

Душан Павловић
Факултет политичких наука
Београд

UDK: 316.4.054
Оригиналан научни рад
Примљен: 21. 05. 2006.

СОЦИЈАЛНА ЦЕНА ТРАНЗИЦИЈЕ

Најчешће помињани ризик економске и политичке трансформације у Централној и Источној европи после 1990. године био је тај да ће реформе пропасти када грађани увиде да је цена која треба да се плати за економске реформе превисока. Тврдило се да ће тзв. губитници у транзицији уништити демократију демократским средствима, одн. да ће на изборима гласати за политичке снаге које ће поново успоставити ауторитарни режим. Овај текст покушава да објасни због чега повратак у ауторитарни режим у Србији неће бити последица спровођења економских реформи.

Текст је подељен у шест одељака. У одељку 1 разматра се општи контекст почетка економске трансформације у светлу дебате о избору између владе експерта и демократских процедура. Одељак 2 дефинише социално-економски контекст Србије у коме се одвија економска трансформација. Одељци 4-5 анализирају економску политику прве две пост-милошевићевске владе. Налаз ових одељака је да је економска политика почивала на принципима са циљем да ублаже социјалне трошкове економске трансформације за губитнике у транзицији, што је спречило социјални бунт и обарање демократије демократским средствима. Одељак 6 закључује анализу применом концепта о еквилибријуму парцијалних реформи.

Кључне речи: Економска трансформација, економска политика, раднички протест, јавна потрошња, тржиште рада, Закон о раду, еквилибријум парцијалних реформи.

Увод

Политичка и економска трансформација у Централној и Источној Европи донела је са собом неколико ризика. Један од најчешће помињаних био је тај да ће реформе пропасти када грађани увиде да је цена која треба да се плати за економске реформе превисока. Тврдило се да постоји вероватноћа да ће се, након што прође почетно одушевљење због слома ауторитарног режима, најугроженији социјални слојеви (тзв. губитници у транзицији) окренути против реформи и на изборима гласати за повратак у прошлост, одн. за политичке снаге које ће поново успоставити ауторитарни режим (Przeworski 1991, 136-191). Овај текст покушава да објасни због чега повратак у ауторитарни режим у Србији неће бити последица спровођења економских реформи.

Сумњу у то да ће цена која треба да се плати за економске реформе уништити демократију демократским средствима испољили су неолиберали, творци концепта економских реформи у Источној Европи (Greskovits 1998,

20-67; Aslund 2002, 78-82; Orenstein 2001, 12-16). Неолиберална стратегија почивала је на политици тврдох буџетских ограничења чији је основни циљ смањење државних издатака за предузећа која послују без ризика. Политика □одразумева фискалну реформу која се састоји од смањења јавне потрошње (поготово субвенција за предузећа која праве губитке), увођења фискалне дисциплине и плаћања пореза, затварање неликвидних банака, приватизације друштвених предузећа, дерегулације економских активности, напуштања политике контроле цена, укидање монопола, итд (Greskovits 1998, 20; Orenstein 2001, 12; За опис примењене верзије неолибералних реформи на контекст Србије види Прокопијевић 2001, 250-1). Речју, реформе су биле замишљене тако да размонтирају систем заштите од неизвесности тржишне економије који је грађанима у социјализму гарантовао стално радно место и низ социјалних повластица.

Увидело се, међутим, врло брзо да би доследно поштовање овакве политике могло да произведе високу социјалну цену, односно да створи губитнике и добитнике транзиције и продуби јаз међу њима. Велике социјалне разлике праћене неједнаком расподелом дохотка су, по неким гледиштима, опасне за стабилизацију и одржање демократског поретка (Przeworski 2005). Иако неолиберална стратегија подразумева бољитак и економско благостање за све, да би дошло до бољих времена потребно је најпре проћи кроз лоша времена. За критични период у коме се јавља ризик слома реформи обично се узима период транзиционе рецесије (Przeworski 1991, 137). У том периоду производња пада, свежих инвестиција је мало, а радна места се затварају. Добитници на дужи рок морају најпре да проведу неко време у улогама губитника на краћи рок. Док добитници на дужи рок ефекте добитка осећају касније, губитници на краћи рок трошкове осећају одмах.

Један од предлога по коме је требало да се умањи ризик од пропасти демократије демократским путем био је експертска и аполитична влада. Замишљао је била да она, изолована од социјалних притисака, спроводи реформе у политичком вакууму (Оренстеин 2001, 15). Таква влада би реформе требало да спроведе брзо. Требало је искористити тзв. прозор могућности (*window of opportunity*) који се отворио само за кратко време у периоду ванредне политике (*extraordinary politics*) и који је омогућио да се реформе имплементују у потпуности пре него што се ствари врате у свакодневну политику (*ordinary politics*) у коме ће висока цена коју ће губитници почети да осећају почети да их мотивише да блокирају реформе.

Тај предлог елиминисао би демократију као могуће средство којим би се спречиле реформе, али је управо због тога врло брзо дошао под удар критике. Прву критику понудио је Адам Пшеворски. У две речи, он је тврдио да су, идеално гледано, брзе и радикалне реформе права ствар. Међутим, аполитична влада експерата која би спроводила реформе у политичком вакууму произвела би још веће трошкове него што их реформе собом носе. Дакле, и Пшеворски се слаже са неолибералима да ће након што се прозор могућности

отвори, доћи до застоја. То ће резултирати у економској политици “стани-крени” која ће имати наизменичан успех у спровођењу (Przeworski 1991, 137-187). “Стани-крени” стратегија би требало да буде социјално осетљивија, одн. заснована на социјалној политици која би се спроводила паралелно са неолибералним концептом реформи. Њен циљ би био минимализовање социјалних трошкова.

