredno je izvršavao svoje obaveze prema Evropskom fondu. Uvođenjem sankcija protiv SRJ i formalno su nestale mogućnosti za poslovanje Fonda sa svojim partnerima u inostranstvu i za izvršenje obaveza prema njemu od strane ranijih krajnjih korisnika kredita. Programske pretpostavke dužnika za deviznu otplatu kredita zasnivale su se na punom korišćenju kapaciteta i na iznosu koji je sankcijama onemogućen. U nastalim okolnostima posebno se postavlja pitanje kamate na plasmane koji nisu mogli biti aktivirani zbog sankcija.

Kao što je već istaknuto, potraživanje Evropskog fonda je garantovala SFRJ posebnim zakonima, koje je donela skupština SFRJ. Fond za finansiranje povećanja zaposlenosti je određen da realizuje Sporazum zaključen između SFRJ i Evropskog fonda i na njega se odnose izdate garancije koje nisu prenosive na druge subjekte.

U interesu je SRJ i Evropskog fonda da otvorena pitanja iz dosadašnje saradnje budu rešena na zadovoljavajući način jedne i druge strane. To je istovremeno pretpostavka za njihovu dalju uspešnu saradnju.

Veoma je važno pitanje na koji način će ona biti ostvarivana tj. da li će SRJ pristupiti Evropskom fondu kao član ili će saradnja biti produžena na isti način, kao ranije između Fonda i SFRJ. No, bez obzira na to, nužnost intenziviranja procesa reintegracije radnika iz Jugoslavije sa privremenog rada u razvijenim zemljama zapadne Evrope – članicama i osnivačima Fonda nameće potrebu da saradnja bude proširena na veći broj projekata u čijem finansiranju treba da učestvuju sredstva Fonda i poveća iznos potrebnih sredstava. Povratak izbeglica je dodatni faktor koji takvu pretpostavku potvrđuje.

U ovome momentu nije poznato da li je Nemačka produžila važenje zaključenog Sporazuma sa SFRJ u odnosima sa otopljenim republikama. U tome pogledu, u formalno-pravnom značenju, važe isti principi u odnosima sa SRJ, kao što su odnosi sa Evropskim fondom. Postoji obostrani interes Nemačke i SRJ da započeta saradnja bude nastavljena. Jer, kao što se iz datih podataka može videti, broj radnika iz SRJ na privremenom radu u Nemačkoj u odnosu na ukupan broj radnika sa prostora bivše SFRJ je znatno veći od broja radnika iz bilo koje druge novoosnovane države ili njih nekoliko zajedno na prostoru bivše SFRJ.

Najzad, treba istaći da je realno očekivati da bilateralnu saradnju u ovoj oblasti SRJ razvija i sa drugim razvijenim zemljama zapadne Evrope, a naročito sa onim u kojima se, posle Nemačke, nalazi veći broj radnika na privremenom radu iz SRJ, kao što su Francuska, zemlje Beneluksa i Skandinavije.

Ističemo da je u aktu o osnivanju Fonda za socijalni razvoj Saveta Evrope predviđeno da Fond svojom kreditnom politikom, osim podrške reintegraciji radnika sa privremenog rada u inostranstvu, daje i podršku zemljama koje se sukobljavaju sa problemom izbeglica. Četvorogodišnji rat na prostorima bivše SFRJ i druge teškoće uslovile su nagli porast izbeglica sa ovog prostora, pretežno u zemljama zapadne Evrope. Sa tim problemom ozbiljno se suočila i SR Jugoslavija u kojoj se nalazi više stotina hiljada izbeglica.

Uspešno savlađivanje teškoća sa kojima se sukobljava SRJ u rešavanju problema izbeglica podrazumeva njenu aktivnu saradnju sa međunarodnom zajednicom i drugim zemljama. Jedno od najvažnijih pitanja je obez-

beđenje nedostajućih sredstava za sprovođenje programa uspešne sanacije problema izbeglica.

Mada se problem reintegracije radnika sa privremenog rada u inostranstvu ne može direktno povezati sa rešavanjem problema izbeglica, već sada treba imati u vidu potrebu za efikasnim organizovanjem u SRJ da se omogući maksimalno korišćenje inostranih izvora sredstava za saniranje problema izbeglica. Jačanje položaja i uloge Fonda za finansiranje povećanja zaposlenosti je jedna od mera koju treba preduzeti u tom smeru. Ovakav zaključak se nameće zbog činjenice što Fond već saraduje sa određenim organizacijama u inostranstvu i nacionalnim agencijama preko kojih će biti obezbeđen transfer većeg dela inostranih sredstava za rešenje problema izbeglica. Naravno, to je samo jedna u nizu mera i u sklopu složenog programa aktivnosti za savladavanje ovog akutnog problema.

II. POVEĆANJE ZAPOSLENOSTI KAO BITNA PRETPOSTAVKA USPEŠNOG RAZVOJA ZEMLJE

U okviru strategije dugoročnog razvoja Jugoslavije jedan od prioriteta je svakako povećanje zaposlenosti. Otvaranje novih radnih mesta i smanjenje nezaposlenosti nije samo potreba ublažavanja naraslih socijalnih problema već značajan činilac neophodnih strukturnih promena i pretpostavka za smanjenje razlika u regionalnom razvoju.

Visoke stope rasta društvenog proizvoda, naročito u određenim vremenskim periodima, u čemu su vidnu ulogu imala ostvarena investiciona ulaganja, doprinele su brzom povećanju zaposlenosti u zemlji i nastanku krupnih strukturnih promena u društvu kao celini. Međutim, nasuprot ostvarenim pozitivnim promenama, učešće nezaposlenog i nedovoljno zaposlenog dela aktivnog stanovništva u ukupnom stanovništvu u zemlji, predstavljalo je i danas predstavlja jedan od osnovnih problema sa kojima se srećemo i koji prouzrokuje brojne ekonomske i socijalne posledice. Ovi problemi su naročito naglašeni u nekoliko najnovijih godina, zbog uvođenja sankcija protiv SRJ, kao i ratnog okruženja.

U nedostatku radnih mesta i nemogućnosti zapošljavanja u zemlji u odnosu na rastuće potrebe, sredinom sedamdesetih godina, intenziviran je proces odlaska radnika na privremeni rad u inostranstvo. Prema neažurnim podacima, iz SR Jugoslavije se na privremenom radu u inostranstvu nalazi nekoliko stotina hiljada radnika.

Dejstvom sankcija i ratnog okruženja, a naročito zbog velikog broja izbeglica, u razdoblju 1991–1995. godine, problem nezaposlenosti se još više zaoštrio, jer su proizvodni i drugi kapaciteti samo delimično zaposleni. Realno je očekivati da će suspenzijom (ukidanjem) sankcija takvo stanje biti popravljeno, ali je izvesno da to nije moguće ostvariti u kraćem vremenskom periodu. Ovo tim pre što postojeći industrijski i drugi kapaciteti zahtevaju neophodne tehničko-tehnološke rekonstrukcije.

Prosečna cena radnog mesta zavisi od niza činilaca, među kojima su najvažniji struktura delatnosti u koje se ulažu sredstva, vreme potrebno za aktiviranje uložениh sredstava, tehničko-tehnološka opremljenost, učešće

živog rada u stvaranju novih proizvoda itd. Može se reći da je daleko iza nas vreme kad su u izboru delatnosti, kako u ulaganjima tako i u uslovi- ma privređivanja, imale prioritet radno intenzivne delatnosti nezavisno od realnih uslova za njihovo uspešno uključivanje u konkurenciju na tržištu. Prema ceni radnih mesta još uvek prednost imaju neke uslužne delatnosti i manji proizvodni i uslužni kapaciteti.

Povećanje zaposlenosti zavisi od ukupnog razvoja zemlje i pre svega od obima i strukture uloženi sredstava za razvoj proizvodnih snaga. Ako u određenim etapama razvoja pretežu ulaganja u razvoj osnovne infrastruk- ture i kapaciteta u primarnim delatnostima, u odnosu na ulaganja u radno intenzivne grane, dolazi do nesrazmere između obima uloženi sredstava i stope rasta zaposlenosti. Taj nesklad je naročito izražen u manje razvi- jenim područjima. Zbog toga je nužno da u razvoju tih područja imaju prioritet ulaganja u privrednu strukturu koja povoljnije utiče na dinamiku i stopu rasta zaposlenosti, ali pod uslovom da time ne budu dovedena u pitanje konkurentna sposobnost na tržištu i mogućnost daljeg razvoja.

Pored velikog broja ljudi u zemlji koji traže zaposlenje, problem nezapo- slenosti je još više izražen u područjima u kojima raste broj povratnika sa privremenog rada u inostranstvu. Broj povratnika koji vlastitim ulaga- njima obezbeđuju radna mesta za svoje zaposlenje i zaposlenje članova njihovih domaćinstava je još uvek ograničen.

Pored sredstava banaka i preduzeća i drugih sredstava namenjenih za raz- voj, u finansiranju povećanja zaposlenosti učestvuju namenska sredstva i fondovi. Pod namenskim sredstvima podrazumevaju se sredstva organiza- cija za zapošljavanje, namenska štednja građana, pre svega radnika na pri- vremenom radu u inostranstvu, i sredstva Fonda za finansiranje povećanja zaposlenosti u privredno nedovoljno razvijenim i izrazito emigracionim područjima Jugoslavije.

Bez obzira na ostvarene pozitivne rezultate, angažovana sredstva za fi- nansiranje povećanja zaposlenosti daleko zaostaju za stvarnim potreba- ma. To se može reći i za sredstva iz inostranstva koja su namenjena za otvaranje radnih mesta za povratnike sa privremenog rada u inostranstvu. Angažovana sredstva iz inostranstva za finansiranje povećanja zaposlenosti u zemlji, u odnosu na procenjeni obim štednje naših radnika u zemljama u kojima se nalaze na privremenom radu, predstavljaju simboličan iznos.

Za definisanje buduće politike u ovoj oblasti nužno je imati u vidu dosa- dašnja iskustva i ostvarene rezultate, uključujući prikupljanje i korišćenje

namenskih sredstava za finansiranje povećanja zaposlenosti, pre svega iz inostranstva.

Mada su činjeni pokušaji da se uspostavi bilateralna saradnja sa većim brojem zemalja, u cilju obezbeđenja namenskih sredstava za finansiranje povećanja zaposlenosti, naročito sa zemljama u kojima se nalaze na privremenom radu radnici iz Jugoslavije, konkretni rezultati su ostvareni jedino u odnosima sa Holandijom i Nemačkom.

Saradnja sa Holandijom započela je početkom 1977. godine. Na inicijativu Vlade Holandije, januara 1977. godine, zaključen je Sporazum sa Vladom SFRJ o „tehničkoj saradnji“ tj. o stvaranju uslova za povećanje zaposlenosti u privredno nedovoljno razvijenim područjima Jugoslavije. Tim Sporazumom stvorena je mogućnost da Jugoslavija koristi u Holandiji, bespovratno ili u vidu povoljnih kredita, finansijska sredstva za povećanje zaposlenosti u nedovoljno razvijenim i izrazito emigracionim područjima Jugoslavije.

Potpisivanjem Sporazuma Vlada Holandije je odobrila Jugoslaviji 6 miliona guldena bez obaveze vraćanja, kao učešće u kreditiranju izgradnje dva objekta, a godinu dana kasnije odobren je dugoročni zajam pod povoljnim uslovima (rok otplate 30 godina, „grace“ period 8 godina i sa kamatnom stopom 6,75% godišnje), kao učešće za izgradnju još jednog objekta.

Krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina kandidovano je još nekoliko projekata za učešće kredita iz Holandije, ali do realizacije nije došlo, jer po mišljenju Holandske kompanije za finansiranje zemalja u razvoju (FMO) predloženi objekti nisu ispunjavali uslove.

Posle višegodišnjih pregovora, 28. aprila 1989. godine, zaključen je Sporazum između Saveznog izvršnog veća i Vlade Nemačke o saradnji u oblasti profesionalne reintegracije građana Jugoslavije koji se nalaze na privremenom radu u Nemačkoj. Sličan sporazum Vlada Nemačke je zaključila sa Turskom znatno ranije i Turska je po tom osnovu iskoristila kredite od nekoliko stotina miliona DEM.

Zaključenim Sporazumom Vlada Nemačke je kao „pilot projekat“ odobrila Jugoslaviji kredit u iznosu od DEM 2,5 miliona i DEM 0,5 miliona bespovratno, kako bi bila omogućena uspešnija izrada projekata koji će biti kreditirani iz sredstava Nemačke. Odobreni kredit je dat pod vrlo povoljnim uslovima (rok otplate 30 godina, uključujući period početka 10 godina i sa kamatnom stopom od 2% godišnje).

Iz ovih sredstava finansirano je učešće u realizaciji 23 projekta čiji su nosioci povratnici iz inostranstva i u kojima je predviđeno otvaranje radnih mesta za 143 radnika.

Neposredno pre dezintegracije SFRJ, Nemačka je odobrila Jugoslaviji novi kredit u visini od DEM 10 miliona, ali njegovo korišćenje nije započeto, zbog sankcija protiv SRJ.

Mada su rezultati bilateralne saradnje sa drugim zemljama u ovoj oblasti bili simbolični, oni upućuju na zaključak da su mogućnosti koje ona pruža znatno veće. Takav zaključak se ne odnosi samo na Holandiju i Nemačku, već na veći broj zemalja, pre svega zapadne Evrope u kojima se nalazi na privremenom radu veći broj jugoslovenskih radnika, a sada i veliki broj izbeglica usled rata na području bivše SFRJ.

Holandija je Jugoslaviji usmerila deo sredstava namenjenih za pomoć zemljama u razvoju, koja su formirana saglasno obavezi koju su razvijene zemlje preuzele u OUN po kojoj su dužne da odvoje i usmere u ove namene deo svoga nacionalnog dohotka.

