

## JAVNI RADOVI: TEORIJSKE PRETPOSTAVKE I MOGUĆNOSTI ORGANIZOVANJA U CRNOJ GORI

NIKOLA FABRIS, Ekonomski fakultet u Beogradu; CBCG

MAJA JANDRIĆ, Ekonomski fakultet u Beogradu

**Apstrakt:** *Mnogi smatraju da u pogledu javnih radova nema nikakve sumnje o tome da se radi o zdravom i racionalnom vidu ekonomske politike. Međutim, istovremeno se postavlja pitanje kako ove mjere podstiču ekonomski razvoj i da li dovode do produbljivanja makroekonomske neravnoteže. Takođe, treba biti svjestan činjenice da javni radovi ne mogu biti rješenje za posustalu privredu, tehnološki zastarjela preduzeća i masovno raširenu nezaposlenost. Oni mogu predstavljati samo ublažavanje ekonomske situacije.*

*U radu se posebno analiziraju teorijske pretpostavke javnih radova, kao i iskustva razvijenih zemalja i zemalja u razvoju u organizaciji javnih radova. Polazeći od pomenutih zaključaka i karakteristika tržišta rada u Crnoj Gori, u radu se ispituje mogućnost organizacije javnih radova u Crnoj Gori. Preporuka je da bi pozitivne efekte mogla imati gradnja auto puteva.*

*U radu se zaključuje da se eventualna organizacija javnih radova u Crnoj Gori ne može tretirati kao supstit reformama.*

**Ključne riječi:** *Crna Gora, javni radovi, nezaposlenost, auto put.*

**Abstract:** *It is believed by many that that public works are certainly a sound and rational form of economic policy. However, this begs a question how these measures foster economic development and whether they aggravate macroeconomic imbalances. Additionally, one should be aware of the fact that public works cannot be the solution for an underdeveloped economy, companies with obsolete technology, and widespread employment. They can only moderate the existing economic situation.*

*The paper analyzes theoretical assumptions of public works, as well as the experiences of developed and developing countries regarding the organisation of public works. Starting from the conclusions and characteristics with regard to the labour market in Montenegro, the paper examines the possibility of the public works organisation in Montenegro. The recommendation is that positive effects could be generated by the construction of highways.*

*The conclusion is that potential organisation of public works in Montenegro cannot be treated as a substitute for reforms.*

**Key words:** *Montenegro, public works, unemployment, highway*

*Jel clasificacion: E62, H53, J21;*

*Original scientific paper; Recived: May 30, 2006*

### 1. Uvod

Javni radovi su na određeni način bili sastavni dio mjera ekonomske politike<sup>1</sup> još kod

<sup>1</sup> Ukoliko u tom periodu opšte možemo i govoriti o postojanju ekonomske politike.

starih antičkih civilizacija. Jačanjem države i potrebom da se unaprijedi poljoprivreda i tako obezbijede sigurniji i bogatiji izvori prihoda vladara došlo je do organizovanja obimnih irigacionih radova. Podizane su brane i nasipi za odbranu od poplava, kanali za navodnjavanje

i odvodnjavanje, sprovedeni su obimni radovi na gradnji piramida, palata, utvrđenih gradova, hramova, drumova i sl. Najobimniji javni radovi sprovedeni su u Kini u vidu unapređenja zemljoradnje. U ovu vrstu aktivnosti spadalo je premjeravanje zemljišta, izgradnja i održavanje drumova, sprovođenje irigacionih radova, a posebno izgradnja Velikog zida za odbranu od mongolskih najezdi. Slični javni radovi sprovedeni su i u Vavilonu, Persiji, Egiptu, itd.

Ideju organizacije javnih radova razvio je i teoretski objasnio John Maynard Keynes u svom djelu "Opšta teorija kamata, zaposlenosti i novca" (1936). Naime, nakon Velike svjetske ekonomske krize Keynes se suprostavlja tadašnjoj važećoj neoklasičnoj teoriji prema kojoj je tržište u stanju da samostalno reguliše svaki poremećaj i zahtijeva aktivnu anticikličnu ekonomsku politiku. Osnovni zadatak ekonomske politike je da nisku agregatnu tražnju stanovništva i privatnog sektora poveća državnim potrošnjom. Jedan od najefikasnijih instrumenata povećanja agregatne tražnje, prema njegovom mišljenju, jeste organizacija javnih radova, jer oni imaju multiplikatorski efekat na porast obima proizvodnje, zaposlenosti i nacionalnog dohotka. Primaoci primarnog dohotka, odnosno zaposleni na javnim radovima i preduzeća koja ih realizuju troše cjelokupni primljeni dohodak ili jedan njegov dio i na taj način svojim kupovinama povećavaju dohodak onima koji im prodaju robu. To izaziva sekundarnu potrošnju i niz daljih efekata koji utiču na rast nacionalnog dohotka i zaposlenosti.

Slobodno kapitalističko tržište nije bilo u stanju da savlada negativne pojave i posljedice Velike svjetske ekonomske krize (1929-1933). To je bio signal za promjenu suštinskih principa na kojima je do tada počivala kapitalistička privreda, kojoj je prijetio očigledno krah. U pomenutoj knjizi J. M. Keynesa prikazani su osnovi te nove makroekonomske teorije i politike, koji su primijenjeni u ekonomskoj praksi zapadnih zemalja u cilju stvaranja uslova za rast proizvodnje i prevazilaženje masovne nezaposlenosti. Neoklasična laissez-faire dogma slobodne trgovine imala je do tada gotovo mitsku moć, isto onakvu kao državni plan i svjesna koordinacija u SSSR. Duboka ekonomska kriza, izazvana nedovoljnom efektivnom tražnjom<sup>2</sup> i bržim padom kupovne moći stanov-

2 Sposobnost (platežna) i spremnost (želja) kupaca da

ništva od pada cijena nametnula je potrebu izvođenja javnih radova i drugih javnih programa, u cilju ponovnog zapošljavanja armije nezaposlenih radnika. U SAD je taj program dobio naziv "New Deal". Država je iz budžetskih izvora omogućila formiranje povećane efektivne javne tražnje, a bila je u mogućnosti da emisijom novca takođe utiče na efektivnu tražnju (V. Drašković 1996, s. 83). Suština Keynesove koncepcije je u teoriji efektivne tražnje: potrebno je stimulisati i aktivirati ukupnu efektivnu tražnju (opštu kupovnu moć) i tako uticati na povećanje proizvodnje i ponudu roba. Odlučujući značaj u tome imaju investicije: što su veće investicije i što je veća njihova efikasnost, veće su granice i tempo rasta proizvodnje. Država može djelovati na investicije putem regulisanja kamatne stope ili njihovim usmjeravanjem na društvene (javne) radove. Dakle, Keynesova teorija pretpostavlja aktivnu ekonomsku ulogu države. Ona ignoriše "svemoguću samoregulativnost tržišta", zbog neizvjesnosti, rizika i mogućih špekulacija. Za razliku od Saya, koji je smatrao da proizvodnja sama formira dohotke i tražnju, J. M. Keynes je tvrdio da dohoci nijesu jednaki tražnji, nego je po pravilu premašuju. Cijene se ne mijenjaju tako brzo, one ne uspijevaju podići tražnju i uravnotežiti je sa ponudom, pa je neophodna državna intervencija. On je okrenuo raniju formulu: ponuda ne stvara tražnju, nego obratno, tražnja stvara sopstvenu ponudu. Ukupna tražnja je jednaka realnom obimu nacionalne proizvodnje roba koje su potrošači (stanovnici, preduzeća i vlada) spremni kupiti pri datom nivou cijena.

Rast ukupne tražnje koče dva faktora: psihologija potrošača (s porastom dohotka raste sklonost ka štednji, a opada ka potrošnji) i smanjenje efikasnosti kapitalnih ulaganja (s povećanjem akumulacije kapitala smanjuje se stopa dobiti, kao rezultat zakona opadajuće produktivnosti kapitala, a to utiče na pad tražnje za investicionim robama).