Неолиберални су испољили сумњу у демократске институције које су видели као опасност за успех радикалних реформи. Сам Пшеворски је у једном каснијем раду нагласио да је неопходно да се реформе спроводе без заобилажења демократских институција. Економска политика која би проишлаго из демократске делиберације створила би основу за социјалну политику која би смањила цену транзиције за оне који би највише платили (Przeworski et al. 1995, 84). Још веће поверење у демократски процес и принцип по коме реформе не смеју да се спроводе у политичком вакууму испољили су Старк и Бруст у *Post-Socialist Pathways*. Они тврде да асоцијативни и делиберативни карактер институција представљају предност, а не ману процеса имплементације економских реформи. Иако изгледа парадоксално, ограничење извршне власти увећава извесност спровођења реформи (Stark & Bruszt 1998, 188). Старк и Бруст процес реформи замишљају као еволутивни процес у коме је неопходно да се почетна формулација концепта реформи мења током примене. „Кохерентност економске политике није директна функција свеобухватности и прецизности иницијалног плана, већ пре интеграције (комбинације оп. Д. П.) плана и примене“ (*Ibid.* 198). Успешно спровођење реформи зависи од рефлексивног учења и система повратне спреге. Економске институције није могуће ефективно успоставити само на основу доброг нацрта, већ успостављање захтева непрекидну промену иницијалног нацрта и његову адаптацију животним околностима о којима информације добијамо из демократског процеса.

Деценију и по након почетка економске трансформације показало се да су критичари неолибералних страхова били у праву. Демократске институције и демократски процес је породило, а не упропастило економске реформе. За разлику од тога, управо у оним пост-комунистичким земљама где је заведена чврста аутократска рука током деведесетих (Русија, Киргистан, Белорусија, Тацикистан, Казахстан, Узбекистан, Туркменистан, итд.) реформе стагнирају у свим областима или су пропале.

1. Контекст Србије

Са сличним ризицима ушло се у Србију у пост-милошевићевски период после 2000. године. Сматрало се да ће, када мине одушевљење падом Милошевића и када реформе буду коначно почеле да “гризу”, одн. када буду почели да осећају праве трошкове реформи (пад стандарда, губљење радних места, итд.), грађани схватити да је социјална цена економских реформи

превелика, да не могу да је плате, те да ће се тада окренути против реформи и поново гласати за оне политичке снаге које су им током деведесетих година прошлог века омогућиле да живе без ризика који носи тржишна економија.

Период транзиционе рецесије је у земљама Источне Европе које су поново започеле с реформама у просеку трајао три године (WB 2002, 5; Aslund 2002, 113-158). Ако је судити по том критеријуму, Србија не би требало да буде забринута, јер она, након 2000. године, има повољан привредни раст, иако са ниске основе (табела 1). Вредност бруто домаћег производа је у 2005. години, према прелиминарним проценама, износила око \$ 24 милијарде. Током периода 2001–2005. БДП бележи константан реални раст, уз просечну годишњу стопу од 5,6%. Кумулативна стопа реалног раста у поменутом периоду износи 24,6%, при чему се процењује да раст у 2005. у односу на претходну годину износи 6,2% (Jefferson Institute 2006, 63).

Почетак економске трансформације, међутим, није довео само до пада у аутпуту већ и до пада запослености, односно пораста незапослености која је у Источној Европи након 1990. године била далеко озбиљнија од пада стопе раста. Када су транзиционе економије коначно почеле да расту, запосленост није почела да је прати. То се десило тек неколико година након обнове раста бруто производа (WB 2004, 102). “Чак и земље са већим стопама раста, као што су Пољска и Словачка, искусиле су веома ниску стопу пада незапослености” (Blanchard 1997, 10). Сличан тренд може се запазити и у Србији. Подаци о незапослености у периоду 2001-2005. године (табела 1) показују да стопа незапослености расте како реформе одмичу.

Година	2001	2002	2003	2004	2005
Стопа раста БДП ^а (у%)	5,5	4,3	2,4	8,8	6,2
Запослени (абсл. број) ^б	2.787.858	2.736.087	2.710.161	2.678.509	2.709.149
Незапослени ^в (у%)	21,8	24,5	26,1	26,1	27,0
Незапослени ^г (у%)	12,23	13,28	14,63	18,5	20,8

Табела 1. Стопе раста БДП и укупан број (не)запослених (годишњи просек). ^аИзвор података: Economist Intelligence Unit Database. ^бУкључујући и пољопривреднике. ^вСтопа регистроване незапослености. ^гСтопа незапослености према анкети о радној снази. ^дИзвор: Републички завод за статистику (<http://webzrzs.statserb.sr.gov.yu/axd/index.php>)

То што стопа незапослености расте уместо да опада, још се погоршава чињеницом да се огроман број запослених у Србији на крају 2005. године (дакле, у четвртој години транзиције) налазио у сектору који мање или више зависи од државног буџета. Рецимо, према прорачунима ММФ за 2004. годину, у јавном сектору налази се око 7% укупно запослених, у друштвеним предузећима око 11%, у предузећима са мешовитом својином 13%, док је на државном буџету око 16% (IMF 2005, 10). Према процени изнесеној у студији

Национална стратегија привредног раста, у 2005. години је укупан број запослених у јавном и друштвеном сектору износио 1,11 милиона, док је истовремено у приватном сектору (кога чине приватна предузећа, предузетници и пољопривредници) било запослено 1,59 милиона. То значи да је у 2005. години од државног буџета у већој или мањој мери зависило 41% запослених (табела 2).

Према истој процени ситуација би требало да се промени тек после 2007. године, јер је то година у којој би приватизација требало да се оконча. У 2009. години очекује се да потпуно нестану друштвена предузећа, а до 2011. године да се потпуно трансформишу и мешовита предузећа. (Запосленост у јавном сектору би 2011. године требало да опадне за 5%.) На другој страни, предвиђа се да ће приватни сектор апсорбовати оне који ће губити посао у друштвеним и мешовитим предузећима, те да ће се до 2011. године запосленост у приватном сектору увећати за читавих 31%. То би јасно значило да би се социјалне последице “креативне деструкције” могле “санирати” до краја 2011. године.