Pomoć razvijenih zemalja za reintegraciju radnika na privremenom radu u tim zemljama ima veoma krupan politički i ekonomski značaj, jer se one na taj način oslobađaju velikog broja obaveza prema tim radnicima i članovima njihovih porodica. S druge strane, Nemačka i zemlje koje će slediti njen primer ne izdvajaju za ovu vrstu „pomoći“ svoja, već sredstva radnika o kojima je reč. To potvrđuje aproksimativna računica po kojoj štednja jugoslovenskih radnika u tim zemljama iznosi oko 8 milijardi dolara ili znatno više od ukupne devizne štednje u Jugoslaviji.⁴

Zbog ratnog okruženja i drugih uzroka, deo devizne štednje radnika na privremenom radu u inostranstvu koji se nalazio na računima u domaćim bankama je za određeno vreme zamrznut. Zbog toga je bitno smanjen iznos deviznih doznaka tih radnika, a štednja u domaćim bankama je skoro u celini likvidirana. Samim tim znatno se povećao iznos njihove štednje u bankama zemalja u kojima su zaposleni. Koliko to povećanje iznosi teško je proceniti, ali je realno pretpostaviti da je iznos njihovih štednih uloga, u poređenju sa 1988. godinom, znatno porastao. Pri tome treba uzeti u obzir i činjenicu da je broj punoletnih članova radničkih porodica u inostranstvu u porastu, a samim tim i prihodi koje oni ostvaruju.

⁴ Prema aproksimativnom računu štednja jugoslovenskih radnika na privremenom radu u inostranstvu 1988. godine, iznosila je oko 20 milijardi dolara. Ako se ima u vidu da je učešće radnika iz SRJ oko 40%, procena je približna realnom stanju.

Započeti proces reintegracije radnika sa privremenog rada u inostranstvu, koji je usled ratnog okruženja zaustavljen duže vreme biće postepeno nastavljen. To je realno očekivati u narednim godinama iz istih razloga zbog kojih je taj proces nastao. Pre svega treba imati u vidu da je bitno promenjena starosna struktura radnika, da je jedan broj već investirao znatna sredstva u zgrade i objekte na svome posedu u zemlji, proces transformacije vlasničke strukture tome pogoduje i najzad realno je očekivati da će zemlje u kojima privremeno borave i rade podsticati taj proces.

Iz dosadašnjeg iskustva, mada takvi primeri nisu masovni, povratnici iz inostranstva investirajući doprinose, pored svoga zaposlenja, otvaranju većeg broja radnih mesta na koja se zapošljavaju prvenstveno članovi njihovih širih porodica, ali i drugi.

Suspenzijom sankcija međunarodne zajednice protiv SR Jugoslavije nastaju uslovi da se bilateralna saradnja sa drugim zemljama u finansiranju povećanja zaposlenosti nastavi i intenzivira. Zbog toga je već sada nužno da budu preduzete mere kojima se to postiže. U prvom redu radi se o zemljama sa kojima je takva saradnja ranije započeta, ali i sa drugima. Svakako, poseban značaj ima saradnja sa međunarodnim organizacijama.

Nema sumnje, naime, da je korišćenje kredita međunarodnih finansijskih organizacija, pre svega Svetske i regionalnih banaka, doprinelo ukupnom razvoju zemlje, a time i zaposlenosti. Međutim, jedina međunarodna organizacija koja odobrava kredite za povećanje zaposlenosti je Fond za socijalni razvoj Saveta Evrope sa kojim je Jugoslavija saradivala do uvođenja sankcija protiv SR Jugoslavije. Neke otcepljene republike iz bivše SFRJ su nastavile saradnju sa Evropskim fondom. Posle suspenzije sankcija realno je očekivati da i SR Jugoslavija nastavi saradnju sa ovom po mnogo čemu specifičnom finansijskom organizacijom. Nedavni preliminarni kontakti između Fonda i jugoslovenske strane to potvrđuju.

III. REINTEGRACIJA RADNIKA NA RADU U ZEMLJAMA ZAPADNE EVROPE

Glavna obeležja problema

Od početka sedamdesetih godina ostvarena je najintenzivnija migracija radne snage, pre svega, iz zemalja u razvoju u najrazvijenije zemlje zapadne Evrope. Nije zanemarljiv broj radnika i stručnjaka koji su u isto vreme iz Evrope otišli na rad u prekomorske zemlje, naročito u SAD i Kanadu.

Većina privremeno zaposlenih radnika nalazi se u zemljama zapadne Evrope, u prvom redu u Nemačkoj, zatim Francuskoj, Skandinavskim zemljama i zemljama Beneluksa. Privremeno zaposleni radnici u tim zemljama pretežno potiču iz Turske, Španije, Portugala, Grčke i Italije. Nije zanemarljiv broj radnika i iz istočno-evropskih zemalja. Migracija radnika iz bivše SFRJ u zapadnoevropske zemlje započela je još početkom druge polovine šezdesetih godina, da bi se intenzivirala sedamdesetih godina.

Prema broju radnika na privremenom radu u inostranstvu, među evropskim zemljama bivša SFR Jugoslavija se nalazila u samom vrhu, što se i danas može reći i za SR Jugoslaviju i otcepljene republike iz bivše SFRJ. Najveći je broj radnika na privremenom radu u inostranstvu iz privredno manje razvijenih područja SR Jugoslavije, BiH, Makedonije, ali i iz Hrvatske (zapadna Hercegovina i Srpska Krajina).⁵

⁵ Prema popisu stanovništva iz 1981. godine dostignuti najveći broj radnika na privremenom radu u inostranstvu koji je ostvaren 1973. godine od 1.000.035 radnika smanjen je u 1981. na 884.974 radnika, a prema podacima Saveznog biroa za zapošljavanje broj radnika u inostranstvu 1985. iznosio je 710.000 za SFRJ. S obzirom na izvršene promene u poslednjoj deceniji može se pretpostaviti da je ovaj broj zaatno veći sa prostora bivše SFRJ. Prosečno učešće radnika na privremenom radu u inostranstvu u odnosu na aktivno stanovništvo 1981. godine u bivšoj SFRJ iznosilo je 6,68%. Četvrtina opština iz SRJ se nalazi iznad tog proseka. U nekim opštinama broj radnika na privremenom radu u inostranstvu u odnosu na aktivno stanovništvo iznosi više od 20% (Despotovac, Kladovo, Malo Crniće, Petrovac, Svilajnac, Žabari, Veliko Gradište, Plav; iz Svilajнца ovo učešće iznosi više od 30%).

U početku su boravak u zemljama u kojima su radili imali samo zaposleni radnici. Kasnije, međutim, povećan je broj radnika koji su u zemlje njihovog zaposlenja preselili i svoje porodice.

Istekom perioda od skoro tri decenije broj stranih radnika i članova njihovih porodica, pre svega u zemljama zapadne Evrope, povećan je za više puta u odnosu na kraj šezdesetih i ranih sedamdesetih godina. Nije mali broj onih koji su stekli penzije u tim zemljama. Brojni članovi njihovih porodica koji su rođeni ili odrasli u tim zemljama su danas aktivno sposobni – punoletni građani u zemljama u kojima su se njihovi roditelji privremeno zaposlili. Posledice takvih kretanja su višestruke, kako u odnosu na položaj radnika na privremenom radu u razvijenim zemljama, tako i na zemlje njihovog privremenog boravka i zaposlenja.

Problemi sa kojima su se sukobile razvijene zemlje zapadne Evrope, a koji se odnose na posledice boravka stranih radnika su predmet višegodišnje pažnje Evropske zajednice. Pre nekoliko godina uvedene su oštre restrikcije daljeg prijema stranih radnika u zemljama Zajednice. Mada su problemi raznovrsniji i složeniji, prisustvo većeg broja stranih radnika i članova njihovih porodica u tim zemljama razmatra se kao problem prenaseljenosti. Zbog toga se preduzimaju mere za njihovu reintegraciju u zemlje odakle potiču.

Osim udruženih napora zemalja članica Evropske zajednice, pojedine zemlje zapadne Evrope imaju sopstvene programe čiji je cilj da podstiču i stimulišu proces reintegracije radnika i članova njihovih porodica u zemlje gde imaju stalni boravak. U tome prednjače Nemačka i još neke zemlje. Međutim, uprkos preduzetim merama, ostvareni rezultati su veoma skromni. Još uvek je znatno veći pritisak radnika iz drugih zemalja koji traže zaposlenje u poređenju sa brojem radnika-povratnika u zemlje njihovog porekla. Razloga za takav trend ima više. Neki se posebno mogu izdvojiti.

Pre svega treba uzeti u obzir krupne društveno-ekonomske promene u istočno-evropskim zemljama do kojih je došlo u nekoliko poslednjih godina, a koje su rezultirale, između ostaloga, naglim povećanjem nezaposlenosti. Drugi razlog su nedovoljni stimulansi da bi započeti proces reintegracije dobio u širini i intenzitetu. Obim sredstava koji je izdvojen kao podrška reintegraciji u razvijenim zemljama i od strane Evropskog fonda nije prekoračio simbolične iznose, a uslovi kreditiranja projekata iz dela tih sredstava nisu dovoljno stimulativni. Nema sumnje da je najveći nedostatak preduzetih mera opredeljenje da je reintegracija radnika i njihovih porodica pitanje o kojem osnovnu brigu treba da preduzmu zemlje

njihovog porekla. U tom pogledu pristup Nemačke je nešto fleksibilniji, ali daleko od zadovoljavajućeg.

Bilo bi logično očekivati da sredstva štednje radnika u zemljama u kojima privremeno žive i rade, ali i druga sredstva koja njima pripadaju budu u funkciji njihove reintegracije u domovinu. Po svim dosadašnjim procesima iznos tih sredstava jugoslovenskih radnika na radu u inostranstvu daleko prevazilazi ukupan dug SRJ u inostranstvu i druge izvore za kreditiranje projekata kojim se otvaraju nova radna mesta, uključujući i radna mesta za povratnike iz inostranstva.⁶

Pre sankcija uvedenih od strane međunarodne zajednice protiv SRJ iznos deviznih doznaka i štednje rezidenata bio je dostigao oko 50% procenjenog iznosa ukupne štednje radnika iz SFRJ u inostranim bankama, što znači da je u SRJ iznosio oko 3,5 mrd dolara.⁷

Nije velik broj radnika poreklom iz SRJ koji se vratio u zemlju sa ukupnim sredstvima štednje koju je ostvario u zemlji svoga zaposlenja. U takvim slučajevima radnici su svoju štednju, pretežnim delom, investirali u svoja domaćinstva u zemlji, proširenje stambenog prostora, nabavku trajnih potrošnih dobara, mehanizacije za poljoprivredu i izgradnju proizvodnih i drugih kapaciteta sa odgovarajućim brojem radnih mesta. Ali, već duže vreme takvi primeri su usamljeni.

Devizne doznake i štednja radnika u domaćim bankama u razdoblju od 1971. do 1989. godine bili su značajna stavka deviznog bilansa zemlje. Neto devizni priliv od doznaka radnika, u odnosu na trgovinski deficit u platnom bilansu učestvovala je 1971/75 – 45,3%, 1976/80 = 32,1%, 1981/85 – 50%, i 1986 – 45% ili u razdoblju 1971–1986. godine oko 42%. U razdoblju 1977–1983. godine devizni bruto prihodi SFRJ od doznaka, u odnosu na devizni prihod od izvoza iznosili su 43,22%. U isto vreme taj odnos je bio u Grčkoj 26,38%, Turskoj 45,09%, a u Portugalu čak 58,08%.⁸

Ako se uporedi iznos investicija iz Evropskog fonda, Nemačke i Holandije u projekte za povećanje zaposlenosti sa iznosima devizne štednje jugoslo-

⁶ Prema podacima Udruženja banaka Jugoslavije 1983. godine, iznos štednje radnika na privremenom radu iz SFRJ u inostranstvu iznosio je preko 20 milijardi dolara. Srazmerno broju radnika iz SRJ u ukupnom broju radnika iz SFRJ devizna štednja radnika iz SRJ u inostranstvu, prema tome računu iznosi oko 7 mrd dolara ili 37%.

⁷ Isto.

⁸ Bilteni Narodne banke Jugoslavije 1972–1978. godine.

venskih radnika u zemljama njihovog zaposlenja vidi se da je to zanemarljiv iznos koji ne prelazi 2% tih sredstava.

Uvođenjem sankcija protiv SRJ, pored obustavljanja saradnje inostranstva na programu reintegracije radnika, nastali su i drugi krupni poremećaji koji su, može se reći, potpuno zaustavili ovaj proces. Zbog porasta nezaposlenosti kod nas radnici koji su nameravali da se vrate u zemlju odustali su od takve namere. Nisu usamljeni slučajevi da su i povratnici sa rada u inostranstvu ponovo otišli na rad u svoja ranija mesta zaposlenja ili druga. Obustavljene su uplate radničkih doznaka posredstvom poslovnih banaka, a usled velike razlike između zvaničnog i „divljeg“ kursa dinara konverzija deviza u dinare vršena je kanalima sive ekonomije. Iz poznatih razloga koji su uticali na kolaps štednje stanovništva u SRJ u bankama i nemogućnosti naplate potraživanja od banaka po osnovu ranije devizne štednje radnici i iseljenici su prestali da štede u domaćim bankama. U sadašnjim uslovima nema izgleda da se postojeće stanje popravi u skorijoj budućnosti.

S obzirom na takve okolnosti, s pravom se postavlja pitanje kakvi su izgledi da započeti proces reintegracije radnika iz inostranstva bude nastavljen. Ovo pitanje se postavlja utoliko pre što je taj proces u zemljama kao što su Turska, Španija, Portugal, Italija i Grčka postao značajan činilac saradnje u okvirima Evropske zajednice. S druge strane, ekonomska kriza u zemljama tranzicije i rat na prostorima bivše SFRJ usloveli su pojavu velikog broja novih izbeglica koje su se naselile pretežno u razvijenim zemljama zapadne Evrope.

Prema podacima Komesarijata za izbeglice OUN, samo u Nemačkoj iz bivše SFRJ nalazi se oko sedam stotina hiljada izbeglica. U Evropi i drugim zemljama značajan je broj izbeglica sa područja SR Jugoslavije. Problem njihovog povratka može biti uspešno prevaziđen samo uz podršku međunarodne zajednice i zemalja u kojima se nalaze.