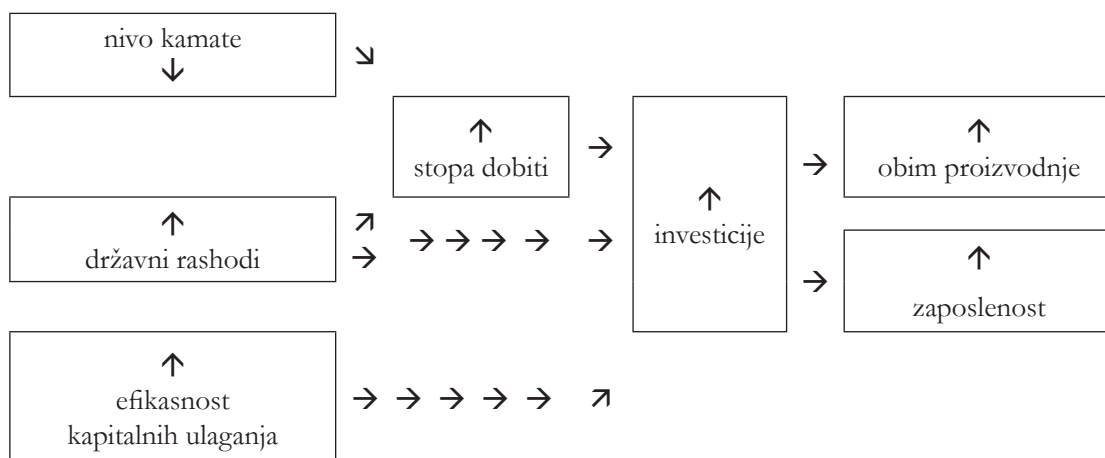
Profesor V. Drašković navodi da je na pitanje kako povećati investicije, koje imaju odlučujuću ulogu u porastu platežnosposobne tražnje, J. M. Keynes ponudio tri odgovora: prvo, treba smanjiti kamatne stope na kredite (što dovodi do relativnog povećanja granične efikasnosti kapitalnih ulaganja; drugo, treba povećati državne rashode, državna kapitalna ulaganja i državne kupovine; i treće, treba podići efikasnost kapitalnih ulaga-

nabave neku količinu dobara.

nja. Kao rezultat sprovođenja navedenih mjera, prema njegovom mišljenju, doći će do povećanja proizvodnje i zaposlenosti. J. M. Keynes je pred-

nost davao budžetskim instrumentima reguliranja tražnje, jer novčano-kreditni instrumenti (smanjenje kamatne stope) za vrijeme depresije

Šema br. 1 : Putevi stimulisanja tražnje (prema: V. Draškovoć 1996, s. 84)



slabo reaguju na investicije (Ibid., s. 84).

Važnu ulogu u Keynesovoj koncepciji ima investicioni multiplikator, tj. koeficijent koji izražava odnos između prirasta dohotka i time izazvanog prirasta obima investicija. On pokazuje zavisnost prirasta nacionalnog dohotka od prirasta investicija, a povećava se u slučaju kada su potrošači skloni da koriste prirast njihovih dohoda za porast potrošnje (i obratno, opada kada se povećava sklonost potrošača prema štednji). Multiplikacioni efekat se ostvaruje pri postojanju neiskorišćenih mogućnosti i nezaposlene radne snage, što znači da on ima ograničeno dejstvo.

J. M. Keynes je došao do zaključka da se makroekonomska ravnoteža na nivou ukupne privrede uspostavlja kada se izjednače štednja i investicije. Sva neprodana roba služi za investicije, a sav neutrošeni dohodak se akumulira kao štednja u novčanom obliku. Nacionalni dohodak se može odrediti na dva načina, tako da obje veličine budu jednake: kao zbir vrijednosti investicionih i potrošnih roba, ili kao zbir primarnih dohoda (najamnina, profit, kamata i renta). Ako se najamnine upotrebljavaju za potrošnju, neminovno dolazi do izjednačavanja štednje i investicija, tj. do ravnoteže. Da bi agregatna tražnja (izdaci za investicije i sve oblike potrošnje) bila jednaka agregatnoj ponudi, planirani ukupni izdaci za investicije moraju biti jednaki ukupnoj novčanoj štednji (Ibid. 85).

Iako po svojoj prirodi javni radovi mogu biti vrlo

različiti, oni se mogu svrstati u nekoliko grupa:

- izgradnja puteva i drugih infrastrukturnih objekata,
- izgradnja sistema za navodnjavanje,
- konzervacija resursa i
- pošumljavanje (prema: D. Marsenić 1993, s. 3).
- Javni radovi se sa aspekta finansiranja mogu podijeliti na:
  - javne radove koje finansira država,
  - javni radovi koje najvećim delom finansira država, ali preko koncesija privatnom sektoru i
  - javne radove koje finansiraju i izvode organi lokalne samouprave.

Javne radove najčešće organizuje država i često se formiraju određena tijela za njihovu organizaciju, kao npr. Uprava doline Tenesi<sup>3</sup> u SAD 30-ih godina prošlog vijeka. Zajedno sa državom i preduzećima koje obavljaju radove obično se angažuju konzorcijumi banaka i drugih finansijskih organizacija, uključujući i međunarodne finansijske organizacije.

Javni radovi su se najčešće koristili radi rješavanja problema široko rasprostranjenog siromaštva, s jedne strane, i izgradnje slabo razvijene infrastrukture koja bi trebala da predstavlja okosnicu za dalji razvoj, s druge strane. 3 Cilj javnih radova u dolini reke Tenesi je bio da se reguliše i iskoristi tok ove reke koja se prostirala na prostoru od oko 40.000 kvadratnih milja. Izgrađeni su brojni nasispi, kanali i sistem hidrocentrala koji su omogućili brz privredni razvoj ove oblasti (prema: L. Pejić 1993, s. 54).

Oni mogu da se kombinuju i sa različitim drugim mjerama u borbi protiv krize i nezaposlenosti, poput: smanjenja poreza i doprinosa, snižavanja kamatnih stopa, olakšanog pristupa kreditima i dr. Smatra se da javni radovi angažuju znatne količine mašina, opreme i materijala, čime se upošljavaju kapaciteti preduzeća i smanjuju njihove zalihe investicionog i drugog materijala, a zapošljavanjem velikog broja radnika raste njihova kupovna moć i na taj način se smanjuju zalihe potrošnih roba i se upošljavaju kapaciteti drugih proizvođača usled povećanih kupovina radnika. S druge strane, javni radovi iziskuju visoke budžetske rashode i zato su češće bili predlagani u zemljama koje u to vrijeme nijesu imale previše problema sa finansiranjem budžeta. Po pitanju efikasnosti, javni radovi su daleko manje ekonomski efikasni od poslova finansiranih i obavljanih od strane privatnih preduzeća. To znači da država mora da procijeni da li je značajniji kratkoročni porast zaposlenosti od utrošenih sredstava u tu svrhu.

Postoji još jedan problem u vezi javnih radova, koji se odnosi na određivanja trenutka kada sa tim programom treba prestati, odnosno, kada su stvoreni povoljni uslovi za prirodan i preduzetnički uslovljen porast zaposlenosti. Na to treba dodati činjenicu da je svakom učesniku ovakvog programa (kako zaposlenim radnicima, tako i vladi) daleko lakše da počne nego da obustavi program, te zato postoji opasnost da se program javnih radova nastavi i duže nego što je to bilo ekonomski opravdano.

Javni radovi se najčešće preporučuju onim zemljama koje nemaju razvijenu industriju i visoko koncentrisane kapitale za eksploataciju velikih prirodnih bogatstava. Ideja javnih radova polazi od činjenice da je umjesto davanja socijalne pomoći nezaposlenima koji «sjede kući», bolje da se oni angažuju na izgradnji puteva, kuća i sl. i na taj način zarade svoju nadoknadu (pomenimo da danas, zahvaljujući Internetu, postoji kategorija alternativne zaposlenosti, tj. mogućnost da se obavlja posao kući na računaru).