Година	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Буџетски сектор	325.147	315.000	305.000	300.000	303.000	306.000	310.000	315.000
Јавна предузећа	112.303	106.000	102.000	100.000	102.000	102.000	102.000	103.000
Локална предузећа	61.388	62.000	63.000	60.000	60.000	58.000	60.000	62.000
Укупно јавни сектор	498.838	483.000	470.000	460.000	463.000	466.000	472.000	480.000
Друштв. предузећа	258.217	200.000	150.000	100.000	-			
Мешовита предузећа	357.524	320.000	270.000	220.000	160.000	100.000	-	
Укупно друштв. сектор	615.741	520.000	420.000	320.000	160.000	100.000	-	-
Приватна предузећа	421.490	500.000	590.000	680.000	825.000	920.000	1.055.000	1.090.000
Предузетници и њихови запослени	531.626	560.000	590.000	610.000	635.000	650.000	665.000	680.000
Пољопривреда	641.720	630.000	630.000	620.000	610.000	600.000	590.000	580.000
Укупно приватни сектор	1.594.569	1.690.000	1.810.000	1.910.000	2.070.000	2.170.000	2.310.000	2.350.000
Укупна запосленост	2.709.148	2.693.000	2.700.000	2.690.000	2.693.000	2.736.000	2.782.000	2.830.000

Табела 2. Контингенти на тржишту рада 2006-2012. Извор. *Национална стратегија привредног раста* (Рукопис.)

На основу онога што се процењује у *Стратегији*, може се закључити да сценарио повратка у деведесете није сасвим искључен у Србији будући да “креативна деструкција” друштвеног и јавног сектора још није обављена преко оне границе која би гарантовала иреверзибилност промена. Тек када у Србији буде завршено реструктурисање јавног и друштвеног сектора, и када они који изгубе радно место у државном сектору нађу ново радно место у приватном сектору, моћи ће се говорити о томе како је опасност од тога да социјални слојеви оборе реформе и униште демократију демократским средствима нестала. Јер чак иако би се “креативна деструкција” обавила брже него што предвиђа *Стратегија*, главни ризик остаје: како показује табела 2, укупна запосленост ће до 2011. године порасти тек за 5%. Чини се да је ово премала стопа раста да би могло да се са сигурношћу тврди како су реформе иреверзибилне а демократски поредак није угрожен социјалним чиниоцем.

2. Социоекономска политика за време Милошевића

Главни разлог што демократија у Србији неће бити оборена демократским средствима због социјалних разлога јесте тај што је цена која треба да се плати за економску трансформацију мала, односно што се она плаћа постепено. То је последица економске политике коју води влада која има задатак да обави економску трансформацију земље. Ту политику спорих промена или чак њиховог одсуства преузеле су од самог Милошевића пост-милошевићевске владе. У овом одељку наводе се неки аспекти Милошевићеве стратегије спречавања настанка социјалног незадовољства који су утицали на владину економску политику после 2000. године.

Радничког незадовољства које би подрило економске реформе није било ни за време владавине Слободана Милошевића (1987-2000). Објашњење за одсуство реформи у том периоду релативно је једноставно: побуне против економских реформи није било због тога што није било ни економских реформи. Међутим, иако је Милошевићева економска политика била усмерена на презервацију постојећег стања (гарантовање радног места и очување бенефиција), положај радника се у поменутом периоду непрекидно погоршавао. Друштвени бруто производ је почео да опада још пре увођења санкција Савета безбедности Уједињених нација, тако да БДП *per capita* у периоду 1989-1993 пао са \$3.000 на \$1.000. Праву слику привредног колапса током деведесетих откривају тек подаци о повећању учешћа пољопривредног сектора у БДП, одн. смањење индустријског учешћа. Индустријски аутпут у 1994. години износио је тек 36% онога што је износио 1989. године (Arandarenko 2001, 167). Већ тада долази до осетног пада запослености и развоја црног тржишта на који се премешта значајан део радне снаге (*Ibid.* 168-169).

Због чега радништво у Србији, упркос чињеници да му се положај непрекидно погоршавао, није покушало да предузме ништа да би макар сачувало постојеће стање, односно ниво стандарда који је постојао током осамдесетих година двадесетог века? Чиниоца за то има више. У Србији пре и после Милошевића практично нису постојали индустријски односи. Иако формално другачије, самоуправљање се у социјалистичкој Србији сводило на совјетски тип управљања у коме није било могуће замислити сукоб између рада и капитала (Arandarenko 2001, 174). Правих синдиката у социјализму није било, али, као независних и истинских заступника интереса радника, њих није било под Милошевићем или су били слаби (*Ibid.* 171-173). Осим тога, политичка питања која су доминирала у српској политици током деведесетих била су не-социјална и не-економска по карактеру. Питања државе, националног идентитета и поноса наводила су политичке странке да се обраћају бирачком телу као целини, а не стратумима. Србија је током деведесетих година била земља у којој су доминирали симболички а не дистрибутивни сукоби (Thomas 1999, 1-10), што је онемоућавало радништво да на дневни ред постави социјално-економска питања. Стандард, плате, социјалне бенефиције, сигурност радног места, услови рада итд. – све то нису биле теме око којих би се водиле политичке борбе.

Чињеница да се погоршање положаја радничке класе дешавало споро, уместо брзо, током деведесетих довели су до све веће зависности радника од државе. То је раднике, према једном схватању, одвратило од преузимања ризика и смањило њихову преговарачку снагу (Arandarenko 2001, 176-177). Осим тога, једном када су радници почели да се физички раздвајају одласком на црно тржиште услови и потенцијал за колективну акцију били су практично онемоућени (*Ibid.*).

3. Социо-економска политика после Милошевића

Економска политика за време владе Слободана Милошевића имала је утицаја на период после његовог одласка с власти. Озбиљне економске реформе почињу у Србији 2001. године. Шест година након почетка реформи, незапосленост у Србији расте, а краткорочних губитника је све више. Чини се да привреда Србије, упркос релативно снажном привредном расту из периода 2001-2005, још увек није у стању да губитнике на краatak рок претвори у добитнике на дужи рок. Због чега онда ова ситуација у којој број губитника расте не доводи до ескалације социјалног незадовољства и повратка у период Милошевића или реал-социјализма? Најважнији разлог за то је економска и социјална политике коју воде пост-милошевићевске владе, а које за циљ имају да ублаже тежак положај краткорочних губитника. За време владе Зорана Ђинђића, та политика се углавном огледала у високој јавној потрошњи (високом буџетском дефициту), опстанку субвенција за предузећа која послују са губитком и социјалном програму који је пратио програм приватизације у периоду 2002-2003 године (табеле 3 и 4).

Табела 3. Јавна потрошња и буџетски дефицит у периоду 2001-2006.

