

Sava Arsenov

Savezni biro za poslove  
zapošljavanja, Beograd

Primljeno: 23. 02. 1987.

## EKONOMSKA EMIGRACIJA I ZAPOSŁJAVANJE STRANACA U JUGOSLAVIJI

### SAŽETAK

U ovom radu polazi se od jedne manje poznate zanimljivosti da se predratno jugoslovensko zakonodavstvo bavilo i pitanjima zapošljavanja stranaca, i to u okolnostima za koje se zna da su pre primerene eksportu radne snage (što je i bio slučaj), a ne njenom importu. U nastavku teksta daje se pregled našega savremenog zakonodavstva u ovoj oblasti, sa kvantitativnim podacima o obimu i strukturi strane radne imigracije u delu koji se statistički prati i evidentira. Osnovna je ocena da ovi »obrnuti« tokovi migracija, iako su po svom obimu možda zanemarljivi, ipak se ne smeju zapostaviti jer imaju određen društveni značaj, a neopravdano se manje prate i izučavaju.

Ekonomaska emigracija radne snage nije nova pojava za Jugoslaviju. Godine 1931. broj jugoslovenskih radnika u zemljama Zapadne Evrope iznosio je oko 330 hiljada. Naša ekonomaska emigracija ima dugu tradiciju i tokove, pa smo ponekad svrstavani u »tradicionalno« emigrantsku zemlju.

Emigrantski su tokovi posle drugoga svetskog rata bili prekinuti, ne toliko ekonomskim koliko administrativnim merama, mada je, istini za volju, u to vreme izgradnje i obnove u Jugoslaviji bilo i te kako posla za sve koji su želeli raditi. Posle, u uslovima demokratizacije celokupnoga našeg društva, omogućen je i normalan odlazak jednog dela radnosposobnog stanovništva, koje je iz određenih razloga našlo svoj interes u privremenom ili trajnom odlasku i radu van granica Jugoslavije. Tako su pedesetih godina Jugoslaviju uglavnom napuštali Italijani, Turci, Jevreji i druge nacionalne grupe koje su želele da se stalno nastane u zemljama svoga etničkog porekla.

U šezdesetim i sedamdesetim godinama karakter je emigracije izmenjen, jer kao motiv uveliko prevladaju ekonomski razlozi. Tada se već javlja termin »privremeni rad u inostranstvu«, a o problemu se veoma mnogo piše i mnogo zna.

Međutim, istorijski posmatrano, a što nije mnogo poznato, jugoslovensko zakonodavstvo bavilo se još pre rata ne samo pitanjima odlaska naših ljudi van domovine, već i pitanjima zapošljavanja stranaca u Jugoslaviji. Uredbom o zaposlenju stranih državljana u Kraljevini Jugoslaviji, od 29. marta 1935. regulisana su mnoga pitanja u vezi sa zapošljavanjem i radom stranih državljana van predratnoj Jugoslaviji. Tom uredbom, između ostalog, predviđeno je izdavanje posebne dozvole za zaposlenje stranih državljana »koji svoju telesnu ili umnu snagu ili usluge stavljaju u službu trećih lica za nagradu ili besplatno ili u cilju obuke, ili koji obavljaju kakav samostalan rad za koji nije potrebno

ovlašćenje odnosno dozvola po Zakonu o radnjama ili kome drugom zakonskom propisu«. Uredbom su, takođe, regulisana i druga značajna pitanja u ovoj oblasti. Dozvola se izdavalna na zahtev poslodavca Ministarstvu socijalne politike, odnosno nadležnoj banovini, a Uredbom je posebno precizirano da se dozvola može tražiti, pre svega, za kvalifikovano osoblje, koje ima »naročitu« stručnu spremu i praksu. Posebno je interesantan uslov za izdavanje dozvole: »da gde god je to moguće poslodavac pored stranih državljana zaposli najmanje isti toliki broj naših državljana, odgovarajuće struke, radi specijaliziranja i osposobljavanja u istoj vrsti posla«. Produženje dozvole takođe je uslovljeno, i to u zavisnosti od »važnosti privrednog rada stranog državljanina za unapređenje domaće privrede i stručno usavršavanje domaćih radnika, kao i od stanja na domaćem tržištu rada«.

U vezi sa ovim poslednjim poslodavac uz molbu za izdavanje dozvole za zaposlenje stranaca, prilaže i mišljenje nadležne »javne berze rada« o tome ima li na njenom području domaćih radnika iste vrste bez posla i treba li dozvoliti dovođenje, odnosno zapošljavanje stranog državljanina.

Interesantno je napomenuti da je u navedenoj uredbi iz 1935. predviđeno da se strancima obezbede najmanje isti uslovi rada »kao i našim državljanima iste struke i sposobnosti«. Na kraju uredbe predviđa se i mogućnost zabrane zaposlenja stranaca u pojedinim delatnostima ili područjima, kao i u slučaju ako bi to išlo na štetu domaće zaposlenosti.