Očigledno je da su se razvijene zemlje Evrope, pored nastojanja da intenziviraju proces reintegracije radnika iz drugih zemalja, srele sa problemom izbeglica koji je trenutno akutniji. No, bez obzira na to može se pretpostaviti da će zapadna Evropa nastaviti započetu saradnju na području bivše SFRJ za reintegraciju radnika koji se nalaze na privremenom radu u tim zemljama posredstvom Evropskog fonda i u neposrednoj saradnji sa pojedinim zemljama. To podrazumeva neophodnost rešenja problema nastalih prekidom saradnje početkom devedesetih godina, a zatim fundiranjem osnova za buduću saradnju i zaključivanjem konkretnih aranžmana.

Opšte karakteristike tržišta rada u Jugoslaviji

Povratak i reintegracija radnika zaposlenih u inostranstvu (ili kako je to nomenklaturno označeno: radnici na privremenom radu u inostranstvu) bio je aktuelan i u ranijoj Jugoslaviji, jer je broj radnika u inostranstvu veoma velik, pa bi u slučaju njihovog povratka to bio dodatni pritisak na tržište rada u zemlji, koje je uvek bilo karakteristično po daleko većoj tražnji za radom u poređenju sa ponudom radnih mesta. Delimično taj problem može biti ublažen zato što oni raspolažu velikim uštedama. Ne postoji sigurniji izvor informacija o visini tih ušteđevina, ali sve procene govore da se radi o velikim iznosima (osobito u poređenju sa sadašnjim nivoom ekonomskog stvaranja u zemlji – nacionalnim dohotkom).⁹ Naravno, interes zemlje za povratak radnika iz inostranstva je širi nacionalni interes.

Bilo je mnogo inicijativa da bude podstaknut povratak radnika sa rada u inostranstvu i da budu korišćena njihova znanja, kao i njihove ušteđevine za razvoj u zemlji. No, sav efekat takvih inicijativa sveden je uglavnom na jači priliv deviznih sredstava u zemlju i privlačenje devizne štednje radnika u domaće banke. U periodu 1980–1990. godine priliv deviznih sredstava u ranijoj Jugoslaviji po osnovu doznaka i devizne štednje iznosio je 53,7 milijardi US dolara. No, istovremeno je ostvaren i odliv efektivne sa računa građana u iznosu od 37,2 milijarde US dolara. Devizni neto efekat je iznosio 16,5 milijardi dolara. U periodu 1990–1993. u SR Jugoslaviju je priliv deviznih doznaka iznosio 6,7 milijardi dolara. No, ocenjuje se da je stvarni iznos deviznog priliva u zemlji od radnika na radu u inostranstvu bio veći za oko 50%, jer dobar deo deviznog priliva je ostvaren u efektivnoj valuti. Tako se priliv deviznih sredstava iz inostranstva za pomenute tri godine može računati da iznosi oko 10 milijardi US dolara. To je gotovo ravno sadašnjem godišnjem dohotku Jugoslavije.¹⁰

Ulaganja radnika iz inostranstva, uključujući i povratnike, izostala su i izostao je proces reintegracije radnika koji rade u inostranstvu. Razlozi leže u sledećem:

Privredni i društveno politički sistem u ranijoj Jugoslaviji bio je zasnovan na društvenoj svojini. U takvoj situaciji interes radnika u inostranstvu za

⁹ Procenjuje se da to može biti oko 7 do 8 milijardi dolara. Kao osnova za takvu procenu služe podaci o ušteđevinama jugoslovenskih radnika na radu u inostranstvu u ranijoj Jugoslaviji.

¹⁰ Analitičke osnove za utvrđivanje politike SR Jugoslavije u oblasti spoljnih migracija, Savezno Ministarstvo za rad, zdravstvo i socijalnu politiku, Beograd, 1995, str. 119, 120.

ulaganje u tako ekonomski zasnovanu privredu bio je mali. Sve se svelo na takozvanu „kupovinu radnih mesta“, što nije moglo ozbiljnije da privuče povratak radnika iz inostranstva.

- a) Privatni sektor je imao velika ograničenja, koja su se odnosila, između ostalog, na ograničenje broja zaposlenih (što je ukinuto tek polovinom osamdesetih godina). Privatni sektor se u stvari tretirao kao „rad na vlastitim sredstvima za proizvodnju“. Takozvane ugovorne organizacije udruženog rada trebalo je da budu neki kompromis između privatnog sektora i društvenog, bilo je nekih ulaganja, ali ona nisu imala neki veći značaj za razvoj. Uz to, poreski sistem je bio veoma nestimulativan za privatni sektor (po visini oporezivanja i visokim stopama).
- b) Inflacija i finansijska nesigurnost je bila vremenom sve veća. Propisi su se menjali i privatnici nisu bili sigurni za uložena sredstva. Zato je orijentacija i bila da se ulaže što više u sektore u kojima se uloženi novac može relativno brzo vratiti. Dogodilo se ne malom broju povratnika da su se vratili u inostranstvo i napustili započelo poslovanje u zemlji.

U devedesetim godinama nastali su krupni poremećaji i dogodile su se značajne promene, a naročito:

- a) Dogodila se dezintegracija SFR Jugoslavije i razarajući rat na dobrom delu njenog prostora. U takvim uslovima reintegracija povratnika se nije mogla ni očekivati. Iako SR Jugoslavija nije bila u ratu, njena privreda je doživela veoma težak nazadak. Uvedene su međunarodne sankcije. Sistem je proklamovao jednakost svih oblika svojine. Međutim, čak u takvom pristupu svim sektorima svojine, realni sistemski uslovi poslovanja ostali su nepovoljni za privatni sektor i nedovoljno privlačni.
- b) Privredni sistem nije izgrađen, tranzicija u privredi je zastala, šira privatizacija je izostala. Preko privatizacije nije formiran i u privredu uloženi novi realni, sveži kapital. Položaj SRJ u međunarodnoj zajednici, a naročito njen status u nekim međunarodnim organizacijama od značaja za saradnju u oblasti reintegracije radnika, još uvek nije regulisan.
- c) U Srbiju i Crnu Goru slilo se više stotina hiljada izbeglica iz ratom zahvaćenih područja Bosne i Hercegovine i Hrvatske. Kasnije analize će pokazati koji je obim toga priliva u poređenju sa populacijom zemlje. No, izbeglice koje su pristigle u Srbiju i Crnu Goru, ukoliko se ne repatriiraju odakle su došle ili ne odu u treću zemlju, potencijalno će formirati tražnju za radnim mestima.

- d) U uslovima ratnog okruženja u tim godinama je došlo do emigracije iz zemlje, iz raznih razloga, pri čemu je izbegavanje rata bio svakako neposredni razlog, ali su i ekonomski razlozi te nove emigracije značajni. U uslovima mira deo te emigracije će se vratiti u zemlju i takođe će tražiti radno mesto, uslove da radom obezbeđuju život.
- e) Usled dramatičnog opadanja privredne aktivnosti u uslovima ratnog okruženja i sankcija, opalo je korišćenje kapaciteta, pa se nekada prikriveni višak zaposlenih pokazao kao evidentan, koji se dosada rešavao formulom „prinudni odmor“. Kako će kasnija analiza pokazati i tu se radi o stotinama hiljada lica. Njihov status će se u uslovima mira morati rešavati: ili zapošljavanjem ili upućivanjem kao nezaposlenih na tržište rada.
- f) Deo privrede koji kako-tako posluje teško se suočava sa novim tržišnim uslovima. Posebno je suočen sa teškoćama za vraćanje u svetske robne tokove, radi proizvodnje koja strukturno u velikoj meri ne odgovara novonastalim uslovima tržišnog privređivanja. Posebno se mora istaći da je za celovitu privredu još pre raspada ranije države bila karakteristična tehničko-tehnološka zaostalost, koja se još značajno povećala u godinama dezintegracije i rata.
- g) Sve je to dovelo do toga da su ekonomsko-finansijski okviri privrede za razvoj u uslovima sankcija bili dramatično niski. Dohodak i životni standard su pali, ako se izbalansira akumulacija sa gubicima, skoro da nema akumulacije. Privreda se suočila sa teškoćama u sadašnjim unutrašnjim i spoljnim uslovima u stvaranju realnih okvira za rešavanje problema zaposlenosti: nezaposlenih, viškova zaposlenih, izbeglica i povratnika iz inostranstva.
- h) I konačno, u razvijenim zemljama Evrope stopa nezaposlenosti je visoka, prisutni su visoki budžetski deficiti i drugi ekonomski i socijalni problemi. Pri tome pritisak na tržište rada u razvijenim evropskim zemljama je veoma velik od zemalja u tranziciji. Isto tako, u odnosu na potrebe za kapitalom, evropske mogućnosti su vrlo ograničene.

Tržište rada u zemlji i zapošljavanje povratnika i izbeglica

Tržište rada u suštinskom smislu još nije konstituisano u današnjoj Jugoslaviji, jer je celokupna karakteristika sadašnjeg privređivanja visok stepen administriranja. Tržište kapitala praktično ne postoji. U takvim uslovima očigledno ne može da u punom smislu te reči da funkcioniše ni tržište rada.

Bitne karakteristike sadašnje situacije na području zaposlenosti i nezaposlenosti su:

(a) U 1995. godini ukupan broj nezaposlenih u Jugoslaviji je smanjen:

TABELA 1.¹¹ Zaposlenost u SR Jugoslaviji (u hiljadama)

Ukupno zaposleno	1990.	1995.	Razlika	Indeks
	2707	2378	-329	88
od toga:				
Društveni sektor:	2641	2113	-528	80
• Privreda	2140	1657	-483	77
• Van privreda	501	456	-45	91
Privatni sektor	66	265	+199	401

Broj ukupno zaposlenih je bitno smanjen, i to u društvenom sektoru, posebno u privredi. Broj zaposlenih u privatnom sektoru je povećan, ali nedovoljno da bi apsorbovao smanjenje zaposlenosti u društvenom sektoru. Treba, međutim, ukazati na nerealnost cifara o zaposlenosti u privatnom sektoru. Naime, u 1990. godini u zaposlene nisu uključeni poslodavci, a 1995. godine jesu. Dakle, dinamika zaposlenja u privatnom sektoru nije tako intenzivna kako bi izlazilo iz gornjih podataka. Međutim, jedna firma zapošljava zvanično (poslodavac + zaposleni) 1,7 lica, što je evidentno nerealno u odnosu na stvarno stanje. U privatnom sektoru je zaposleno znatno više ljudi no što to pokazuje statistika, ali poslodavci ne prijavljuju zaposlene iz raznih razloga, ali najviše zbog visokih stopa oporezivanja i doprinosa (120% na neto platu).¹²

(b) Nezaposlenost je u ovom periodu takođe povećana:

TABELA 2. Lica koja traže zaposlenje (u hiljadama)

1990.	663.474
1995.	775.327
Povećanje	111.853

¹¹ Podaci upotrebljeni u ovom istraživanju imaju izvor: Savezni zavod za statistiku, Jugoslovenski crveni krst i pomenuta analiza u fusnoti 7. Ako se upotrebljavaju podaci drugih izvora, to će biti naglašeno. Podaci o izbeglicama i prognanicima se oslanjaju na statistiku Jugoslovenskog crvenog krsta, a radnika na radu u inostranstvu i povratnika na analize citirane u fusnoti 7.

¹² Stopa poreza i doprinosa na plate i zarade imala je tendenciju povećanja, što je bila nepovoljna činjenica za stabilnost i razvoj.

Struktura nezaposlenih nije bitno izmjenjena. Visoko, više i srednje obrazovani koji traže zaposlenje u 1990. godini činili su 40% od ukupnog broja, a 1995. su činili 38%. Ipak, znatno je poraslo učešće visokokvalifikovanih i kvalifikovanih radnika: sa 17% na 22%.

Učešće polukvalifikovanih i priučenih radnika je smanjeno, a učešće nekvalifikovanih je ostalo nepromenjeno (34%).

S obzirom na dužinu čekanja na posao promene su značajne: u 1990. godini do jedne godine čekanja zaposlenje je tražilo 27% od ukupnog broja, a 73% čekalo je posao preko jedne godine. U 1995. godini broj onih koji čekaju na posao do jedne godine je smanjen u učešću na 23%, a preko jedne godine povećan na 77%. Čak 25% od ukupno prijavljenih čeka na posao preko 5 godina.

To ukazuje koliko je problem nezaposlenosti u nas dugoročni razvojni problem, a ne problem izazvan konjunktturnim kolebanjima na tržištu rada i na tržištu i u ekonomiji uopšte. Vredno je ukazati da 58% nezaposlenih pripada starosnoj generaciji od 15 do 27 godina. U dobnoj grupi od 25 do 44 godine nalazi se oko 50% nezaposlenih. Dakle, polovina nezaposlenih pripada potencijalno najproduktivnijoj starosnoj grupi.

Interesantno je istaći karakteristike onih nezaposlenih koji su ranije bili zaposleni. Razlozi za njihovo pojavljivanje na tržištu rada su:

TABELA 3. Razlozi za gubitak zaposlenja (u %)

Ukupno	100,00
Tehnološki višak	22,82
Likvidacija firme	24,09
Prestanak rada firme na određeno vreme	14,51
Napustili sezonski posao	10,33
Sami napustili posao	16,64
Ostalo	11,61

(c) U godinama ratnog okruženja i sankcija, kada je došlo do pada proizvodnje i dohotka, pojavila se nova kategorija: zaposleni na prinudnom odmoru.

Koliko je formalno zaposlenih, a ne radi (na prinudnom odmoru) tačno se ne zna, jer se statistika o tome ne vodi. Ocene se kreću između 600.000 i 1.000.000 zaposlenih. Budući da se zaposleni na prinudnom odmoru praktikuju samo u društvenom sektoru, onda se prema ovakvoj proceni u

1995. godini van procesa rada nalazi od 28% do 47% od ukupnog broja zaposlenih u društvenom sektoru.