Година	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^а
Буџетски дефицит (% од БДП)	0,0	-3,4	-1,1	1,0	2,2	2,8
Консолидовани јавни расходи (% од БДП)	39,1	47,7	44,3	44,3	41,8	40,8
Субвенције (% од БДП)	5,6	7,6	5,3	4,9	4,3	3,9
Просечна нето зарада (реални раст у %) ^б	16,6	30,2	14,0	10,1	6,4	н/а

Извор: Министарство финансија Републике Србије: “Меморандум о буџету и фискалној политици за 2006, са пројекцијама за 2007. и 2008. годину”. ^аПројекција Министарства финансија Републике Србије. ^бИзвор: ЕСПИ Институт.

Иако је привреда Србије је у периоду 2001-2005. снажно расла, раст није био последица већег отварања радних места, већ веће продуктивности. Од кључних детерминантни потенцијала раста – извоз, инвестиције, домаћа штедња – само је домаћа штедња почела да показује знаке опоравка, и то тек током 2004. године. Пет година након радикалне промене економске политике, извоз Србије, што је данас практично заменица за раст, и даље је нереструктурисан уз незнатну преоријентацију ка Европској Унији и углавном непромењену робну структуру (WB 2004, vii).

Ово не чуди јер се економска политика владе Србије од 2001. године заснивала на расту вођеном домаћом тражњом, што је имало за последицу велику јавну потрошњу после 2001. године, а што је потом довело до великих дефицита на трговачком и текућем рачуну. Да би омогућила веће запошљавање, економска политика владе Србије би требало да се преоријентише на другачији тип раста чији је носилац извоз, а не домаћа тражња. Експанзивна фискална политика, која се наставила и у периоду 2004-2006, имала је бројне негативне последице по привреду Србије (WB 2004, 4-29), укључујући највишу стопу инфлације у региону у 2005. години. Но, једна од критичних последица била је та економска политика била праћена увећаним буџетским додацима на плате и социјалне трансфере, одн. повећању плата преко раста продуктивности. Реалне зараде су расле знатно брже од продуктивности по просечној стопи од 20% годишње. Изражено у еврима, оне су крајем 2004. године биле чак четири пута веће од нивоа на коме су биле 2000. године (Поповић 2005, 58-59; За другачије мишљење види: Станић 2005, 61-70). Бржи раст реалних плата довео је до опоравка привреде без послова, пошто је деловао ка потискивању тражње за радном снагом. “Смањујући профитабилност предузећа, брз раст реалних плата такође је смањио ресположиве ресурсе којима би предузећа финансирала нова улагања од задржаног профита” (WB 2004, 11). Иако повећан губитак радних места указује на брже реструктурисање приватизованих предузећа, спори раст запослености указује на спору апсорпцију радне снаге од стране формалног сектора, што је управо последица “опоравка привреде без послова”.

Висока јавна потрошња је део економске политике коју је прва пост-милошевићевска влада преузела од Милошевића. Још један аспект милошевићевске економије мењао се споро – стање на тржишту рада. Упркос Закону из 2001. који је поједноставио услове за отпуштање радника, тржиште радне снаге је у Србији у првих неколико година економске трансформације остало ригидно и нефлексибилно. Запослење је, као и током деведесетих, наставило да се помера у неформално тржиште рада које је било флексибилније. Формално тржиште рада у Србији је нефлексибилно јер штити радно место чак и када је то у супротности са тржишним критеријумима. То је важило у комунизму, али и у периоду под Милошевићем где је отпуштање радника из администрације, јавних и друштвених предузећа било законом забрањено. Без обзира на то, Милошевићева влада је толерисала црно тржиште које је упошљавало велики део радне снаге и омогућило им да преживе. Шест година након слома Милошевићевог режима, најупадљивија карактеристика тржишта рада у Србији је велико учешће запослености у неформалном сектору. Према проценама Светске банке, неформална запосленост износи 31-35% од укупне запослености у периоду 2002-2003. Неформални сектор показује већу моћ апсорпције вишка радника пружајући им флексибилније облике запослења (WB 2004, 102, 109). Црно тржиште је привлачно јер се у њему боље зарађује и не плаћа порез. Према једном истраживању из 2001. године, сива економија, мерено на основу потрошње домаћинства и непријављеног пореза, ствара у Србији 36% од БДП (Christie & Holzner 2004). Напоследку, неформални сектор омогућује послове са флексибилним радним временом, што је на формалном тржишту рада тешко оствариво (WB 2004, 103). Слично је и у приватном сектору који расте, у коме су зараде у складу са резултатима рада и који је мање оптерећен вишком радне снаге (*Ibid.* 113).

Година 2002/03	Понуђено	Продато	Процент успешн.	Број запосл.	Књиг. вредност	Продајна цена	Соц. програм
Гендери	64	31	448%	27.784	553.168	801.752	269.862
Аукције	1029	880	86%	75.465	415.681	337.215	--
Тржиште капитала	298	169	57%	34.977	95.112	149.368	--
Укупно	1391	1080	78%	138.226	1.063.961	1.288.308	269.862

Табела 4. Укупни приходи од приватизације за 2002. и 2003. годину, до 29. децембра 2003. (Изражено у хиљадама евра; подаци из Агенције за приватизацију).

Социјални програм у оквиру програма приватизације налагао је купцима предузећа да финансијски збрину сваког ко због приватизације друштвених фирми изгуби посао уз накнаду у виду отпремнине. Како показује табела 4, у прве две године спровођења приватизације добијено је од купаца €270.000 на име социјалног програма, а укупан број запослених у преко 1000 предузећа која су продата у прве две године износио је 138.000, што је чинило свега

5,1% од укупног броја запслених 2003. године.

Приватизациони програм који се спроводио током 2002-2003 није довео до социјалног незадовољства. До незадовољства је довео страх од приватизације, што су индиректно потврдила нека истраживања (Жуњић 2004). Социјални протести који су десили у периоду 2002-2003. (протест синдиката ЕПС-а из јуна 2003, као и велик број мањих уличних протеста током лета и јесени исте године) углавном су избијали као покушај спречавања приватизације, а не као реакција на њу. Једини штрајк запслених у приватизованој фабрици десио се у октобру 2003. године у Сартиду (сада US Steel Serbia), али то предузеће није приватизовано по тржишном критеријуму, већ, правно гледано у веома сумњивом поступку (Антонић 2006, 39-87). Што је главно, US Steel није преузео никакве обавезе у погледу социјалног програма.

