



Vlada Republike
Srbije



TIM
ZA SOCIJALNO UKLJUČIVANJE I
SMANJENJE SIROMAŠTVA



Fondacija za razvoj ekonomske nauke
Foundation for the Advancement of Economics

EX POST ANALIZA NACIONALNE STRATEGIJE ZAPOŠLJAVANJA ZA PERIOD 2011-2020. godine

Fondacija za razvoj ekonomske nauke

Dragan Aleksić, Mihail Arandarenko, Galjina Ognjanov

28.10.2020. godine



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

PODRŠKA: Izradu ove analize omogućila je Vlada Švajcarske u okviru programa „Znanjem do posla – E2E”.

NAPOMENA: Ova analiza ne predstavlja zvaničan stav Vlade Republike Srbije, kao ni Vlade Švajcarske. Svi pojmovi upotrebljeni u dokumentu u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

Sadržaj

Rezime	4
1. UVODNE NAPOMENE.....	8
1.1. O predmetu evaluacije	8
1.2. Metodologija Ex-post analize primene Nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011-2020. godine.....	10
2. MAKROEKONOMSKA KRETANJA TOKOM PRIMENE STRATEGIJE	13
2.1. Makroekonomska politika i strukturne reforme.....	13
2.2 Demografski trendovi.....	15
3. TRENDovi NA TRŽIŠTU RADA U PERIODU 2011-2019	17
3.1. Ključni indikatori tržišta rada	17
3.2. Trendovi u strukturi zaposlenosti.....	19
3.3. Kretanje zarada	22
3.4. Indikatori tržišta rada u regionalnoj perspektivi i potencijalna uloga politike podsticanja direktnih investicija u njihovoj dinamici.....	24
3.5. Glavne ranjive grupe na tržištu rada	30
3.5.1. Žene.....	30
3.5.2. Mladi.....	34
3.5.3. Starije stanovništvo radnog uzrasta	39
3.5.4. Ostale ranjive grupe na tržištu rada.....	44
3.6. Finansijski izdaci za mere aktivne politike zapošljavanja	58
3.7. Bruto efekti finansijskih mera APZ	59
3.8. Poreski podsticaji za zapošljavanje tokom primene Strategije	63
3.9. Novčana socijalna pomoć.....	65
4. ANALIZA IMPLEMENTACIJE STRATEŠKIH PRIORITETA STRATEGIJE U PERIODU 2011-2019.	68
4.1. Podsticanje zapošljavanja u manje razvijenim regionima i razvoj regionalne i lokalne politike zapošljavanja	68
4.2. Unapređenje ljudskog kapitala i veće socijalno uključivanje	76
4.2.1. Karijerno vođenje i savetovanje.....	76
4.2.2. Povećanje kompetencija nezaposlenih lica sticanjem znanja i veština kroz uspostavljanje sistema kratkih obuka	79
4.2.3. Razvoj Nacionalnog okvira kvalifikacija i Nacionalne standardne klasifikacije zanimanja..	83
4.2.4. Podrška preduzetništvu.....	88
4.3. Razvoj institucionalnih kapaciteta i ekspanzija programa aktivne politike tržišta rada....	90

4.3.1. Razvoj institucionalnih kapaciteta za sprovođenje aktivne politike tržišta rada.....	90
4.3.2. Ekspanzija programa aktivne politike tržišta rada	95
4.4. Redukovanje dualnosti na tržištu rada.....	100
4.4.1. Povećanje formalne zaposlenosti i smanjenje neformalne zaposlenosti	100
4.4.2. Međusobno uvažavanje prava i obaveza zaposlenih i poslodavaca uvođenjem koncepta fleksigurnosti	104
5. SUMARNA ANALIZA POSTIGNUĆA STRATEGIJE NA OSNOVU KRITERIJUMA RELEVANTNOSTI, EFEKTIVNOSTI, EFIKASNOSTI I ODRŽIVOSTI.....	109
6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	129
Aneks	134

Rezime

Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020 (Strategija) kao osnovni cilj politike zapošljavanja Republike Srbije do kraja 2020. godine utvrđuje uspostavljanje efikasnog, stabilnog i održivog trenda rasta zaposlenosti i usklađivanje politike zapošljavanja i institucija tržišta rada sa tekovinama Evropske unije (EU). Ova analiza detaljno procenjuje stepen ispunjenosti ovog cilja, četiri osnovna prioriteta Strategije - Podsticanje zapošljavanja u manje razvijenim regionima i razvoj regionalne i lokalne politike zapošljavanja; Unapređenje ljudskog kapitala i veće socijalno uključivanje; Razvoj institucionalnih kapaciteta i ekspanzija aktivne politike zapošljavanja; i Redukovanje dualnosti na tržištu rada, kao i 17 konkretnih indikatora uspeha u njenom sprovođenju.

Strategija je u osnovi zreo i zaokružen strateški dokument svog vremena, sa dobrim analizama i jasno istaknutim prioritetima. Mada je njen desetogodišnji horizont, po ugledu na Strategiju Evropa 2020, veoma dugačak i stoga nezahvalan za projektovanje i planiranje, njen sveobuhvatni cilj – povećanje zaposlenosti – ostvaren je skoro u potpunosti kroz kretanje vodećeg indikatora, stope zaposlenosti, ali i pratećih pokazatelja aktivnosti i nezaposlenosti. Uprkos i dalje velikom zaostajanju u odnosu na pokazatelje tržišta rada u EU, ostvarena je solidna konvergencija u tom domenu. Postignut je određen, mada nejednak, progres u usklađivanju politike zapošljavanja i institucija tržišta rada sa tekovinama EU.

Strategija je, poput svog evropskog uzora, imala međusektorsku i užu sektorsku dimenziju, gde se potonja odnosila pre svega na mere aktivne politike zapošljavanja (APZ), tj. na aktivne programe tržišta rada koje sprovodi Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ). Međusektorskom aspektu doprinosilo je to što je ministarstvo nadležno za donošenje strategije bilo Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, u čijem sastavu je bio i Sektor za zapošljavanje. To se ubrzo promenilo, i Sektor je postao deo ministarstva nadležnog za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku (u daljem tekstu Ministarstvo). U daljim statusnim promenama on je postao deo jedinstvenog Sektora za rad i zapošljavanje, a broj izvršilaca u njemu se prepolovio. To je otežavalo kompleksne zadatke planiranja, nadzora i koordinacije izvršavanja godišnjih akcionih planova zapošljavanja. Istovremeno, NSZ je takođe, ali u manjoj meri, smanjivala broj svojih zaposlenih, ali je uspevala da održi, a kasnije i smanji broj nezaposlenih po savetniku, najviše zahvaljujući postepenom padu nezaposlenosti. Premda se zakonski definisan odnos između Ministarstva i NSZ nije menjao, NSZ je 2017. dobila faktičku mogućnost da tokom godine relativno nezavisno menja planirane programe u skladu sa svojim procenama.

U uslovima finansijske krize a potom i fiskalne konsolidacije Ministarstvo nije imalo dovoljno uticaja da se u okviru Vlade izbori za veći budžet za aktivne mere zapošljavanja kako je to predviđala Strategija. Ove mere čine jezgro uže definisane Strategije čija je implementacija pod njegovom punom ili skoro punom kontrolom. Premda je Strategija predvidela da učešće aktivnih mera u budžetu dostigne 0,4% do 2013. godine i zatim se stabilizuje na nivou od 0,5% BDP-a, taj budžet je sve vreme primene Strategije bio ispod ili oko 0,1% BDP, što je među srazmerno najmanjim budžetima za aktivne programe u Evropi i regionu.

Ipak, počev od 2012. godine većina kvantitativnih indikatora Strategije počela je da se oporavlja i taj pozitivni proces trajao je sve do izbijanja pandemijske krize na samom kraju njene primene. Imajući u vidu izuzetno ograničena sredstva za sprovođenje APZ, na ovaj trend uticale su prvenstveno makroekonomske i strukturne reforme, posebno u domenu stvaranja povoljnijeg poslovnog okruženja, podsticanja direktnih investicija, reindustrijalizacije i sektorskih politika od uticaja na zaposlenost, ali i prelivanje pozitivne globalne i evropske konjunktura.

Mere za podsticanje direktnih investicija dovele su do izvesnog smanjivanja regionalnih razlika u zaposlenosti i platama i povećanja zaposlenosti u sektoru prerađivačke industrije, što je zaustavilo i

delimično obrnulo ranije trendove povećanja regionalnih razlika i deindustrijalizacije. Zadržavanje nestimulativnog sistema oporezivanja rada i restriktivnih pravila socijalne politike ograničilo je potencijalno veće dobitke od strukturnih reformi za pripadnike ranjivih grupa.

U vrlo ograničenim finansijskim okvirima, može se reći da su sredstva alocirana za potrebe aktivne politike zapošljavanja uglavnom racionalno trošena, ali da su njihovi efekti bili nužno skromni, tako da su tek uspevala da postignu da grupe kojima su bile namenjene ne pogoršaju dodatno svoj relativni položaj. Nefinansijske mere obuhvatale su širok krug nezaposlenih i dugo su procenjivane kao veoma efikasne i efektivne. Ova ocena delimično je posledica toga što su zanemarivani troškovi vremena zaposlenih u NSZ, a bruto efekti bili tretirani na isti način kao i kod finansijskih mera. Za sve nezaposlene na evidenciji, a posebno za duboko ranjive kategorije nefinansijske mere ostaju važan potreban uslov, ali su mnogima među njima neophodne i finansijske mere, koje su zbog ograničenih sredstava bile dostupne u najboljem slučaju tek četvrtini nezaposlenih sa evidencije NSZa. Pripadnici ranjivih grupa činili su uvek više od 90% korisnika finansijskih mera; ali je taj rezultat bilo lakše ostvariti imajući u vidu da su oni ionako činili najmanje oko 80% svih nezaposlenih.

Tokom perioda primene Strategije uprkos stalnom rastu zaposlenosti od 2013. godine nivoi dohodne nejednakosti i rizika od siromaštva praćeni kroz SILC bili su na veoma visokom nivou, uglavnom rezistentnom na kontinuirane inkrementalne godišnje poraste zaposlenosti. Do izvesnog pada dohodne nejednakosti došlo je pod uticajem fiskalne konsolidacije, ali taj pad se skoro nije odrazio na najsiriomašniju četvrtinu stanovništva Srbije. Relativni prosperitet poslednjih godina primene Strategije nije bio široko podeljen, delimično i usled zadržavanja ili uspostavljanja institucionalnih rešenja koja nisu išla u pravcu osnaživanja ranjivih korisnika, na primer u domenu korišćenja socijalne pomoći i naknade za nezaposlenost.

Sadašnji kapaciteti dela Sektora za rad i zapošljavanje koji se bavi aktivnom politikom zapošljavanja jedva su dovoljni za vođenje neposrednog sektorskog aspekta primene Strategije. Njegovo osnaživanje bi trebalo da bude prioritet, kao i jačanje njegove uloge u kreiranju uže shvaćene APZ. Ipak, za ponovno pozicioniranje Strategije zapošljavanja kao obuhvatne međusektorske strategije potrebno je da u njenoj koordinaciji učestvuje visok nivo izvršne vlasti, ali idealno i predstavnici šireg društva.

Socijalno-ekonomski savet pojavljuje se kao jedinstveno dobro pozicionirana i dovoljno uticajna i fleksibilna krovna struktura za praćenje sprovođenja i upravljanje budućom Strategijom. On je sačinjen od po šest predstavnika Vlade, sindikata i poslodavaca. Istovremeno, oni predstavljaju i sponu ka civilnom društvu i ka građanima kao krajnjim korisnicima Strategije. Već postignut visoki javni profil SES-a mogao bi da doprinese vidljivosti Strategije, kao što bi i pozicioniranje Strategije u okvire SES-a dalo dodatni podsticaj proširenju značaja i opsega njegovog rada. Strategija bi na taj način delimično dobila i kvalitet socijalnog pakta. Međusektorska koordinacija Strategije obavljala bi se u okviru SES-a kroz koordinirajuću aktivnost Vladinog dela SES-a i posebno kroz dalje osnaživanje njegovih stručnih tela, u skladu sa preporukama Evropske komisije. Operativno sektorsko vođenje i praćenje Strategije ostalo bi u nadležnosti Ministarstva nadležnog za rad i zapošljavanje.

