

*Параскева Михајловић,
Републички завод за тржиште рада, Београд*

Вишкови запослених и својинска трансформација

Прикривена незапосленост

Незапосленост је једно од основних економских и социјалних питања у Републици Србији. Незапосленост се може сагледати као отворена и прикривена незапосленост, односно незапосленост која се евидентира код Републичког завода за тржиште рада (даље: Завод) и незапосленост која је последица недовољног обима посла у предузећима.

Прикривена незапосленост (вишкови запослених) јавља се у предузећима која имају већи број запослених од потребног броја за остваривање одређеног обима производње. **Разлика између укупног броја запослених и потребног броја радника представља вишак запослених, тј. прикривену незапосленост.**

Прикривена незапосленост на макро нивоу представља разлику између укупног броја формално запослених и потребног броја запослених за остваривање одређеног нивоа друштвеног производа у условима у којима привреда функционише.

Прикривена незапосленост (вишкови запослених) у непосредној је вези са нерационалним коришћењем фактора рада и капитала, а самим тим и неефикасним пословањем наше привреде. Структура привреде у којој доминирају тзв. велика предузећа, праћена је погоршањем привредних перформанси по основу прекомерног запошљавања, доделе ненаплативих зајмова и кредита, нерационалног покривања губитака великих предузећа, одлагања плаћања пореза и доприноса, а самим тим и одлагања стечаја и ликвидације, закашњења у процесима својинске трансформације и др.

Посебно неповољне карактеристике тржишта рада и запошљавања биле су присутне у току последње деценије. У овом периоду дошло је до смањења укупне запослености за близу 700.000 лица и повећања незапослености за преко 260.000 лица. Око 450.000 лица је константно било запослено у великим великвидним предузећима.

На основу истраживања Економског института,¹⁾ извршеног у сарадњи са За- водом, процењено је да је у предузећима друштвеног сектора сконцентрисан ве- лики број вишка запослених, тј. прикривено незапослених и да њихов број данас износи око 800.000 запослених. Од тога, највећи број прикривене незапослености (вишкова запослених) је у индустрији и рударству (око 400.000), саобраћају (85.000), трговини (73.000), грађевинарству (68.000), пољопривреди и рибарству (45.000), угоститељству и туризму (32.000), занатству (20.000) и осталим делатно- стима (97.000).

Такозвана велика предузећа, која су и основни носилац вишкова запослених учествују у укупном броју предузећа само са 1,2 али истовремено и са 52% укупне запослености. Када се овим предузећима додају и предузећа задружног и мешови- тог сектора, тада она у структури укупне запослености учествују са 85,5%. То ука- зује на нерационалну дистрибуцију радне снаге, односно на узрочну повезаност не- рентабилних великих друштвених предузећа и вишкова запослених који се налазе у њима.

Темпо ослобађања вишкова запослених у овим предузећима зависиће од тем- па њиховог преструктурирања, као и од брзине промена у законским и другим прописима у области рада и запошљавања и другим прописима којима ће се заощ- трити услови пословања. Брже ослобађање вишкова запослених зависиће, пре свега, од промена које ће се извршити у законима о својинској трансформацији, радним односима и запошљавању и прописима о принудном поравнању, стечају и ликвидацији.

Досадашњи трендови ослобађања предузећа вишкова запослених показују тенденцију сталног раста, али још увек, знатно споријег у односу на процене о бро- ју оних који представљају прикривену незапосленост.

Гледано према кретању броја корисника новчане накнаде којима је радни од- нос престао по основу престанка потребе за њиховим радом и због стечаја, ликви- дације и других случајева престанка рада послодаваца, у последње две године, бе- лежи се бржи и константан пораст броја корисника новчане накнаде - вишкова за- послених (1998.год. - 4.938, 1999. - 14.846 и 2000. год. - 22.746 корисника просечно месечно), док кретање броја корисника новчане накнаде по основу стечаја има су- протан тренд у овом периоду (1998.год. - 16.433, 1999. - 18.761 и 2000. год. - 16.175). Исти тренд настављен је и у прва три месеца ове године. Међутим, учешће кори- сника новчане накнаде, који то право остварују по ова два основа, у укупном броју корисника новчане накнаде (47.393), показује високо учешће од преко 82%.

