

Arandarenko, Mihail: **Politička ekonomija nezaposlenosti**

Postavljeno 12 oktobar 2010 na sajt <http://www.poslodavci-apps.org/?p=258>

Deset godina posle 5. oktobra 2000. godine, zaposlenost u Srbiji je dostigla istorijski minimum. Prema rezultatima poslednje Ankete o radnoj snazi, aprila 2010. godine u Srbiji je bilo zaposleno oko 2.300.000 lica radnog uzrasta. Odgovarajuća stopa zaposlenosti je bila tek 47%. Za poređenje, u Evropskoj uniji su u proseku zaposlene dve od tri osobe radnog uzrasta, a u starim članicama (EU-15), Japanu i SAD ova srazmera je još povoljnija. Da bi se dostigla sadašnja prosečna stopa zaposlenosti u EU, pri nepromenjenom ukupnom broju lica radnog uzrasta u Srbiji od oko 4.900.000, nivo zaposlenosti trebalo bi da poraste na 3.250.000, odnosno za čitavih 950.000 lica. Ovaj zadatak sigurno nije moguće ostvariti u narednoj deceniji, a verovatno ni dosta duže.

Mali ukupan broj zaposlenih je samo deo problema. Struktura i kvalitet zaposlenosti još više onespokojavaju. Petina ukupnog broja zaposlenih radi neformalno. Ocenjena formalna nepoljoprivredna zaposlenost je manja od 1.800.000 osoba, a u njoj je učešće zaposlenosti u javnom sektoru dostiglo skoro jednu trećinu. S druge strane, za samo godinu dana zaposlenost u industriji je smanjena za više od 100.000 osoba i, kao u vremeplovu, skoro se izjednačila sa zaposlenošću u poljoprivredi. U poljoprivredi radi srazmerno najviše ljudi u Evropi - oko 600.000 osoba starijih od 15 godina.

U čitavom privatnom korporativnom sektoru (tj. u sektoru preduzeća, uključujući preduzeća koja još nisu do kraja privatizovana, a isključujući samozaposlene i preduzetničke radnje) ima svega oko 900.000 zaposlenih. Upravo ovaj sektor trebalo je da postane kičma privrednog rasta i rasta zaposlenosti posle privatizacije, ali podaci pokazuju da se smanjenje zaposlenosti za platu izvan javnog sektora nastavlja i ubrzava.

Jedino zaposlenost u javnom sektoru ostaje stabilna i otporna na sve krize – čak i ako tu i tamo dođe do simboličnog smanjenja uz velikodušne otpremnine, to se brzo nadoknadi novim agencijama i novim funkcijama.

Kako je došlo do ove implozije zaposlenosti? Zašto se nisu ostvarila obećanja reformista posle 5. oktobra? Zašto je samo država danas dobar i prosperitetan poslodavac u Srbiji? Šta treba učiniti da poraste zaposlenost u privatnom sektoru i da se rad isplati zaposlenima, a ulaganje u radnu snagu investitorima i poslodavcima? Da bismo odgovorili na ova pitanja, potrebno je da sa terena ekonomije rada pređemo na teren političke ekonomije.

Posle devet godina, jasno je da su kreatori tržišnih reformi i pripadnici političke elite koja je vodila zemlju posle 2000. godine najodgovorniji za porazni bilans i sumorne perspektive tržišta rada. Ne radi se samo, ni prvenstveno, o pogrešnoj proceni da će makroekonomska stabilizacija, privatizacija i integracija dovesti do relativno brzog automatskog poboljšanja na tržištu rada. Odgovornost je veća i direktnija, jer se, sudeći po efektima, radilo o strategiji u čijem ishodištu zapravo i nisu bili privredni rast i javni interes, već preraspodela i grupni interesi. Za tržište rada ne postoje brza i laka rešenja, kao za efemerne monetarne fenomene kao što su hiperinflacija ili nestabilnost kursa. Treba priznati da je rekordno niska zaposlenost bilans srpskog modela tranzicije, i da taj model nije uspeo u onome što je ključno za prelaznu istorijsku ocenu – da obezbedi produktivno zaposlenje i trajno poboljšanje životnog standarda za većinu stanovnika.