Lista akronima

APZ - Aktivna politika zapošljavanja
APTR - Aktivna politika tržišta rada
ARS - Anketa o radnoj snazi
BDP - Bruto domaći proizvod
GRB - Rodno odgovorno budžetiranje
DOO - Dodatno obrazovanje i obuke
EOK - Evropski okvir kvalifikacija
EU - Evropska unija
EURES - Evropska mreža javnih službi za zapošljavanje
ZUOV - Zavod za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja
ILO - Međunarodna organizacija rada
IOM - Međunarodna organizacija za migracije
IPA - Instrument za pretpristupnu pomoć
IPZ - Individualni plan zapošljavanja
IRL - Interno raseljena lica
ISCO - 08 - Međunarodna standardna klasifikacija zanimanja
JPOA OO - Javno priznati organizator aktivnosti obrazovanja odraslih osoba
KASSS - Konferencije akademija i visokih škola Srbije
KViS - Karijerno vođenje i savetovanje
KONUS - Konferencija univerziteta Srbije
LAPZ - Lokalni akcioni plan zapošljavanja
JISP - Jedinstvenog informacionog sistema prosvete
JLS - Jedinica lokalne samouprave
JOB - jedinstveni obrazovni broj
LSZ - Lokalni saveti za zapošljavanje
MAPZ - Mera aktivne politike zapošljavanja
MEER - Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja
MOS - Ministarstvo omladine i sporta
MPNTR - Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja

MRZBSP - Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja

MSPP - Mala i srednja preduzeća i preduzetnici

MSC - Migracioni servisni centri

MFIN - Ministarstvo finansija

NAPZ - Nacionalni akcioni plan zapošljavanja

NBS - Narodna banka Srbije

NEET - Oni koji nisu zaposleni i koji se ne nalaze ni u procesu školovanja ni na obuci

NSKZ - Nacionalna standardna klasifikacija zanimanja

NOKS - Nacionalni okvir kvalifikacija Republike Srbije

NSZ - Nacionalna služba za zapošljavanje

NSP - Novčana socijalna pomoć

OSI - Osobe sa invaliditetom

PKS - Privredna komora Srbije

PPP - Dolari jednake kupovne moći

PPU - Priznavanje prethodnog učenja

RZS - Republički zavod za statistiku

RS - Republika Srbija

SDI - Strane direktne investicije

SES - Socijalno-ekonomski savet

SIPRU - Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva

UPS - Unija poslodavaca Srbije

CIPS - Centar za informisanje i profesionalno savetovanje

CSR - Centar za socijalni rad

WB - Svetska banka

1. UVODNE NAPOMENE

1.1. O predmetu evaluacije

Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020. (u daljem tekstu: Strategija¹) kao osnovni cilj politike zapošljavanja Republike Srbije do kraja 2020. godine utvrđuje uspostavljanje efikasnog, stabilnog i održivog trenda rasta zaposlenosti i usklađivanje politike zapošljavanja i institucija tržišta rada sa tekovinama Evropske unije (nadalje EU).

Strategija je u procesu donošenja bila usaglašena sa reformskim procesima od uticaja na nacionalno tržište rada, ali i sa strateškom opredeljenošću Republike Srbije za priključenje EU. Premda Srbija u vreme donošenja Strategije nije bila kandidat za članstvo u EU, ona je bila pripremljena u skladu sa Strategijom Evropa 2020 i drugim relevantnim evropskim programskim dokumentima, kao što su Smernice politike zapošljavanja usvojene 2010. godine.

Strategija definiše strateške pravce i prioritete politike zapošljavanja za utvrđeni referentni period 2011-2020, u skladu sa identifikovanim osnovnim izazovima na tržištu rada sa kojima se Republika Srbija suočavala (demografski izazov i radne migracije, regionalne razlike, obrazovni izazov, institucionalni izazov i dualnost na tržištu rada). Četiri prioriteta Strategije definisana su na sledeći način:

1. Podsticanje zapošljavanja u manje razvijenim regionima i razvoj regionalne i lokalne politike zapošljavanja;
2. Unapređenje ljudskog kapitala i veće socijalno uključivanje;
3. Razvoj institucionalnih kapaciteta i ekspanzija aktivne politike zapošljavanja, i
4. Redukovanje dualnosti na tržištu rada.

Realizacija ovih prioriteta ostvarivana je na više nivoa. Sama Strategija predstavljala je određeni strateški izbor javne politike u jednom vremenskom periodu, zasnovan na odabranom modelu rasta zemlje, obliku privrednog sistema i osnovnim obrascima vlasništva i raspodele.

Na međuresornom (ili makroekonomskom) nivou Strategija se realizuje kroz mere politike zapošljavanja u širem smislu. Politika zapošljavanja u širem smislu zapravo obuhvata sve aspekte ekonomske politike koji direktno ili indirektno utiču na upotrebu radne snage kao faktora proizvodnje. Ona uključuje fiskalnu politiku (porezi i doprinosi, subvencije, javna potrošnja), monetarnu politiku (kamate, ponuda novca), politiku deviznog kursa, politiku spoljne trgovine, industrijsku politiku itd. – rečju, makroekonomsku sferu ekonomske politike. Vlada RS sa odgovarajućim ministarstvima kao i druga vladina i nezavisna tela na nacionalnom nivou, predstavljaju aktere uključene u primenu Strategije na ovom nivou.

U praksi, Strategija se često neopravdano redukuje na njen uži sektorski aspekt, odnosno na politiku tržišta rada, i još uže u okviru nje, na sprovođenje aktivne politike tržišta rada. Politika tržišta rada sastoji se od kreiranja i unapređivanja institucionalnog okvira tržišta rada (radnog zakonodavstva i aktera kreiranja i sprovođenja politike tržišta rada), pasivne politike tržišta rada (naknada za nezaposlenost i drugih vidova osiguranja od individualnih i kolektivnih potresa na tržištu rada) i aktivne

¹ S obzirom na to da bi 'prirodna' skraćenica Nacionalne strategije zapošljavanja bila NSZ, što je skraćenica koja je u širokoj upotrebi za Nacionalnu službu za zapošljavanje, koju i mi ekstenzivno koristimo, opredelili smo se da u daljem tekstu koristimo izraz Strategija kao skraćeni oblik za Nacionalnu strategiju zapošljavanja.

politike tržišta rada (usluga i mera koje se pružaju nezaposlenim licima i drugim posebno osetljivim licima i grupama na tržištu rada). Akteri koji se mogu povezati sa ovim nivoom primene Strategije jesu pre svega Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Nacionalna služba za zapošljavanje. Ovde treba napomenuti da je u trenutku donošenja Strategije njeno noseće ministarstvo bilo Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja (MERR) u okviru koga je delovao Sektor za zapošljavanje neposredno operativno zadužen za njenu primenu. Taj sektor je već sledeće godine postao deo Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike. U kasnijim promenama, došlo je do spajanja sektora za zapošljavanje sa sektorom za rad u okviru Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (MRZBSP). Ove administrativne promene imale su i suštinske posledice, kojima ćemo se baviti u nastavku analize.

Najzad, Strategija se delimično ostvaruje i delovanjem aktera koji nisu deo strukture centralne vlasti. To mogu biti lokalne vlasti, međunarodne organizacije koje pomažu zapošljavanje i razvoj ljudskih resursa u Srbiji, socijalni partneri i druge organizacije civilnog društva, naučno-istraživačke organizacije itd.

Strategijom su postavljeni dole navedeni osnovni indikatori uspeha za njeno sprovođenje, a kao polazno stanje uzeti su podaci za 2010. godinu. Reč je o sledećim pokazateljima:

1. Povećanje stope aktivnosti stanovništva radnog uzrasta 15-64;
2. Povećanje stope zaposlenosti;
3. Smanjenje stope nezaposlenosti;
4. Promena sektorske strukture zaposlenosti – pad zaposlenosti u poljoprivredi, porast zaposlenosti u industriji i uslugama;
5. Promena zaposlenosti prema tipu zaposlenja – pad ranjive zaposlenosti (koju čine samozaposleni i pomažući članovi domaćinstva);
6. Smanjenje udela neformalne ekonomije - pad neformalne zaposlenosti;
7. Smanjenje regionalnih razlika - smanjenje razlika u stopama zaposlenosti i nezaposlenosti po regionima;
8. Smanjenje dugoročne nezaposlenosti - smanjenje učešća dugoročne nezaposlenosti;
9. Zapošljavanje žena - povećanje stope aktivnosti i stope zaposlenosti žena;
10. Zapošljavanje mladih - povećanje stope aktivnosti i stope zaposlenosti mladih;
11. Zapošljavanje starijih - povećanje stope zaposlenosti starijih;
12. Zapošljavanje osoba sa invaliditetom;
13. Zapošljavanje Roma;
14. Zapošljavanje ruralnog stanovništva;
15. Zapošljavanje izbeglih i interno raseljenih lica;
16. Zapošljavanje korisnika novčane socijalne pomoći;
17. Izdvajanje većeg iznosa finansijskih sredstava za mere aktivne politike zapošljavanja - veći broj nezaposlenih lica uključen u mere aktivne politike zapošljavanja.

1.2. Metodologija Ex-post analize primene Nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011-2020. godine

S obzirom na to da se ex-post analiza Strategije obavlja u poslednjoj godini važenja, ona ima karakteristike terminalne evaluacije, što znači da nije moguće pratiti ukupne efekte Strategije po njenom završetku kao što je to slučaj sa 'pravim' ex-post evaluacijama, koje se obavljaju neko vreme po isteku važenja intervencije koja se evaluira. Napominjemo i da je pandemija Covid-19 virusa bitno promenila okolnosti sprovođenja Strategije u poslednjoj godini, te da podaci za 2020. neće biti na raspolaganju do kraja evaluacije. Oni će svakako biti obojeni eksternim šokom koji nije mogao biti predviđen Strategijom. Stoga će se analiza primene Strategije odnositi na period 2011-2019. Imajući to u vidu, predmet analize biće, kao što je to uobičajeno za ex-post evaluacije, i održivost intervencija kao važan evaluacioni kriterijum postignuća, gde se posmatra da li efekti nastavljaju da traju i deluju i nakon završetka intervencije. U svakom slučaju, s obzirom na to da je poslednja evaluacija primene Strategije obavljena za period 2011-2015², i svim ostalim evaluacionim kriterijumima će biti posvećena puna pažnja u skladu sa zahtevima projektnog zadatka.

Jedan od najvećih izazova evaluacije sveobuhvatnih strategija, kakva je Strategija koja je predmet ove analize, jeste da se utvrdi da li je i u kojoj meri do promene kvantitativnih i kvalitativnih makro indikatora (u smeru približavanja ili udaljavanja od ciljeva postignuća) došlo zbog primene Strategije, ili nezavisno od njene primene. Taj problem će biti delimično adresiran uporednom analizom kvantitativnih promena u performansama grupa koje su prioritizovane strategijom, kao i troškova alociranih na unapređenje položaja tih grupa, u odnosu na prosečne promene u opštim pokazateljima Strategije. Takođe, na osnovu informacija i podataka o kompleksu intervencija ekonomske i socijalne politike, dobiće se indikacije o redu veličina potencijalnog uticaja politike zapošljavanja uže shvaćene kao politike tržišta rada na performanse tržišta rada u celini, kao i specifičnih grupa na njemu.

U skladu sa projektnim zadatkom, postignuća Strategije evaluirana su držeći se četiri grupe evaluacionih kriterijuma – relevantnost, efektivnost, efikasnost i održivost. Kroz predstavljanje opštih i pojedinačnih ciljeva Strategije daje se i ocena njihove relevantnosti, dok se kroz analizu ostvarenih rezultata tokom njene primene pruža pogled na realizaciju pojedinačnih ciljnih ishoda Strategije, pre svega u pogledu njihove efektivnosti i efikasnosti. Analize u dva najobimnija poglavlja – trećem četvrtom - najbolje je posmatrati komplementarno. Sumarna ocena, koju crpimo kako iz kvantitativnih pokazatelja, tako i iz analize kvalitativnih institucionalnih promena, ali i iz intervjua sa ključnim akterima kreiranja i primene Strategije, data je u poslednjem poglavlju, u kojem posebno, ali ne isključivo, insistiramo na pitanju održivosti.