Zapošljenje se najčešće nudi za sve koji su zainteresovani. Inicijalno se zaposleni biraju kroz prijavu preko jednostavnog administrativnog formulara. U slučajevima kada postoji višak ponude korišćene su tehnike slučajnog izbora, ograničavanja broja članova po domaćinstvu, određivanje

kvota prema polnoj pripadnosti i dr. Javni radovi su uglavnom usmjereni prema kontinuirano siromašnim pojedincima, privremeno siromašnima (pojedinci koji su usled nekog ekonomskog ili neekonomskog šoka dospjeli u grupu siromašnih) i diskriminisanim grupama stanovništva (etničke manjine, žene, hendikepirana lica i sl.). Mnoga od dosadašnjih iskustava pokazuju da javni radovi nijesu uvijek postizali željeni efekat, iz jednostavnog razloga teškoće određivanja koji su to radnici kojima je neophodan ulazak u program. Drugim riječima, teško je procijeniti koji od radnika bi mogli pronaći posao i bez postojanja programa javnih radova, a samim tim koliki je onda njihov realni uticaj na smanjenje nezaposlenosti.

Kroz javne radove realizuju se određene ekonomske funkcije države, kao što su:

- alokacija privrednih resursa,
- redistribucija nacionalnog dohotka,
- stabilizacija privrede i
- stvaranje uslova za stabilan privredni rast.

Politika organizacije javnih radova nije trajnog, već uglavnom vremenski ograničenog karaktera. Sa postizanjem pozitivne stope privrednog rasta, nastankom povoljne privredne konjunktore i veće zaposlenosti, slabi intenzitet i opseg ovog instrumenta ekonomske politike.

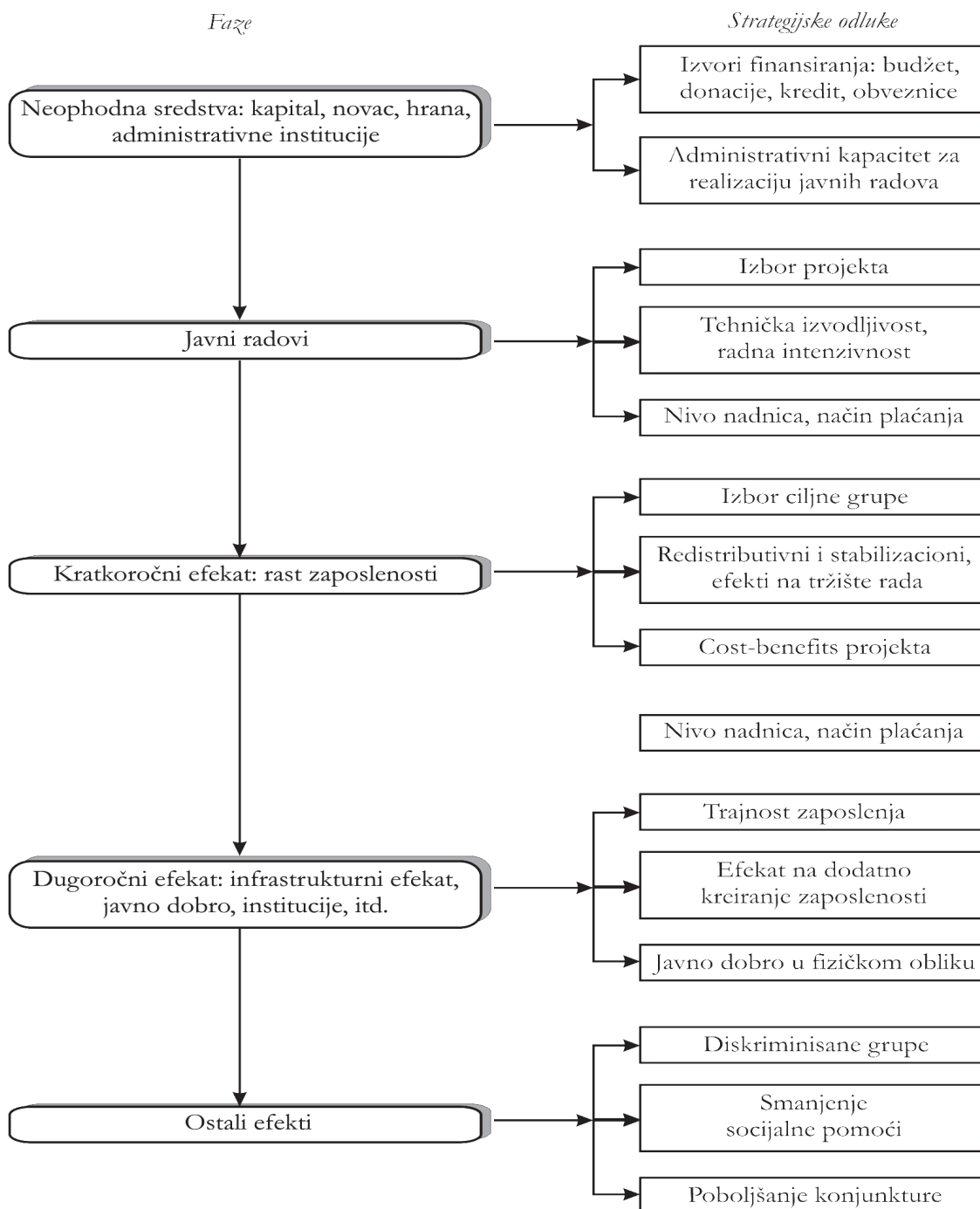
## 2. Pretpostavke za uspješno organizovanje javnih radova

Javni radovi će biti uspješni samo ukoliko ne budu imali efekat kratkoročnog povećanja zaposlenosti, odnosno ukoliko omoguće zaposlenje i po isteku javnog rada, tj. ako ono što bude predmet javnog rada generiše zaposlenost u budućnosti. Moraju biti ispunjene sljedeće pretpostavke da bi se uspješno organizovali javni radovi:

- nadnica ne smije biti viša od tržišne za nekvalifikovni rad i ona treba da ima ulogu autoselekcije,
- jedini kriterijum koji pojedinci treba da ispune je da su spremni da rade po ponuđenoj nadnici,
- ukoliko je broj zainteresovanih veći od mogućnosti, onda programe treba fokusirati u siromašnijim djelovima zemlje,

- radna intenzivnost, tj. učešće troškova rada u ukupnim troškovima, treba da bude visoko,
- potrebno je predvidjeti poreske olakšice za radnike koji su zaposleni na ovaj način,
- ostvareni rezultati treba da budu posebno evaluirani i kontinuirano praćeni.
- Kritični faktori uspjeha javnih radova za-  
vise od ispunjenosti sledećih uslova:
- radna intenzivnost projekta (učesće troškova rada u ukupnim troškovima),
- ciljna grupa,
- visina nadnice i
- širi društveni "benefiti" koji proizilaze kao rezultat javnih radova.

Šema br. 2 - Faze implementacije javnih radova





Visina ponuđene nadnice treba da bude relativno niska da ne bi stimulisala napuštanje postojećih poslova. Pojedinci koji odbiju zaposlenje trebalo bi da budu izbrisani iz evidencije nezaposlenih i da izgube pravo na sve eventualne beneficije. U slučaju prijavljivanja većeg broja radnika od mogućnosti zaposlenja, kao kriterijumu diskriminacije mogla bi se primijeniti dužina perioda u kojoj je pojedinac prijavljen na tržištu rada. Eventualna organizacija javnih radova treba da se bazira prema metodologiji koja je prikazana u šemi 2.