1. Према студији Економског института "Модел развоја Републике Србије и решавање проблема незапослености", Београд, 1999.

Преструктурирање привреде и великих предузећа у Србији и њен утицај на запошљавање и тржиште рада

Потреба преструктурирања привреде и великих предузећа у нашој земљи је веома изражена, ако се имају у виду два кључна проблема:

- потребно преструктурирање привреде и предузећа у целини;
- решавање проблема незапослености, посебно запошљавање вишкова запослених.

Ако се преструктурирање предузећа схвати као свеобухватна измена његових најважнијих аспеката - финансијског, производно - програмског, организационо - статусног и управљачког - онда сва друштвена предузећа у Србији изискују преструктурирање. У најмању руку потребно им је управљачко преструктурирање, које првенствено подразумева власничко управљање, а мало је предузећа којима нису потребни и други видови преструктурирања, пре свега, финансијско преструктурирање.

Оцењује се да једино капитал који би у предузећа био улаган на власничкој основи може да реши финансијске, па потом програмске и друге проблеме наших предузећа. Услов за прилив домаћег и страног капитала у предузећа у Србији је сте њихова предходна власничка трансформација. Она морају да постану власнички компатибилна са приватним предузећима, односно потенцијалним улагачима, из земље и иностранства.

У привредној ситуацији, каква је наша, велика друштвена предузећа показују одређене недостатке, као што су: нефлексибилност и неефикасност у пословању, ниска конкурентност на светском тржишту, ниске стопе раста, пословање које се заснива на застарелим управљачким принципима, неадекватно третирање улагања у знање, неуважавање иностраних искустава. Највећи број домаћих предузећа, без обзира на њихову тржишну позицију и финансијску снагу, треба препројектовати и дефинисати основне поставке пословања на новим ефикасним основама.

Преструктурирање привреде се мора усмерити претежно на развој сектора малих и средњих предузећа, која по својим карактеристикама (флексибилност, променљивост програма, брже прилагођавање променама у окружењу и захтевима тржишта и привреде), омогућавају ефикасно пословање, повећање укупне производње, запослености, извоза и друштвеног производа.

Структурно прилагођавање привреде у циљу повећања производње, обима тржишних кретања, финансијске структуре, извоза, запошљавања, треба да се усмери на:

- повећање учешћа прерађивачког сектора индустрије и услужних делатности у стварању друштвеног производа (уместо до сада наглашеног примарног и секундарног);
- повећање учешћа извозних производних и услужних сектора;
- повећање учешћа приватног сектора у стварању друштвеног производа;
- повећање учешћа групације малих и средњих предузећа

- реформу државе, социјалног осигурања и државних институција.
- Преструктурирање привреде у погледу својинске, организационе, тржишне и технолошке трансформације** треба да буде усмерено на:
- **преструктурирање нерентабилних друштвених предузећа** што би створило услове да се део фиксног капитала (недовољно искоришћени и / или неупслени производно - пословни капацитети), преусмери ка МСП и могућност кооперације између МСП и великих предузећа;
 - **преструктурирање великих предузећа** која успешно послују у правцу форсирања рентабилних производних програма који креирају производе који могу да буду конкурентни на светском тржишту;
 - **интезивирање процеса приватизације**, посебно МСП која ефикасно послују на домаћем тржишту и која су у друштвеном власништву, а која имају способност да се брзо и ефикасно прилагоде свим тржишним захтевима и потребама купаца;
 - обезбеђивање неопходне системске и институционалне подршке, као и неопходне финансијске подршке, за развој и функционисање МСП, која представљају највитаљнији и најефикаснији део привреде (доношење одговарајућег закона о МСП, основање агенције за МСП, оснивање инвестиционог фонда и др.).

Успешно преструктурирање великих предузећа мора да се заснива на тржишној, организационој, технолошкој и власничкој трансформацији. Власничка трансформација домаћих предузећа је основ за успешну реализацију препројектовања конкретне организационе структуре предузећа, али и шире, преструктурирање домаће привреде.²⁾

У предузећима која су до сада ушла у процес власничке трансформације запослено је око 138 хиљада радника, а са радницима који су раније радили у тим предузећима и пензионерима, тај број је знатно већи.