Pitanja iz projektnog zadatka na koja ova ex-post analiza nastoji da odgovori

Relevantnost

Da li su ciljevi politike povezani sa dokumentima javnih politika, odnosno prioritetima Vlade? Da li su aktivnosti usklađene sa dugoročnom strateškom orijentacijom zemlje?

Zašto je bila potrebna javna intervencija (kreiranje i sprovođenje politike)?

² Procena uspešnosti Nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011. – 2020. godine, za prvih pet godina primene (2011.-2015.)

Da li su odabrani ispravni prioriteti? Da li su potrebe ciljnih grupa u potpunosti zadovoljene?

Da li su predviđene mere bile adekvatno planirane i dimenzionirane, posebno sa aspekta uključivanja teže zapošljivih i usmeravanja mera na manje razvijena područja?

Efektivnost

Da li su ostvareni ciljevi Strategije? Da li su postignuti planirani efekti i rezultati i promenjeni uslovi razvoja? Ako ne, da li je moguće kvantifikovati razliku i pronaći uzroke?

Da li su odabrane aktivnosti / mere bile relevantne i najadekvatnije za postizanje rezultata? Da li su rezultati bili dovoljni da se postignu ciljevi?

Da li su korisnici javnih politika zadovoljni postignutim rezultatima?

Koji su bili glavni faktori koji su otežavali, odnosno pogodovali, postizanju ciljeva?

Efikasnost

Koji su pokazatelji i ciljne vrednosti definisani za rezultate i da li su oni postignuti?

Koliki su troškovi rezultata - po rezultatu i ukupno? Koliko oni odstupaju od planiranih troškova? Da li rezultati opravdavaju uloženo u poređenju sa odgovarajućim orijentirima (poređenjem ukupnih i jediničnih troškova)

Da li je bilo mogućnosti da se slični rezultati ostvare sa manjim troškovima?

Da li su angažovani resursi bili dovoljni za postizanje rezultata?

Da li su postignuti rezultati u skladu sa postavljenim rokovima? Ako ne, koji su razlozi za to?

Da li su ostvareni rezultati adekvatni?

Da li su aktivnosti bile dovoljne za proizvodnju rezultata?

Da li su aktivnosti odgovarajućeg kvaliteta i kvantiteta obavljene blagovremeno?

Održivost

Da li je ostvareni napredak održiv? Može li trenutni regulatorni okvir omogućiti trajnije stvaranje koristi od primene Strategije?

Da li postoje finansijski i ekonomski mehanizmi za dugoročne i održive koristi od Strategije?

Postoje li adekvatni institucionalni kapaciteti za održavanje pozitivnih efekata Strategije?

Da li bi napuštanjem određenih programa, njihovi rezultati bili poništeni?

Da li postoje dovoljni kapaciteti da se aktivnosti pokrenute spoljnom pomoći održe sopstvenim ulaganjima?

U skladu sa projektnim zadatkom, evaluacijom se konkretnije adresiraju sledeća pitanja:

- Kako su kreirane aktivne mere na tržištu rada i kakva je bila njihova struktura prema tipu, korisnicima i troškovima?;
- Kako su se kretali budžetski rashodi za aktivne mere tržišta rada i koji su bili njihovi bruto efekti?;

- Kakvi su efekti na strukturu zaposlenosti i strukturu nezaposlenosti? U kojoj su meri demografska kretanja, migracije i regionalni efekti uticali na osnovne pokazatelje tržišta rada?;
- Da li je i u kojoj meri dualnost na tržištu rada smanjena usled primene Strategije (zaposlenost u javnom naspram realnom sektoru, zaposlenost u formalnoj nasuprot neformalnoj ekonomiji, zaposlenost prema polnoj strukturi, prema dužini radnog vremena); da li je poboljšán kvalitet zaposlenosti tokom primene Strategije; da li je došlo do unapređenja balansa između porodičnih i radnih obaveza?;
- Da li je moguće i u kojoj meri utvrditi vezu između primene aktivnih mera na tržištu rada i otvaranja novih radnih mesta, kao i politike podrške stranim direktnim investicijama?;
- Kakvi su efekti u kontekstu razvoja ljudskih resursa (na obrazovanje, obuke i celoživotno učenje) kao i smanjenja siromaštva (socijalno uključivanje i aktivacija pripadnika ranjivih grupa)?
- Da li postoji odgovarajući institucionalni okvir za vođenje politike zapošljavanja na nacionalnom i lokalnom nivou - uloga i položaj Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (MRZBSP), ostalih resornih ministarstava, Nacionalne službe za zapošljavanje na nacionalnom nivou; uloga i funkcija lokalnih tela za zapošljavanje na nivou lokalne samouprave; uloga socijalnih partnera u razvoju, implementaciji i praćenju sprovođenja Strategije; ulogu i položaj agencija za zapošljavanje; integracija doprinosa projekata multilateralnih i bilateralnih međunarodnih agencija i civilnog sektora zapošljavanju itd? Koji su potencijalni konceptualni nedostaci Strategije i kako oni mogu biti prevaziđeni u novoj Strategiji? Da li je ostvarena konvergencija u odnosu na ciljeve postignuća Strategije Evropa 2020 u domenu zaposlenosti i razvoja ljudskih resursa, kao i u odnosu na aktivnosti za dostizanje tih ciljeva?

2. MAKROEKONOMSKA KRETANJA TOKOM PRIMENE STRATEGIJE

2.1. Makroekonomska politika i strukturne reforme

Za razliku od većine evropskih zemalja kod kojih je privredna aktivnost tokom ekonomske krize 2008-2012 imala oblik slova "W", za privredu Srbije bile su karakteristične tri epizode recesije. Pored pada privredne aktivnosti u 2009. i 2012. godini, Srbija je zabeležila negativnu stopu rasta i u 2014. godini. Majske poplave, usporavanje prerađivačke industrije zbog negativnih trendova u automobilske industriji, primena mera štednje usled početka sprovođenja fiskalne konsolidacije koju je Vlada u dogovoru sa MMF-om počela da sprovodi krajem 2014. godine, doprineli su privrednom padu u ovoj godini. Od 2015. godine privreda Srbije zvanično izlazi iz krize i tokom trajanja programa fiskalne konsolidacije do 2018. godine uspeva da zabeleži umerene stope privrednog rasta.

Za pripremu Strategije kao osnov poslužila je neformalna strategija rasta pod nazivom „Postkrizni model privrednog rasta i razvoja Srbije 2011-2020.“³ koji nije imao zvanični status, ali je sadržao glavne smernice razvoja i niz detaljnih ekonomskih projekcija. Opšti kao i nekoliko posebnih ciljeva postavljenih u Strategiji izvučeni su iz "Postkriznog modela". Strategija je u osnovi bila usklađena sa ekonomskim pretpostavkama izloženim u ovoj studiji. To se, na primer, odnosi na projektovanu promenu sektorske strukture zaposlenosti, tj. smanjenje zaposlenosti u poljoprivredi i povećanje zaposlenosti u uslugama i industriji, ovo potonje u kontekstu planirane reindustrializacije kroz okretanje izvorima rasta zasnovanim na izveznoj ekspanziji umesto na rastu potrošnje, kao dominantnom izvoru rasta do izbijanja ekonomske krize.

Tokom perioda sprovođenja Strategije, Vlada Srbije sprovela je dva programa fiskalne konsolidacije koji su se prevashodno zasnivali na smanjenju javnih rashoda, povećanju javnih prihoda i sprovođenju strukturnih reformi i reformi u javnom sektoru. Suštinski, oba programa dominantno su se bavila javnim finansijama, dok su važne strukturne reforme uglavnom izostale. Istina, reforma radnog zakonodavstva bila je sprovedena na početku drugog programa fiskalne konsolidacije, ali ne bi trebalo precenjivati njene efekte na makroekonomske trendove, što ćemo adresirati u četvrtoj glavi. Prvi program fiskalne konsolidacije sproveden u periodu od 2012. do 2014. godine nije dao željene rezultate s obzirom na to da su konsolidovani javni rashodi porasli, a da brz rast javnog duga nije nimalo usporen. Usled veće rešenosti države da istraje u sprovođenju mera, druga fiskalna konsolidacija realizovana u periodu 2014-2017. dala je bolje rezultate u pogledu javnih finansija. Budžetski prihodi su tokom vremena porasli, dok su se javni rashodi smanjili, što je imalo za rezultat najpre izuzetno nizak fiskalni deficit, a onda i pojavu suficita u budžetu u 2017. i 2018. godini. Vetar u leđa dala su i povoljna globalna ekonomska kretanja, posebno oporavak u EU kao glavnom ekonomskom partneru Srbije. Poboljšanje stanja u javnim finansijama odrazilo se i na usporavanje rasta učešća javnog duga u BDP-u koji je konačno zaustavljen krajem 2015. godine, da bi se od naredne godine pokrenuo trend njegovog smanjivanja koji je bio aktuelan sve do kraja 2019. godine.

Unapređenje makroekonomskih performansi Srbije, ali i oporavak globalne privrede, uticali su na povećan priliv stranih direktnih investicija od 2015. godine. Učešće stranih direktnih investicija (SDI) u

³ Vidi Bajec i dr. (2010.)

BDP-u u konstantnom je porastu i u 2019. godini iznosi 7,8%. Nesumnjivo je da su upravo SDI u dobroj meri uticale na porast privredne aktivnosti, rast zaposlenosti i promene u njenoj strukturi u ovom periodu. Značajnu ulogu u porastu stranih direktnih investicija imala je i politika Vlade koja je bila usmerena na njihovo privlačenje. Uredbe o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija (koje nude olakšice i povoljnosti svim investitorima, ali čiji su korisnici većinom strane kompanije) uglavnom se usvajaju na godišnjem nivou i pružaju širok spektar pogodnosti i usluga (stranim) investitorima. Tako, Uredba o uslovima i načinu privlačenja ulaganja iz 2016. godina određuje raspon za subvencije po novootvorenom radnom mestu između 3.000 i 7.000 evra, diferencirano prema stepenu razvijenosti područja u kojem se ostvaruje ulaganje. Najvelikodušnije subvencije (7.000 po radnom mestu i 30% od vrednosti investicije) predviđene su za investicije u devastirana područja. Granica za dobijanje državne pomoći spuštana je sa 250.000 evra ulaganja na 150.000, uz obavezu zapošljavanja najmanje 20 radnika. Zauzvrat, investicija mora da se održi najmanje pet godina, a individualne zarade zaposlenih ne mogu biti niže od 120% minimalne zarade.

Ovde je bitno napomenuti da subvencije investitorima za otvaranje radnih mesta jesu deo šire shvaćene politike zapošljavanja, ali nisu deo APZ, zbog toga što firme imaju punu slobodu da zaposle radnike koji su im najpotrebniji i koje smatraju najboljim, nezavisno od toga da li su registrovani kao nezaposleni ili ne, da li su se zaposlili prelaskom sa drugog posla i da li pripadaju nekoj od ranjivih grupa. Stoga rast 'anonimne' zaposlenosti nije garancija da će srazmerno porasti zaposlenost i da će se poboljšati položaj na tržištu rada i ukupan socio-ekonomski položaj pripadnika ranjivih grupa. Na ovu važnu temu vratićemo se u zaključnom delu.

Tokom vremena makroekonomska stabilnost privrede Srbije postignuta je i sa aspekta inflacije. U prvim godinama primene Strategije rast, najpre cena na malo, a zatim i potrošačkih cena, bio je relativno visok. Međutim od 2014. godine inflacija u Srbiji je izrazito niska, toliko da je u pojedinim godinama bila čak i ispod koridora koji je definisala NBS. Uzročnici niske inflacije u prvim godinama bili su pre svega pad domaće tražnje i pad cena pojedinih energenata, dok je u kasnijim godinama to bila umereno restriktivna monetarna politika NBS.