### 3. Međunarodna iskustva u sprovođenju javnih radova

#### 3.1 Javni radovi u razvijenim tržišnim privredama

Već smo naveli da su se javni radovi kao instrument ekonomske politike prvi put koristili krajem 30-ih godina prošlog vijeka u Americi u okviru programa poznatog kao "New Deal". Početkom i sredinom prošlog vijeka javni radovi su masovno korišćeni u kapitalističkim privredama kao svojevršno reagovanje države na krizne tokove u privredi. Korišćeni su prije svega u situacijama kada bi nedostatak efektivne tražnje paralisao proizvodnju i obeshrabrio nove investicione poduhvate, odnosno kada je ekonomski ambijent karakterisao višak agregatne ponude u odnosu na agregatnu tražnju (tzv. hiperprodukcija). U cilju povećanja agregatne tražnje, javni radovi su se bazirali na politici jeftinog novca i ekspanzivnoj fiskalnoj i monetarnoj politici. U mikroekonomskim razmjerama to je značilo povećanje sklonosti ka potrošnji i smanjenje sklonosti ka štednji<sup>4</sup>,

4 Relativni odnosi veličine potrošnje i veličine štednje prema dohotku nazivaju se sklonost potrošnji i sklonost štednji. *Sklonost potrošnji* pokazuje veličinu dijela dohotka koji se izdvaja za potrošnju. Ona je jednaka 100% kad se troši cjelokupan dohodak, a sve je veća što se potrošač više zadužuje. Pojedinci s većim dohotkom imaju vežu mogućnost potrošnje, tj. zadovoljenja direktnog kruga potreba. *Sklonost štednji* pokazuje koliki je procentualni dio dohotka koji se uštedi. Ona je, naravno, veća što su veća izdvajanja za štednju, a izraženija je kod pojedinaca sa većim dohocima. Što je dohodak manji, manja je mogućnost štednje. Pojedinci koji imaju nizak dohodak uopšte nemaju mogućnost da štede, a neki čak moraju da se za-

što je davalo podsticaje za revitalizaciju proizvodnje. U makroekonomskim relacijama to je značilo je porast nacionalnog dohotka koji će uticati da ukupnu društvenu potrošnju i ukupnu društvenu štednju. Od veličine ukupnog nacionalnog dohotka zavisi ukupna društvena potrošnja i ukupna društvena štednja (ali, to nije jedini faktor uticaja, jer se moraju uzeti u obzir promjene cijena i promjene broja stanovnika). Kriva ukupne društvene potrošnje pokazuje kolika je veličina društvene potrošnje pri raznim nivoima nacionalnog dohotka. Isto važi i za krivu ukupne društvene štednje. Ukupna društvena potrošnja čini značajan procentualni udio nacionalnog dohotka i društvenog proizvoda, pa su ekonomisti odavno primijetili da kolebanja potrošnje imaju veliki uticaj na ekonomska kretanja u cjelini.

Imajući u vidu duži vremenski period koji je potreban da bi se javni radovi organizovali i sproveli, vlade nekih zemalja poput SAD, Austrije, Norveške, Švedske i dr. sredinom prošlog vijeka imale su unapried gotove planove javnih radova koji bi se prema potrebi primijenili u kriznoj situaciji. S obzirom da su se organizovali u periodima velike nezaposlenosti, oni su u stvari značili omogućavanje novčanih prihoda onima koji ih nijesu imali i koji bi ih u vrijeme zaposlenja ubrzano trošili. U vrijeme preduzimanja javnih radova cijene su po pravilu mirovale ili su opadale. Ubacivanje većih novčanih iznosa u opticaj putem finansiranja javnih radova povećavalo je agregatnu tražnju pa se rast cijena uzimao kao pouzdan indikator izlaska iz krize.

#### «New Deal»

Berzanski krah koji je oktobra 1929. godine «eksplodirao» na Njujorškoj berzi brzo je poremetio ekonomska kretanja i u vrlo kratkom roku kriza je zahvatila razvijene industrijske zemlje i potresla iz temelja njihove privrede. To se ogledalo kroz pad vrijednosti svih ekonomskih pokazatelja. Tako, npr. nacionalni dohodak SAD je pao sa 103 mlrd. USD u 1929. godini na 55,6 mlrd. USD u 1933. godini, obim industrijske proizvodnje je opao za 42,3%, ne-

dužuju (negativna štednja). Kada potrošač nema sklonost ka štednji, govori se o apsolutnoj sklonosti ka potrošnji (prema: V. Drašković Ibid., ss. 264-5).

zaposlenost je porasla sa 1,6 miliona na 12, 6 miliona, dok su nadnice opale za 50%.

U cilju organizovanja javnih radova poznatih pod nazivom «New Deal», u SAD, je utrošeno cca 10,5 mlrd. USD, što je za to vrijeme bila ogromna suma. Formirana je Uprava za unapređenje rada (Work Progress Administration). Iako ova uprava nije uspjela da riješi problem nezaposlenosti u cjelini, ona je uspjela u vrijeme kada je njena aktivnost bila na vrhuncu (1938. godine) da zaposli oko 3,8 miliona radnika i da bitno utiče na povećanje potrošnje sa značajnim multiplikatorskim efektima. Najznačajniji efekti javnih radova u ovom periodu bili su izgradnja kako slijedi:

- 122.000 javnih zgrada,
- 664.000 milja novih puteva,
- 77.000 novih mostova,
- 285 novih aerodroma,
- 24.000 novih kanala.
- 

Uporedo su preduzimane opravke niza važnih objekata, a izgrađena su brojna igrališta, parkovi, vodoprivredni objekti i dr. Pored standardne radne snage u građevinarstvu bio je zaposlen i znatan broj eksperata: građevinskih inženjera, arhitekata i dr. Nesumnjivo je da je pored rešavanja problema nezaposlenosti «New Deal» izgradio infrastrukturu na kojoj se bazirao razvoj američke privrede u kasnijem dugom nizu godina.

Izvor: «Javni radovi – utopija ili ne?», L. Pejić 1993, ss. 42-49.

Država je javnim radovima realizovala projekte za koje privatni kapital nije ispoljavao interes ni u prosperitetnim vremenima. Međutim, savladavanje kriznih tokova u kapitalističkim privredama nije se samo prepuštalo javnim radovima. Paralelno s njima je tekla šira državna aktivnost u domenu monetarne politike, kojom su se niskom kamatnom stopom povećavali izgledi privatnom kapitalu za ostvarenje profitabilnih investicija. Osnovno sredstvo pokrića javnih radova bili su budžetski deficiti. Ma koliko da su javni radovi bili svojstveni ekonomski posustalom, a inače razvijenom ambijentu, i ma koliko da im je osnovna svrha bila da sta-

ve u pogon potencijale kojima se u privredi već raspolagalo, nikako se ne smije izgubiti iz vida da su, zahvaljujući njima, zemlje koje su ih preduzimale izlazile iz krize obogaćene novim privrednim objektima iz domena krupne privredne infrastrukture sa dalekosežnim pozitivnim dejstvom na buduće razvojne tokove. Na kraju, treba imati u vidu da su javni radovi odavno prestali da budu preokupacija i praksa razvijenih tržišnih privreda. Sa liberalizacijom ekonomije i smanjenjem ekonomske uloge države razvijaju se prefinjeniji metodi uticaja države na privredu, a javni radovi postepeno iščezavaju. To je prije svega posledica shvatanja da javni radovi ugrožavaju konkurentski razvoj privatnog sektora. Međutim, sve češće vojne intervencije velikih ekonomskih sila predstavljaju specifičan oblik javnih radova. Imajući u vidu da s jedne strane upošljavaju veliki broj ljudi (vojnika), a sa druge strane stvaraju visoku tražnju vojnoj industriji, koja je u velikoj mjeri u vidu dobavljača povezana s velikim brojem nevojnih preduzeća i industrijskih grana, jasno je da su u pitanju efekti koji su vrlo slični javnim radovima.

### 3.2 Javni radovi u privredama u razvoju

Krajem 20-og vijeka ovi programi su se masovno koristili u nekim zemljama u razvoju Afrike, Azije i Latinske Amerike poput: Bangladeša, Indije, Južnoafričke republike, Etiopije, Filipina, Tanzanije, Kenije, Čilea i dr. S aspekta broja ostvarenih radnih dana, najveći program javnih radova poznat pod nazivom "Jawahar Rojgar Yojna" sproveden je u Indiji sredinom 90-ih godina sa ostvarenom milijardom radnih dana. Socijalističke zemlje nijesu preduzimale javne radove, osim ukoliko pod njima ne podrazumijevamo specifične projekte kao što su bile radne akcije (kojima su se gradile pruge i putevi) i kolektivni poduhvati stanovništva na regulisanju prostora u kome žive ili koji ih okružuju (uređivanje ulica, parkova, pošumljavanje terena i sl.).