Највише запослених је у предузећима из индустрије - 91 хиљада или 66%, грађевинарства - 14,8 хиљада или 11% и трговине - 12,8 хиљада или 9%.

Законом о својинској трансформацији било је утврђено право првенства при упису бесплатних акција за запослене у предузећима, раније запослене и пензионере, као и за земљораднике - у предузећима из аграра и прехрамбене индустрије интерни акционари.

Користећи се овим првенством, 75% укупно подељеног капитала у предузећима која су завршила први круг својинске трансформације, припао је субјектима којима је дат приоритет, а само једна четвртина (25%) расположивих акција била је доступна спољним акционарима..

Код једног броја предузећа са већом вредности друштвеног капитала, која добро послују, а завршила су први круг власничке трансформације, није уопште било могућности за учешће спољних акционара.

2. Студија " Програми самозапошљавања и запошљавања младих у Републици Србији" , Институт за МСП, Београд, 2000.

Затварање предузећа за спољне акционаре вршено је, пре свега, да би се онемогућило веће партиципирање спољних акционара у доношењу и контроли одлука о пословању, обезбеђивање доминантног утицаја запослених, првенствено руководеће гарнитуре.

Последице спорог одвијања процеса својинске трансформације на запошљавање и тржиште рада

Споро одвијање процеса својинске трансформације, које неминовно проистиче из модела предвиђеног постојећим законом, и које, такође, узрокује споро реструктурирање предузећа, има крајње негативне последице на решавање проблема у домену запошљавања.

Томе треба додати и неопходност предходне реформе банкарског система, имајући у виду чињеницу да је тек након рехабилитације банака могућа приватизација привреде, па и приватизација предузећа.

Међутим, због спорог реструктурирања предузећа, односно скромног прилива предузетничког капитала, с обзиром на споро мењање власничке и/или управљачке структуре, у нашим предузећима нема новог запошљавања нити упошљавања вишкова запослених (прикривено незепослених), а због програмског заостајања све већи број запослених постаје вишак.

Републичком заводу за тржиште рада, стога, притичу скромна средства, у односу на могућа, из тзв. "другог круга" својинске трансформације, у коме се продају акције с попустом - до 6000 ДЕМ по купцу, уз попуст од по 20% плус по 1% за сваку годину стажа, при чему Заводу припада 25% новчаног прилива.³⁾

До сада су Заводу, по овом основу, пристигла само симболична средства: у 1998. години 578 хиљада динара, у 1999. 10,3 милиона и у 2000. години 35,1 милион динара.

Завод би, према важећем моделу својинске трансформације, под предпоставком да сав друштвени и државни капитал буде приватизован, и да он вреди 50 милијарди ДЕМ укупно, требало да добије 2,25 милијарди ДЕМ, током 6 година - по 10% у прве две године, а по 20% током преостале 4 године.

Недостатак ових средстава у очекиваном износу у 2000. години, условио је заостајање (за око 4 месеца) у благовременој исплати новчане накнаде и припадајућих доприноса за пензијско, инвалидско и здравствено осигурање корисника који су то право остварили по основу престанка радног односа, пре свега, због престанка потребе за њиховим радом и стечаја и ликвидације предузећа, којих је у укупном броју корисника ових права преко 82%.

Недостатак ових средстава условио је успоравање и свих осталих активности Завода, пре свега, благовремене исплате зарада приправника, у чијем финансира-

3. Члан 23. став 1. Закона о својинској трансформацији ("Сл. гласник РС", бр. 32/97. и 10/2001).

њу Завод учествује, затим реализацији програма самозапошљавања, запошљавања инвалида и програма стручног оспособљавања, преквалификације и доквалификације незапослених лица и вишкова запослених, у складу са израженим потребама.

На основу свега напред изложеног о ефектима својинске трансформације према важећем закону, на запосленост и тржиште рада, може се закључити следеће:

1. Процес својинске трансформације предузећа у Србији одвија се врло споро, што није само стицај околности у пракси, него је споро одвијање овог процеса законско - системски омогућено и условљено.

2. Процес својинске трансформације одвија се споро, пре свега, због тога што трансформација није обавезна, због чега је до сада свега 5% предузећа уопште започело трансформацију.