Tabela 1 - Makroekonomski pokazatelji privrede Srbije, 2010-2020.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BDP, mil. EUR	31546	35432	33679	36427	35467	35716	36723	39183	42855	45.912*
BDP, per capita, u EUR	4326	4896	4677	5083	4973	5034	5203	5581	6137	-
BDP, realni rast, u %	0.7	2.0	-0.7	2.9	-1.6	1.8	3.3	2.0	4.4	4.2*
Potrošačke cene, prosek	6.5	11.0	7.8	7.8	2.9	1.9	1.2	3.0	2.0	1.7
Fiskalni pokazatelji, % BDP										
Konsolidovani javni prihodi	39.3	37.7	38.6	37.3	39.0	39.3	40.8	41.5	41.5	42.1
Konsolidovani javni rashodi	43.7	42.2	45.1	42.5	45.2	42.8	41.9	40.4	40.9	42.3
Konsolidovani deficit/suficit	-4.3	-4.5	-6.4	-5.1	-6.2	-3.5	-1.2	1.1	0.6	-0.2

Učešće javnog duga u BDP, u %	39.5	42.8	52.9	56.0	66.2	70.0	67.8	57.9	53.7	52.0
Spoljnoekonomski pokazatelji (u mil. EUR)										
Izvoz robe	7393	8441	8739	10996	11159	12039	13432	15051	16282	17533
Uvoz robe	12424	14250	14712	15468	15187	16087	17068	19396	21919	23875
Deficit robne razmene	-5030	-5809	-5974	-4473	-4029	-4048	-3636	-4345	-5637	-6342
Deficit robne razmene, % BDP	-15.9	-16.4	-17.7	-12.3	-11.4	-11.3	-9.9	-11.1	-13.2	-13.8
SDI, neto, u mil. EUR	1133	3320	753	1298	1236	1804	1899	2418	3157	3583
SDI, neto, % BDP	3.6	9.4	2.2	3.6	3.5	5.1	5.2	6.2	7.4	7.8

* Procena MFIN

Izvor: RZS, NBS, NSZ i RFPIO, MFIN

2.2 Demografski trendovi

Izrazit depopulacioni trend koji je zabeležen u prvoj deceniji 21. veka, nastavljen je i u drugoj. Tokom desetogodišnjeg perioda koji pokriva Strategija došlo je do značajnog opadanja ukupnog stanovništva, ali i promena u strukturi stanovništva. Tokom ovog perioda posleratne generacije koje su činile zamašne godišnje kohorte sa oko 115-120.000 pripadnika, napustile su (i još napuštaju) stanovništvo radnog uzrasta, dok istovremeno njih zamenjuju, na dve alternativne ulazne tačke radnog uzrasta, kohorte petnaestogodišnjaka ili dvadesetogodišnjaka sa prosečno ispod 70.000 lica. Ovaj proces nije nov i odvijao se tokom čitave decenije primene Strategije. Međutim, novo je to što se u drugoj polovini perioda primene Strategije u starosnoj grupi od 55 do 64 godine velike generacije rođene 1950-1955. zamenjuju kohortama rođenim između 1960. i 1965, koje su mnogo manje (u proseku nešto više od 90.000), što je smanjilo veličinu starijeg stanovništva radnog uzrasta za preko 200.000 osoba, ili nekih 17% u roku od samo 10 godina - sa 1.204.000 na 992.000. Kao u ogledalu, zahvaljujući velikim godišnjim odlivima stanovništva radnog uzrasta i tek sekundarno blagom povećanju očekivanog trajanja života, stanovništvo sa preko 65 godina značajno se povećalo.

Na drugom kraju starosne distribucije stanovništva radnog uzrasta, dobne grupe najmlađih (15-19 i 20-24) takođe su se smanjile za više od 100.000, odnosno za više od 10% u periodu 2010-2019, uprkos privremenom oživljavanju nataliteta početkom 2000-ih. Međutim, njihova vezanost za tržište rada je praktično marginalna. Jedinu relativnu stabilnost pokazala je dobna grupa 25-54, ali to će se radikalno promeniti u sledećoj deceniji, kada će se dogoditi njen veliki pad, koji će predstavljati dodatni izazov u postizanju dinamičnog privrednog rasta i rasta zaposlenosti.

Sagledavajući tri agregatne grupe - stanovništvo 20-64, stanovništvo 15-64 i stanovništvo 15+, postaje jasno da je došlo do značajnog smanjenja stanovništva radnog uzrasta u rasponu od 15-64 i 20-64, za

oko 50.000 lica manje svake godine u bilo kom od njih (podaci u Tabeli 2 preuzeti su iz Ankete o radnoj snazi i sadrže reviziju stanovništva radnog uzrasta naviše od više od 200.000 lica u 2014. godini te je stoga kumulativni pad odgovarajućih dobnih grupa formalno srazmerno manji).

Iz ovih dramatičnih opadajućih trendova, koji uključuju i procenjene negativne neto migracije, može se zaključiti da su demografska kretanja bila izuzetno snažan faktor koji je oblikovao, zajedno sa privrednim rastom, obim i strukturu ponude i tražnje za radom u Srbiji tokom primene Strategije. Dok je demografski pad delovao u pravcu smanjenja radne snage, privredni rast je delovao u suprotnom pravcu. Na dugi rok, kvantitativni pokazatelji aktivnosti, zaposlenosti i nezaposlenosti mogu se dakle posmatrati kao rezultanta ova dva moćna faktora.

Tabela 2 – Stanovništvo prema dobnim grupama, u hiljadama, 2010-2019.

	2010	2011	2012	2013	2014*	2015	2016	2017	2018	2019
15- 19	415	400	372	362	377	363	349	340	336	336
20-24	433	434	425	394	415	409	407	400	390	379
20-64	4391	4357	4326	4237	4429	4377	4326	4278	4228	4167
55-64	1204	1255	1270	1209	1110	1088	1067	1049	1030	999
15-64	4806	4757	4699	4599	4806	4740	4675	4618	4564	4503
15+	6307	6276	6241	6089	6080	6044	6015	5983	5954	5922

*Lom u vremenskoj seriji

Izvor: Eurostat, na osnovu podataka ARS, RZS.

Prema procenama RZS o migracionim tokovima tokom ove decenije, Srbija je po osnovu negativnog neto migracionog bilansa godišnje gubila oko 10-15.000 stanovnika i taj odliv je bio stabilan. Međutim, prema podacima Eurostata, zasnovanim na statistici članica EU koje su i glavne destinacije naših emigranata, migracije su se ubrzale u drugoj polovini ove decenije. Tome su doprinele dve glavne okolnosti – olakšavanje regulative za radne migracije i osobama bez posebno poželjnih kvalifikacija u Nemačku, koja je glavna zapadnoevropska destinacija za naše migrante, kao i sve veća tražnja za privremenom radnom snagom u novim članicama EU, poput Slovačke, Slovenije, Češke, Hrvatske i Poljske. Ipak, na osnovu statistike migranata u glavnim zemljama destinacije, nema posebno jakih indicija da se trajne migracije našeg stanovništva i migracije stručnjaka (tzv. *brain drain*) ubrzavaju poslednjih godina⁴. Naprotiv, jedno inovativno istraživanje⁵ pronašlo je, na osnovu podataka ARS, obrnut trend – neto migracije duže od godinu dana su se smanjile tokom druge polovine 2010-ih, a migraciona kretanja čak imaju neto pozitivan efekat na obrazovni nivo mladog stanovništva.

⁴ Arandarenko, M. 2020. forthcoming: Serbia country study: understanding interaction between migration, human capital and the labour market, Wiiw and European Training Foundation.

⁵ Leitner, S. 2020. forthcoming: Serbia country study: cohort approach to interaction between migration, human capital and the labour market, Wiiw and European Training Foundation.

3. TRENDVI NA TRŽIŠTU RADA U PERIODU 2011-2019

3.1. Ključni indikatori tržišta rada

Još od političkih promena koje su se dogodile 2000. godine, privredu Srbije karakteriše relativno nestabilan odnos između zaposlenosti i BDP-a. Tako je pre izbijanja ekonomske krize zabeležena epizoda „besposlenog“ ekonomskog rasta u kojoj je privreda kontinuirano beležila pozitivne stope rasta dok je zaposlenost stagnirala, a u nekim godinama se čak i smanjivala. Posledice ekonomske krize iz 2008. godine prelile su se ubrzo na tržište rada Srbije gde je već 2009. godine registrovano znatno pogoršanje svih bazičnih indikatora. Zapravo, poklapanje uticaja krize i ekonomske tranzicije doprinelo je tome da se samo dno, kada je reč o indikatorima tržišta rada, dostigne u prvim godinama primene Strategije, u 2011. i 2012. godini. Do raskoraka u kretanju proizvodnje i zaposlenosti došlo je i tokom ekonomske krize, pa se tako tržište rada snažno oporavilo 2013. i 2014. godine, dok je uticaj krize na privredu trajao sve do 2014. godine. Postkriznu epizodu, koja se odnosi na period do izbijanja globalne pandemije, karakterisao je potpuno suprotan obrazac od onog iz prethodne decenije - zaposlenost je rasla mnogo brže od proizvodnje, da bi se njihovo kretanje uskladilo tek u poslednjih par godina. Diskrepanca u trendu navedenih pokazatelja može se objasniti kombinovanim delovanjem dobro poznatog efekta povratka na prosek⁶ (*regression to the mean*) i uticajem autonomnih faktora na strani ponude rada⁷. Na Tabeli 3 prikazano je kretanje stope aktivnosti, zaposlenosti i nezaposlenosti stanovništva radnog uzrasta u Srbiji od 2011. godine.

Tabela 3 - Osnovni pokazatelji tržišta rada za stanovništvo 15-64 godine, 2011-2019

	2011	2012	2013	2014*	2015	2016	2017	2018	2019
	Apsolutni brojevi (u hiljadama)								
Ukupno	4757	4699	4599	4806	4740	4675	4618	4564	4503
Aktivno	2829	2831	2839	3049	3020	3068	3081	3096	3068
Zaposleno	2162	2135	2188	2443	2470	2580	2648	2685	2733
Nezaposleno	667	696	651	606	550	488	433	411	335
	Stope								
Stopa aktivnosti	59.5%	60.3%	61.7%	63.4%	63.7%	65.6%	66.7%	67.8%	68.1%
Stopa zaposlenosti	45.4%	45.4%	47.6%	50.8%	52.1%	55.2%	57.3%	58.8%	60.7%

⁶ Usled oštrog pada zaposlenosti u periodu 2008-2012, nastupio je oporavak zaposlenosti kojim se ona vraća na neki dugoročni ravnotežni nivo u odnosu na BDP.

⁷ Arandarenko, M. and Aleksić, D., 2016. Not all jobs are created equal: How not to misread the labour force statistics in Serbia. *Ekonomika preduzeća*, 64(3-4), pp.211-224.

Stopa nezaposlenosti	23.6%	24.6%	22.9%	19.9%	18.2%	15.9%	14.1%	13.3%	10.9%
----------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Izvor: Evrostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_ergan/default/table?lang=en

*Prekid u vremenskoj seriji

Za razumevanje trendova važno je napomenuti da je tokom 2014. i 2015. godine došlo do velike metodološke promene u vidu permanentnog umesto kvartalnog sprovođenja Ankete o ranoj snazi, kao i do uspostavljanja novog referentnog statističkog okvira, vidljivog i iz revizije veličine stanovništva radnog uzrasta na osnovu rezultata Popisa stanovništva iz 2011. godine. To je rezultiralo jednokratnim unapređenjem indikatora tržišta rada, čiji su efekti ipak 'razblaženi' u narednih pet godina. Ipak, treba imati u vidu da bi na kraju primene Strategije osnovni kvantitativni indikatori tržišta rada računati na osnovu stare metodologije bili nešto slabiji.

Prvi od indikatora koji je zabeležio oporavak bila je stopa aktivnosti. Rast aktivnosti koji je započeo u 2012. godini nastavio se tokom čitavog perioda i u 2019. godini ova stopa iznosi 68,1%. Navedena vrednost sasvim je blizu ciljane vrednosti od 68,8% koja je predviđena Strategijom za 2020. godinu. Imajući u vidu tempo rasta stope aktivnosti stanovništva radnog uzrasta u prethodnom periodu, opravdano je bilo očekivati da će Strategijom planirana vrednost biti dostignuta u narednoj godini. Ipak, verovatnoća ispunjenja cilja znatno je umanjena pojavom globalne pandemije.