### Javni radovi u Jugoslaviji u vrijeme Velike ekonomske krize

Velika ekonomska kriza se u Jugoslaviji manifestovala prije svega kao dominantno agrarna, usled čega je došlo do pojave velikog broja nezaposlenih radnika (oko 260.000). Kriza je najteže pogodila poljoprivredna preduzeća i mala gaz-instva, pa su zato javni radovi u velikoj meri i bili usmjereni ka ovoj djelatnosti. Izvođenje javnih radova je bilo zakonski regulisano (Zakon o hitnom izvođenju javnih radova i revitalizaciji sela) i počelo je 1929. godine. U program javnih radova ulazila je gradnja puteva, mostova, cis-tijerni, bunara, vodovoda, nasipa protiv poplava, regulisanja tokova rijeka i potoka, sana-cija i revitalizacija sela i dr. Za izvođenje radova bilo je obezbijeđeno 100 miliona dinara, a zapošljavalo se stanovništvo onog sreza u kojem su se izvodili javni radovi. Novom uredbom o izvođenju javnih radova iz 1933. godine obezbijeđeno je dodatnih 120 miliona dinara za izvođenje javnih radova. Važan rezultat javnih radova je bila izgradnja puteva koji su omogućavali lakši uvoz, izvoz i transport robe do tržišta, a posebno poljoprivrednih proizvoda, industrijskih sirovina i ruda.

Izvor: "Ekonomska istorija sveta", N. Vučo 1987, s. 336

Karakteristika većine javnih radova u ZUR je da oni nude relativno nisku nadnicu, jer se na taj sprečava da oni koji nijesu siromašni ili imaju mogućnost alternativnog zaposlenja prihvate posao. Nadnice su najčešće uniformne nezavisno od kvalifikacione strukture. Zbog toga je najčešće nadnica koja je nuđena odgovarala tržišnoj nadnici za nekvalifikovani rad. Ovo je takođe značajno i s aspekta obezbeđenja dovoljnih finansijskih sredstava za finansiranje javnih radova. Ukoliko je ponuđena nadnica visoka, ona može odvući radnike i sa već postojećih sopstvenih poslova. Iskustvo nekih zemalja u razvoju je pokazalo da su neka poljoprivredna domaćinstva bila stimulisana da prekinu sa obrađivanjem zemlje i da pređu na obavljanje poslova u okviru javnih radova.

### Slovenački model javnih radova

Slovenačka vlada je 1998. godine otpočela ambicioznu reformu i donijela je aktivne mjere na tržištu rada. U okviru toga, javni radovi su dobili veoma značajno mesto u rješavanju problema nezaposlenosti. Slovenački program javnih radova se odnosio na kreiranje poslova za nezaposlene radnike, prvenstveno u oblasti usluga čiji su korisnici društvo kao cjelina ili određene uže društvene grupe sa specijalnim potrebama. Nacionalna služba za zapošljavanje objavila je tender na kojem se biraju tzv. ugovarači koji implementiraju programe javnih radova. U zavisnosti od prirode programa, ugovarači mogu biti: centri za socijalni rad, starački domovi, udruženja za organizaciju ljetnjih kampova za mlade, osnovne škole, biblioteke, arhivi, muzeji, centri za turističke informacije, šumska gazdinstva, institucije lokalne samouprave, itd. Osnovne oblasti u kojima se implementiraju programi javnih radova su: socijalna zaštita, obrazovanje i kultura, ekologija i razvoj sela, kao i usluge koje se tiču lokalne samouprave. Projekti javnih radova su bili pod nadzorom javnih ili neprofitnih organizacija. Poslovi su striktno vremenski ograničeni na period do jedne godine, osim kada su u pitanju programi socijalne zaštite koji mogu da traju dvije godine. Pored toga, limit od jedne godine ne važi ni za radnike starije od 50 godina, kao ni za hendikepirane osobe. Prema slovenačkom Zakonu o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti, svi nezaposleni imaju jednaka prava na učešće u programu javnih radova. Međutim, zbog ograničenog broja mjesta, prednost su imale sledeće kategorije: dugoročno nezaposleni, stariji, nezaposleni sa lošijim materijalnim stanjem, kao i nezaposleni sa fizičkim teškoćama. Učesnici u programu javnih radova dobijaju nadoknadu u iznosu od 70% zarade koja je uobičajena za tu vrstu posla, kao i uplaćeno penzijsko i zdravstveno osiguranje, nadoknade za putovanje i topli obrok i pravo na plaćeno odsustvo ukoliko je učešće u programu duže od godinu dana (za godinu dana rada stiže se pravo na 18 dana odsustva). U poređenju s javnim radovima u drugim zemljama u tranziciji, slovenački program je privukao mlade i obrazovanije učesnike. Karakteristično je i to da odbijanje učešća u programu javnih radova nije povlačilo ukidanje nadoknade za nezaposlene.



Izvor: M. Vodopivec 1998, pp. 14-16.

Iskustva ZUR su, takođe, pokazala da nijesu svi javni radovi plaćani u novčanim iznosima, već su određeni plaćani u naturalnom obliku, najčešće poznati pod nazivom "hrana za rad" (brašno, žito, so, krompir i sl.). Pored toga, javni radovi su uglavnom kratkoročno rješavali pitanje nezaposlenosti do povoljnijih cikličnih kretanja ili do povoljnijih klimatskih uslova

(u zemljama u kojima je poljoprivreda važan izvor prihoda siromašnijim slojevima). Najčešće, javni radovi su obezbjeđivali zaposlenje u periodu od pet do sedam mjeseci. Oni su u pojedinim zemljama Azije imali i značajan uticaj na smanjenje polne nejednakosti i poboljšanje ekonomskog položaja žena. Tabela u nastavku ilustruje karakteristike najvažnijih javnih radova sprovedenih u zemljama u razvoju.

Tabela br. 1 : Javni radovi u Zemljama u razvoju

Zemlja	Ostvareni radni dani godišnje (u milionima)	Prosječna dnevna nadnica u \$	Udio nadnica u ukupnim troškovima u %
Bangladeš 1991-92	15	1,6	50
India 1991-92 JRY program	850	1,3	60
India 1991-92 MEGS program	150	1,2	51
Pakistan 1992	5,15	2,8	60
Filipini 1990	0,3	3,2	50
Bocvana 1992-93	7	1,7	63
Gana 1988-91	0,5	3,4	20
Kenija 1992-93	0,6	3,0	35
Bolivija 1982-90	8,5	8,0	40
Čile 1987	45	0,5	n.a.
Honduras 1990-91	2,5	1,0	40
Kosta Rika 1991-94	8,9	4,0	n.a.

Izvor: Public Works as an Anti-Powerty Program: An overview of Cross-Country Experience", 1997.

#### 4. Mogućnosti za organizovanje javnih radova u Crnoj Gori

##### 4.1 Karakteristike tržišta rada u Crnoj Gori

Visoka nezaposlenost je jedan od najvećih problem crnogorske privrede već dugi niz godina. Veliki broj faktora je uticao na sadašnji nivo i strukturu nezaposlenosti. Prvo, socijalistička struktura privrede iliti je zasnovana na velikim i glomaznim privrednim sistemima koji su oduvijek poslovali neefikasno i zapošljavali su mnogo veći broj radnika od optimalnog nivoa. Drugo, dugogodišnja ekonomska kriza iz 90-ih tokom koje nijesu kreirana nova radna mesta stvorila je jako nepovoljnu starosnu strukturu zaposlenih, jer veliki broj mladih nije nikada došao do formalnog zaposlenja. Treće, kvalitativna struktura zaposlenih se drastično pogoršala s obzirom da je značajan broj uglavnom visoko obrazovanih

ljudi napustio Crnu Goru.