Vredan je pokušaj da bude bliže kvalifikovan broj radnika na prinudnim odmorima. Prinudni odmori su iznuđeni padom proizvodnje u uslovima sankcija i ratnog okruženja. Međutim, treba podsetiti da je u uslovima poslovanja privrede u ranijoj Jugoslaviji bila poznata činjenica o višku radne snage u zaposlenima, dakle visoka zaposlenost je imala delom i sadržavala „pokrivenu nezaposlenost“.¹³ Nikad obim pokrivena nezaposlenosti nije egzaktno utvrđen. Baratalo se raznim procenama. U početku devedesetih godina procena je bila da se pokrivena nezaposlenost kreće 25–40% u odnosu na tadanji broj zaposlenih. To bi iznosilo između 600.000 i 1.000.000.¹⁴ Jedna ocena je pošla od pretpostavke da povećanje nezaposlenosti u dekadi 1980–1990. nije imalo nikakvog ekonomskog osnova i da nije ostvareno na teret smanjene produktivnosti. Tome je dodato da je krajem sedamdesetih godina pokrivena nezaposlenost iznosila 15%. Ta aproksimacija je rađena za tadašnju privredu SFRJ i ukazala je da je pokrivena nezaposlenost iznosila 24%. Ako se to primeni na SR Jugoslaviju, to bi iznosilo oko 650,000. Prema oceni Vlade SRJ, viškovi zaposlenih se procenjuju na 55% u privredi i 20% u vanprivredi, što iznosi oko 1.000.000.¹⁵

Ako se ocene obima pokrivena nezaposlenosti uporede sa procenom o broju zaposlenih na prinudnim odmorima, jasno se dolazi do ocene da se u globalu to poklapa, što inicira na verovatnoću da su viškovi zaposlenih apsorbovani kroz prinudne odmore. Naravno, to je u globalu. Takav zaključak ili indikacija nisu validni za sve pojedine grane, preduzeća i ustanove, a ni sa stanovišta obrazovne i profesionalne strukture.

Naravno, ovde se radi o zaključku baziranom na poznatoj činjenici o višku zaposlenih, ali sve ostalo je procena. No, ipak za ocenu budućeg kretanja na tržištu rada to je od značaja. Vredelo bi da se ovom pitanju posveti temeljno istraživanje, jer se radi o sada velikom broju ljudi na prinudnim odmorima. To je od značaja i za makro-ekonomsku politiku u celini.

Zvanični statistički podaci o broju jugoslovenskih građana u inostranstvu postoje za 1991. godinu na bazi popisa stanovništva. Ceni se da je u tom pogledu popis nepouzdan, jer prema podacima iznetim na evropskoj

¹³ O problemu pokrivena nezaposlenosti više: Berislav Šefer, *Socijalna politika i tržišno privređivanje*, Institut za socijalnu politiku, Beograd, 1991.

¹⁴ Izvor: analiza citirana u fusnoti 7.

¹⁵ Izvor: analiza citirana u fusnoti 7.

Konferenciji o stanovništvu u 1993. godini broj Jugoslovena u inostranstvu je dvostruko veći od onoga utvrđenog u našem popisu stanovništva, a podaci se odnose na oba izvora za 1991. godinu. Prema popisu stanovništva bilo je u inostranstvu 302.490 građana SRJ, a prema inostranim izvorima 666.700.¹⁶ Inostrani podaci su za analizu broja i strukture radnika na radu u inostranstvu pouzdaniji od popisa.

Nema podataka o značajnijem organizovanom odlasku radnika na rad u inostranstvo od te godine. U godinama ratnog okruženja i sankcija odlazak u inostranstvo je donekle zadobio odlike izbeglištva iz zemlje, gde su za odlazak postojali i drugi razlozi, a ne samo traženje zaposlenja u inostranstvu.

Struktura jugoslovenskih građana u inostranstvu izgleda ovako.

Po podacima popisa, od ukupnog broja građana Jugoslavije u inostranstvu 71% su radnici, a ostatak su članovi porodica. Primenjeno na inostrani podatak o 666.000 jugoslovenskih građana u inostranstvu, proizilazi da je radnika oko 470.000.

Starosna struktura građana u inostranstvu je sledeća:

TABELA 4. Starosna struktura građana SRJ u inostranstvu (u %)

Ukupno	100,0
Stanovništvo radno sposobnog uzrasta:	70,0
• Muškarci (15–64 g.)	40,0
• Žene (15–59 g.)	30,0
Učenici srednjih škola	3,0
Studenti	0,6

Popis 1991. godine je utvrdio da je na radu u inostranstvu bilo i vratilo se 66.607 građana Jugoslavije. Po povratku u zemlju jedan njihov broj je nastavio da radi, jedan broj se vratio sa nekim ličnim prihodom (uglavnom penzija) i ne radi.

Uzimajući u obzir da je popisom utvrđen broj povratnika za period do 1991. godine, dakle taj period obuhvata 10–15 godina kada se ostvarivala odgovarajuća reintegracija u zemlju, to je broj povratnika u odnosu na broj radnika u inostranstvu zanemarljiv. I kao što pregled pokazuje, rešenje svoga zaposlenja su našli u najvećem broju u društvenom sektoru.

¹⁶ Svi podaci o radnicima u inostranstvu iz analize Ministarstva rada, zdravstva i socijalne politike (fusnota 7).

TABELA 5. Povratnici iz inostranstva

Vratilo se do 1991. godine	66.607
Aktivno radno angažovano:	41.073
Poljoprivreda	10.717
Nepoljoprivreda:	30.356
• radnici	25.631
u tome privatni sektor	1647
• suvlasnici u preduzeću	735
• privatni vlasnici	1034
• samostalna delatnost	1517
Lica sa ličnim prihodom:	14.579
• penzioneri	13.362
Ostali	11.994

Ovaj kratak pregled o radnicima u inostranstvu je dat kao osnova za ocenu uticaja kojeg povratnici mogu imati na tržište rada u zemlji.

Jugoslovenski građani koji su otišli u inostranstvo tokom ratnog okruženja i sankcija

Ranije je istaknut fenomen da je u uslovima ratnog okruženja i sankcija značajan broj građana Jugoslavije napustio zemlju i otišao u inostranstvo. Sa ekonomskim razlozima, kao dugoročnim uzrocima spoljne migracije, u tim godinama su prevagu dobili uzroci koji imaju izvore u dezintegraciji ranije države, ratu, političkim prilikama i slično. Dakle, radi se očito o drugačijem karakteru boravka jugoslovenskih građana u inostranstvu od onoga koji se odvijao u ranijoj državi i koji je imao sasvim jasnu ekonomsku motivaciju.

Koji je broj građana u tom periodu napustio zemlju i kakva je njihova struktura od značaja, jer se i ta populacija javlja kao potencijalni povratnici.

Odlazak jugoslovenskih građana u inostranstvo počinje skoro odmah kada je počela dezintegracija bivše države, a intenzivirao se u godinama ratnog okruženja i sankcija. Po podacima Saopštenja za evropsku Konferenciju o stanovništvu (Ženeva 1993) broj izbeglih Jugoslovena je iznosio oko 350.000. U narednim godinama, posebno u samoj 1993. pa i 1994. godini, još je ostvaren značajan odlazak jugoslovenskih građana u inostranstvo, tako da se može računati da je ukupno izbeglo oko 400.000 lica. Tome treba dodati oko 100.000 azilanata, većinom Albanaca sa Kosova, građana

SR Jugoslavije. Ove brojke se moraju uzeti kao kvantitativna orijentacija, koja se zasniva pretežno na inostranim podacima, jer takvih podataka, statistički verodostojnih, u zemlji i nema, što je i razumljivo, jer su svi odlasci bili individualni, bez deklarisanja da se radi o odlasku na boravak u inostranstvu.

Nema podataka o strukturi te nove emigracije. Ima raznih podataka iznosenih u javnost. Verovatno najverodostojnije istraživanje je izvršio Institut „Mihajlo Pupin“, kada se radi o naučnim i istraživačkim kadrovima. Po njegovoj oceni, zasnovanoj na anketi, osC1979. do 1994. na rad u inostranstvo je otišlo oko 1600 naučnika i istraživača, od toga oko 1000 u periodu 1990–1994. /((60%). U Srbiji broj naučnika i istraživača iznosi 16.300, tako da ovako ocenjen odliv čini oko 10%. Verovatno je taj broj sada nešto veći, jer nije zaustavljen posle 1994. godine. Ako se računa da su troškovi školovanja jednog naučnika, odnosno istraživača u proseku najmanje 100.000 USD, onda je to ujedno i odliv oko 160 mil. dolara.

U 1994. godini u Evropi je bilo ukupno 6.056.000 izbeglica.

Sa 400.000 izbeglica u Evropi i 100.000 azilanata izbeglice iz SR Jugoslavije čine oko 8%. Tome treba dodati izbeglice u Jugoslaviji iz bivših jugoslovenskih republika, što zajedno sa prognanim licima iz RSK u januaru 1995. godine iznosi oko 760.000 lica. Tada se učešće izbeglica i prognanih lica koja su iz Jugoslavije izbegla u inostranstvo, a iz bivših jugoslovenskih republika u Jugoslaviju penje na 1.260.000, odnosno 21% u odnosu na ukupni broj izbeglica u Evropi, što nije potrebno ni komentarisati.¹⁷

Izbeglice i prognani u SR Jugoslaviji

Po zvaničnim podacima, prve izbeglice su počele dolaziti iz bivših jugoslovenskih republika u martu 1991. godine. Sa razbuktavanjem rata u Bosni i Hercegovini njihov broj se povećavao i dostigao maksimum sredinom 1993. godine – 600.000 lica. Sve do aprila 1994. godine taj broj se smanjuje, tako da je u aprilu 1994. godine bilo 395.000 izbeglica. Od tada njihov broj opet raste, da bi pre egzodusa stanovništva iz Srpske Krajine pre avgusta 1995. godine dostigao 450.000 lica. Iz Krajine je došlo 216.000 građana. Dakle, ukupan broj izbeglica i prognanika iznosi

¹⁷ Todorović Luka, Izbeglice iz bivše SFR Jugoslavije u Jugoslaviji, Jugoslovenski pregled 2/1994.

666.000. Računa se da se nije prijavilo i tražilo regulisanje izbegličkog statusa oko 80.000 građana. Tako se može sa priličnom pouzdanošću računati da je u Jugoslaviji oko 746.000 izbeglica i prognanika iz bivših jugoslovenskih republika. Najviše izbeglica je iz Hrvatske (55%) i Bosne i Hercegovine (37%).

Starosna i polna struktura izbeglica je nepovoljna. Deca do 7 godina čine 17,3% od ukupnog broja, 7–14 godina 16,9%, 14–18 godina 8,8%, a odrasli 57,0%. Preko 13% je u starosnoj grupi preko 60 godina. Posebno je nepovoljna polna struktura. Od ukupnog broja izbeglica 85% su žene, muškarci samo 15%. U tome je nešto bolja struktura prognanih iz Srpske Krajine.¹⁸ Tu je polna struktura: 45% muškaraca, 55% žena. Međutim, starosna struktura je izrazito nepovoljna. U dobu preko 64 godine ima 13,7%. Nema podataka koliko je u dobnoj grupi između 60 i 64 godine, no očito je dobna grupa ovih izbeglica veoma velika (verovatno iznad 15%).

Oko 15% izbeglica (podaci za Srbiju) spada u grupu posebno osetljivih lica. U tome stari i iznemogli čine 85%.

Podaci o starosnoj i polnoj strukturi, kao i učešću posebno osetljivih lica, važni su za ocenu radnog potencijala izbeglica koji se javlja ili će se javiti na tržištu rada.

Prema podacima Crvenog krsta Jugoslavije, u decembru 1995. godine 48% izbeglica smešteno je u porodicama, samostalno su se smestili ili u porodicama rođaka oko 5%, u kolektivnim centrima i institucijama između 8 i 9%. Ostalo je nepoznato.

Regionalna koncentracija izbeglica je vrlo neravnomerna. U Srbiji izbeglice čine 6,9% stanovništva u 1995. godini. Koncentracija se kreće od 1% na Kosovu do 9,9% u Vojvodini. Velika je koncentracija u gradovima: Beograd 8,55%, Šabac 8,25%.

Sve do sada rečeno o izbeglicama bila je faktografska slika. Pitanje je: kakva je sudbina izbeglica? U principu postoje tri mogućnosti:

- a) Repatrijacija,
- b) Odlazak u treće zemlje, i
- c) Integracija u zemlji u koju su izbegli, dakle u Jugoslaviji.

Izbeglice su bežeći u Jugoslaviju ostavile svoju imovinu, radna mesta koja su im obezbeđivala životne uslove, a vezuju ih i jake emocije za krajem

¹⁸ Prema: Komesarijat za izbeglice Srbije, Statistika /1995.

odakle potiču i gde su živeli. Zato u načelu njihova želja da se vrate u svoje domove je veoma jaka.

No, za sada je odnos između “push” i “pull” činilaca još uvek u korist “push” činilaca. Građani koji su izbegli u Jugoslaviju nisu imali, radi rata u njihovim krajevima, druge alternative do izbegništva i susretanja sa novom sredinom. Pri tome, veliki broj je došao iz ekonomski i kulturno razvijenih delova ranije države. “Puli” činioци su u poređenju sa “push” činioциma još uvek manjeg intenziteta zbog njihove nesigurnosti u sudbinu koja bi ih zadesila ako bi se vratili u svoje domove.

Radi toga, dileme izbeglica oko povratka u svoje domove je i dalje vrlo velika. Helsinški komitet je procenio da 53% izbeglica želi da se vrati.

Ima vrlo interesantnih i možda indikativnih pojava u ponašanju izbeglica.

Ima indikacija koje govore da se veliki broj izbeglica ne ponaša „izbeglički“. U Novom Sadu, na primer, 40% izbeglica se ne javlja i ne uzima pomoć u vidu izbegličkih paketa. Toliko isto u Leskovcu. Od ukupnog broja izbeglica svega 365.000 je do kraja maja 1995. godine regulisalo izbeglički status. Moglo bi se naslućivati da izbegavanje registracije izbegličkog statusa inicira da kod velikog broja izbeglica postoji nada u povratak. No, ima i drugih razloga: znatan broj izbeglica je našao zaposlenje, resio problem udajom ili ženidbom, jedan broj je dobio jugoslovensko državljanstvo. Ne mali broj ne želi da registracijom bude na određeni način pod kontrolom države (radi vojne obaveze, ilegalnog biznisa, šverca i si.).

Zato postoji značajna sumnja da li registracija izbeglica pruža realne podatke i sliku o njima.