Prema podacima ondašnje statistike rada, tokom 1937. prijavilo se službi za zapošljavanje ukupno 3.530 stranaca koji su tražili zaposlenje. U tom broju bilo je 914 Italijana (od kojih je 710 bilo izbeglica), 1.368 Rusa, 399 Čeha, 330 Nemaca i 519 ostalih nacionalnosti. Na žalost, i pored najbolje volje, nije se moglo doći do podatka koliko je stranih državljana u to vreme radilo u Jugoslaviji. Inače, o tome se može više pročitati u Zborniku zakonskih propisa kojima se reguliše zapošljavanje stranih državljana, koji je godine 1936 priredio Vladislav D. Pavlović (4).

Zbog čega je interesantno sa razmaka od pedeset godina upoznati se sa rešenjima ondašnjeg zakonodavstva u oblasti migracija? Ako apstrahujemo prirodnu naučnu radoznalost, ostaje i praktična korist od saznanja da nije savremeno društvo izmislilo mnogobrojna ograničenja za zapošljavanje strane radne snage, već da je verovatno migraciona politika stara koliko i migraciona kretanja u svetu. Dobro je da se to ima u vidu i prilikom rešavanja svakodnevnih problema u oblasti spoljnih, ali i unutrašnjih migracija radnika. Ovo naročito zbog toga što smo i danas suočeni sa mnogim ograničenjima i pogoršanjima položaja stranih radnika u zemljama imigracije, »negativnom selekcijom« prilikom otpuštanja, problemima druge i treće generacije, itd. Od ovoga je još gore i manje shvatljivo to što smo suočeni i sa zatvaranjem u lokalne i republičko-pokrajinske okvire na jedinstvenom domaćem području rada, otvorenim ili prikrivenim davanjem prednosti zapošljavanju »svojim« radnicima (kriterijumi o prioritetima), raznim uslovljavanjima zapošljavanja radnika sa drugih područja, što je takođe svojevrsno ograničavanje, itd. No, ovo je već druga tema, i o tome može biti reči nekom drugom prilikom.

Međutim, bilo bi zanimljivo uporediti predratno zakonodavstvo u oblasti radne imigracije sa današnjim, iako je zapošljavanje stranaca u Jugoslaviji u današnjim uslovima statistički marginalna pojava, naročito sa ekonomskog aspekta.

Zapošljavanje stranih državljana u današnjoj Jugoslaviji regulisano je Zakonom o uslovima za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljanima (Sl. list SFRJ, broj 11/78). Prema ovom zakonu, strani državljanin, odnosno lice bez državljanstva mora, pored opštih uslova koji se odnose i na Jugoslavene,

prilikom zasnivanja radnog odnosa da ispunjava i posebne uslove. Tu pre svega ulazi odobrenje za stalno nastanjenje, odnosno za privremeni boravak u SFRJ, i odobrenje za zasnivanje radnog odnosa. Odobrenje za zasnivanje radnog odnosa može se dobiti preko nadležnoga SIZ-a za zapošljavanje, ukoliko strani državljanin prethodno obezbedi odobrenje za stalno nastanjenje od nadležnih vlasti.

Odobrenje za zasnivanje radnog odnosa važi do isteka odobrenja za nastanjenje.

Prilikom zasnivanja radnog odnosa strani državljanin prihvata uslove i potpisuje izjavu isto kao i naš državljanin pri zapošljavanju.

Strani državljanini mogu konkurirati gotovo za sve poslove i zadatke u zemlji, osim za one koji su samoupravnim opštim aktima u OUR-ima određeni kao poslovi koje ne mogu raditi strani državljanini.

Prestanak radnog odnosa sa stranim državljanima regulisan je kao i prestanak rada našim državljanima, izuzev ako mu ne istekne dozvola za stalni ili privremeni boravak.

Zakonom o evidencijama u oblasti rada (Sl. list SFRJ, broj 2/77 i 21/82) uređena su pitanja evidencije stranih državljanina i lica bez državljanstva zaposlenih u SFRJ.

Može se zaključiti, već na prvi pogled, da je ovaj zakon daleko jednostavniji od uredbe iz 1935, a posebno da je daleko liberalniji i u duhu međunarodnih konvencija o pravima čoveka i međunarodnoj solidarnosti. Polazeći od slova zakona, ne može biti reči o zatvaranju i ograničavanju, no drugo je pitanje kolike su i praktične mogućnosti za zapošljavanje stranih državljanina u Jugoslaviji. Verovatno i zbog toga, sam je zakon više u duhu rešavanja problema stranih državljanina koji su stekli prebivalište ili boravak u Jugoslaviji, kao što su politički emigranti, bračni drugovi Jugoslovena, i slično, a manje je u funkciji čisto ekonomskih razloga za angažovanje strane radne snage u nedostatku domaćih radnika.