Споро смањивање јавне потрошње за време владе Зорана Ђинђића (период 2001-2003) било је главна политичка полуга смањивања социјалног незадовољства због економских реформи. Другим речима, влада је спроводила реформе, али је високом јавном потрошњом и буџетским дефицитом компензовала оне социјалне слојеве које реформе највише погађају. Иако је вербално оријентација прве пост-милошевићевске владе била шок терапија, реформе су спровођене градуалистички уз бригу са социјални мир.

4. Социоекономска политика после Ђинђића

Друга пост-милошевићевска влада наставила је са сличном социјалном политиком. Она је прихватила концепт опрезног растајања са социјалистичким програмом гарантовања сигурног радног места. То је најавио премијер Коштуница када је у свом инаугуралном говору од 3. марта 2004. год. рекао да је привреду “могуће реструктурирати без отпуштања радника”.

Политика економских реформи са “хуманим лицем” коју од 2004. године спроводи влада Војислава Коштунице заснована је на четири тачке. 1. Најава 80 ревизија приватизационих продаја; 2. промене закона о раду; 3. неприменљивање закона о стечају из 2005. године; 4. опстанак јавног сектора.

Ревизију приватизације најавио је бивши министар за привреду и приватизацију Драган Маршићанин. Иако приватизација током 2002-2003. није много погодила радну снагу, влада је обећала да ће преиспитати продаје за које се сумњало да су укључивале корупцију, односно да су урађене на штету државе. Ово је код будућих губитника у транзицији створило утисак да ће се приватизација прекинути. Уистину, 2004. година у којој је најављена ревизија, била је најмршавија година у којој је продато најмање предузећа и добијен најмањи приход. Било је најављивано € 220 до € 240 милиона прихода, а остварено свега €188 милиона (табела 5), најмање у поређењу са остале три приватизационе године у периоду 2002-2005.

	Метод	2004	2005
Број продатих предузећа	Тендер	9	15
	Аукција	261	204
	Акцијски фонд	66	282
	Укупно	336	501
Продајна цена (у хиљадама евра)	Тендер	15.234	96.336
	Аукција	122.351	172.000
	Акцијски фонд	50.500	122.291
	Укупно	188.266	390.627
Социјални програм (у хиљадама евра)	Тендер	2.580	--
	Укупно	2.580	--

Табела 5. Приходи од приватизације за период 2004-2005. Извор: Агенција за приватизацију.

Политика “80 ревизија” је била само привид бриге за раднике. Током 2004. године није извршена ни једна ревизија, а раскинут је само један уговор (са купцем предузећа Путник). Већ 2005. године приватизација се наставља, када је она, упркос чињеници да су најбоља предузећа већ била продата, постигла завидне резултате (табела 5). Ствар је била само у тактици: уместо да најављује масовна затварања и приватизације у којима у једном дану посао може да изгуби неколико хиљада људи, уместо да у једном дану затвори четири државне банке и без посла остави 8.000 запослених, влада се одлучила за постепену и опрезну стратегију “креативне деструкције” друштвеног сектора.

Још је више уверавања за то како реформе неће погодити губитнике донео нови Закон о раду из марта 2005. године. Овај закон требало је да анулира „тржишни педигре“ претходног закона усвојеног 2001. године. Претходни закон је видно поједноставио процедуру отпуштања радника наводећи у члану 101 оправдане и неоправдане услове за отказ. Како се наводи у једној студији, „у оправдане разлоге спадају сви они који произилазе из неиспуњавања неког од елемената уговора од стране запосленог или ако услед технолошких, економских или организационих промена једноставно престане потреба за обављањем одређеног посла. [...] Поред тога смањен је и износ отпремнине који је послодавац обавезан да исплати запосленом који остане без посла” (Прокопијевић 2002, 20). Овим решењем је тржиште радне снаге требало да се регулише по принципима тржишне динамике и неизвесности која влада у тржним привредама.

Нови Закон усвојен је са образложењем да би требало да обезбеди бољу заштиту запослених. Он предвиђа установљавање политике зарада кроз колективно преговарање, формирање Фонда солидарности из којег би предузећа у стечају могла да наплате своја потраживања. Права мета је, међутим, било поменуто решење из члана 101. претходног закона. Ако жели да отпусти вишак радника, послодавац сада мора да поднесе програм решавања вишка запослених уз консултацију са Националном службом за запошљавање и

репрезентативним синдикатом. По неким мишљењима, нови закон је виђен као озбиљан ударац на конкурентност привреде Србије и повољно окружење за бизнис:

Уколико предузетник није задовољан неким радником, није му дозвољено да га једноставно отпусти. Уместо тога, он му мора издати формално упозорење са прецизним разлозима свог незадовољства, обавестити радничке синдикате о својим намерама и понудити дотичном лицу алтернативно запослење. Такође, основан је Фонд солидарности за раднике који су изгубили посао због банкротства фирме. Послодавци плаћају допунске порезе како би се финансирао Фонд, што радну снагу чини још скупљом. Све ове промене учињене су под маском хармонизације законодавства о раду са стандардима Европске уније, а само неколико гласова против доводило је у питање превазиђене директиве ЕУ о раду, сачињене на врхунцу држава благостања (Jefferson Institute 2006, 68).

Концепт и ефекти “реформи са хуманим лицем” овде више нису били само вербалан (као у случају приватизације), већ и стварни, чак иако се претпостави да би Закон ускоро под притиском страних инвеститора могао да се укине. Иако је нови закон о раду доживео оштре критике страних инвеститора који су захтевали враћање решења о отпуштању које је превидео Закон из 2001. године (Савет страних инвеститора 2006, 29), влада Војислава Коштунице се показала отпорном на овакву врсту притисака.

	Србија	Хрватска	Македонија	Бугарска	Мађарска
Повраћај средстава (процент од стечајне масе)	20,3	28,4	15,4	33,5	35,7
Време повраћаја (изражено у годинама)	2,7	3,1	3,7	3,3	2,0
Трошак (процент од стечајне масе)	23,0	14,5	28,0	9,0	14,5

Табела 6. Стечајни поступак у Србији – поређење са земљама у региону за годину 2005. Извор: *Cost of Doing Business 2006*, World Bank 2005.