Institut za socijalnu politiku je obavio istraživanje koje je dalo sledeće rezultate:

TABELA 6.¹⁹ Aspiracija izbeglica (u %)

Bez planova	23
Optanti za odlazak u treće zemlje	6
Repatrijacija	33
Preseljenje u neki drugi kraj zemlje	10
Trajno ostajanje u Jugoslaviji	24
Ostali	4
Ukupno	96

¹⁹ Milosavljević M., Todorović Luka, Porodice izbeglica u Jugoslaviji, UNHCR/ISP, Beograd, 1993.

Nameru da ostane iskazala je jedna četvrtina izbeglica. Mnogi od tih izbeglica već su ranije kupili u Jugoslaviji stanove i imanja. Mnogi su imali i dovoljno kapitala da bi osnovali mala preduzeća. pa neki i srednja.

Procene i prognoze o povratku izbeglica su veoma različite i veoma nesigurne.

Ranije je pomenuto da Helsinški komitet procenjuje da bi se vratilo 52% izbeglica. Rezultati ankete ovde ranije pokazane govore da bi se vratilo 33% izbeglica. No, to je anketa pre egzodusa Srba iz Srpske Krajine, pa bi danas ti rezultati o aspiracijama bili drugačiji. Svakako, interes za povratak bi iskazao veći procenat izbeglica.

Koliko su sve ove ocene nesigurne pokazuje sledeće.

UNHCR i Komesarijat za izbeglice procenjuju da je većina izbeglica i prognanika orijentisana da ostane u Jugoslaviji („Politika“, 6. XII 1995.). U isto vreme, Udruženje Slavonaca i Baranjaca ističe volju i spremnost da se vrate (u istom broju „Politike“).

Za sada realistički uslovi za repatrijaciju izbeglica ne postoje. Soren Jensen Peterson, specijalni izaslanik UNHCR za prethodnu Jugoslaviju, kaže: „Potpuno je jasno da sada ne postoje uslovi za bezbedan povratak Srba u Krajinu, ali se oni moraju stvoriti“ („Politika“, 24. I 1996).

Iz anketiranja izbeglica proizlazi sledeće:

- a) Izbeglice očekuju da će biti poštovana njihova volja o povratku ili integraciji,
- b) da će se poštovati odluke Dejtonskog sporazuma iz kojih proizlazi da zemlje u kojima borave izbeglice neće da ih vraćaju u bezbednosno nesigurno područje, a u slučaju povratka da će im biti obezbeđene sloboda, sigurnost i ljudska prava u zemlji povratka,
- c) da će međunarodne organizacije izvršiti svoje obaveze u stvaranju uslova za miran i bezbedan povratak izbeglica,
- d) da će njihove odluke o povratku ili integraciji biti ekonomski podržane.

Uslovi za repatrijaciju izbeglica su u ovom momentu još nesagledivi. U Hrvatsku je dosada tražilo povratak oko 20.000 izbeglica, dakle manje od 10% izbeglih samo iz Krajine.

Evropsko tržište rada i problemi povratnika i izbeglica

Kako je u evropskim zemljama veliki broj jugoslovenskih radnika na radu i veliki broj onih koji su se iz raznih razloga nastanili u tim zemljama za vreme ratnog okruženja i sankcija, prilike na evropskom tržištu rada su od velikog značaja za tržište rada u Jugoslaviji.

U razvijenim evropskim zemljama nezaposleno je preko 20 miliona građana. Preko 10% je stopa nezaposlenosti, koja ima tendenciju rasta. Izuzetak je Velika Britanija, čija je stopa nezaposlenosti relativno niska i ima tendenciju opadanja.

Nemačka se sreće sa najvećim problemima nezaposlenosti u Evropi. Nezaposlenost je dostigla 4,2 miliona građana. To je stopa nezaposlenosti od 10,8% („Politika“, 10. II 1996.).

Do koje mere je u Nemačkoj zaoštrena nezaposlenost pokazuje takozvani Pakt za zapošljavanje (Sindikata metalurgije). Ovim dokumentom se predlaže da bi se smanjila nezaposlenost:

- a) da se smanji obim dodatnog rada,
- b) da plate ne rastu više nego proizvodnja,
- c) da se plate zaposlenih eventualno smanje, kao izvor sredstava za novo zapošljavanje.

Dakle, svi izvori se traže u postojećim platama, ne u investicijama, koje su osnovni izvor novog zapošljavanja.

Uz to, budžetski deficit u Nemačkoj je veoma visok, iznad je kriterija Evropske unije za uvođenje jedinstvene monete. Dodatak solidarnosti (za bivšu DDR) smanjen je sa 7,5% na 5,5%. Uopšte, pokazuje se da je integracija DDR u Nemačku daleko skuplji poduhvat no što se računalo.

Kancelar Kol se u parlamentu obratio opozicionim partijama i pozvao ih da pomognu Vladi da se izbori sa rekordno visokom nezaposlenošću („Politika“, 10. II 1996.).

Verovatno razlog leži u velikom „begu“ nemačkog kapitala u zemlje u kojima su troškovi proizvodnje niži, a profit veći.

Uopšte, u vezi zaposlenosti na prelazu u novi vek dileme u razvijenom svetu su veoma velike. U toku je talas novih krupnih tehnoloških promena koje imaju posledice po zapošljavanje. Isto tako, sadašnji modeli uloge koju ima država u privredi i socijalnoj sferi se pokazuju sve više neadekvatnim u odnosu na izazove koje donosi prelaz u 2000. godinu.

Mada Japan nije od interesa kada se analiziraju problemi sa kojima se može susresti jugoslovensko tržište rada (pod uticajem međunarodnog tržišta rada), ipak su neke konstatacije iz sadanje japanske situacije veoma važne.

Najpoznatiji japanski biznis-guru Omai Kenići u svojoj najnovijoj knjizi „Omeov poraz“ kritikuje okoštali model japanske privredne i državne organizacije u kome država ima jaku ulogu. On oštro kritikuje centralizaciju i birokratizam, koji onemogućavaju japansku privredu da se restrukturiira na prelazu u novi vek sa težištem na „softver“ umesto na „hardver“. On ceni da je u Japanu, zahvaljujući državnoj zaštiti, stopa prikrivene nezaposlenosti 30% i to zahvaljujući državnoj regulativi. Za Nemačku ceni da je stopa prikrivene nezaposlenosti 15%. Tamo zaštitu zaposlenosti pružaju sindikati. Oni u Nemačkoj imaju onu ulogu u sferi zapošljavanja koju u Japanu ima država. Kenići smatra da je jedino tržište rada slobodno u SAD. Na tržištu rada u Evropi javlja se još jedan novi momenat. To je nezaposlenost u zemljama u tranziciji, koja je vrlo visoka i već sada utiče na tržište rada u Evropi, a potencijalno će to biti još izraženije.

TABELA 7.²⁰ Stopa nezaposlenosti u zemljama u tranziciji

	1991.	1992.	1993.
Bugarska	9,7	13,8	17,1
Poljska	12,0	14,0	16,0
Rumunija	2,9	8,5	9,6
Mađarska	8,8	12,3	14,3
Češka	6,5	5,2	2,8
Slovačka	-	-	12,5
Istočna Evropa	5,2	10,4	12,4

U bivšoj jugoslovenskoj republici Sloveniji broj nezaposlenih je blizu 150.000, što je veoma visoko u odnosu na broj zaposlenih, a posebno je šokantna promena situacije, jer je za vreme ranije države Slovenija bila uvoznik radne snage iz drugih jugoslovenskih republika.

Verovatno se stanje posle 1995. godine promenilo. No, konstatacija o visokoj stopi nezaposlenosti i potencijalnom pritisku te nezaposlenosti na tržište rada u Evropi je i dalje validna.

²⁰ Nikolić Miloš, The Beginning of Certain Economic Recoverv in Central-East Europe, TOD, No 14, Beograd, Novembar 1995.

Dakle u evropskom okruženju je stanje na tržištu rada vrlo loše. To upućuje na više zaključaka o verovatnom uticaju na jugoslovensko tržište rada: razvijene zemlje će nastojati da se izvrši repatrijacija izbeglica, da se podstakne reintegracija stranih radnika u zemlje porekla. Takođe će preduzimati mere koje će izuzetno ograničavati zapošljavanje stranaca.

Uzimajući u obzir veliki obim nezaposlenosti u zemljama u tranziciji, zatvaranje tržišta rada u razvijenim evropskim zemljama, gde su zemlje Evropske unije najvažnije, imaće veoma ozbiljne ekonomske i političke reperkusije. Slobodno cirkulisanje radne snage unutar Evrope biće očito radnicima van zemalja Evropske unije skoro nedostupno. Taj zaključak ne važi kada se radi o naučnicima, istraživačima i visokim stručnjacima. Radi toga se može pretpostaviti da će se opasnosti za „odliv mozgova“ za zemlje u tranziciji povećati.

S obzirom na ovakvu situaciju na evropskom tržištu rada, mora se računati da će to imati bitan uticaj na jugoslovensko tržište rada. Orijentacija evropskih zemalja na reintegraciju stranih građana i radnika na radu u Evropi otvara perspektive i verovatne mogućnosti da se po toj osnovi ostvari odgovarajući inostrani kapital za razvoj zemlje.

Preliminarni zaključci o tržištu rada u Jugoslaviji i zapošljavanju povratnika i izbeglica

Do sada su iznesene glavne karakteristike sadanjeg tržišta rada u Jugoslaviji, sa težnjom da se pokaže kakvi su potencijalni problemi za povećanje zaposlenosti: zvanično nezaposlenih, zaposlenih koji su na prinudnom odmoru, i povratnika i izbeglica.

Ove zaključke smatramo preliminarnim, jer se iznose samo na osnovu analize koja je izvršena u prethodnim tačkama. Međutim, analizirani problemi su veoma složeni i tražili bi daleko svestranije istraživanje no što je to moglo da se ostvari u realizaciji ovog projekta.

Sadašnje stanje na tržištu rada i bilans zaposlenosti i nezaposlenosti pokazuje da je broj zvanično registrovanih nezaposlenih vrlo velik, a to je ujedno i realna tražnja za radnim mestima, to je sadašnja tražnja za radom koja se javlja na tržištu.

Data je ocena koliko je zaposlenih na prinudnom odmoru. Važna je i ocena da se taj broj približno poklapa sa ocenom o višku zaposlenih u privredi i vanprivredi koja je data u raznim analizama. Ako bi to bilo

odgovarajuće tačan zaključak, onda tranzicija u globalu ne bi trebalo da povećava nezaposlenost, jer su globalni viškovi već van radnog procesa. Ostaje, naravno, da će to biti različito na nivou preduzeća i pojedinih grana, a otvoreno je pitanje kako da se za ovaj broj zaposlenih na prinudnom odmoru obezbede produktivna radna mesta.

Izneti su podaci o broju radnika na radu u inostranstvu, kao i procene o broju građana koji su se nastanili u inostranstvu za vreme ratnog okruženja i sankcija. Ocena je da se radi o 400.000 građana i oko 100.000 azilanata. Ovde se radi o građanima, ne „radno aktivnim, odnosno zaposlenim“. Za analizu je uzeta pretpostavka da se radi o 250.000 građana, koji bi, kad bi se vratili u zemlju, tražili u zemlji i zaposlenje.

To su elementi osnovne informacije koje mogu da ilustruju obim potencijalne tražnje za zapošljavanjem u zemlji.

TABELA 8. Potencijalna tražnja zaposlenja u Jugoslaviji (u hiljadama)

Nezaposleni (na birou rada)	775
Prinudni godišnji odmor	600 do 1000
Radnici na radu u inostranstvu	470
Izbeglice (u Jugoslaviji)	100
Građani otišli iz zemlje u vreme rata i sankcija (radni kontingent)	250
Ukupno	2195 do 2595

Ovaj pregled je zasnovan na odgovarajućim pretpostavkama, koje su ranije objašnjene. To treba uzeti u obzir prilikom ocenjivanja validnosti takve procene. No, njen domet je samo u tome da ilustruje potencijalnu tražnju za zaposlenjem. Uostalom, reč je o tako složenom području gde nema nikakve sigurnosti u proceni. Svaka procena može se zasnivati na gore obrazloženim, ali naravno i drugim pretpostavkama.

Druga napomena koja se ovde ističe je sledeća.

Ovo je statički račun, zato je označen kao „mogućnost“. Traženje zaposlenja će se situirati u određeni vremenski period. Procenjeni potencijalni obim te tražnje ilustruje mogući obim, oslanja se na kategorije koje će tražiti zaposlenje (zvanično nezaposleni, radnici na prisilnom godišnjem odmoru, izbegli radnici i građani u inostranstvu). Obim je takav da sam po sebi govori o dugoročnosti ovog problema. Očigledno se samo u dugom vremenskom periodu i pod najpovoljnijim razvojnim uslovima mogu stvoriti mogućnosti da se na ekonomski opravdanoj i produktivnoj osnovi poveća zaposlenost do nivoa na kome nezaposlenost neće biti takva da

prelazi socijalno podnošljive okvire. Pri tome nezaposlenost (u bilo kom obliku se javlja, otvoreno ili prikriveno) je ekonomsko pitanje (ljudi su jedan od resursa ekonomskog razvoja – ljudski faktor), ali je, takođe i socijalno (zaposlenost je izvor dohotka za život i socijalni položaj čoveka).

Ovakvi izuzetno veliki zahtevi za povećanjem zaposlenosti se postavljaju u uslovima dramatično smanjenog dohotka, koji je toliko smanjen da se SR Jugoslavija sada svrstava u zemlje niskog dohotka, a bila je među zemljama srednjeg dohotka. U pogledu sadašnjeg dohotka postoje razne ocene: 1000 USD²¹, 1500 USD, ali ima ocena da je dohodak manji od 1000 USD per capita.

Ma koja cifra od pomenutih je bliža u proceni realnog dohotka u 1995. godini, svaka je izuzetno niska u poređenju sa dohotkom od oko 2500 do 2700 USD, koliko je ostvareno u Srbiji i Crnoj Gori pred dezintegraciju prethodne Jugoslavije.

Industrijski kapaciteti se sada koriste samo 33%. Smanjen je obim saobraćaja svih vrsta, realnog robnog prometa, izvoza, uvoza. Jedino je poljoprivreda imala nešto viši nivo, ali ona na ukupnu visinu dohotka ne može da ima odlučujući uticaj. Zato će se za dalju analizu kao pretpostavka računati sa 1000 USD bruto dohotka per capita. To je samo za orijentaciju o ukupnom bruto dohotku kao izvoru akumulacije za investicije, dakle za nova radna mesta. Pod tom pretpostavkom bruto dohodak SR Jugoslavije u 1995. godini iznosi: 10,9 miliona stanovnika × 1000 USD 10,9 mlrd USD ili 16,1 mlrd DEM.