Nakon stagnacije u 2012. godini i stopa zaposlenosti stanovništva radnog uzrasta beležila je konstantan porast tokom referentnog perioda primene Strategije. Rast od oko 15 procentnih poena u posmatranom periodu uticao je da se stvarna vrednost iz 2019. godine (60,7%) veoma približi ciljanoj vrednosti od 61,4%. I ona bi, poput stope aktivnosti, vrlo verovatno bila dostignuta da nije došlo do zdravstvene krize izazvane virusom Covid-19. Stopa zaposlenosti za starosnu grupu 20-64 godine u 2019. iznosila je 65,2% u odnosu na ciljanih 66,3% u 2020.

Najkasniji oporavak od svih bazičnih indikatora zabeležen je u slučaju stope nezaposlenosti, koja je počela da se smanjuje tek od 2013. godine. I pored uslovno rečeno zakasnelog oporavka, pad stope nezaposlenosti stanovništva radnog uzrasta od oko 13 procentnih poena doprineo je tome da ciljana vrednost iz 2020. od 10,8% bude gotovo dostignuta još u 2019. godini.

Sumarno posmatrano, možemo zaključiti da je došlo do unapređenja performansi tržišta rada u celini, prema sva tri posmatrana bazična indikatora. Strategijom planirane vrednosti ili već jesu dostignute u 2019. godini ili bi bile dostignute u 2020. godini, u slučaju da nije došlo do pojave COVID-19.

Ipak, treba napomenuti da i pored značajnih unapređenja na tržištu rada, Srbija u velikoj meri zaostaje za prosečnim vrednostima osnovnih pokazatelja zemalja EU. Pokazatelji tržišta rada u EU takođe su se приметно popravili u međuvremenu, tako da je smanjenje jaza daleko manje impresivno nego da je EU 'tapkala u mestu' tokom protekle decenije. Najveći jaz i dalje se primećuje u stopi zaposlenosti stanovništva radnog uzrasta (69,2% naspram 60,7%), dok je pozicija u slučaju stope aktivnosti (74% naspram 68,1%) i stope nezaposlenosti (6,4% naspram 10,9) nešto povoljnija.

3.2. Trendovi u strukturi zaposlenosti

Zaposlenost prema sektoru delatnosti

Jedan od važnijih ciljeva Strategije bila je promena privredne strukture u smeru većeg učešća zaposlenosti u industriji i uslugama na račun zaposlenosti u poljoprivredi. U početnoj godini implementacije strategije otprilike svaki peti radnik uzrasta 15-64 godine bio je zaposlen u poljoprivredi, svaki četvrti u industriji, dok je u uslugama bilo zaposleno oko 54% svih radnika. U toku desetogodišnjeg perioda promene u strukturi privrede Srbije dogodile su se u poželjnom smeru. Tako se zaposlenost u poljoprivredi smanjila na 13,4%, dok je učešće zaposlenosti u industriji i uslugama poraslo na 28,8%⁸ i 57,8%, respektivno. Ovim su nastavljeni dugoročni pad poljoprivredne zaposlenosti i rast zaposlenosti u sektoru usluga. Možda najvažnije, imajući u vidu strateško ishodište Strategije u 'Postkriznom modelu rasta', zaustavljen je trend brzog pada industrijske zaposlenosti iz prethodne decenije i postignut blagi oporavak industrijske zaposlenosti stanovništva radnog uzrasta. Učešće poljoprivredne zaposlenosti nešto je izraženije kada se u obzir uzme odraslo stanovništvo (15,6%) usled činjenice da su lica starija od 65 godina dominantno angažovana u poljoprivredi.

Zaposlenost prema tipu zaposlenja

Od profesionalnog statusa umnogome zavisi visina i redovnost primanja, ali i izvesnost i sigurnost u pogledu zadržavanja posla. Statistički gledano (ne i u svakom pojedinačnom slučaju), u najpovoljnijem položaju nalaze se oni radnici koji su zaposleni za platu i rade za poslodavca u bilo kom sektoru svojine. Nešto rizičniji položaj imaju samozaposleni - lica koja samostalno rade u vlastitom preduzeću / radnji / poljoprivrednom imanju ili obavljaju samostalnu profesionalnu delatnost za sopstveni račun. Najnepovoljnija kategorija zaposlenih su pomažući članovi domaćinstva koji nisu plaćeni za svoj posao i čije zaposlenje zavisi isključivo od funkcionisanja porodičnog posla ili poljoprivrednog gazdinstva. Dodatno, zbir poslednje dve kategorije zaposlenih čini ujedno i ranjivu zaposlenost u zemlji.

U skladu sa navedenom kategorizacijom, jedan od kvalitativnih ciljeva Strategije bio je poboljšanje strukture zaposlenosti prema profesionalnom statusu, odnosno pad ranjive zaposlenosti. U periodu implementacije Strategije struktura zaposlenosti prema tipu zaposlenja oscilirala je tokom vremena. Ranjiva zaposlenost je najpre rasla do 2013. godine, da bi potom umereno fluktuirala oko nivoa od 28%. Značajniji pad dešava se tek u 2018. i 2019. godini, što je dovelo do toga da učešće ranjive zaposlenosti bude nešto ispod 24%. Ipak, to je još uvek dosta iznad proseka EU, gde u 2019. godini učešće ranjive zaposlenosti iznosi oko 14% (Eurostat). Bez obzira na promene tokom posmatranog perioda, nivo ranjive zaposlenosti stanovništva radnog uzrasta znatno je niži od onog iz 2010. (27,2%). Do pada ranjive zaposlenosti prevashodno je došlo zbog smanjenja učešća pomažućih članova (sa 7,2% na 4%) i rasta učešća zaposlenosti za platu (sa 72,8% na 76,1%), dok je učešće samozaposlenih uglavnom stagniralo (20,1% naspram 19,9%).

Zaposlenost prema tipu vlasništva

Tokom ekonomske krize pokazalo se da je zaposlenost u javnom sektoru znatno otpornija od zaposlenosti u privatnom sektoru. Upravo ovo doprinelo je da u prvim godinama od izbijanja ekonomske krize učešće zaposlenosti u javnom sektoru poraste. Međutim, dovršetak privatizacije, promena privredne strukture, ali i usvajanje Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru i donošenja Odluke Vlade o zabrani zapošljavanja u javnom sektoru, doprineli su padu učešća zaposlenosti u javnom sektoru. Tako je u odnosu na 2010. godinu kada je oko

⁸ U okviru industrije je uključeno i građevinarstvo koje obuhvata 5% svih zaposlenih.

46% zaposlenih radnog uzrasta radilo u preduzećima i ustanovama koja su bila u državnoj (43,2%) i društvenoj svojini (2,9%), u 2019. godini oko 720.000 lica zaposleno u državnoj svojini, ili svega 26,5%.

Zaposlenost prema vrsti rada

Struktura formalnog tržišta rada u Srbiji je takva da u 2019. godini u ukupnom broju zaposlenih za platu dominiraju radnici koji rade na neodređeno vreme (77,4%), slede ih oni koji rade na određeno vreme (19,4%), dok je najmanje radnika angažovano na sezonskim i povremenim poslovima (3,2%). U odnosu na referentnu 2010. godinu došlo je do značajnog pogoršanja strukture u smeru veće nesigurnosti zaposlenja. Tada je čak 88,5% zaposlenih za platu bilo angažovano putem ugovora na neodređeno⁹. Redistribucija u okviru strukture zaposlenosti dogodila se uglavnom između prve dve kategorije, s obzirom na to da je upravo zaposlenost sa ugovorima na određeno vreme porasla sa 8,7% na 19,4%, dok se angažovanje na sezonskim i povremenim poslovima uglavnom kretalo oko 3%. Kontinuirano povećanje učešća povremene zaposlenosti dovelo je do toga da u 2019. godini skoro svaki četvrti radnik u Srbiji ima povremeno zaposlenje (oko 23%), što je za oko 10 procentnih poena više nego što je prosek EU 28 (Evrostat).

Treba napomenuti da je situacija još nepovoljnija ukoliko se uzme u obzir razlog zbog kojeg radnici u Srbiji rade putem ugovora na određeno vreme. Rad preko ugovora na određeno često može poslužiti kao mehanizam za usklađivanje životnih obaveza i postizanja balansa između privatnog i poslovnog života. Ovo je slučaj na nivou EU gde tek svaka trinaesta osoba radi putem ugovora na određeno jer nije mogla da nađe adekvatan posao sa ugovorom na neodređeno. Sa druge strane, rad na određeno vreme u Srbiji uglavnom ne predstavlja izbor, već nuždu usled nedostatka bolje ponude, tj. ugovora na neodređeno. O ovome najbolje svedoči podatak prema kojem svaki peti privremeno zaposleni radnik u Srbiji prihvata ovu vrstu rada samo zbog toga što nije mogao da pronađe adekvatan posao sa ugovorom na neodređeno (Evrostat).

Zaposlenost prema dužini radnog vremena

Broj zaposlenih na poslovima sa nepunim vremenom porastao je u proteklom periodu za oko 100.000. Ovo je, srazmerno rastu ukupne zaposlenosti, doprinelo da učešće zaposlenosti sa nepunim radnim vremenom u 2019. godini (9,6%) bude više od onog iz 2010. godine (7,1%). Ipak, navedeno učešće znatno je variralo tokom vremena. Najpre je usled posledica ekonomske krize ono poraslo na dvocifreni nivo, da bi posle 2016. počelo postepeno da se smanjuje i u poslednje dve godine ustali na okvirnih 9%.

Nedobrovoljna zaposlenost sa radnim vremenom kraćim od punog je nešto što perzistira kao problem u Srbiji, s obzirom na to da oko 37% zaposlenih sa nepunim radnim vremenom obavlja ovaj posao samo zbog toga što nije uspeo da pronađe posao sa punim radnim vremenom. Komparacije radi, prosek ovog učešća za zemlje EU iznosi 24%. U relativno nepovoljnijoj situaciji nalaze se muškarci u Srbiji od kojih 45,3% radnika koji rade radno vreme kraće od punog prihvata ovaj posao iz nužde, što je slučaj sa 28,7% žena.

Prekarna zaposlenost

Prekarna zaposlenost je koncept koji se odnosi na zaposlene koji su uskraćeni za egzistencijalnu sigurnost i stabilnost koja se obično povezuje sa stalnim zaposlenjem. Operativne definicije prekarnosti mogu da se prilično razlikuju, od izrazito kvantitativnih do uglavnom kvalitativnih. Jedno novije

⁹ ARS 2010. i ARS 2019, RZS.

istraživanje¹⁰ analiziralo je četiri dimenzije prekarne zaposlenosti: vremensku (neizvesnost trajanja posla), organizacionu (ograničena kontrola nad poslom), socijalnu (ograničena pravna i socijalna zaštita) i ekonomsku (neadekvatnost prihoda). Na osnovu dostupnih statističkih podataka istraživanje je utvrdilo širenje prekarne zaposlenosti u Srbiji u sve četiri dimenzije. Raste broj i učešće zaposlenih u prekarnim oblicima rada, pre svega radnika zaposlenih na određeno vreme i na privremenim i povremenim poslovima kao i ranjive zaposlenosti. Mnogi zaposleni nemaju kontrolu nad radnim procesom, radnim vremenom i smenskim radom, tempom rada, zdravstvenim i bezbedonosnim aspektom rada. Trećini zaposlenih u Srbiji uskraćena su radna prava i/ili prava iz socijalnog osiguranja. Četvrtina zaposlenih u Srbiji ugrožena je finansijski i materijalno, dok je polovina zaposlenih jedina osoba koja je zaposlena u domaćinstvu.

Mnoge organizacije za zaštitu prava radnika, uključujući Centar za dostojanstven rad¹¹ ukazuju na slabosti 'fleksibilnih' zakonskih instituta ugovora o delu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima, ugovora o stručnom osposobljavanju ili stručnoj praksi, ugovora o radu preko studentske ili omladinske zadruge itd. Zakonska regulativa, ionako manjkava, tumači se preširoko i proizvoljno od strane poslodavaca, ta praksa se toleriše od strane državnih organa i širi na javni sektor, tako da ove forme rada postaju sve zastupljenije, a radna i socijalna prava onih koji su u njih uključeni bivaju ozbiljno narušena.