Međutim, istini za volju, svake godine određen broj svršenih studenata stranih državljanina po završetku školovanja u Jugoslaviji ostaje ovde i zapošljava se. Naročito ih ima u zdravstvu, ali i u drugim delatnostima. Poznati su slučajevi, o čemu često i štampa obaveštava, da ti ljudi rado prihvataju i radna mesta u nerazvijenim sredinama, što domaći stručnjaci nerado čine.

O zapošljavanju stranih državljanina evidenciju vode zajednice za zapošljavanje. Prema njihovim podacima, u 1985. u Jugoslaviji je bilo zaposlenih ili nezaposlenih lica sa 69 različitih državljanstva, kao i određen broj lica bez državljanstva.

Krajem 1985. u Jugoslaviji je bilo zaposleno ukupno 1.622 lica sa stranim državljanstvom, od kojih na teritoriji Bosne i Hercegovine 177, Crne Gore 12, Hrvatske 441, Makedonije 396, Slovenije 420, Srbije van pokrajina 11, Kosova 67 i Vojvodine 98.

Istovremeno, na evidencijama zajednica za zapošljavanje bilo je prijavljeno i 576 stranih državljanina koji su tražili zaposlenje. Među stranim državljanima zaposlenim u Jugoslaviji najviše ima Italijana, Poljaka, Čehoslovaka i građana Sovjetskog Saveza. Od ukupnog broja zaposlenih, najviše ih radi u industriji, zatim u obrazovanju, kulturi i zdravstvu, te ugostiteljstvu i turizmu. Prema stručnom obrazovanju, oko 40% imaju visoko i više obrazovanje, 23% imaju srednje, 22% jesu kvalifikovani i visoko kvalifikovani radnici, a preostalih 15% priučeni i nekvalifikovani.

Prijašnjih godina naša je štampa objavljivala podatke, pa i čitave reportaže, o građanima susedne Rumunije koji u vreme sezonskih radova dolaze na rad u pogranična mesta sa dozvolom za privremeni boravak do sedam dana. Ovo se događalo u Vojvodini, a u pitanju su bili radovi u poljoprivredi i uz određenu nadnicu. Takvih je radnika bilo i po nekoliko stotina, no sada toga više nema, jer su rumunske vlasti ukinule takvu mogućnost.

Pograničnih kretanja radnika, međutim, ima i dalje, ako ne na rumunskoj, a ono na drugim granicama, no te se pojave statistički ne prate niti publikuju, a procenama se ne može uvek verovati, i često su subjektivne. Uostalom, nije mali broj ni naših ljudi koji rade »napolju« kao turisti ili uz svakodnevnu pograničnu migraciju. Osim toga, bilo je i prije, a ima i sad tu i tamo, slučajeva da se dovode strani radnici radi završetka pojedinih poslova (primer zavarivača iz Italije za potrebe brodogradnje), no to su zaista efemerne pojave.

U celini gledano, zapošljavanje stranaca u Jugoslaviji nije još od osobitoga ekonomskog značaja, kako po obimu, tako i po strukturi. No, ne treba ni zanemarivati ovo pitanje, jer između ostalog, ukazuje i na otvorenost našeg društva bez obzira na trenutne teškoće i ograničavajuće faktore u zapošljavanju. Na žalost, kako je napred rečeno, otvorenost na međunarodnom planu nije adekvatno prisutna i u našim međuregionalnim odnosima, naročito ne u praktičnom ponašanju na jedinstvenom jugoslovenskom području rada.

#### LITERATURA

1. Adamović, Lj. *Tržište radne snage i domaći privredni prostor*, Beograd, Fakultet političkih nauka, 1969.
2. Mulina, T. *Tretman stanovništva i radne snage*, Beograd, Ekonomski institut, 1973.
3. *Opšta državna statistika Kraljevine Jugoslavije : Statistički godišnjak 1940*, Beograd, Državna štamparija, 1941.
4. Pavlović, D. V. *Zaposenje stranaca u Jugoslaviji*, Beograd, 1936, str. 287.
5. *Službeni list SFRJ*, broj 11/1978, 2/1977. i 21/1982.
6. Socijalni arhiv, Beograd: Središnja uprava za posredovanje rada, izdanje za 1935, 1936, 1937, 1940. i 1941.

#### LABOUR EMIGRATION AND THE EMPLOYMENT OF FOREIGNERS IN YUGOSLAVIA

#### SUMMARY

The point of departure is a curious and rather unknown fact: that Yugoslav prewar legislation dealt also with questions pertaining to the employment of foreigners, even in circumstances that were adjusted to the actual export of labour rather than to its import. An overview follows of contemporary Yugoslav legislation in the field, along with quantitative data on the size and structure of foreign labour immigration, the segment that is statistically measured and registered. The main assessment is that such »reverse« migration flows, although maybe negligible in terms of volume, should not be overlooked: they are of certain significance in society, yet unjustifiably poorly examined and studied.