Donja granica investicija za jedno radno mesto je prosečno 20.000 DEM²² te investicije za novo zapošljavanje 100.000 radnika iznose 20 milijardi DEM, a to je više nego sadašnji jednogodišnji bruto dohodak. To dovoljno govori i kakva je razmera problema u vezi zapošljavanja pred kojim se nalazi zemlja.

Koliko brzo može da bude povećan dohodak?

To se ne može u današnjim uslovima, ekonomskim, političkim i međunarodnim, adekvatno prognozirati. Zato će ovde biti data ilustracija.

²¹ Videti u pomenutoj analizi u fusnoti 7.

²² Cena ostvarena u 23 projekta finansirana iz sredstava Nemačke, pilot projekat na bazi ugovora SFR Jugoslavije i Nemačke od 28. aprila 1989. Međutim, prosečna cena za radno mesto u projektima finansiranim iz sredstava CEF-a iznosila je samo 5000\$.

Poznato je da su posle Drugog svetskog rata samo najuspešnije ekonomije uspevale da u dugoročnom periodu održavaju kontinuirano visoku godišnju stopu rasta. Japan je takav primer, Južna Koreja, Tajland i druge zemlje iz grupe malih tigrova. I ranija Jugoslavija je imala u jednom periodu vrlo visoku stopu rasta, ali to nije održano kao dugoročna tendencija.

Izvesno je da na putu brzog rasta društvenog proizvoda stoje brojni opšti problemi. Ovde se ukazuje na neke od njih.

Struktura proizvodnje je takva da je u velikoj meri mogla da se realizuje samo na bazi zatvorenog tržišta ili visokog subvencionisanja izvoza. Tu je proizvodnja koja je već osamdesetih godina tehnološki zaostajala, u koju je vrlo malo, nekad i ništa investirano još u osamdesetim godinama, a koja je samo delimično proizvodila u periodu od nekoliko godina ratnog okruženja i iziskuje vreme, a i sredstva da se ponovo stavi u funkciju.

Tehnološka osnova sada je još zaostaliya u odnosu na zaostajanje koje je postojalo u osamdesetim godinama.

Znatan deo proizvodnje je ekonomski neefikasan i skup. Ona nije dovoljno međunarodno konkurentna, ako nema veliku podršku putem subvencionisanja. Neefikasnost i skupoća odražavaju se kao stalan veoma visok porast cena, koji je delom uzrokovan pretežno administrativnim privrednim sistemom, ali je i izraz skupe proizvodnje.

Globalno, nema akumulacije u društvenoj privredi. To ograničava mogućnosti investiranja, koje je najhitniji faktor koji omogućava zapošljavanje.

Menadžment preduzeća u velikom broju nije sposoban da se uhvati u koštac sa izazovima koje nameće otvorena privreda.

Gornja analiza se bavi problemima dohotka i razvoja samo sa stanovišta mogućnosti zapošljavanja, pa se gore pokrenute teme neće razrađivati.

Sve ovo govori samo o tome da je privredni oporavak (a oporavak znači ustvari postizanje bar onog nivoa koji je nekad bio postignut) dug proces. Prema tome, dug je i proces da se nagomilani problemi nezaposlenosti reše, uključujući u to i problem izbeglica i povratnika. Pri tome u bliskim godinama ne treba računati sa ozbiljnim povratkom radnika iz inostranstva.

Što se tiče izbeglica, svaka je procena u sadanjim uslovima nesigurna. Njihova repatrijacija će zavisiti od opštih političkih prilika u zemljama iz kojih su izbegli. Zato će i proces repatrijacije imati dugoročniji karakter i za 1996. godinu najvažnije je da se iz inostranstva obezbede sredstva za

humanitarnu pomoć. To zbog toga što u strukturi izbeglica u Jugoslaviju stari i bez ikakvih sredstava za život učestvuju sa oko 25%.

Sve do sada izloženo, a pre svega potencijalni obim tražnje za novim radnim mestima i nizak dohodak (bez iole značajnije akumulacije) ukazuje da se problem oporavka i razvoja, a time i zaposlenosti ne može rešavati bez inostranog kapitala. A očito je da se priliv kapitala u obimu koji može da ubrza dinamiku rasta, prestrukturiranje privrede i podizanje njene efikasnosti da bude konkurentna na svetskom tržištu ne može očekivati dok se ne reguliše status SR Jugoslavije u Međunarodnom monetarnom fondu, Svetskoj banci i Svetskoj trgovinskoj organizaciji, jer će samo nakon toga privatni kapital biti osetnije zainteresovan za ulaganje u jugoslovensku privredu.

Sve to traži da se društveno-ekonomske promene u zemlji vode tako da budu stvoreni međunarodni i unutrašnji uslovi, koji opredeljuju interes inostranog kapitala. Uostalom, to je vidljivo i za domaći kapital, koji u određenom obimu postoji. Sistem treba da omogući i stvori interes za ulaganje jugoslovenskih građana. Kada jugoslovenski građani budu u većoj meri postali investitori u zemlji, a ne u inostranstvu, to će biti i pozitivan signal inostranom kapitalu.

Još uvek nisu najbolji izgledi za razvoj privatnog sektora, a niti za interes inostranog kapitala, koji bi bio orijentisan na ulaganje u privatna preduzeća, posebno u mala i srednja preduzeća. Ima pojava da društvena preduzeća često odbijaju partnerstvo sa privatnim firmama.²³

Administrativne stege, složen i nesiguran poreski sistem, nedostatak stimulacije za preduzetništvo i mnoge drage pojave govore da je makroekonomska politika i dalje okrenuta pre svega državnim i društvenim preduzećima (i to njihovom spašavanju od likvidacije), te u dovoljnoj meri nije okrenuta razvijanju privatnog sektora. Opterećenja privatnih preduzetnika su izuzetno velika. Na vlastiti dohodak (lični) plaća se stopa za osiguranje 37,2%, opštinski komunalni doprinos od 10 do 20%, zatim 20% kao akontacioni porez na dobit itd. Na plate zaposlenih porezi i doprinosi su između 110 i 120% na neto iznose. To su velika opterećenja, a i ona su podložna promenama. Na primer, doprinosi za osiguranje privatnika menjaju obračunsku osnovicu kako se menja nivo plata u privredi, bez obzira da li je finansijska situacija privatnika isto toliko bolja ili gora.

²³ Prema „Politici“, 1. februar 1996.

Treba istaći da u veoma nepovoljnim ekonomskim prilikama ima veoma dobro osmišljenih aktivnosti za povećanje zaposlenosti. Na prvom mestu treba istaći aktivnost Zavoda za zapošljavanje Srbije.

Zavod ima stalne prihode iz doprinosa od 2,8% na neto plate. To je izvor za pomoć nezaposlenima, ali je broj primalaca ove pomoći u odnosu na ukupan broj nezaposlenih zanemarljiv. No, sredstva su korišćena za niz programa za povećanje zaposlenosti, samozapošljavanje, kvalifikacije i prekvalifikacije, pomaganje talentovanih studenata, organizovanje volonterskog rada i dr.

Ta delatnost već pokazuje pozitivne rezultate. Tako je u 1995. godini beogradska filijala republičkog Zavoda za zapošljavanje postigla dobre rezultate. Preko tog Zavoda u 1995. godini zaposleno je 4100 radnika, putem stimulacije za otvaranje privatne firme 1000 radnika, u toku je realizacija 110 programa koji otvaraju radna mesta za 17.100 radnika, u razne projekte je uključeno 700 studenata, izvršena je prekvalifikacija 8000 radnika. Ističe se da i u ovim ekonomskim uslovima ima uslova za zapošljavanje raznih profesija, gde se radna snaga može uspešno prekvalifikovati: rad na kompjuterima, sekretarice, knjigovođe, bilansisti i dr. Zavod ističe potrebu za reformom obrazovanja, koje i dalje školuje za zanimanja koja se na tržištu ne traže, jer takvih radnih mesta nema.²⁴

Očito, ta vrsta aktivnosti daje dobre rezultate, tu postoje značajni sigurni izvori finansiranja.

Problem izbeglica i povratnika mora biti posmatran u opštim uslovima za oporavak i razvoj privrede u Jugoslaviji. Zapošljavanje povratnika i izbeglica je deo opšte problematike zapošljavanja, a zapošljavanje zavisi od oporavka i razvoja privrede.

Osnovni smerovi delovanja za stvaranje uslova za veće zapošljavanje

Razvijene evropske zemlje, iako imaju i same ozbiljne probleme nezaposlenosti, nisu nikad bile u situaciji da probleme nezaposlenosti rešavaju suštinskim promenama tržišne ekonomije. One su podešavale mehanizme tog sistema, pre svega kamate i porez, kako bi podstakle veće investiranje kapitala i time delovale na ublažavanje nezaposlenosti. One su praktikovale (i praktikuju) odgovarajuću socijalnu politiku, pre svega socijalnu

²⁴ Prema „Politici“ od 16. 2. 1996.

zaštitu za nezaposlene, i time ublažavale socijalne posledice nezaposlenosti. No kao što se vidi na primeru Japana i Nemačke, time se stvorila, po mišljenju nekih naučnika i velikih biznismena, i u razvijenim zemljama značajna prikrivena nezaposlenost.

Što se tiče reintegracije radnika zaposlenih u inostranstvu, iskustvo pokazuje da su za reintegraciju najvažniji uslovi u zemlji odakle radnici emigriraju (razvojni uslovi, stabilnost ekonomska i politička). Inostrana ulaganja u ovu reintegraciju su korisna, ako se oslanjaju na povoljne uslove reintegracije u zemljama iz kojih potiču radnici. Inače, u celini uzevši, u poređenju sa brojem stranih radnika u evropskim razvijenim zemljama ukupan obim reintegracije je skroman. Korisno bi bilo izučiti reintegraciju grčkih emigranata posle sedamdesetih godina, jer se tada u zemlju vratilo u relativno kratkom vremenu oko 650.000 lica.

Polazeći od takvog iskustva uspešan oporavak (i njegovo skraćenje) i razvoj jugoslovenske privrede je osnovni preduslov za angažovanje inostranog kapitala za reintegraciju radnika iz inostranstva, kao i za učešće u razvoju koji bi olakšavao teret u Jugoslaviji zbog velikog broja izbeglica. Uopšte, to je uslov za interes stranog kapitala za razvoj Jugoslavije.

Obim nezaposlenosti u SR Jugoslaviji je ne samo velik, nego je vrlo specifičan u odnosu na razvijene zemlje tržišne privrede, ali i u odnosu na zemlje u tranziciji. U odnosu na razvijene zemlje tržišne ekonomije razlika je u tome što je kumulirana nezaposlenost u Jugoslaviji u stvari proizašla iz neefikasnosti ranijeg sistema, pa se pokazala jasno ne samo otvorena nego i prikrivena nezaposlenost, što je rezultat oklevanja da se pređe celovito na autentičan tržišni sistem, oklevanja u procesu tranzicije, čemu treba dodati i specifične probleme nezaposlenosti uzrokovane ratnim okruženjem i sankcijama. U odnosu na zemlje u tranziciji, gde je stopa nezaposlenosti takođe velika, razlika je u tome što su te zemlje intenzivno u procesu tranzicije, što se za Jugoslaviju ne može reći. U zemljama u tranziciji stopa nezaposlenosti pomalo opada upravo kao rezultat tranzicije, a negde se stabilizovala na niskom nivou (Češka).

Tranzicija, u smislu svojinske transformacije privrede, globalno treba da donese:

- a) formiranje kapitala u zemlji u raznim oblicima i iz raznih izvora (domaći, strani, akcionarski i dr.). Time se stvara osnova i uslovi za formiranje i funkcionisanje tržišta kapitala, što je za oporavak i razvoj privrede od najhitnijeg značaja;
- b) za unapređenje tehnologije i savremeni menadžment;

- c) za promenu materijalne strukture privrede, njeno prilagođavanje zahtevima ne samo domaćeg, nego pre svega svetskog tržišta;
- d) podizanje efikasnosti privređivanja i konkurentnosti na tržištu (pri čemu je merilo konkurentnosti svetsko tržište).

Tranziciju prate odgovarajući socijalni troškovi. Među ostalim i smanjenje zaposlenosti (kao što to pokazuje praksa zemalja u tranziciji). No, u Jugoslaviji je nezaposlenost toliko visoka i već je do sada u vidu prisilnih odmora pokazala viškove zaposlenih, pa u globalu ne bi trebalo da se problem nezaposlenosti još dalje drastično zaoštava. To, naravno, pod pretpostavkom da su radnici na prisilnom odmoru u stvari prikrivena nezaposlenost i da se njihov ekonomski i socijalni status ne može u nedogled rešavati prisilnim odmorima. Iluzija je da se ekonomski zdravo rešenje za to može naći u vraćanju ovih radnika u ranija preduzeća i nastavak poslovanja obnavljanjem stare strukture proizvodnje, koja, ako je tržište otvoreno, zbog strukture i zbog cenovne nekonkurentnosti, ne može dobiti potvrdu na tržištu. Tranzicija nosi sa sobom probleme nezaposlenosti, ali u razumnom vremenskom periodu otvara i ekonomske uslove za povećanje zaposlenosti.

Ranije izlaganje je pokazalo da su na sadašnjem nivou dohotka sredstva za razvoj veoma skromna. To je tačno, ali se upravo kroz tranziciju mogu mobilisati, stvarati i povezivati.

Ostaje konstatacija da je preduslov oporavku i razvoju značajan priliv inostranog kapitala. Uz intenzivnu tranziciju za ovo je preduslov i organizovanje članstva SR Jugoslavije u Međunarodnom monetarnom fondu, Svetskoj banci i Svetskoj trgovinskoj organizaciji.