Трећа важна стратегијска тачка усмерена на спречавање настанка социјалног бунта владе Војислава Коштунице била је усвајање новог закона о стечају 2005. године и одбијање његове имплементације. Стечајна процедура је и пре 2005. године у Србији била веома спора (табела 6) и већ тиме гарантовала да радници још неко време неће губити радна места иако је стечај отпочео. Нови закон је подразумевао брже стечајне процедуре што је значило да би радници брже губили радна места. Осим тога, према новом решењу, више није било могуће да стечај траје у бескрај. Зато је прихваћено решење да се закон не примењује, чиме је послата порука како спровођење Закона о стечају

неће резултирати већим отпуштањем радника. Непримењивање Закона има умирујуће ефекте по губитнике у транзицији јер гарантује да радници неће губити радна места или да ће их губити спорије.

Значајан део привредне активности у Србији је и даље под контролом државе. Највећа предузећа су у Србији још увек под контролом државе. Према студији *300 највећих и најуспешнијих* коју годишње објављује “Економист магацин”, у 2004. години у првих 20 највећих предузећа, мерено по укупном приходу (пре него што се одузму трошкови и порез), налазе се само четири приватна предузећа. Од та четири два припадају тајкунима из милошевићевог и пост-милошевићевог периода, што значи да су су богатство стекли и одржавају га на основу монополског положаја које им гарантује политичка власт. Слика је само мало боља међу првих 20 мерено на основу профита где се налазе осам приватних предузећа. Првих пет места, разуме се, заузимају јавна предузећа која убирају милионске профите на основу монополског положаја.

Држава је и даље власник јавних предузећа која имају утицај на укупно пословање привреде. Према студији *Анализа пословања јавних предузећа у 2004. години*, на крају 2004. године јавна предузећа запошљавала су 11,7% укупно запослених, остварила 16,8% укупних прихода, 13,4% нето добити, 13,5% губитака целе привреде. Процес реструктурисања јавних предузећа није далеко одмакао, иако се он поставља као захтев ММФ-а и Европске уније. Услед тога, ни њихова ефикасност се није нарочито поправила, тако да многа од њих остварују губитак и примају субвенције из буџета. Добит јавних предузећа је у 2004. години била нижа за 8% у односу на 2003, док је у истом периоду приватни сектор повећао добит за 42,2%. Јавна предузећа такође имају и велике дугове, који износе 13,5% укупних дугова привреде. Само на НИС, ЕПС и Железницу отпада 84% укупног дуга у јавном сектору. Обавезе НИС-а су, нпр. 3,6 пута веће од вредности капитала, а 1,3 пута премашују вредност обртне имовине.

С обзиром на то да рок за приватизацију делова јавних предузећа није орочен, као и да су и до сада била заступљена кашњења доношења и спровођења одговарајуће регулативе, оправдана је бојазан да ће овај процес трајати дуже него што би било оптимално. Јасно је да је једини разлог због кога влада не предузима ништа у погледу реструктурисања јавних предузећа страх од социјалних последица такве одлуке.

Иако је учинила доста да ублажи незадовољство радника за време прве две године свог мандата, Коштуничина влада је и даље наставила да спроводи економске реформе. Влада је, рецимо, имала наизменичан успех у смањивању јавне потрошње, што је било главно оружје владе Зорана Ђинђића против социјалног незадовољства. Најпре је половином 2004. год. кренула са експанзионистичком фискалном политиком, али је онда ипак озбиљније почела да смањује јавну потрошњу и буџетски дефицит претворила у суфицит (табела 3). Разлог за то су притисци ММФ на политику јавне потрошње који

су уследили у другој половини 2004. године. Смањење потрошње омогућила је такође и експанзија потрошачких кредита која је почела 2004. године, као и увођење ПДВ-а што је повећало пореске приходе и проширило број субјеката који плаћају порез.

За разлику од Ђинђићеве, Коштуничина влада почела је да смањује број запослених у државној администрацији и војсци и стидљиво отпушта раднике из јавних предузећа. Та влада постигла је много на пољу уклањања препрека за бизнис и снижавња трошкова пословања (Г17 Институт 2005). Влада је такође у Скупштини прогурала Закон о привредним друштвима и низ закона који регулишу финансијско тржиште. Ови закони, међутим, само постабњају темеље и тек треба да почну да се спроводе.

Као што видимо, после 2004. постоји мешавина економских реформи и социјалне политике која се труди да компензује оне који губе радно место. У неким аспектима влада Војислава Коштунице не разликује се много по свом чињењу, одн. нечињењу од владе Зорана Ђинђића. И једна и друга нису предузели ништа или су предузели мало по питању реформе стечајне процедуре, реформе политике јавне потрошње и реструктурисања јавних предузећа. Због свега тога може да се каже како се променом владе након избора 2003. године није бог зна шта променило у њеној економској политици. Феномен је примећен у неколико земљама Источне Европе током деведесетих а сумирао га је Бела Грешковић: “Грађани гласају против економске политике која им штети само да би видели како се она поново тврдоглаво појављује под другом партијском заставом” (Greskovits 1998, 91).

Само у једном социоекономском аспектима се политика Коштуничине владе разликовала од претходне владе Зорана Ђинђића. Измена Закона о раду подразумевала је значајну промену економске политике после 2003. године. Феномен је познат под називом “стратегија алтернације”. По тој стратегији, опстанак демократских институција омогућио је промену ригорознијих економских мера и њихово прилагођавање мекшим облицима реформе. Оренштајн пише да

се зазор од реформи појавио и да је он негирао чисто технократски приступ неолиберала. Он је натерао реформаторе да промене свој политички стил и укључе се у редовну демократску интересно-групну политику. [...] Приврженост демократским процедурама у Централној и Источној Европи имало је значајан утицај на *садржај* реформи, присиљавајући реформаторе да прилагоде своје политике захтевима демократског процеса и коалиционим владама (Orenstein 2001, 24).

Алтернација (промена влада и владине економске политике) омогућена је управо оним о чему је било речи у одељку 1: свешћу да демократске процедуре помажу а не одмажу економским реформама. Спровођење реформи кроз демократски процес успорава реформе, али свакако смањује ризик пропасти демократије демократским средствима.