Osnovne karakteristike formalnog tržišta rada u Crnoj Gori su:

- visoka nezaposlenost,
- visoka prikrivena nezaposlenost,
- strukturna neusklađenost ponude i tražnje,
- niske zarade,
- niska mobilnost radne snage,
- neefikasnost tržišta rada u realokaciji radne snage, što je praćeno nedovoljnim stvaranjem novih radnih mjesta u privredi.

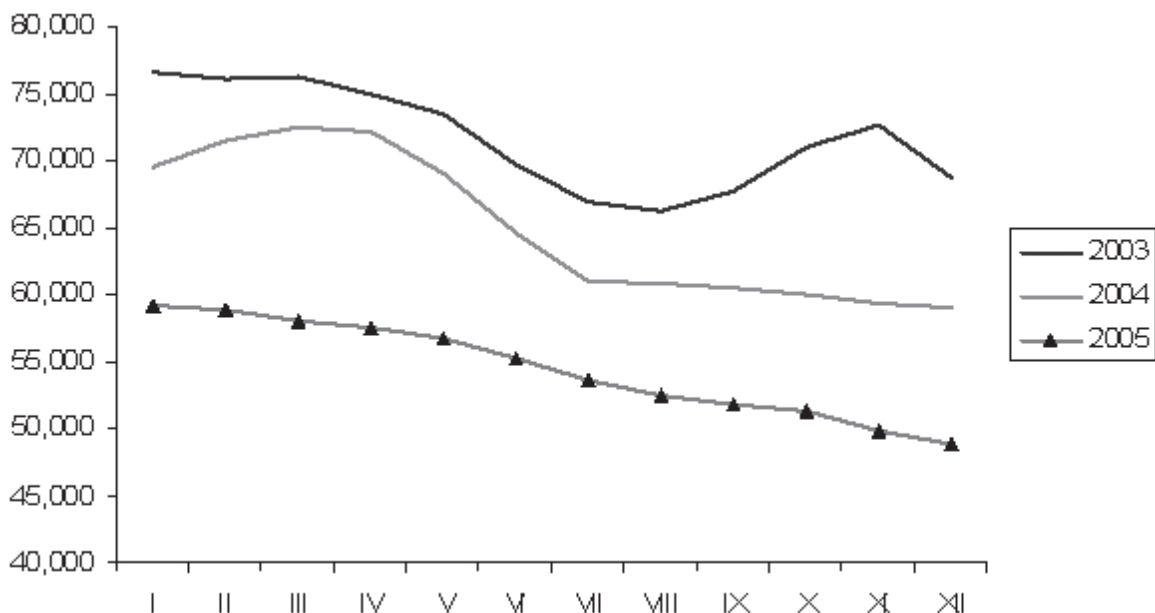
Nastavak reformskih aktivnosti na tržištu rada u 2005. godini i rast ekonomske aktivnosti uticao je na smanjenje broja nezaposlenih lica u Crnoj Gori. Broj lica koja su se nalazila na evidenciji Zavoda za zapošljavanje u 2005. godini u prosjeku je iznosio 54.457, što je za 16% manje nego u 2004. godini.

Analizu tržišta rada u Crnoj Gori značajno otežava činjenica da ne postoje konzistentni podaci o broju zaposlenih i nezaposlenih lica, kao i pretpostavka da su zvanični podaci o broju zaposlenih podcijenjeni, dok su podaci o broju nezaposlenih precijenjeni.

Prema definiciji Međunarodne organizacije rada pod zaposlenim se podrazumijeva svako lice koje u određenom periodu obavlja neku

aktivnost i za to ostvari određenu naknadu u novcu ili naturi. Po metodologiji Monstata, pod pojmom zaposleni podrazumijevaju se sva lica koja imaju zasnovan radni odnos, bez obzira da li su radni odnos zasnovali na određeno ili neodređeno vrijeme i da li rade puno ili kraće od punog radnog vremena. Ovakva definicija ne obuhvata veliki broj lica koja radi u zoni "sive ekonomije", kao ni poljoprivrednika koji u veli-

Grafik br 1 : Broj nezaposlenih u Crnoj Gori



Izvor: Zavod za zapošljavanje RCG

koj mjeri obezbjeđuju sredstva za život obavljajući tu djelatnost. Takođe nije obuhvaćen jedan broj zaposlenih za koje se podaci, zbog karaktera obavljanja posla, ne objavljuju (vojska) ni ne-standardni vidovi rada i zapošljavanja (rad kod kuće, pomoć u kući, rad preko vikenda i sl.).

Prema procjenama Zavoda za zapošljavanje, ukoliko bi se zvanični podaci Monstata o broju zaposlenih korigovali po ovom osnovu, broj stvarno zaposlenih bi se kretao od 190.000 do 200.000. S druge strane, na evidenciji Zavoda za zapošljavanje, iz koje se izvode podaci o formalnom broju nezaposlenih lica, nalaze se i lica koja se ne mogu smatrati nezaposlenim. Riječ je o licima koja se na evidenciji nalaze zbog zdravstvenog osiguranja iako obavljaju neku aktivnost uz određenu naknadu u novcu

ili naturi (poljoprivrednici i lica koja rade "na crno"), kao i određeni broj studenata koji zapravo ne traže aktivno posao i ne bi prihvatili ponuđeni posao, što znači da oni i ne čine deo populacije raspoložive za rad. Procjene Zavoda za zapošljavanje pokazuju da je od ukupnog broja nezaposlenih njih oko 70% stvarno nezaposleno.

I pored rasta privredne aktivnosti u Crnoj Gori posljednjih godina i pozitivnih tendencija na tržištu rada, njega još uvek karakteriše nezadovoljavajuća fleksibilnost. Poseban problem predstavlja i dalje postojanje strukturne neusklađenosti ponude i tražnje i činjenica da na zaposlenje preko tri godine čeka 31% od ukupnog broja nezaposlenih i da za mnoga zanimanja koja postoje na evidenciji Zavoda za

Tabela br. 2 : Stopa zaposlenosti i nezaposlenosti u Crnoj Gori

God.	Aktivno stanovništvo		Broj zaposlenih		Broj nezaposlenih		Stopa zaposlenosti		Stopa nezaposlenosti	
	prema anketi	MON-STAT	prema anketi	MON-STAT	prema anketi	ZZZ CG	prema anketi	MON-STAT	prema anketi	ZZZ CG
	1	2	3	4	5	6	7 (3:1)	8 (4:2)	9 (5:1)	10 (6:2)
1997	263.215	252.228	178.562	146.180	57.342	63.995	67,8	57,9	21,7	25,4
1998	273.589	253.725	180.365	144.320	50.693	68.313	65,9	56,8	18,5	26,9
1999	275.674	255.270	184.832	142.532	53.340	75.303	67,1	55,8	19,3	29,5
2000	285.258	256.730	181.702	141.204	54.949	84.061	63,7	55,0	19,3	32,7
2001	271.891	262.102	176.602	114.440	57.536	81.468	64,9	43,6	21,2	30,8
2002	278.265	264.582	177.617	113.827	57.688	80.584	63,8	43,0	20,7	30,4
2003	273.954	267.525	168.471	110.387	62.105	71.679	61,5	41,3	22,7	26,8
2004	259.092	264.258	188.333	143.479	71.759	58.950	72,7	54,3	27,7	22,3
2005		265.580		145.479		48.845		54,7		18,4

Izvor: Zavod za zapošljavanje Crne Gore

zapošljavanje ne postoji tražnja. Dugoročna nezaposlenost utiče na gubitak kvalifikacija lica koja čekaju na zaposlenje.