3. И она предузећа која започну својинску трансформацију, предуго остају управљачки непромењена:

- до 60% бесплатних акција, које настоје да упишу само запослени, уручује се према закону, постепено, током пет година (10%, 20%, 25%, 25%), тако да споро могу да пређу у власништво екстерних акционара, а и иначе запослени не желе да се лише управљачких права;
- из наведених разлога, предузећа су предуго неподобна за улагање екстерног капитала, што је иначе једини начин да се она свестрано реструктурирају;
- неструктурирана предузећа не само да нису у стању да запошљавају незапослене и упошљавају своје вишкове запослених, него ће временом генерисати нове вишкове;
- Завод је све мање у могућности да измирује своје законске обавезе према оним радницима који су исказани као вишак запослених, а поготово није у стању да активним мерама доприноси запошљавању вишкова запослених у предузећима.

Из свих наведених разлога, Закон о својинској трансформацији треба кориговати у циљу убрзања процеса трансформисања друштвеног и државног капитала, односно убрзања реструктурирања привреде, а самим тим и решавања продуктивног запошљавања.

У том смислу, позитивно се оцењују опредељења за убрзано доношење новог закона о приватизацији, којим треба да се на целовит начин уреди сва питања којима ће се омогућити суштинско и ефикасно реструктурирање предузећа, знатно брже мењање власничке и управљачке структуре у нашим предузећима, као и финансијског и свих других видова реструктурирања предузећа.

Упоредо са тим потребно је донети и одговарајући социјални програм за решавање вишкова запослених.

Својинска трансформација предузећа и решавање питања запослених

Својинска трансформација је процес који треба да доведе до идентификације или промене власника друштвеног или државног капитала предузећа, као и до промене висине или структуре капитала.

Својинске промене могу се извршити над постојећим капиталом, без његовог увећања (продаја капитала), или повећањем капитала (докапитализација).

Решавање питања запослених у поступку својинске трансформације условљено је избором модела својинске трансформације, односно одлуком предузећа да повећа вредност капитала или да вредност капитала остане иста али да се идентификују власници капитала који се својински трансформише.

Својинске промене без повећања капитала дају право новим сувласницима да изврше и друге промене осим својинских, што може да утиче **и на смањење броја запослених или измену структуре запослених**.

Повећање вредности капитала може да **прати нови пословни план**, који обезбеђује услове за запошљавање већег броја запослених, односно за промену структуре запослених и сл.

Интерес запослених у оба случаја може да буде различит или исти, тј. и у једном и другом случају промене могу да доведу до смањења броја запослених или до стварања могућности за ново запошљавање, односно да услове структурну промену запослених (смањење једних, повећање других и сл.), што треба да буде садржано у одлукама о својинској трансформацији, програму својинске трансформације и мишљењу синдиката.

Својинска трансформација се спроводи на основу програма промене власништва друштвеног капитала предузећа, чије је доношење и садржај прописан Законом о основама промене власништва друштвеног капитала ("Сл. лист СРЈ", бр.29/96 и 29/97).

Програм својинске трансформације садржи:

1. вредност укупног друштвеног капитала,
2. циљеве које предузеће намерава да постигне променом власника друштвеног капитала,
3. модел промене власништва и облик у који се предузеће трансформише,
4. решавање питања запослених,
5. активности у поступку промене, њихов редослед и носиоце.

Својинска трансформација има за циљ побољшање економског положаја предузећа, повећање његове ефикасности својинском променом, прибављањем додатног капитала и променом система управљања.

Програм трансформације треба да реши питање целовитог реструктурирања предузећа (својинско, програмско, управљачко, финансијско, организацијско, технолошко и сл.), као и питање решавања вишка запослених. Стога, програм трансформације не би требало да се односи само на својинску структуру и њену

трансформацију, већ и на трансформацију свих осталих важних сегмената у предузећу (пословни, организациони, финансијски).⁴⁾

Програму својинске трансформације треба, по правилу, да претходи програм структурних промена. Након извршеног реструктурирања (препројектовања) предузећа, може се приступити власничкој трансформацији - избору модела трансформације који ће дати најбоље економске ефекте.