Ђинђићева влада је, како смо видели у одељку 4, спроводила мешавину неолибералне и социјално осетљиве политике са тежиштем на првом, јер је

била делимично састављена од технократа који су били политички изоловани. Иако је алтернатија политике после 2003. године довела до нестабилности, “неастибилност није уништила економски ток реформи. Уместо тога, испало је да су демократска и политичка алтернатија важна снага за корекцију реформских грешака и оставривање одрживих политика” (*Ibid.*)

5. Еквилибријум парцијалних реформи

Владина економска политика усмерена је на спровођење реформи, али су реформе парцијалне и пуне застоја. То се нарочито показало за време владе Војислава Коштунице у периоду 2004-2006. То губитницима у транзицији омогућује да верују како их реформе не погађају директно, одн. како је транзициону кризу могуће прећи са мањим теретом и трошковима. То показује и однос владе и синдиката. Док је прва пост-милошевићевска влада била у непрекидном клинчу са синдикатима, првенствено захваљујући реторици премијера који је обећавао “крв, сузе и зној” (иако је, како смо видели, у стварности водио политику која је била далеко осетљивија на потребу ублажавања транзиционог терета), друга пост-милошевићевска влада је на вербалном плану учинила много више да краткочне губитнике увери како ће терет реформи на њих падати постепено или уопште неће пасти. Резултат тога је скоро потпуна пасивизација два највећа синдиката у Србији у периоду 2004-2006. За разлику од деведесетих где се пасивност синдиката и радника објашњавала политичком контролом над синдикатима и рационалним избором радника да се не буне, може се слободно рећи да је влада Србије после 2000. године буквално преотела дневни ред синдиката, који су овим изгубили *raison d’etre* свог деловања, и почела уместо њих да води бригу о радницима.

Слично искуство имале су и друге земље које су пре Србије прешле транзициони пут. Како показују Elster et al., грађани нигде нису оборили реформе и затражили на изборима повратак у комунизам користећи демократско право гласа (Elster et al. 1998, 271-308). Они који су сматрали да ће демократија уништити саму себе и економске реформе, сматрали су да ће дистрибутивни сукоби бити значајни у земљама у транзицији, јер су били значајни за неке земље у развоју, пре свега за оне у Латинској Америци. Међутим, поређење економских реформи у Источној Европи са реформама у Латинској Америци није се показало продуктивним. Различите социо-економске, структурне, институционалне и културне карактеристике поставиле су различите типове ограничења за спровођење економске политике у Латинској Америци и Источној Европи, али и отворили различите могућности за социјално-економску политику којом би се одговорило на кризу (Greskovits 1998, 69). Најважнија од њих била је наследство социјалне функције предузећа и пословања без ризика – карактеристика која услед непостојања друштвеног сектора никада није играла улогу у Латинској Америци – која је дуго након слома комунизма опстала у Источној Европи и тако гарантовала постепеност и ниже социјалне трошкове реформи (*Ibid.* 79-81).

Другим речима, наслеђе комунизма које структуралисти сматрају за највећу препреку економској модернизацији пост-комунистичког друштва, овде се показало као брана слому демократије. Наслеђе као што је одсуство екстремних неједнакости у дохотку, мањи број маргинализованих и сиромашних, нижи ниво урбанизације међу популацијом, и одсуство скорих искустава државних удара и пучева – што је све било карактеристично за земље Латинске Америке – допринели су стабилизаторском утицају у пост-комунизму (Greskovits 1998, 85),

Теза о томе како ће радни слојеви који ће почети да губе радна места срушити демократију и тржишну економију чим добију политичке слободе почивала је на претпоставци да ће након што се отпочне економска трансформација одмах доћи до суноварата производње и масовног осиромашења и губитака радних места. Иако је пад производње нужно морао да уследи на почетку трансформације услед одређеног периода који је неопходан да би се привредни субјекти прилагодили новим приликама, питање је колико је транзициона рецесија уопште била дубока. Главна препрека за извлачење валидног закључка је социјалистичка статистика. Аслунд тврди како је теорија о колапсу производње мит, те како су – упркос томе што је званична статистика забележила пад оутпута у свим пост-социјалистичким земљама – поједине земље, у ствари, забележиле раст производње у првим годинама након пада Берлинског зида. Сасвим је могуће да један део земаља, у ствари, никад није ни био у транзиционој рецесији (Aslund 2002, 121-126; WB 2002, 8).

Србијанској статистици се такође могу упутити истоветне замерке. Све до половине 2004. године она није у значајном обиму пратила приватни сектор. Али, осим економске политике која је водила рачуна о социјалним трошковима реформи, разлог што у Србији након 2000. године није дошло до колапса производње и наглог осиромашења становништва лежи у томе што је у Србији прекид који се десио након 2000. године био далеко блажи него онај који се у Источној Европи десио након 1990. године. Србија након 1990. године јесте задржала одлучујућу контролу над јавним и реалним сектором, али се реални сектор током деведесетих година ипак споро мењао. Отуда је Србија “по економским институцијама и навикнутости људи на тржиште била 2000. године знатно боље припремљена за транзицију него друге земље Источне Европе десет година раније. [...] Почетак стварне транзиције није донео разлоге за пад производње, већ напротив, за њен раст” (Мијатовић 2005, 29). Тај раст можда није довољан да би стандард становништва видно напредовао, али је у назначеном периоду свакако био довољан да спречи нагло осиромашење становништва које би довело до социјалног бунта.

Према студији Светске банке *Ten Years of Transition* оваква ситуација се објашњава тезом о еквибријуму парцијалних реформи (WB 2002, 94, 109). Теза казује како ће се консолидација демократског поретка и успостављање тржишне економије наћи у балансу непотпуности. Другим речима, ни еко-

номска, ни политичка трансформација неће бити потпуно обављена, али баш зато што ни једна ни друга неће бити потпуно обављене, неће доћи до диспропорције између економске и политичке сфере које би осујетиле консолидацију демократских институција. Држава се нигде у Централној и Источној Европи од почетка 1990. године није понашала потпуно тржишно у реформи економског система. То је, према једном другом аутору, довело до тзв. еквилибријума ниског нивоа (*low-level equilibrium*), који је подразумевао да су

демократија и тржишна економија могли да се уведу симултано управо због тога што ни једна, ни друга нису били потпуно имплементоване. Демократија је могла да се стабилизује једино по цену неких својих квалитативних аспеката. Економске трансформација је заузврат постала изводљива једино по цену радикализма и брзине. Економски и политички системи досегли су еквилибријум, али на много нижем нивоу од оног који постоји у развијеним тржишним демократијама. Еквилибријум нискога нивоа ће остати карактеристика већине источноевропских политичких економија у ближој будућности (Greskovits 1998, 18).