Postoji nekoliko načina da se suzbije ova praksa koja vodi do daljeg širenja prekarnosti – kroz jači inspekcijski nadzor kojim bi se obezbedilo da se nesavesni poslodavci pridržavaju postojećih, kolikogod potencijalno neadekvatnih, zakonskih propisa; kroz izmenu samih zakonskih rešenja u pravcu ograničavanja mogućnosti korišćenja i zloupotreba fleksibilnih instituta; i najzad, kroz definisanje maksimalnog udela časova rada u ukupnom fondu rada zaposlenih koji poslodavci mogu da obezbede kroz fleksibilne ugovore.

Zaposlenost prema veličini privrednog subjekta

Tokom perioda implementacije Strategije sprovedene su značajne podsticajne mere (u okviru različitih resora) sa ciljem da se očuva i unapredi sektor malih i srednjih preduzeća (MSPP) koji predstavlja svojevrsnu lokomotivu privrede i igra važnu ulogu u kreiranju i otvaranju novih radnih mesta. Podrška MSPP za nabavku opreme, subvencionisani krediti kod Fonda za razvoj Republike Srbije, sredstva za unapređenje poslovnog ambijenta i povećanje konkurentnosti MSPP, programi standardizovane usluge mentoringa mikro, malim i srednjim privrednim društvima i preduzetnicima i dodela bespovratnih sredstava po različitim osnovama, samo je deo arsenala mera koje su sprovedene u prethodnom periodu.

Da sektor malih i srednjih preduzeća i preduzetnika igra značajnu ulogu u privredi Srbije govore i rezultati Izveštaja Evropske komisije o malim preduzećima u Srbiji (SBA Fact Sheet 2019)¹². Prema ovom izvoru učešće MSPP sektora u ukupnom broju preduzeća i ukupnoj kreiranoj bruto dodatoj vrednosti 2017. godine iznosilo je 99,8% i 55,6%, respektivno. Prema oba navedena pokazatelja MSPP sektor u Srbiji beleži rezultate koji su u nivou proseka za zemlje EU (99,8% i 56,3%).

Sa aspekta Strategije najrelevantniji podatak odnosi se na strukturu preduzeća prema broju zaposlenih. Na osnovu Strukturnog izveštaja o poslovanju privrednih društava, RZS vodi evidenciju o broju

¹⁰ FCD: Prekarni rad u Srbiji – rezultati istraživanja, 2019.

<http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-prekarni-rad-u-srbiji.pdf>

¹¹ Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji, 2019., Centar za dostojanstveni rad, Beograd

¹² https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/sba-fs-2019_serbia.pdf

zaposlenih prema veličini privrednih subjekata¹³. Zaposlenima u ovom smislu smatraju se sva lica koja se nalaze na platnom spisku, uključujući ona koja rade kod kuće, pripravnike, plaćene vlasnike i plaćene članove porodice, lica koja su privremeno odsutna, ona koja ne rade puno radno vreme, lica koja rade po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima i sezonske radnike (uključujući lica koja su angažovana preko omladinskih i studentskih zadruga). Zaposlenima se ne smatraju neplaćeni vlasnici i neplaćeni članovi porodice, lica angažovana po osnovu ugovora o delu, lica na dužem odsustvu, volonteri, lica koja se povremeno angažuju posredstvom agencija za zapošljavanje, kao ni članovi upravnog i nadzornog odbora (ukoliko nemaju status zaposlenog)¹⁴. Podaci o broju zaposlenih za privredne subjekte razvrstane prema broju zaposlenih - (1) mikro 0-9; (2) malo 10-49; (3) srednje 50-249 i (4) veliko 250 i više - prikazani su u narednoj tabeli.

Tabela 4 - Broj zaposlenih prema veličini privrednog subjekta, 2010-2018

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mikro	207400	210319	208944	212841	207389	208746	215064	213431	217305
Mala	181297	181121	182167	179178	175646	181933	193919	204192	216456
Srednja	223215	223545	213809	210609	212378	215874	224883	236938	252191
Velika	412884	410037	414818	411030	412105	418720	430776	447849	475625
UKUPNO	1024796	1025022	1019738	1013658	1007518	1025273	1064642	1102410	1161577

Izvor: RZS.

Na osnovu prikazanih podataka može se zaključiti da je trend strukture zaposlenosti prema veličini privrednog subjekta bio konstantan tokom primene Strategije. Od ukupnog broja zaposlenih (prema ranije navedenoj definiciji), oko 60% radilo je u preduzećima koja zapošljavaju manje od 250 radnika. Dominacija MSPP sektora u odnosu na velika preduzeća neznatno se smanjila tokom vremena, tako da je učešće zaposlenih u ovim privrednim subjektima opalo sa 60% u 2011. na 59,1% u 2018. godini.

Detaljniji uvid u strukturu MSPP sektora pokazuje da je u 2018. godini najveći broj radnika radio u preduzećima koja zapošljavaju između 50 i 249 radnika (37%), dok su mikro i mala preduzeća bila prilično ujednačena po broju zaposlenih. Poslednja dva tipa preduzeća ujedno su i tipovi preduzeća koji su zabeležili divergentni trend prema broju zaposlenih posle 2010. godine. Blagi porast učešća zaposlenosti u malim preduzećima (sa 30% na 32%) koji je ostvaren tokom vremena dogodio se na uštrb smanjenja učešća zaposlenosti u mikro preduzećima (sa 34% na 32%).

3.3. Kretanje zarada

Praćenje prosečnog nivoa i strukture zarada pruža važne informacije o kvalitetu nacionalnog tržišta rada. Nažalost, Strategija se pre svega fokusirala na 'količinsku' statistiku i nije predvidela ciljeve vezane za 'cenovnu' statistiku tržišta rada, odnosno za nivo i strukturu zarada. U ovoj analizi ipak nastojimo da pružimo osnovne informacije o kretanju zarada u Srbiji tokom primene Strategije.

¹³ Podaci o broju zaposlenih prema veličini privrednog subjekta koje objavljuje RZS u određenoj meri se razlikuju u odnosu na podatke iz SBA Fact Sheet 2019 koji su prilagođeni da bi bili uporedivi sa zemljama EU.

¹⁴ <https://publikacije.stat.gov.rs/G2014/Pdf/G201420057.pdf>

Zarade u Srbiji karakterisala je visoka dinamika rasta pre ekonomske krize 2008. godine - prema podacima RZS, realne zarade zabeležile su dvostruko veći rast od rasta BDP-a u periodu 2000-2008. Sa prvim talasom ekonomske krize, rast zarada znatno je usporen. Za razliku od zaposlenosti koja je neprekidno rasla od 2012. godine, realna prosečna zarada je do 2012. bila stagnantna, da bi zatim realno opadala sve do 2016. godine, uprkos marginalnom nominalnom rastu.

Najveće smanjenje realnih zarada zabeleženo je u 2015. godini i ono se može dovesti u vezu sa merama fiskalne konsolidacije. Jedna od mera odnosila se na smanjenje zarada u javnom sektoru od 10% svima onima čija su primanja viša od 25.000 dinara. S obzirom na broj zaposlenih u javnom sektoru i na činjenicu da su zarade u javnom sektoru više nego u privatnom, uvođenje svojevrsnog solidarnog poreza doprinelo je realnom padu zarada od skoro 2,5%.

Od 2016. godine realne zarade u Srbiji počinju da rastu - najpre umereno, a onda nešto bržim tempom od 2018. godine. Tokom te godine rast bruto zarada u odnosu na isti period prethodne godine iznosio je nominalno 6,0%, a realno 3,9%. Istovremeno, neto zarade nominalno su porasle za 6,5%, a realno za 4,4%. Nešto brži rast neto zarada posledica je ukidanja doprinosa za slučaj nezaposlenosti na teret poslodavca. Kontinuitet rasta zarada nastavljen je i ubrzan tokom 2019. godini, kada je prosečna bruto zarada porasla za 10,5% u nominalnim izrazima i 8,4% u realnim izrazima, što je više nego dvostruko veći rast od onog u prethodnoj godini.

Tabela 5 - Prosečna mesečna zarada (bruto), 2010-2019

Jedinica	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
EUR	460	517	508	537	524	506	516	544	580	643
Paritet kupovne moći	1042	1095	1143	1134	1138	1128	1121	1126	1155	1282
Dinari	47450	52733	57430	60708	61426	61145	63474	65976	68629	75814
nominalni rast (%)	7,5	11,1	8,9	5,7	1,2	-0,5	3,8	3,9	6,0	10,5
realni rast (%)	0,7	0,1	1,0	-1,9	-1,7	-2,4	2,6	0,9	3,9	8,4

Izvor: SEE Jobs Gateway, zasnovan na statistici RZS (istraživanje RAD do 2017 i podaci CROSO kombinovani sa istraživanjem RAD od 2018)

Dva faktora bitno su doprinela rastu realnih zarada od 2016. godine – kontinuirano povećavanje minimalne zarade i, od 2018. godine, povećanje zarada u javnom sektoru. Prvo, jedna od mera fiskalne konsolidacije bila je i zamrzavanje minimalne zarade u periodu 2012-2016, sa izuzetkom 2015. godine. Od 2016. godine Vlada podržava rast minimalne zarade koja je u četvorogodišnjem periodu kumulativno porasla za oko 43%. S obzirom na procene da u Srbiji minimalnu zaradu prima između 300.000 i 400.000 radnika, jasno je da efekat na ukupne zarade ne može izostati. Drugo, zbog njegove veličine, na sličan način uticalo je i povećanje zarada u javnom sektoru. Uticaj rasta zarada u javnom sektoru na rast ukupnih zarada posebno je bio očigledan u 2019. godini kada su tokom novembra zarade u javnom sektoru povećane između 8% i 15%, u zavisnosti od delatnosti. Treba napomenuti da

je ovo povećanje dodatno produbilo jaz u zaradama između javnog i privatnog sektora, koji je među najvećima u Evropi¹⁵.

Blagi pad i stagnacija u prvoj polovini decenije i potom umereni, pa snažan rast realnih zarada u drugom delu analiziranog perioda uticalo je na to da Srbija ostvari skroman kumulativni rast realnih zarada od svega 10,9% u periodu 2011-2019. Zbog toga je u 2019. godini Srbija imala jednu od najnižih zarada na Zapadnom Balkanu, mereno u dolarima jednake kupovne vrednosti (PPP - *purchasing power parity*) koji uzimaju u obzir razlike u životnom standardu između zemalja. Prosečna bruto zarada od 1.282 PPP dolara u 2019. godini stavlja Srbiju jedino ispred Albanije od svih zemalja iz okruženja, dok je ona znatno niža od prosečne zarade u Severnoj Makedoniji (1.373 PPP), Bosni i Hercegovini (1.485 PPP) i Crnoj Gori (1.554 PPP)¹⁶.

Treba napomenuti da zarade nisu bile od primarnog interesa prilikom formulisanja Strategije. Strategija nije predvidela njihovu dinamiku, niti eksplicitno postavila ciljeve koje je potrebno dostići na kraju perioda. Zbog dobro poznate veze između rasta zarada, rasta produktivnosti, ekonomskog rasta i elastičnosti zaposlenosti, i fenomen zarada neophodno je razmatrati u okviru strateških dokumenata (posebno dugoročnih) koji se bave zaposlenošću. Stoga je i jedna od preporuka da se u budućoj Strategiji eksplicitno uvede praćenje zarada i njihova ciljna dinamika definiše paralelno sa dinamikom zaposlenosti.

3.4. Indikatori tržišta rada u regionalnoj perspektivi i potencijalna uloga politike podsticanja direktnih investicija u njihovoj dinamici

Značajne regionalne razlike u pogledu ekonomske razvijenosti očitavaju se i u pokazateljima tržišta rada. One su trajna odlika naše ekonomije u celini i našeg tržišta rada i Strategija je postavila kvalitativni cilj smanjenja regionalnih razlika u pogledu stope zaposlenosti i stope nezaposlenosti. Beogradski region daleko prednjači prema oba pokazatelja, prate ga region Vojvodine i Region Šumadije i Zapadne Srbije, dok je najlošija situacija u Regionu Južne i Istočne Srbije. Da bi se odstupanje vrednosti indikatora tržišta rada svakog regiona od prosečnih vrednosti svelo na jedinstven broj, koristićemo varijansu koju ćemo potom pratiti tokom vremena da bismo ustanovili da li je došlo do smanjenja ili povećanja regionalnih razlika.