#### 4.2 Veliki infrastrukturni projekti

Imajući u vidu strukturu tržišta rada u Crnoj Gori možemo konstatovati da nju karakteriše dugoročna nezaposlenost. Takođe, s obzirom da se poslednjih 4-5 godina ostvaruju rastuće pozitivne stope ekonomskog rasta, kao i činjenicu da je rast BDP u prvom kvartalu 2005. godine dostigao nivo od 6,8% možemo konstatovati da se Crna Gora ne nalazi u negativnoj fazi ekonomskog ciklusa, već u periodu ekspanzije. To su argumenti koji govore u prilog hipoteze da organizacija javnih radova u ovom periodu nije pogodna u slučaju Crne Gore. Jedina dilema koja se javlja je pitanja da li bi organizacija javnih radova koji bi uključili gradnju infrastrukturnih projekata poput puteva mogla da se primijeni u slučaju Crne Gore? Nesumnjivo je da bi takav projekat imao izuzetno pozitivan uticaj na smanjenje nezaposlenosti, s jedne strane, kao i na poboljšanje opšteg stanja infrastrukture, s druge strane. Takođe bi ova vrsta radova imala multiplikatorski efekat na ostatak privrede, a prvenstveno na razvoj turizma i privlačenje stranih direktnih investicija.

Dva prioriteta pravca bi trebalo da se odnose na izgradnju auto-puta koji bi spojio “sje-

ver” i “jug” Crne Gore, kao i crnogorski dio jadransko-jonske magistrale. Istovremeno, organizovanje ovih radova bi nesumnjivo zahtijevalo značajna finansijska sredstva koja iz realnih izvora trenutno nijesu raspoloživa, a rokovi povraćaja uloženi sredstava su izuzetno dugi. Eventualno deficitno finansiranje takvih radova bi bilo štetno, jer bi nesumnjivo vodilo narušavanju makroekonomske ravnoteže. ij

Vjerovatno da bi optimalno rješenje podrazumevalo da se izgradnja pomenutih putnih pravaca sprovede putem koncesije. Svaki koncesionar ulazi u projekat samo ako ima sigurnu zaradu, odnosno ako može da povрати uložena sredstva i ostvari profit. Međutim, potencijalni problem predstavlja činjenica da je u odnosu na obim potrebnih sredstava za ulaganje frekvencija saobraćaja na pomenutim putnim pravcima nedovoljna. To može rezultirati u činjenici da potencijalni koncesionar neće biti zainteresovan za ulaganje ili da će zahtijevati izuzetno visoku putarinu koja bi samu eksploataciju puta učinila izuzetno skupom i za privredu i za građane. To nužno nameće pitanje finansiranja ili sufinansiranja putne infrastrukture od strane države. Jedna od mogućih opcija je da država preuzme na sebe obavezu održavanja putne infrastrukture. To bi vjerovatno bila najpovoljnija varijanta za državu, ali pitanje je da li bi ponuđena kompenzacija bila dovoljna. Druga moguća varijanta se odnosi na potpuno finansiranje države, ali i takva varijanta je teško

moguća s obzirom da država ne raspolaže dovoljnim finansijskim sredstvima, a eventualno zaduživanje bi imalo izuzetno negativne makroekonomske implikacije. Treća varijanta se čini najpovoljnijom, a odnosi se na mogućnost da država emituje iz sopstvenih sredstava određene dionice. To bi podrazumevalo da država što prije počne izgradnju i preuzme obavezu izgradnje 1/5 ili 1/4 auto puta, a da ostatak auto puta izgradi koncesionar. Finansijska sredstva za takvu alternativu bi se mogla obezbijediti iz prošlogodišnjih privatizacionih prihoda, očekivanih ovogodišnjih privatizacionih prihoda, kao i emisijom državnih obveznica s rokom dospeća od pet do deset godina<sup>5</sup>. To bi podrazumijevalo da država počne izgradnju svoje dionice i da onda raspiše javni tender za dodjelu koncesije. Na taj način bi se i potencionalni koncesionari uvjerali u odlučnost države i bili bi mnogo skloniji ulasku u takav projekat. Da bi organizacija ovakvih javnih radova ostvarila svoj cilj, neophodno bi bilo da prilikom vrednovanja ponuda potencijalnih koncesionara kriterijum sa velikim ponderom bude angažovanje domaćih firmi i domaće radne snage.

Na kraju, osnovni nedostatak ovakvog oblika javnih radova je što bi oni stvorili uslove samo za privremeno zapošljavanje. Međutim, imajući u vidu da je za izgradnju auto puta potreban duži niz godina, onda se otvara prostor da se s jačanjem privrede u narednim godinama apsorbuje jedan broj nezaposlenih, koji bi na ovaj način mogli "premostiti" tešku situaciju. Takođe, ne treba zanemariti ni činjenicu da gradnja auto puta otvara mogućnost trajnog zaposlenja jednog broja nezaposlenih lica koji bi radili na naplati putarine, održavanju puteva, novizgrađenim benzinskim pumpama i ostalim pratećim objektima.

#### 4.3 Ostale dopunske mjere za sniženje nezaposlenosti<sup>6</sup>

Razvoj preduzetništva i samozapošljavanja treba da bude osnovna poluga u rješavanju problema nezaposlenosti i kreiranju novih radnih

<sup>5</sup> Emisija dugoročnih državnih obveznica bi imala i pozitivne efekte za razvoj finansijskog tržišta imajući u vidu nedostatak kvalitetnog "tržišnog materijala".

<sup>6</sup> Izvor podataka ovog dela rada predstavlja Godišnji izvještaj Glavnog ekonomiste, CBCG, ss. 30-33.

mjesta. Razvoj malih i srednjih preduzeća ima bitnu ulogu u stvaranju novih poslova i radnih mjesta pogotovo osoba sa relativno niskom kvalifikacijom i prilično ograničenim šansama za pronalaženje novog posla. Kroz podršku investicionim namjerama preduzetnika obezbjeđuje se direktan uticaj na privredni rast i zapošljavanje. Realizacijom Programa samozapošljavanja koji je otpočeo 1999. godine u Crnoj Gori do sredine 2005. godine odobreno je 5.713 projekata, čime su stvoreni uslovi za otvaranje 9.530 novih radnih mjesta, i angažovana su sredstva od 28,4 miliona €. U cilju smanjenja nezaposlenosti izuzetno bi bilo značajno nastaviti ovaj program.

Za smanjenje nezaposlenosti u Crnoj Gori od velikog je značaja i nastavak Programa "Legalizacija postojećih i otvaranje novih radnih mjesta" koji je počeo 2004. godine. Ovaj Program podrazumijeva realizaciju 14 kreditnih linija, ukupne vrijednosti cca 13,2 miliona €, posredstvom banaka po nižim kamatnim stopama od tržišnih, pri čemu je Vlada preuzela obavezu da subvencionira bankama razliku između tržišnih kamatnih stopa i kamatnih stopa po kojima se dodeljuju kreditna sredstva. Do sada je odobreno 76,4% sredstava u odnosu na predviđena, a finansirani su programi kojima se planira otvaranje oko 1.472 nova radna mjesta. To predstavlja povoljan način razvoja preduzetništva, malog i srednjeg biznisa na kojem treba da se zasniva privredni razvoj Crne Gore, posebno za one kojima su bankarski krediti još uvijek teško dostupni. Prosečna ponderisana efektivna kamatna stopa na kredite odobrene pravnim licima iznosila je 11,68% na godišnjem nivou u decembru 2005. godine, a sredstva putem ovog programa su odobravana po kamatnoj stopi od 3%.

Međutim, održivom povećanju zaposlenosti, kroz podršku preduzetništvu, neophodna je zajednička aktivnost svih ključnih aktera. Samo zajedničkim djelovanjem na promjeni zakonske regulative, jačanju institucija i obezbeđenju potrebne finansijske i nefinansijske podrške mogu se očekivati značajni rezultati na planu razvoja samozapošljavanja i preduzetništva. U cilju razvoja preduzetništva, malog i srednjeg biznisa i dalje treba raditi na uklanjanju svih barijera, sprovođenju opšte deregulacije poslovanja,

skraćivanje rokova i troškova za obavljanje svih administrativnih procedura.