Пост-милошевићевске владе нису журиле да својом економском политиком размонтирају “државу благостања” која је настала под комунизмом а који је одржавао Милошевић. Такву парцијалне политике реформи водиле су апсолутно све реформске владе Централне и Источне Европе током 90-их година прошлог века, укључујући пољску и чешку владу у којима су радили људи чија се тржишна оријентисаност не може спорити. То је разлог што данас теза о шок терапији која ће уништити економију и довести до масовног губитка посла и социјалног бунта шест година након њеног лансирања изгледа смешно. Економске реформе не морају нужно да подразумевају социјалну катастрофу, јер у Србији је од 2001. године “спровођена је комбинација либералних и социјално-демократских политика, као и у многим земљама у транзицији” (Мијатовић 2005, 25).

ЦИТИРАНА ЛИТЕРАТУРА:

- Антонић, Слободан (2006). „Евалуатори, реформатори, и слаба држава: случај Србије“, у: *Елита, грађанство и слаба држава*. Београд: Службени гласник, стр. 31-90.
- Arandarenko, Mihail (2001). “Waiting for the Workers: Explaining the Labor Quiescence in Serbia“, у: Crowley, David & Ost, David [eds] *Workers After Workers' States*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc, стр. 159-180.
- Aslund, Anders (2002). *Building Capitalism*. Cambridge University Press.
- Blanchard, Olivier (1997). *The Economics of Post-Communist Transition*. Claredon Press.
- Christie, Edward & Holzner, Mario (2004). “Household Tax Compliance and the Shadow Economy in Central and Southeastern Europe”. WIIW Spring seminar.

- Мијатовић, Бошко (2005). "Општи преглед транзиције у Србији", у: Беговић, Борис и други. *Четири године транзиције у Србији*. Београд: Центар за либерално демократске студије, стр. 9-34.
- Elster, Jon & Offe, Clauss & Preuss, Ulrich K. (1998). *Institutional Design in Post-Communist Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greskovits, Bela (1998). *The Political Economy of Protest and Patience*. Budapest: CEU Press.
- Orenstein, Mitchel (2001). *Out of the Red*. University of Michigan Press.
- Поповић, Даница (2005). "Привредна активност и макроекономска политика у транзицији", у: Беговић, Борис и други. *Четири године транзиције у Србији*. Београд: Центар за либерално демократске студије, стр. 35-116.
- Прокопијевић, Мирослав (2001). „Два пута за привредне реформе?“, у: *Србија после Милошевића, спец. издање Нова српска политичка мисао*. Београд: НСПМ и ЦЕСИД, стр. 249-257.
- Прокопијевић, Мирослав (2002) [ред.] *Две године реформе у Србији: пропуштена прилика*. Београд: Центар за слободно тржиште.
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the Markets*. Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam et al. (1995). *Sustainable Democracy*. Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (2005). "Self-enforcing Democracy." Радна верзија текста. (Скинуто са 30. јуна 2006. год. са http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/przeworski/przeworski_home.html)
- Stark, david & Bruszt, Laszlo (1998). *Post Socialist Pathways*. Cambridge University Press.
- Станић, Катарина (2005). "Регистровани запослени и зараде – статистички подаци и њихово кретање у период 2000-2005", у: *Квартални мониторинг*, бр. 3/2005, Фонд за развој економске науке, стр. 61-70.
- Thomas, Robert (1999). *Serbia Under Milosevic*. Hurst & Company London.
- Жуњић, Вера-Вратуша (2004). "Ставови о приватизацији у Србији крајем 20. и почетком 21. века", у: Милић, Анђелка [пр.] *Друштвена трансформација и стратегија друштвених група*. Београд: Институт за социолошка истраживања, стр. 71-110.

Цитиране студије:

- Републички завод за развој (2004). *Анализа пословања јавних предузећа у 2004. години*. (Студија припремљена за владу Србије.)
- IMF, International Monetary Fund (2005). *Fifth Review Under the Extended Agreement*. July 2005.
- Економист магазин (2005). *300 највећих и најуспешнијих у 2004*. Економист магазин.
- Jefferson Institute (2006). *Konkurentnost privrede Srbije*. Beograd: Jefferson Institute.
- Национална стратегија привредног раста до 2012 год.* (Нацрт из јула 2006.)
- Г17 Институт (2005). *Колико кошта да имате бизнис у Србији?* Београд: Г17 Институт.
- Савет страних инвеститора (2006). *Предлози за побољшање инвестиционе климе у Србији*. Београд.
- WB, World Bank (2002). *Transition: The First Ten Years*. Washington: The World Bank.

- WB, World bank (2004). *Program za ekonomski rast i zapošljavanje*. Dokument Svetske banke od 6. decembra 2004. god. Izveštaj br. 29258 – YU.
- WB, World Bank (2005). *Cost of Doing Business 2006*. Oxford University Press.

Dušan Pavlović
Faculty of Political Sciences
Belgrade

S u m m a r y

SOCIAL COSTS OF TRANSITION

The risk of political and economic transformation in Central and East Europe after 1990 was based on the presumption that the reforms will collapse when the citizens realize that the cost they have to pay for them is too high. The classical claim was that democracy will be destroyed by democratic means—namely, that the losers in the transition will vote the way back to the authoritarian regime. The article offers an explanation as to the regress to the authoritarian regime will not be a consequence of the economic reforms.

The article is divided in six section. Section 1 considers the general context of the start of the economic transformation in the light of the debate about the choice between the expert government and the significance of democratic procedures for economic reforms. Section 2 defines the context of Serbia within which economic transformation started out after 2000. Sections 4-5 consider economic policy of the two post-Milosevic government. The major finding is that it was the economic policy that was highly socially sensible that prevented social uprising and undermining democracy by democratic means. Section 6 concludes by applying the concept of equilibrium of partial reforms.

Key words: Economic policy, economic transformation, worker protest, public expenditure, labor market, Labour law, equilibrium of partial reforms.