Domaća finansijska sredstva mogu se javiti u raznim vidovima. Ovde se samo naznačavaju mogući izvori i oblici domaćih finansijskih sredstava za razvoj:

- a) sredstva od privatizacije;
- b) individualni i porodični kapital u raznim oblicima;
- c) privatni kapital građana u vidu venture kapitala, pojedinačnog ili udruženog. Posebno orijentacija na visoku profitabilnost, sofisticiranu tehnologiju, nove usluge i sl.;
- d) vrednosni papiri, hipotekarni krediti i drugi oblici prikupljanja slobodnih finansijskih sredstava;
- e) prodaja, partnerstvo, zakup ili drugi oblici korišćenja slobodnog poslovnog prostora i nekorisćenje oprema, sada u društvenom vlasništvu;

f) paradržavne institucije, agencije – zavodi za zapošljavanje, Fond za razvoj Srbije i si.

Inostrana finansijska sredstva sada su veoma aktuelna. To bi bili:

- a) inostrani kapital na osnovi privatizacije i novih ulaganja;
- b) kapital radnika – povratnika. Radi ilustracije, ima procena da uštede-
vine radnika iz SR Jugoslavije iznose oko 7 do 8 milijardi dolara (15
milijardi DEM);
- c) krediti: Svetska banka, Evropska banka i dr.;
- d) komercijalni bankarski krediti;
- e) FAR program;
- f) Fond za socijalni razvoj Evrope; budući da je ovo sada izvor sred-
stava od najvećeg neposrednog interesa, tome je posvećeno naredno
poglavlje.

Pre toga nešto o neiskorišćenom kapitalu u fizičkom obliku i o drugim relevantnim pitanjima.

Razvoj u poslednjih nekoliko desetina godina ostavio je kao nasleđe ne samo visoku otvorenu i prikrivenu nezaposlenost, nego i neiskorišćen veliki kapital uložen u poslovni prostor i opremu. Usled pada privredne aktivnosti taj umrtvljeni kapital se uvećao, te njegovo aktiviranje za razvoj može da bude veoma značajno. U ranijem sistemu osnovna preokupacija nosilaca makroekonomske politike, a i preduzeća, bila je usmerena na pribavljanje finansijskih sredstava za investicije, a to je dovodilo do kumuliranja neiskorišćenog kapitala u fizičkom obliku (neiskorišćen poslovni prostor i oprema). U SFR Jugoslaviji procene tog neiskorišćenog kapitala su se kretale oko jednogodišnje vrednosti bruto dohotka.²⁵ Polazeći od istih kriterija može se ceniti za sadanju Jugoslaviju da uloženi, a neiskorišćeni kapital iznosi oko 25 milijardi dolara (35 milijardi maraka), što je gotovo ravno dvostrukom današnjem niskom bruto dohotku. Ovo se iznosi, takođe, kao ilustracija da se dobije orijentacija u kakvim se veličinama radi. Ne bi se smelo stalno orijentisati samo na nove finansijske izvore za finansiranje oporavka i razvoja, a pomiriti se s postojanjem ogromnog kapitala u fizičkom obliku. Sada u Srbiji postoji 800 društvenih objekata, starih manje od 20 godina, sa neiskorišćenim poslovnim prostorom od 2,2 miliona m². Nekad se u tim prostorima nađu i neraspakovane mašine i oprema. Aktiviranje ovih sredstava umanjilo bi potrebu za finansijskim sredstvima za zapošljavanje. No, iskorišćavanje ovih mogućnosti

²⁵ O tome je skoro izašla studija Svetske banke: *Bureaucrats in Business*. World Bank. Oxford University Press, Septembar 1995.

ne može se prepustiti samo spontanosti tržišta. To je područje koje treba usmeravati i podstaći da se sve što je moguće stavi u funkciju razvoja. Berze slobodnog poslovnog prostora i opreme bi bile možda pogodan oblik informisanja i posredništva. U svakom slučaju stavljanje u funkciju neiskorišćenog kapitala u fizičkom obliku je jedan od izvora za brži razvoj.

Za oporavak i razvoj od izuzetnog je značaja makroekonomska i makrorazvojna politika. U tome je sadržana i politika zapošljavanja. Zapošljavanje se još uvek tretira kao cilj razvoja, dakle u tom smislu se razvoj podređuje povećanju zaposlenosti. Povećanje zaposlenosti jeste socijalni cilj. Ali u makroekonomskoj i razvojnoj politici zapošljavanje mora da ima ekonomski značaj: radi se o ljudskim resursima kao izvoru, faktoru razvoja, posebno o znanju i umešnosti kao faktoru razvoja.

Zaposlenost se ne sme tretirati kao pretežno socijalno pitanje, nego i pre svega kao ekonomsko – kao angažovanje ljudskog faktora za razvoj. Prosečna obrazovanost za zaposlene u SR Jugoslaviji iznosi oko 11 godina školovanja, dakle negde oko srednje škole. Na Kosovu je formalna školovanost nešto iznad ovog proseka. Pri tome, formalna školovanost je nešto veća među nezaposlenima, nego zaposlenima. Formalno školovanje ne znači i ovladavanje znanjima potrebnim za rad, ali u svakom slučaju je osnova koja je pogodna za dokvalifikaciju i prekvalifikaciju. Dakle, kao što valja stvoriti uslove za podsticanje kapitala kao faktora razvoja, isto tako treba imati u razvojnoj politici isti odnos prema ljudskom resursu.

Pri tome, enormno u globalu su visoki troškovi javne potrošnje. Dakle, troškovi koji direktno niti doprinose razvoju, niti životnom standardu.

Preduzetništvo je nedovoljno razvijeno. Ono je na nivou celog društva u principu prihvaćeno više kao princip nego kao praksa makroekonomske politike. U nekim lokalnim zajednicama je preduzetnička klima bolja, ali u mnogim sredinama ne samo da nije afirmisano, nego se čak i ne prihvata. Preduzetnička klima i praksa zavise veoma mnogo od makroekonomske politike, ali kako se odluke o razvoju donose uvek u određenim lokalnim zajednicama važno je da se u tim okvirima konkretno podstiče preduzetništvo (građana, preduzeća, banaka, komora, naučnih i stručnih institucija i dr.).

Moderni menadžment je bitan uslov za ekonomski efikasno sprovođenje tranzicije.

U odnosu na složene probleme povezane sa tranzicijom i otvoreni tržišni sistem, menadžment je u SR Jugoslaviji nerazvijen. Obrazovni sistem bi

morao da pretrpi bitnu reformu sa tog stanovišta, da se generacije koje su sada u fazi školovanja pripreme za menadžment. Postojeći i aktivni rukovodioci i zaposleni treba da se dokvalifikuju za menadžment. Tu je velika uloga komora, banaka, zavoda za zapošljavanje, Zavoda za razvoj Srbije i drugih. U tom smislu valjalo bi da se za dokvalifikovanje menadžerskih kadrova sačini osmišljena koncepcija (program).

Značaj lokalne samouprave je za razvoj veoma bitan. On je važna protivteža centralizaciji i birokratizaciji. Centralizacija i birokratizacija pasiviziraju lokalne inicijative za razvoj i zbog toga mnogi razvojni resursi ostaju neaktivirani.

Moderne i razvijene tržišne ekonomije priznaju ulogu lokalnih zajednica za razvoj i zapošljavanje. To se u privredi posebno odnosi na mala i velika preduzeća, koja bi inače u razvojnoj politici morala da dobiju jedno od izuzetno značajnih mesta. Mala i srednja preduzeća koja su se razvila u Italiji (Venecija, Julijska Krajina, Emilia – Romanja) ili Nemačkoj (Porurje, Baden, Wurtemberg, Bavarska) uživala su veliku podršku lokalnih zajednica. A upravo pomenuti regioni su se razvili na zavidni nivo upravo zahvaljujući malim i srednjim preduzećima. OECD razvija već desetak godina međunarodni projekat: "Local Initiatives for Employment Creation (ILE)". Dakle, međunarodna iskustva govore o značaju lokalnih zajednica za razvoj i zapošljavanje.

Prevazilazi okvire ovog projekta da se uloga lokalne zajednice razradi. To bi zasluživalo samo po sebi odgovarajuće istraživanje. No, da napomenemo samo neka područja delovanja lokalne zajednice u oblasti razvoja i zapošljavanja: podrška lokalnih vlasti inicijativama za razvoj, ulaganje u unapređenje intelektualne infrastrukture, školovanje, dokvalifikacija i prekvalifikacija, unapređenje ekološke sredine, podrška preduzetničkim inicijativama, stvaranje komunalnih uslova za razvoj, zemljišna politika, urbanistički planovi i dr.

Ima se utisak, međutim, da u pristupu razvoju nije došlo do pomaka u odnosu na vreme samoupravljanja. Projektuje se razvoj poljoprivrede, prehrambene industrije, energetike, saobraćaja i drugih grana. Zapošljavanje je u takvom pristupu cilj, a ne i faktor razvoja.

U vezi sa makroekonomskom i razvojnom politikom treba reći i ovo:

Budžetsko opterećenje je izuzetno veliko. Nema stvaranja finansijskog prostora za oporavak i razvoj sa takvim budžetskim opterećenjima.

Preraspodela dohotka u korist razvoja je bitan preduslov izlaska iz ekonomske i socijalne krize.

Sadašnju našu situaciju karakteriše visoka centralizacija i u sticanju i u raspodeli finansijskih sredstava, kao i u odlučivanju o razvoju i zaposlenosti. Stvoren je skup i neefikasan centralizovan sistem, koji je ogromno ograničio ulogu lokalnih zajedničare su one, u takvim uslovima, pasivizirane, nemaju zadovoljavajuća sopstvena finansijska sredstva, a često niti vlast za donošenje potrebnih odluka.

Zavod za zapošljavanje sa svojim filijalama je pogodan za formiranje berze ili agencije, koja bi mogla efikasnije i elastičnije da deluje od organizacije Zavoda. Inače Zavod (berza, agencija) mora da ostvaruje funkciju administratora socijalne pomoći nezaposlenima. No, glavni zadatak takve institucije tržišta rada je na angažovanju da se što veći broj radnika aktivira u svetu rada. Sadašnji programi Zavoda su veoma dobri i daju dobre rezultate, kao što je to u ranijem izlaganju ilustrovano. Mora jačati saradnja Zavoda sa preduzećima, javnim institucijama, privatnim institucijama, sindikatima, kako bi se objedinjavali napori za poboljšanje uslova za zapošljavanje.

IV. FOND ZA FINANSIRANJE POVEĆANJA ZAPOSLENOSTI U PRIVREDNO NEDOVOLJNO RAZVIJENIM I IZRAZITO EMIGRACIONIM PODRUČJIMA

Saveznim zakonom 1978. godine²⁶ osnovan je Fond za finansiranje povećanja zaposlenosti u privredno nedovoljno razvijenim i izrazito emigracionim područjima SFR Jugoslavije. U članu 1. ovog zakona predviđeno je da se propisima republika odnosno pokrajina utvrđuje koje se opštine u njima smatraju privredno nedovoljno razvijenim, a izrazito emigracionim područjima smatraju se opštine iz kojih se na privremenom radu u inostranstvu nalazi više od 5% radno aktivnog stanovništva.

Pod inostranim sredstvima pomenutim zakonom je utvrđeno da se smatraju krediti odnosno sredstva bez obaveza vraćanja koja međunarodne finansijske organizacije, pojedine zemlje ili njihove finansijske organizacije odobravaju SFRJ po osnovu međunarodnih ugovora ili Fondu po osnovu ugovora radi finansiranja konkretnih projekata za povećanje nezaposlenosti. Kao specifična finansijska organizacija Fond odobrava devizne kredite.

Neposredni povod za donošenje ovoga zakona odnosno za formiranje Fonda bio je zaključeni sporazum između SFR Jugoslavije i Kraljevine Holandije o tehničkoj saradnji tj. o stvaranju uslova za povećanje zaposlenosti u privredno nedovoljno razvijenim područjima SFRJ, kao i izgledi da će takav primer slediti druge zemlje Evrope i njihove finansijske organizacije, što se kasnije i dogodilo.

Koncept koji je prihvaćen ustavnim reformom 1974. godine o razvlašćivanju federacije na području razvoja i proširene reprodukcije nije predviđao da, osim budžeta i Fonda za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i pokrajina, federacija ima druge fondove i sredstva. Život i praksa su brzo potvrdili apsurdnost takve pretpostavke, jer su razne međunarodne organizacije i brojne zemlje odbile da pojedinačno sarađuju sa republikama i pokrajinama, niti su prihvatile njihove garancije. Brojni primeri to potvrđuju, među kojima su bili Svetska i

²⁶ Zakon o pribavljanju i korišćenju inostranih sredstava za povećanje zaposlenosti i zapošljavanje povratnika sa rada iz inostranstva, „Službeni list SFRJ“, broj 22/78 i 54/86.

Evropska banka, MMF, nacionalne banke koje su garantovale i podsticale izvoz iz pojedinih zemalja itd. Zato je skupština SFRJ posebnim zakonima izdavala garancije i sankcionisala kreditne aranžmane. Holandija, kasnije Nemačka i Evropski fond su uslovili da SFRJ odredi ili osnuje finansijsku organizaciju koja će realizovati sporazume sa njima.

Uporište za osnivanje Fonda (ustavni osnov) utvrđen je u ustavnim načelima i konkretnim opredeljenjima da je funkcija federacije smanjenje razlika u stepenu razvijenosti pojedinih republika i pokrajina, kao što je i sada prema Ustavu SRJ funkcija federacije preuzimanje mera za smanjenje razlika u stepenu razvijenosti pojedinih područja. Zaklanjajući se za formalističkim tumačenjima Ustava SFRJ, neke republike su pokušale da osujete formiranje Fonda, u želji da ostvare neposrednu saradnju sa određenim međunarodnim finansijskim organizacijama i državama. I kasnije, nakon višegodišnjeg funkcionisanja Fonda, naročito neposredno pred njihovo otcepljenje iz SFRJ, neke republike su pokušale da uspostave direktnu saradnju sa Evropskim fondom i Nemačkom, ali su odbijene.