Следећи став да власничкој трансформацији треба да предходи реструктурирање предузећа, и утврђивање запослених за чијим радом ће престати потреба у предузећу, реструктурирање предузећа треба извршити пре него се започне процес власничке трансформације, у оквиру програма реструктурирања (технолошких, организационих или економских промена).

Тиме би се знатно побољшали услови за брже и квалитетније спровођење процеса својинске трансформације, били би створени повољнији услови за већи прилив домаћег и страног капитала у предузећа која се својински трансформишу.

Могуће је, такође, програмом својинске трансформације обухватити и сва питања која се односе на реструктурирање предузећа (технолошке, организационе или економске промене) и решавање питања запослених (потребну кадровску структуру, односно вишак или мањак запослених, мере за решавање вишкова запослених и сл.).

Међутим, независно од тога да ли ће се предузеће одредити да вишкове запослених утврђује и предузима мере за њихово решавање, у оквиру процеса својинске трансформације или пре тога, поступак утврђивања вишкова запослених и остваривање њихових права, у овом тренутку, треба да се спроведе у складу са постојећом законском регулативом - одредбе чл. 43.- 45. Закона о основама радних односа и чл. 26.- 36. Закона о радним односима, као и одговарајућим одредбама Закона о запошљавању и остваривању права незапослених лица.

Начин решавања вишкова запослених

Деловањем мера економске, социјалне и политике тржишта рада треба обезбедити услове за спровођење активне политике запошљавања и тако убрзати процес запошљавања незапослених лица и вишкова запослених.

Стратегија политике запошљавања заснива се на стварању и даљем развијању услова за ефикасно функционисање тржишта рада и на одређењу активне политике запошљавања.

Основни задатак политике запошљавања је да обезбеди ублажавање последица пада укупне запослености, тенденције повећања незапослених лица и вишкова запослених.

4. Снежана Павловић, " Вишкови запослених и својинска трансформација ", стр.18.Експерт, Београд

Активне мере у области политике запошљавања треба да буду усмерене, пре свега, на отварање нових радних места улагањем у нове конкурентне производне програме, подстицање развоја перспективних радно - интензивних привредних грана, ширење постојећих производњи и предузетништва, развој малих и средњих предузећа и радњи, развој агроиндустријског комплекса и ревитализацију пољопривреде и села, преусмеравање развоја у корист услужних делатности и ефикасније коришћење неискоришћених и недовољно коришћених капацитета.

Подршком инвестиционим и образовним програмима спроводиће се мере којима се, путем стварања услова за отварање нових радних места, благовременим обучавањем радника за нове, наступајуће технологије и организације рада, преквалификацијом и доквалификацијом, као и иновирањем знања за нове послове и радна места, врши промена структуре понуде и тражње на тржишту рада у корист стручних кадрова (посебно младих) и нових знања, што ће допринети и решавању проблема структуралне незапослености.

Темпо ослобађања предузећа вишкова запослених (укључујући и по основу стечаја и ликвидације предузећа), зависиће, у великој мери, и од брзине промена у законским и другим прописима у области рада и запошљавања, као и другим прописима којима ће се заштитити услови пословања у привреди (порески прописи). Брже ослобађање предузећа вишкова запослених зависиће, пре свега, од промена које ће се извршити у законима о својинској трансформацији, радним односима, запошљавању и о принудном поравнању, стечају и ликвидацији.

Полазећи од промена у прописима које се очекују, пре свега, у вези са својинском трансформацијом, оцењује се да ће годишње остајати без посла и пријавити се Заводу ради остваривања права по основу незапослености 100.000 - 150.000 запослених - вишкова запослених, укључујући и стечај и ликвидацију.

Основни начин решавања вишкова запослених, мада је немогуће правити егзактне процене, треба да буде :

- реструктурирање постојећих предузећа или делова предузећа;
- оснивање малих и средњих предузећа и радњи, у којима би, у зависности од притицања кредитних и других средстава, могло да се запосли до једне трећине вишкова запослених;
- остваривање права на новчану накнаду за време привремене незапослености, док се не створе услови за њихово поновно запошљавање и радно ангажовање, с тим да тај број у овој години не би требало да буде већи од 60.000 корисника права просечно месечно.