Kada se prelomi kroz dešavanja na tržištu rada i u raspodeli dohodaka, Peti oktobar se razotkriva kao džinovski instrument redistribucije, pre nego kao istorijska vododelnica od koje će se računati put Srbije ka modernoj tržišnoj privredi.

Pošto je već ranije, početkom devedesetih, otuđio i degradirao srednju klasu, Miloševićev režim je srušen kada više nije mogao da obezbedi minimum ekonomske sigurnosti svojoj

preostaloj suženoj elektoralnoj bazi, koja se sastojala od radništva, poljoprivrednika, penzionera, nešto odane administracije i klijentelističkih 'preduzetnika'.

Ali, promena režima nije bila i promena sistema, osim na nivou legitimacijskih slogana – na kojem je evropska integracija zamenila srpsku naciju. Najveći deo političke, poslovne i tehnokratske elite iz devedesetih je prosto i lako promenio stranu, ako je za to uopšte bilo potrebe – posebno za tehnokrate koji su operativno kreirali detalje reforme. Politički kapitalizam devedesetih, u kojem je tržišna sfera bila podređena političkoj, nastavio je da funkcioniše, samo su mehanizmi upravljanja i raspodele promenjeni.

U početnoj fazi promena, kada su postavljani temelji novog režima raspodele, bilo je lako obezbediti apsolutno poboljšanje životnog standarda praktično svim slojevima stanovništva i amortizovati moguće proteste. Račun je gubitnicima ispostavljen tek kasnije.

Prvi stub nove raspodele dohotka bila je fiskalna reforma iz 2001. godine. Zaklinjući se u Evropu, njeni kreatori su zapravo sledili, i prevazišli, Rusiju – nominalno, uveden je proporcionalni porez na dohodak, umesto progresivnog, što je standard u modernim državama. Međutim, otišlo se mnogo dalje od ruskog primera. Reforma poreza na dohodak i doprinosa za socijalno osiguranje je u sebi imala nečeg zaista zlokobnog i osvetničkog prema radničkoj sirotinji, radno-intenzivnim sektorima i siromašnim regionima – na poreze i doprinose za zaposlenog koji je primao samo trećinu prosečne plate poslodavac je trebalo da plati čak 47% od ukupnog troška rada; ali za zaposlenog koji je primao osmostruku prosečnu platu poresko opterećenje se spuštalo na samo 34%! Uz to, ukinut je do tada neoporezivi topli obrok, koji je omogućavao dodatnu zaštitu zaposlenih sa najnižim platama i smanjenje poreskog opterećenja njihovim poslodavcima. Time je dodatno proširena baza za obračunavanje poreza i doprinosa, i državna kasa je počela bolje da se puni, na račun velikog opšteg opterećenja rada, i nesrazmerno većeg opterećenja najsiromašnijih; i bolje da se prazni, u korist bogatih i srednjih slojeva.

Drugi glavni izvor preraspodele – ovaj put ne samo dohotka, nego i nacionalnog bogatstva - bila je privatizacija. Odabrani metod privatizacije – isključivo prodajom na tenderima i aukcijama – savršeno je odgovarao interesima tri isprepletene elite – političke, poslovne i tehnokratske. Politička elita je kroz mogućnost upravljanja privatizacijom i privatizacionim prihodima dobila na raspolaganje ogromne dodatne resurse koje je mogla da raspoređuje po svom nahođenju, posebno uoči izbora. Domaća poslovna elita je dobila priliku da uz veliki popust i slabu inostranu konkurenciju stekne vlasništvo nad resursima stvaranim decenijama. Tehnokrate su, sasvim legalno, od svakog preduzeća dobijale svoj konsultantski udeo, neretko postajući i sami deo poslovne elite. Gubitnici su bile dve veoma različite grupe – zaposleni i stari vlasnici kapitala.