I u pogledu stope nezaposlenosti i u pogledu stope zaposlenosti varijansa značajno oscilira tokom posmatranog perioda, ali na osnovu njenih vrednosti u 2019. možemo doneti dva važna zaključka. Mnogo manje regionalne razlike prisutne su u pogledu stope nezaposlenosti (varijansa 5,4) u odnosu na stopu zaposlenosti (varijansa 8,2), Drugo, regionalne razlike u pogledu stope zaposlenosti veće su u 2019. (varijansa 8,2) nego u 2011. godini (varijansa 3). Može se reći da su za razliku od početka perioda tri preostala regiona znatno uravnoteženija, ali da je vodeći region, region Beograda, dodatno odmakao od njih. Sa druge strane, regionalne razlike po pitanju stope nezaposlenosti neznatno su se smanjile, s obzirom na to da je varijansa od 5,4 u 2019. niža od 5,7, što je vrednost varijanse iz 2011.

¹⁵ Vladislavljević, M. 2019. Ekonometrijska analiza premije zarada javnog sektora u Srbiji u uslovima fiskalne konsolidacije, doktorska disertacija, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Beogradu.

¹⁶ <https://data.wiiw.ac.at/seejobsgateway-q-95619e8bc081e2dad8b405b65.html>.

Ipak, treba imati u vidu da bruto zarada u Severnoj Makedoniji uključuje i doprinose na teret poslodavca, te da su u svim zapadnobalkanskim ekonomijama, osim u Srbiji, izvesne kategorije nisko plaćenih zaposlenih isključene iz obračuna prosečne zarade. Uzimajući to u obzir, može se reći da zarade u Srbiji po paritetu kupovne moći ne odudaraju od zapadnobalkanskog proseka, dok su iznadprosečne izražene u tekućim evrima.

godine. Sumarno posmatrano, možemo zaključiti da je došlo do blagog povećanja regionalnih razlika prema navedenim pokazateljima, čime u tehničkom smislu planirani cilj nije ostvaren.

Ovde treba primetiti da to ne mora da znači da mere preduzimane u okviru Strategije i izvan nje u cilju smanjivanja regionalnih razlika nisu imale efekta, budući da bez dublje analize ne možemo da znamo kako bi izgledala protivčinjenična stvarnost u kojoj ne bi bilo regionalne politike. Naravno, slična ograda važi i u obrnutom smeru – kada se ostvare vrednosti ciljane Strategijom, to i dalje ne mora da znači da se to dogodilo zbog primene Strategije.

Tabela 6 - Osnovni pokazatelji tržišta rada za stanovništvo 15-64 prema regionima, 2011-2019

Region	Stopa zaposlenosti (u%)									
	2011	2012	2013	2014	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Beogradski region	47.5	46.9	50.8	50.7	52.8	53	56.9	60.3	62.9	64.9
Region Vojvodine	44.2	43.2	45.7	49.3	50.5	51.7	54.4	57.2	59.1	60.7
Region Šumadije i Zapadne Srbije	46.6	47.3	47.1	51.1	52	53	55.8	57.2	58.1	59.8
Region Južne i Istočne Srbije	43.2	43.8	46.8	46.9	47	49.7	53.3	54.2	54.6	56.9
	Stopa nezaposlenosti (u%)									
	2011	2012	2013	2014	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Beogradski region	20	21.6	18.1	17.6	17.4	18.9	15.9	13.5	11	8.4
Region Vojvodine	23.9	26.7	24.3	20.3	20.3	16.9	15.5	12.4	10.7	9.3
Region Šumadije i Zapadne Srbije	23.8	23.7	23.8	18.7	19.2	17.8	15.7	14.6	14.9	12.5
Region Južne i Istočne Srbije	26.7	26.2	25.3	22.6	23.3	19.7	16.8	16.2	17.3	14.1

Izvor: ARS, RZS.

Pokazatelji tržišta rada prikazani u tabeli iznad osvetljavaju jedan segment regionalnog konteksta tržišta rada - količinski. Međutim, pored broja zaposlenih radnika važno je uzeti u obzir i cenovni aspekt tržišta rada, odnosno zarade radnika. Da bi tako nešto bilo moguće neophodno je aproksimirati platni fond u svakom regionu i pratiti ga tokom vremena. Platni fond izračunat je kao umnožak prosečnih neto zarada i broja registrovanih zaposlenih u svakom regionu. Na taj način dobija se informacija o fondu plata za svaki od regiona, koji nakon stavljanja u odnos sa ukupnim fondom plata omogućava praćenje relativnog udela fonda plata za svaki od četiri regiona u ukupnom fondu plata.

Tabela 7 - Platni fond prema regionima, 2011-2019

Teritorija	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018**	2019
Neto zarade po regionima (u RSD)									
Beogradski region	46986	51121	54103	55429	55551	57717	60142	60689	68140

Region Vojvodine	36950	40421	42935	43092	43050	44646	46215	47095	51965
Region Šumadije i Zapadne Srbije	32175	34981	37425	37504	37066	38315	40024	42963	46826
Region Južne i Istočne Srbije	32941	35874	37786	38270	38088	39959	41402	44130	48260
Registrovana zaposlenost po regionima (u hiljadama)									
Beogradski region	576.9	566.8	563.0	559.2	670.3	669.8	691.6	718.0	742.1
Region Vojvodine	460.6	448.0	443.3	443.4	506.6	511.3	524.6	545.9	550.8
Region Šumadije i Zapadne Srbije	403.1	405.1	403.5	396.1	470.6	475.4	486.2	500.5	508.1
Region Južne i Istočne Srbije	305.5	307.2	305.4	299.0	342.2	353.2	360.3	366.7	372.2
Fond plata (u milionima)									
Beogradski region	27106	28976	30460	30998	37236	38661	41592	43575	50568
Region Vojvodine	17019	18107	19032	19107	21809	22828	24244	25707	28623
Region Šumadije i Zapadne Srbije	12970	14171	15102	14856	17442	18215	19458	21504	23790
Region Južne i Istočne Srbije	10065	11020	11539	11441	13032	14115	14916	16183	17960
Procene stanovništva sredinom godine (prosek u hiljadama)									
Beogradski region	1658	1664	1670	1675	1680	1684	1687	1690	1694
Region Vojvodine	1933	1922	1912	1902	1892	1881	1872	1862	1852
Region Šumadije i Zapadne Srbije	2033	2018	2003	1988	1972	1957	1941	1925	1909
Region Južne i Istočne Srbije	1612	1597	1582	1567	1552	1536	1521	1506	1490
Fond plata po glavi stanovnika									
Beogradski region	16347	17411	18244	18506	22165	22959	24652	25781	29850
Region Vojvodine	8805	9421	9953	10046	11529	12134	12954	13807	15454
Region Šumadije i Zapadne Srbije	6379	7021	7539	7473	8844	9309	10024	11172	12465
Region Južne i Istočne Srbije	6243	6900	7295	7301	8399	9188	9806	10748	12050
Učešće regionalnog u ukupnom fondu plata po glavi stanovnika									

Beogradski region	43.3%	42.7%	42.4%	42.7%	43.5%	42.8%	42.9%	41.9%	42.8%
Region Vojvodine	23.3%	23.1%	23.1%	23.2%	22.6%	22.6%	22.6%	22.4%	22.1%
Region Šumadije i Zapadne Srbije	16.9%	17.2%	17.5%	17.2%	17.4%	17.4%	17.5%	18.2%	17.9%
Region Južne i Istočne Srbije	16.5%	16.9%	17.0%	16.9%	16.5%	17.1%	17.1%	17.5%	17.3%

* Promena metodologije u registrovanoj zaposlenosti

**Promena metodologije u obračunu zarada (bez uticaja na rezultate na ovom nivou agregacije podataka)

Izvor: RZS.

Na osnovu podataka o ukupnom fondu rada može se doneti sličan, ali uz određena prilagođavanja opisana ispod ipak nešto povoljniji, zaključak kao i na osnovu bazičnih pokazatelja tržišta rada. Regionalna neujednačenost nije se znatno menjala sa protokom vremena. Preciznije, na kraju posmatranog perioda u odnosu na referentnu 2011. godinu, Beogradski region je povećao prednost u odnosu na preostala tri regiona, ali je platni fond među njima u 2019. godini znatno uravnoteženiji. Iako je zabeležio najveći pad, region Vojvodine je još uvek ispred regiona Šumadije i Zapadne Srbije čiji je platni fond neznatno porastao i regiona Južne i Istočne Srbije čiji je udeo rada ostao nepromenjen.

Pri tome, treba imati u vidu da prikazani udeli regionalnih platnih fondova ne uzimaju u obzir različitu dinamiku ukupnog stanovništva. S obzirom na to da je do većeg opadanja stanovništva došlo u dva manje razvijena regiona, gde su procesi demografskog opadanja i migracija dinamičniji, kada podelimo fond plata brojem stanovnika, rezultati se obrću i snažno indiciraju da je došlo do izvesnog smanjivanja regionalnih razlika. Naime, dva razvijenija regiona smanjila su između 2011. i 2019. godine svoje učešće u nacionalnom platnom fondu po stanovniku sa 43.3% na 42.8% (Beogradski region) i sa 23.3% na 22.1% (Vojvodina). S druge strane, do povećanja ovog udela došlo je u regionu Šumadije i Zapadne Srbije (sa 16,9% na 17,9%) i u regionu Južne i Istočne Srbije (sa 16,5% na 17,3%).

Politika podsticanja direktnih investicija (pre svega stranih) sprovodi se u Srbiji već više od 15 godina i jedan od njenih glavnih ciljeva bio je smanjivanje regionalnih razlika kroz njihovo usmeravanje prema manje razvijenim opštinama. U drugoj polovini implementacionog perioda Strategije, 2016. godine, usvojen je Zakon o ulaganjima čiji su ciljevi bili unapređenje investicionog okruženja u Republici Srbiji i podsticanje direktnih ulaganja radi jačanja ekonomskog i privrednog razvoja i rasta zaposlenosti. Posmatrano od 2016. pa sve do početka oktobra 2020. godine, potpisan je 121 ugovor o dodeli sredstava podsticaja. Ukupna vrednost planiranih investicija iznosi nešto preko 2,5 milijardi evra dok odobreni podsticaji države za te namene iznose 459 miliona evra. Posebno je zapažena pojačana investiciona aktivnost u poslednje 2 godine kada je odobreno oko 60% svih podsticaja u toku prethodnih 5 godina. Na osnovu 121 ugovora planirano je da se otvori oko 46.000 novih radnih mesta.

Pored uređenja opšteg pravnog okvira za ulaganja u Republici Srbiji, ispostavilo se da je ovaj zakon dobar instrument za kanalsanje investicija u manje razvijene regione čime se podstiče uravnoteženiji regionalni razvoj. Prethodno se najbolje vidi na osnovu novootvorenih radnih mesta čiji je broj u svim posmatranim godinama (izuzev 2020. koja još nije završena) bio najveći u jednom od dva najmanje razvijena regiona. Posebno se ističu 2017. i 2018. godina kada je, u prvom slučaju 40% od svih radnih mesta bilo otvoreno na teritoriji Južne i Istočne Srbije, dok je u drugom slučaju 73% od svih radnih mesta bilo otvoreno u Šumadiji i Zapadnoj Srbiji. Generalno posmatrano, od svih novootvorenih radnih

mesta po ovom osnovu, po 31% lociran je u Šumadiji i Zapadnoj Srbiji i Južnoj i Istočnoj Srbiji. Znatno niži procenat radnih mesta otvoren je u Beogradskom regionu (17%) i Vojvodini (21%), koja ga prati kao drugi najrazvijeniji region.

Nešto drugačija slika dobija se ukoliko se posmatra distribucija vrednosti odobrenih podsticaja po regionima. U tom slučaju, Beogradski region i Vojvodina kao 2 razvijenija regiona postaju lideri sa učešćem od 25% i 34%, respektivno. Međutim, radi se o svega par finansijski izdašnih projekata koji ne stvaraju veliki broj novootvorenih radnih mesta čije bi zanemarivanje dovelo do istog poretka regiona kao u slučaju distribucije radnih mesta. U nastavku su prikazani apsolutni brojevi i struktura investicionih projekata koji se sufinansiraju sredstvima podsticaja prema regionima.