Od velikog značaja su programi koje Zavod za zapošljavanje sprovodi u oblasti pripreme, stručnog osposobljavanja, dokvalifikacije i obuke radnika. U toku 2005. godine realizovano je 284 programa obuke za 3.501 polaznika, od čega 251 program koji je obuhvatio 1.883 radnika a odnosio se na pripremu za poznatog poslodavca. Prevazilaženju problema strukturne neusklađenosti ponude i tražnje na tržištu rada može da doprinese i konstituisanje sistema neformalnog obrazovanja koji bi dopunjavao sistem formalnog obrazovanja i obezbjeđivao stalne informacije o potrebama tržišta rada. Istovremeno je neophodno uskladiti programe formalnog obrazovanja sa stvarnim potrebama privrede.

Važan oblik podsticaja zapošljavanja predstavlja i zapošljavanje pripravnika preko Zavoda za zapošljavanje. Korist ovog programa je obostrana: poslodavcu se omogućuje da zaposli pripravnika za kojim postoji potreba, uz minimalno angažovanje finansijskih sredstava (Zavod za zapošljavanje učestvuje u finansiranju 80% sredstava predviđenih Opštim kolektivnim ugovorom pri zapošljavanju pripravnika sa VSS, dok se procenat učešća Zavoda u finansiranju pripravnika sa VŠS i SSS određuje po pravilniku važećem na dan zaključenja ugovora o zapošljavanju), dok se, s druge strane, pripravnik motiviše da kroz svoje angažovanje pokaže svoj kvalitet i na taj način dobije posao i poslije isteka pripravničkog staža. Tokom 2005. godine, posredstvom Zavoda za zapošljavanje zaposleno je 1.249 pripravnika.

U cilju povećanja zaposlenosti potrebno je izvršiti i izmjene zakonske regulative. Iskustvo iz 2005. godine je pokazalo da je smanjenje poreza i doprinosa na zarade uticalo na povećanje ukupnih poreskih prihoda naplaćenih po ovom osnovu. To znači da je i u 2006. godini potrebno nastaviti sa postepenim sniženjem poreza i doprinosa na zarade, vodeći računa da se ne ugroze budžet, kao i penzioni i zdravstveni fond. Takođe, potrebne su izmjene i Zakona o radu. U Zakonu postoje brojna ograničenja za fleksibilne oblike zapošljavanja, poput rada na određeno vrijeme, ugovora o povremenom zaposlenju, rada sa skraćenim radnim vremenom, zaposlenja na drugom radnom mjestu i

dr. Zakon ima vrlo rigidne odredbe vezane za prekovremeni rad i nameće poslodavcima previsoke neplatne troškove. Isuviše komplikovana regulativa otpuštanja radnika predstavlja nasleđe iz perioda socijalizma.

## 6. Zaključna razmatranja

Javni radovi se po pravilu organizuju radi privremenog rešavanja problema nezaposlenosti – dok privreda iziđe iz depresije, da se prevaziđu nepogodni klimatski uslovi i sl. Međutim, nezaposlenost koja je prisutna kod nas ima karakter dugoročne nezaposlenosti i nema obilježja ciklične nezaposlenosti. Zbog toga klasični javni radovi koji obezbjeđuju privremenu zaposlenost ne bi dali željene rezultate. Stiče se, ipak, utisak da u Crnoj Gori postoji mogućnost za organizaciju jednog oblika javnih radova, koji bi imali i šire multiplikatorske efekte na čitavu privredu. U pitanju je izgradnja auto puta koji bio spojio «sjever» i «jug» Crne Gore, kao i crnogorskog dela auto-puta Jadransko-Jonske magistrale. Jasno je da iz postojećih i očekivanih budžetskih prihoda nije moguće finansirati toliko krupne projekte, pa je zato potrebno kombinovati pristup koncesija i državnog finansiranja.

Nesumnjivo je da bi javni radovi ublažili problem nezaposlenosti, ali oni ga svakako ne bi riješili. Zato je neophodno istovremeno sprovesti i koordiniran set drugih mera koji bi uticao na smanjenje nezaposlenosti. Takođe, eventualna organizacija javnih radova nikako se ne smijee tretirati kao supstitut nastavku reformi: privatizaciji, prestrukturiranju preduzeća, smanjenju «*country risk*-a», privlačenju stranih investitora (prije svega «*green field*» investicija), opštoj deregulaciji poslovanja i dr.

## Literatura

Fabris, N. i dr. «Godišnji izvještaj Glavnog ekonomiste», Centralna banka Crne Gore, 2006.

Drašković, V. (1996), Osnovi ekonomije, Podgorica-Kotor: Univerzitet Crne Gore i Fakultet za pomorstvo.



Haddad L. i Adato M. «How Efficiently do Public Works Programs Transfer Benefits to the Poor? Evidence From South Africa», FCND Discussion Paper, no 108, 2001.

Kalanidhi S. «Systemic Shocks and Social Protection: Role and Effectiveness of Public Works Programs», Social protection Discussion Paper, br. 302, World Bank Institute, 2003.

Magnum S. i dr. «Strategies for Creating Transitional Jobs During Structural Adjustment», WPS N° 947, 1992.

Marsenić, D. «Javni radovi – dramatičan razvojni izazov», Ekonomika br. 4 – 5, Beograd, 1993, 3-7.

O'Leary, C.J., «Evaluating the Effectiveness of Active Labor Programs in Poland», 1998., <http://www.upjohninst.org/erdc/poland/finalreport.pdf>

Pavlović Z. i Vešović D. «Investicioni javni radovi – da ili ne?», Privredna komora Beograda, 1997.

Pejić, L. «Javni Radovi – realnost ili utopija», JIK banka, Beograd, 1993.

Ravallion M. «Appraising Workfare Pro-

grams», World Bank, Policy Research Working Paper br. 1955, 1998.

Ravallion M. «Reaching the Poor through Rural Public Employment – A Survey of Theory and Evidence», World Bank Discussion Paper, no 94, 1990.

Subbarao K. «Public Works as an Anti-Poverty Program: An overview of Cross-Country Experience», ASSA Annual Meeting, 1997.

Tesfaye T. «Employment Programs for Food Security in Sub-Saharan Africa», International Food Policy Research Institute, 1997.

Vodopivec, M. «Does the Slovenian Public Work Program Increase Participants' Chances to Find a Job?», 1998., <http://ideas.repec.org/p/wdi/papers/1998-214.html>

Vučo, N. «Ekonomika istorija sveta», Ekonomski fakultet, Beograd 1987.

World Bank, «Public Works Programs: What are the Income Gains to the Poor?», Washington, Poverty Lines, November 1997.

\_\_\_\_\_, «Serbia and Montenegro Poverty Assessment», Washington, Volume II, 2003.

## **PUBLIC WORKS: THEORETICAL ASSUMPTIONS AND POSSIBILITIES OF THEIR ORGANISATION IN MONTENEGRO**

### **Conclusions**

*As a rule, public works are organized with a view to providing a temporary solution for the problem of unemployment – until the economy recovers from depression, to surmount unfavourable climate conditions, and the like. However, unemployment in our country has the character of a longstanding unemployment without any cyclic unemployment features. Therefore, common public works providing temporary employment would not generate positive results.*

*However, it is believed that there is a possibility of organizing one form of public works in Montenegro that would have broader multieffects on the entire economy. This is the construction of a highway that would connect the north and the south of Montenegro, as well as the Montenegrin road section of the Adriatic-Ionic highway. It is obvious that due to the current and the envisaged budgetary revenues it is not possible to finance such big projects, so it is necessary to combine concessions and the Government financing.*

*It is beyond doubt that public works would moderate the unemployment problem, but they would definitely not solve them. Therefore, it is required to simultaneously coordinate a set of other measures that would have effects on a reduction of unemployment. Additionally, a potential organisation of public works should not in any way be treated as a substitute for the continuation of the ongoing reforms: privatisations, the restructuring of enterprises, the country risk mitigation, attracting foreign investors (primarily for Greenfield investments), overall freeing-up of businesses, and the like.*