Višegodišnji rad i ostvareni rezultati Fonda potvrdili su opravdanost njegovog formiranja, koja se manifestovala, pre svega, u korišćenju inostranih sredstava pod povoljnim uslovima za reintegraciju radnika iz Jugoslavije koji su na privremenom radu u inostranstvu, u stimulanju investitora za izradu kvalitetne investiciono-tehničke dokumentacije i u izboru projekata koji su kandidovani kod inostranih kreditora, u usmeravanju prikupljenih sredstava u programe, projekte i vlasničku strukturu koji obezbeđuju produktivno zapošljavanje i efikasnost u privređivanju i, najzad, u stimulanju i mobilisanju domaćih izvora sredstava i devizne štednje povratnika sa rada u inostranstvu za veće učešće u finansiranju objekata u kojima su učestvovala inostrana sredstva.

Svoju delatnost Fond je ostvario u neposrednoj saradnji sa privredom, poslovnim bankama i Narodnom bankom Jugoslavije.

Sve preuzete obaveze prema inostranim kreditorima Fond je uredno izvršavao do uvođenja sankcija protiv SRJ, kada su njegova sredstva zamrznuta, a dužnici i njihove banke lišeni mogućnosti da izvozom ostvare potrebna devizna sredstva za otplatu iskorišćenih kredita.

Bitan nedostatak u radu Fonda je naglašeni uticaj upravnih i vanprivrednih organa na njegov rad i ograničavanje njegove delatnosti isključivo na prikupljanje inostranih sredstava. Dovoljno je istaći da su inostrana sredstva namenjena za reintegraciju radnika značajan faktor za veće korišćenje dela njihove štednje u inostranim bankama i dinarske štednje u zemlji,

koja duže vreme nije na računima banaka. U svim slučajevima, a naročito u korišćenju kredita po sporazumu sa Nemačkom, vlastita sredstva investitora i domaći izvori znatno su premašili učešće kredita Fonda iz inostranih izvora za zatvaranje konstrukcije finansiranja projekata u celini.

Fond je aktivno učestvovao u pripremama zaključivanja određenih sporazuma, a njihovu realizaciju je preuzeo u celini. Mnoga otvorena pitanja u ovakvim slučajevima se mogu uspešno rešiti konkretnom realizacijom sporazuma, što je Fond sa uspehom ostvario i što je doprinelo jačanju njegovog ugleda i poverenja kod inostranih partnera.

Nadležni organi federacije i republika su, prihvatajući izveštaje i završne račune Fonda, o njegovom dosadašnjem celokupnom funkcionisanju izričali pozitivne ocene.

Sredstva Fonda

Sredstva fonda potiču iz sledećih izvora:

1. Bespovratna sredstva Holandije guldena	6 mil.
2. Krediti Evropskog fonda dolara	70 mil.
3. Zajam Nemačke DEM	2,5 mil.

Kao što je istaknuto, sredstva zajma Nemačke odobrena su sa rokom otplate od 30 godina i u tome period početka 10 godina i sa kamatnom stopom od 2% godišnje. Krediti Evropskog fonda su odobreni u četiri godišnje transe po 17,5 miliona dolara, ali pod različitim kamatnim stopama (1987. godine 6,5%, 1988. 6,1%, 1989. 6,9% i 1990. 9,25%) i rokom otplate od 10 godina i periodom početka od jedne godine. Razlike u visini kamatnih stopa su bile uslovljene kretanjima na tržištu kapitala.

Kao što se vidi, kredit Nemačke je izuzetno povoljan. Nemačka ove kredite odobrava iz državnih izvora. Visina početnog kredita je data simbolično kao „pilot projekat“, a najavljene su znatno veće godišnje transe, što će znatnim delom zavisiti od broja korisnika kredita tj. povratnika sa privremenog rada u toj zemlji. Sporazumom između dve Vlade i naročito Ugovorom između agenta Vlade Nemačke kojemu je poveren zadatak plasmana sredstava (Deutsche Ausgleichbank) i Fonda detaljno su razrađeni uslovi korišćenja kredita.

Krediti Evropskog fonda po rokovima otplate i periodom počeka su znatno povoljniji od kredita na slobodnom tržištu kapitala i u tome je njihova osnovna povoljnost. To se, međutim, ne može reći i za kamatnu

stopu, koja je u 1990. godini bila veoma visoka, dok je u ranijim godinama bila znatno niža i sa manjim godišnjim oscilacijama. Prednost kredita Evropskog fonda je i u tome što odmah po zaključenju ugovora korisniku kredita stavlja na raspolaganje odobreni iznos u celini i investitori mogu na teret tih sredstava plaćati avanse, kao što su avansi za nabavku uvozne opreme i drugo. Za sredstva ovoga Fonda realno je očekivati da buduće godišnje tranše budu znatno veće i prema nekim predviđanjima mogu biti duplirane i više od toga.

Ugovori o kreditu sa Evropskim fondom su takvi da u prvom redu štite interese poverioca.

Od ukupnih plasmana Fonda na području SR Jugoslavije plasirano je 44-45% sredstava. Regionalno usmeravanje je, u skladu sa zakonom o Fondu, vršeno dogovorom republika i pokrajina. Osnovni kriterijum je bio broj radnika na privremenom radu u inostranstvu.

Prema obračunu do kraja otplatnog perioda za ukupne plasmane Fonda iz svih izvora kamatna stopa iznosi 42% od glavnice.

Sredstva iz inostranih kredita Fond je plasirao pod istim uslovima pod kojima je koristio sredstva.

Veći deo ukupnih sredstava plasiranih na području SR Jugoslavije je plasiran u privredno nedovoljno razvijene opštine. Visina odobrenih kredita po pojedinim projektima kretala se između 0,3-1,5 miliona DEM. Naznačeni iznos prekoračilo je samo nekoliko kredita. Samo u dva slučaja iznos kredita je prešao 3,8 odnosno 5,5 miliona DEM.

Tokom višegodišnjeg poslovanja Fond je ostvario uspešnu saradnju sa poslovnim bankama. Ta saradnja je bez sumnje imala veliki značaj, jer su poslovne banke prikupljale zahteve za kredite Fonda, vršile pregled investiciono-tehničke dokumentacije, obezbeđivale zatvaranje celokupne konstrukcije kreditiranja pojedinih projekata, izdavale garancije za kredite Fonda itd.

Fond je sa bankama zaključivao ugovore o komisionom poslu za kredite odobrene krajnjim korisnicima u devizama, što je i razumljivo, ako se ima u vidu nemogućnost tzv. deviznog kreditiranja u zemlji. Konverzija deviznih u dinarske kredite vršena je samo od slučaja do slučaja.

Saglasno odredbama Zakona o Fondu, devizni račun Fonda se vodi kod Narodne banke Jugoslavije i njegov pozitivni saldo se uključuje u tekuće devizne rezerve. Sa Narodnom bankom Jugoslavije Fond je obezbedio da se privremeno slobodna sredstva Fonda kroz kratkoročne plasmane uka-

maćuju. Na taj način je ostvaren značajan prihod, koji je većim delom odobren u korist korisnika kredita, a samo jednim delom za podmirenje troškova Fonda posle 1992. godine, kada su republike odbile da uplaćuju doprinos iz kojega su se podmirivali troškovi Fonda.

Naloga Fonda Narodna banka Jugoslavije je uredno izvršavala na teret sredstava Fonda, čime je obezbeđeno pravovremeno izvršavanje obaveza Fonda prema njegovim poveriocima i korisnicima kredita.

Služba platnog prometa je vršila pregled poslovanja i završnih računa Fonda i ustupila i poslovni prostor za rad Fonda.

Prema Zakonu o Fondu, stručne poslove za njegov račun je, bez naknade, vršila stručna služba Fonda za kreditiranje razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i pokrajina. U okviru stručne službe FNP-a formiran je poseban sektor, koji je osposobljen za vršenje kreditnih poslova sa inostranstvom, a koji obuhvataju: prijem i pregled investiciono-tehničke dokumentacije i formiranje kreditnog odnosa sa korisnicima kredita, otplate uzetih i odobrenih kredita, platni promet sa inostranstvom, zaključivanje ugovora o saradnji i korišćenje kredita od inostranih poverilaca, kompjuterska obrada podataka, izveštajno-statistička služba, priprema materijala za sednice i odlučivanje u Upravnom odboru Fonda i dr. Opšte administrativne, pravne, računovodstvene i tehničke poslove vršila je zajednička služba FNP-a.

Na poslovima Fonda angažovani su radnici sa visokom stručnom spremom, pretežno ekonomisti i filolog – korespodent za engleski jezik.

Radom Fonda upravlja Upravni odbor sastavljen od po jednog predstavnika republika i jednog predstavnika Vlade Jugoslavije. Upravni odbor odlučuje o svim bitnim pitanjima Fonda koji se tiču upravljanja, zaduživanja, odobravanja kredita i dr.

Fondom rukovodi direktor. Shodno zakonu dužnost direktora Fonda vrši direktor FNP-a.

Pokazalo se opravdanim da se poslovi Fonda koncentrišu u FNP-u. Ovo zbog toga što je reč o razvojnoj funkciji vezanoj za podsticanje razvoja, pre svega, onih područja koja po stepenu razvijenosti zaostaju i iz kojih se nalazi najveći broj radnika na privremenom radu u inostranstvu. Međutim, postoji razlika u zadacima stručne službe koje ona vrši za račun jednog i drugog Fonda. Jer, poslovi službe FNP-a svode se na doznaku prikupljenih sredstava bankama, evidentiranje doznaka i izradu izveštaja o poslovanju sa završnim računom. Anuitetsku službu za račun FNP-a

vršila je NBJ. Na drugoj strani, stručni poslovi za račun Fonda za finansiranje povećanja zaposlenosti su kompleksni saglasno bankarskoj funkciji. Uprkos činjenici da se poslovi FNP-a vode i u NBJ (posebna služba) i u poslovnim bankama i na taj način se multipliciraju troškovi poslovanja, bilo je tendencija da se i poslovi Fonda razbiju na više mesta sa osnovnom motivacijom da administracija ostvari dominaciju u „raspodeli“ kredita, čime se ne vidi i uvažava osnovna funkcija Fonda da kao finansijska organizacija bankarskog tipa, uz sve specifičnosti, razvija i obogaćuje poslovni odnos kao ravnopravni partner svojih poverilaca i dužnika. Kreditna funkcija, pogotovo sa inostranstvom, nije funkcija organa uprave, a odobravanje kredita Fonda nije „raspodela“, već dužničko-poverilački odnos koji proizvodi ekonomske i imovinsko-pravne posledice.

Suprotno shvatanjima da se poslovi Fonda mogu obavljati „uzgredno“ i razbijeni na više mesta, veoma je bitno za ostvarivanje ciljeva zbog kojih je Fond osnovan da što pre postane značajan faktor razvoja, a on to može postati samo ako se njegov rad koncipira tako da postane neophodna razvojna organizacija.

Uloga države na ovome području je veoma važna, pre svega u uspostavljanju međudržavne saradnje u ovoj oblasti i saradnje sa međunarodnim finansijskim organizacijama. Zadaci državnih organa su, pored toga, da stvaraju uslove za afirmaciju ove značajne razvojne funkcije kakva je finansiranje povećanja zaposlenosti. U celini posmatrano, efikasan rad Fonda zavisi od mogućnosti da jača svoj kreditni potencijal ne samo kroz državne aranžmane, već i svojom aktivnošću i da njegova organizacija treba da bude postavljena saglasno tome cilju. U tom pogledu veoma je značajno da se koriste iskustva drugih zemalja, kako onih koje kreditima podstiču zapošljavanje tako i onih koje koriste kredite.

Postojeći Zakon o Fondu tj. o prikupljanju sredstava za finansiranje povećanja zaposlenosti donela je skupština SFRJ. Od tada nastale su krupne promene, zbog kojih je neophodno da se postojeći zakon usaglasi sa Ustavom SRJ.

Polazeći od pretpostavki da će se saradnja sa dosadašnjim inostranim partnerima nastaviti i da se može proširivati na druge partnere iz inostranstva, treba iskoristiti stečena iskustva i ugled koji je Fond ostvario u toj saradnji. Prema studiji ECPD-a, na nivou savezne države treba formirati razvojnu banku preko koje će savezna država ostvariti svoje nadležnosti u regionalnom razvoju. Prema toj studiji Fond bi bio uključen u razvojnu banku koja bi za njegov račun obavljala sve bankarske poslove, što

ne prejudicira način upravljanja Fondom, već to pitanje treba regulisati Zakonom o Fondu.

Pred Fondom se ubuduće nalaze krupni zadaci, a naročito u procesu re-integracije jugoslovenskih radnika sa privremenog rada u inostranstvu i povratka izbeglica. Isto tako, veoma je bitno na koji način će veći deo sredstava štednje radnika-povratnika biti unet u zemlju i naći se u funkciji njihovog zaposlenja u zemlji. Efikasnost u izvršavanju zadataka koji u ovome pogledu budu pripali Fondu neće zavisiti samo od saradnje Fonda sa inostranim partnerima, već i od njegove osposobljenosti da mobilise veći obim domaćih i inostranih sredstava za finansiranje projekata u kojima se otvaraju nova radna mesta za povratnike i izbeglice. U tom pogledu nesumnjivo je da bi pomenuto stvaranje jedne razvojne banke u SRJ bilo funkcionalno celishodno.²⁷ Argumenti koji su ranije u tom smislu isticani sada su još validniji, a stvaranje takve banke verovatno bi bilo lakše nego u uslovima komplikovane i u velikoj meri sterilne državne strukture bivše SFRJ. Nekoliko takvih argumenata može se ovde ukratko naglasiti:

- razvojna banka smanjuje politički voluntarizam;
- bolje ostvaruje kontinuitet razvojne i investicione politike;
- objektivizuje se metodologija odobravanja kredita i homogenizuje sa međunarodnom (ocena projekata i dr.);
- u većoj meri se uključuje dodatni kapital, domaći i strani;
- veća je, zahvaljujući formalnim instrumentima, sigurnost vraćanja kamate;
- racionalnija je upotreba sredstava.

Uostalom, kao što je ranije istaknuto, to je i zaključak studije OECD-a, a i sam CEF je razvojna banka.

²⁷ Videti o tome studiju Evropskog centra za mir i razvoj, Beograd, 1990, pod nazivom „Jugoslovenska razvojna organizacija (banka)“, kao i materijal Fonda Federacije za kreditiranje bržeg razvoja nedovoljno razvijenih republika i pokrajina, Beograd, 1991, pod nazivom „Prilog inicijativi za izradu predloga zakona o Jugoslovenskoj razvojnoj banci“.