Zaposleni u privatizovanim preduzećima su postali gubitnici zato što je logika modela privatizacije i posebno načina na koji je on sproveden, u sadejstvu sa novim pravilima oporezivanja rada, od njih za nove vlasnike načinila skupu obavezu koje se treba osloboditi, a ne ljudske resurse koje treba iskoristiti. Resursi su ležali drugde – u potcenjenim ili skrivenim tržišnim i prirodnim monopolima, opremi koju je bilo moguće demontirati i preprodati, neregistrovanim zalihama, otpisanim potraživanjima koja su iznenada postajala naplativa, skupom građevinskom zemljištu.

Da 5. oktobra nije došlo do stvarne promene elite, ključni test je kolektivan otpor srpske političke klase donošenju zakona o restituciji. Preraspodela nacionalnog bogatstva kroz privatizaciju nije bila namenjena političko-poslovnim autsajderima, osim u par slučajeva u kojima su se okretali među starim vlasnicima postarali da postanu insajderi.

Da bi osigurala zadržavanje kontrole nad dohotkom i nacionalnim bogatstvom u uslovima višepartijskog sistema, politička klasa je morala da obezbedi dovoljno široki oslonac u izbornom telu. Najčvršću podršku novom režimu pružaju pre svega rastući srednji slojevi, koje uglavnom čine zaposleni u javnom sektoru, finansijskim i drugim 'modernim' uslugama.

Uz srednju klasu, tu su ponovo penzioneri, kojima su penzije do prošle godine indeksirane u odnosu na statistički preuveličanu prosečnu zaradu; kao i klijentelistički, partijsko-rođaćki povezani 'preduzetnici'. Po starom receptu, ako ovo ne domaši do 'srednjeg glasača', kupuje se dodatna podrška uoči (od ostatka elektorata) ili posle izbora (od njegovih predstavnika). Plate u javnom sektoru su od 2000. stalno rasle brže i sada su značajno više nego u privatnom, čak i kada se uzme u obzir razlika u prosečnim kvalifikacijama. Dok u tržišnim privredama zaposleni vagaju da li žele da rade na sigurnijim, ali manje plaćenim poslovima u javnom sektoru, ili u manje sigurnim, ali bolje plaćenim poslovima u privatnom sektoru, u Srbiji su i sigurnost i bolje plate rezervisane za javni sektor. Prosečna plata profesora u srednjoj školi u Srbiji je 50% veća nego u Slovačkoj; ali je u Slovačkoj prosečna plata 50% veća nego u Srbiji!

Došli smo u paradoksalnu situaciju da 'korifeji međunarodnog kapitalizma', Svetska banka, MMF i EBRD, već godinama preporučuju našim vladama više brige o zaposlenosti, više solidarnosti i socijalne pravde. Studija Svetske banke o troškovima rada iz 2006. je prva ukazala na regresivnost našeg sistema oporezivanja zarada i pogubne posledice koje on ima po zaposlenost. Prošle godine Banka je preporučila da se poveća izdašnost i obuhvat socijalne pomoći, uz istovremeno smanjenje drugih javnih rashoda. MMF je na početku krize preporučio uvođenje solidarnog poreza kojim bi se privremeno oporezovala lica sa većim prihodima, ali je taj predlog bio spinovan i uspešno sabotiran u krugovima vlasti. EBRD uslovljava kredit za izgradnju Gazele održivim rešenjem za raseljene Rome, dok nam gradske vlasti ponosno pokazuju metalne kontejnere u sred ničega u koje su ih smestili.

Ali u zemlji naprosto nema ozbiljne političke ili socijalne snage koja bi zastupala rad, punu zaposlenost i solidarnost kao najviše društvene vrednosti, osim na apstraktnom, deklarativnom nivou. Kada te vrednosti treba da se oživotvore kroz radikalnu poresku reformu ili kroz bitno drugačiji raspored javnih rashoda, tada iza njih ne stoje ni 'levi' ni 'desni', ni 'građanisti', ni 'populisti'. Generalno oslabljeni sindikati uglavnom zastupaju interese 'radničke aristokratije', jer su ostali jaki upravo u javnom sektoru. Ozbiljni strani investitori nisu skoro ni ulagali u radno-intenzivne sektore zbog regresivnog oporezivanja. Domaći ekonomski magnati i glavni akteri privatizacije mnogo su više zainteresovani za očuvanje tržišnih monopola (koji obezbeđuju ekstraprofit) i stabilnost kursa (kako bi, između ostalog, sačuvali kapitalne dobitke), nego za smanjenje troškova rada.

Šta da se radi? Od dva glavna mehanizma preraspodele dohotka i bogatstva koja su urušila zaposlenost tokom protekle decenije, privatizacija je skoro dovršena i praktično ireverzibilna. Ono što je moguće i neophodno uraditi, to je radikalna reforma sistema oporezivanja rada u sklopu sveobuhvatne poreske reforme.

1. Povećati relativno učešće prihoda od poreza na zarade, a smanjiti relativno učešće prihoda od doprinosa za socijalno osiguranje u ukupnom prihodu od poreza na rad.
2. Smanjiti poresko opterećenje rada za radnike sa niskim zaradama kroz povećanje neoporezivog cenzusa do nivoa minimalne plate i kroz opšte smanjenje stopa doprinosa za socijalno osiguranje. Ovo radikalno smanjenje bi povećalo tražnju za radom nižih kvalifikacija, podstaklo investicije u radno-intenzivne sektore niskih plata, i smanjilo troškove formalizacije neformalne zaposlenosti. One koji smatraju da je ovo populizam, podsećam da negativni porez na dohodak nije osmislio Karl Marks, već Milton Fridman.
3. Obezbediti progresivnost u oporezivanju rada kroz uvođenje tri ne-nulte rastuće stope poreza na radni dohodak (zaradu). Tri stope su potrebno ne samo da bi se obezbedili vertikalna pravičnost i dovoljno izdašni prihodi, nego i kao instrument vođenja politike dohotka zasnovane na porezima, u uslovima dualnog tržišta rada i monopolizovanih sektora koji guraju inflaciju plata.
4. Smanjiti kombinovanu stopu doprinosa za socijalno osiguranje sa sadašnjih 35,8%, na maksimalnih 30,0% od bruto plate. Ovo smanjenje ne bi imalo direktne posledice po visinu

penzija niti po obuhvat osiguranika i kvalitet zdravstvenih usluga. Već danas se skoro polovina ukupne mase penzija obezbeđuje iz budžeta. Slično, u mnogim evropskim zemljama zdravstvo se finansira dominantno ili u značajnoj meri iz opštih poreza.

Ove mere smanjile bi prosečno opterećenje rada na nivo niži od evropskog proseka, što bi povećalo međunarodnu konkurentnost i agregatnu tražnju za radnom snagom. One bi, s druge strane, bitno smanjile javne prihode. Da bi se nadoknadio fiskalni jaz, bilo bi potrebno povećati prihode od poreza na dobit preduzeća, poreza na dobit preduzeća, i, u krajnjoj liniji, povećanja osnovne stope poreza na dodatu vrednost. Važnije je smanjiti javne rashode – država ne treba da napusti svoje osnovne funkcije, ali treba da postane racionalnija i efikasnija.

Poreska reforma je suštinski važna, jer će izmenjena pravila igre trajno uticati kako na realokaciju investicija prema radno-intenzivnim delatnostima, na strani tražnje za radom, tako i na veću „isplativost“ rada, što će povećati aktivnost stanovništva radnog uzrasta, na strani ponude.

Premda bi nas ovakva ili slična reforma približila vrednostima, standardima i praksi Evropske unije mnogo više od trgovinskih sporazuma i političkih deklaracija, ipak mislim da izgledi za njeno usvajanje nisu preveliki. Rad više nema ko da zastupa.