Tabela 8 - Investicioni projekti, sredstva podsticaja i otvorena radna mesta prema regionima, 2016-2020 (do 5. oktobra)

	2016			2017			2018			2019			2020 (do 5. 10.)			Ukupno		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Beogradski region	1	3.1	550	5	15.1	2109	4	4.3	519	8	61.5	3565	9	29.4	1445	27	113	8188
Region Vojvodine	6	22.6	4044	5	5.8	1016	4	14.2	759	10	28	1976	5	83.9	1766	30	154	9561
Šumadija i Zapadna Srbija	5	21.3	4870	4	1.9	532	10	38.5	5611	12	17.3	2650	4	16.5	572	35	95	14235
Južna i Istočna Srbija	7	34.2	5546	5	17.6	2436	5	5.5	847	10	19.7	4320	2	17	1099	29	94	14248

Izvor: Obrada autora na osnovu podataka Ministarstva privrede.

A - Broj ugovora; B - Iznos podsticaja u milionima evra; C - Otvorena radna mesta.

Tabela 9 - Distribucija investicionih projekata, sredstva podsticaja i otvorenih radnih mesta (u %) prema regionima, 2016-2020 (do 5. oktobra)

	2016			2017			2018			2019			2020 (do 5. 10.)			Ukupno		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Beogradski region	5	4	4	26	37	35	17	7	7	20	49	28	45	20	30	22	25	17
Region Vojvodine	32	28	27	26	14	17	17	23	10	25	22	16	25	57	36	25	34	21
Šumadija i Zapadna Srbija	26	26	32	21	5	9	43	62	73	30	14	21	20	11	12	29	21	31
Južna i Istočna Srbija	37	42	37	26	44	40	22	9	11	25	16	35	10	12	23	24	21	31

Izvor: Obrada autora na osnovu podataka Ministarstva privrede.

A - Broj ugovora; B - Iznos podsticaja; C - Otvorena radna mesta.

Sa stanovišta sektorskog kreiranja poslova, skoro 80% investicija bilo je u delatnostima proizvođačke industrije. To su tipično radnointenzivne delatnosti sa ispodprosečnim primanjima. Dok sa stanovišta kreiranja nove vrednosti i potencijalne uloge SDI kao motora modernizacije srpske ekonomije to nije poželjan razvoj, sa stanovišta povećanja zaposlenosti i smanjivanja regionalnih razlika ovi ishodi nisu nepoželjni.

Iz gornjih podataka može se pretpostaviti da mere podrške direktnim investicijama imaju veliki uticaj kako na obim, tako i na sektorsku, kvalifikacionu i regionalnu strukturu zaposlenosti. Učešće subvencija

Razvojne agencije Srbije u BDP-u iznosi oko 12-15 milijardi dinara, odnosno oko 0,3-0,4% BDP. To je manje od 1% ukupnih javnih rashoda Srbije, ali i više od ukupnih izdataka za socijalnu pomoć, i najmanje trostruko više od izdataka na aktivne mere tržišta rada. Kao što je predstavljeno, ove podsticajne mere dizajnirane su tako da promovišu radno-intenzivne investicije kroz vezivanje subvencije za pokrivanje određenog procenta „opravdanih troškova dvogodišnjih bruto zarada“. Procentat i maksimalni iznos subvencija po novozaposlenom diferencirani su u zavisnosti od nivoa razvijenosti regiona u kome se ostvaruje direktna investicija.

Bitno je razumeti da su mere podrške direktnim investicijama konceptijski usmerene na podršku ekonomskom razvoju i produktivnoj zaposlenosti u privatnom sektoru, a investitorima se ostavlja sloboda izbora zaposlenih, nezavisno od njihovog statusa na tržištu rada i demografskih karakteristika. To znači da podrška direktnim investicijama po pravilu ne rešava pitanje uključivanja ranjivih grupa na tržište rada, što ostaje zadatak aktivne politike tržišta rada. Ipak, činjenica da je odabran model subvencionisanja bruto troškova zarada zaposlenih govori da su kreatori politike svesni toga da su visoki troškovi oporezivanja rada ograničavajući faktor za investicije.

U Srbiji, efektivno opterećenje porezima i doprinosima na rad sektora visokih i niskih zarada, odnosno visokih i niskih prosečnih troškova rada, skoro da se ne razlikuje. Kada se sagleda udeo poreza i doprinosa u ukupnim troškovima rada po delatnostima, onda skoro da i nema razlike između ukupnog procenta koji izdvaja finansijski sektor u odnosu na, recimo, tekstilnu industriju. Izuzetno visoko poresko opterećenje u delatnostima niskih zarada u Srbiji refleksija je proporcionalnog sistema oporezivanja rada u čijoj strukturi dominiraju doprinosi za socijalno osiguranje koji je uspostavljen još 2001. godine. Taj sistem smanjuje konkurentnost radno intenzivnih delatnosti i stoga destimuliše investicije u njih, što utiče na rast regionalnih nejednakosti, i takođe čini niže plaćeni formalni rad neisplativim za radnike i stoga promoviše neformalnu zaposlenost i neaktivnost.

Zapravo, u poslednje vreme, direktne investicije sve više se koncentrišu u radno-intenzivnim sektorima nižih zarada i niže produktivnosti. Jedna novija analiza Svetske banke iz 2019. godine fokusira se specifično na strane direktne investicije i dolazi do istog zaključka – dok je efekat (subvencionisanih) SDI na zaposlenost rastući, njihov efekat na produktivnost rada sve je slabiji, mada su ova preduzeća i dalje u proseku produktivnija od domaćih¹⁷.

Važan je i pozitivan efekat prelivanja. Npr. velika državna podrška investiciji u kragujevački FIAT nije samo direktno povećala rast industrijske proizvodnje, nego je oživela i ceo sektor proizvodnje automobilskih delova, čije su proizvodnja i izvozni potencijal u međuvremenu porasli mnogo brže nego FIAT. Tako je, na primer, zahvaljujući subvencijama kreirano oko 20.000 radnih mesta u proizvodnji automobilskih delova i oko 13.000 radnih mesta u tekstilnoj industriji. Ovde je potrebno razumeti da bez subvencija, a pri sadašnjem sistemu oporezivanja rada, do tih investicija verovatno ne bi ni došlo. S druge strane, ovakvom politikom povećava se rizik povlačenja investitora po isteku subvencija. Takođe, privredni subjekti u istom sektoru mogu da budu suočeni sa veoma različitim troškovima rada, što zasigurno unosi tržišne distorzije.

Tako je politika podrške direktnim investicijama, koja je inicijalno osmišljena kao zamajac rasta produktivnosti, modernizacije i unapređenja konkurentnosti srpske privrede, postala instrument korekcije neodgovarajućeg sistema oporezivanja rada, pomažući kreiranje i održavanje zaposlenosti u radno intenzivnim sektorima, i, u manjoj meri, ublažavajući regionalne razlike u investicijama, zaposlenosti i zaradama. Drugim rečima, pri ostalim nepromenjenim uslovima, bez subvencionisanih

¹⁷ <http://pubdocs.worldbank.org/en/782101580729358303/Serbia-CEM-Synthesis-web.pdf>

direktnih investicija nezaposlenost, siromaštvo i regionalne nejednakosti bili bi veći nego sa njima. Stoga subvencije direktnim investicijama ipak najčešće nisu nepotreban trošak.

Premda je ovako predstavljen uticaj subvencija direktnim investicijama u osnovi pozitivan, optimalnu pristup svakako bi bio onaj koji bi poreskom politikom podržavao investicije i zaposlenost u radno intenzivnim sektorima, dok bi podršku direktnim investicijama kroz subvencije preusmerio i fokusirao na investicije sa najvećim efektima na dodatu vrednost, rast produktivnosti, kreiranje izvoznih klastera i rast konkurentnosti.

Uzimajući u obzir trend snažnog rasta regionalnih razlika u deceniji pre primene Strategije¹⁸, može se zaključiti da je politika regionalnog razvoja, podržana, ali ne i u odlučujućoj meri praćena samom primenom Strategije, imala uspeha utoliko što je uspela da zaustavi njihovo širenje, pa čak i da delimično smanji razlike na tržištu rada ako se za kriterijum uspešnosti uzme regionalni fond plata po stanovniku.

3.5. Glavne ranjive grupe na tržištu rada

3.5.1. Žene

Trendovi na tržištu rada

Žene čine njegov većinu stanovništva Srbije. Brojčana prednost žena izraženija je ukoliko se posmatra odraslo stanovništvo, dok se u okviru stanovništva radnog uzrasta procenjuje da u Srbiji živi tek oko 5.000 žena više nego muškaraca¹⁹. Međutim, bez obzira na rodnu ujednačenost stanovništva radnog uzrasta, učešće žena među aktivnim i zaposlenim stanovništvom znatno je ispod 50%. S obzirom na to da učešće na tržištu rada i zaposlenje umnogome doprinose ekonomskoj nezavisnosti i društvenoj uključenosti, jasno je zbog čega bi struktura aktivnog i zaposlenog stanovništva trebalo da odgovara polnoj strukturi ukupnog stanovništva. Činjenica da žene predstavljaju manjinu među aktivnima i zaposlenima, a da pritom učestvuju sa više od 50% u registrovanoj nezaposlenosti glavni je razlog zbog kojeg su one okarakterisane kao ranjiva grupa na tržištu rada.

Tabela 10 - Osnovni pokazatelji tržišta rada za žensko stanovništvo radnog uzrasta (15-64)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Apsolutni brojevi (u hiljadama)								
Ukupno	2377	2345	2315	2414	2377	2344	2314	2286	2254
Aktivno	1205	1205	1233	1338	1325	1363	1380	1386	1382
Zaposleno	912	897	930	1058	1070	1136	1176	1190	1223
Nezaposleno	293	309	303	281	255	227	204	197	159
	Stope								

¹⁸ Arandarenko, M. and Jovičić, M., 2007. Regional labour market differences in Serbia: Assessment and policy recommendations. *European Journal of Comparative Economics*, 4(2).

¹⁹ Anketa o radnoj snazi 2019, RZS.

Stopa aktivnosti	50.7%	51.4%	53.3%	55.4%	55.7%	58.2%	59.6%	60.6%	61.3%
Stopa zaposlenosti	38.3%	38.2%	40.2%	43.8%	45.0%	48.5%	50.8%	52.0%	54.3%
Stopa nezaposlenosti	24.3%	25.6%	24.6%	21.0%	19.2%	16.7%	14.8%	14.2%	11.5%

Izvor: Evrostat na osnovu ARS

O nepovoljnom položaju žena na početku primene Strategije govore i osnovni pokazatelji tržišta rada. Stopa aktivnosti žena radnog uzrasta bila je za 8,2 procentna poena niža od stope aktivnosti muškaraca u 2010. godini. Još nepovoljnija situacija bila je u pogledu stope zaposlenosti, gde su žene zaostajale za 10,7 procentnih poena. Međutim, tekuću deceniju obeležilo je poboljšanje apsolutnog i relativnog položaja žena. Oporavak tržišta rada od posledica ekonomske krize nije imao diskriminatorni karakter. Svi bazični indikatori tržišta rada ženskog stanovništva kretali su se u smeru u kojem su se kretali i indikatori ukupnog stanovništva. Žene su tako povećale stopu aktivnosti i stopu zaposlenosti u kategoriji lica starosti od 15 do 64 godine, što su ujedno bila i dva operativna cilja predviđena Strategijom.

Tabela 11 - Osnovni pokazatelji tržišta rada za ukupno i žensko stanovništvo radnog uzrasta (15-64)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Stopa aktivnosti žene (%)	50.7	51.4	53.3	55.4	55.7	58.2	59.6	60.6	61.3
Stopa aktivnosti ukupno (%)	59.5	60.3	61.7	63.4	63.7	65.6	66.7	67.8	68.1
Odnos ukupno/žene	1.17	1.17	1.16	1.14	1.14	1.13	1.12	1.12	1.11
Stopa zaposlenosti žene (%)	38.3	38.2	40.2	43.8	45.0	48.5	50.8	52.0	54.3
Stopa zaposlenosti ukupno (%)	45.4	45.4	47.6	50.8	52.1	55.2	57.3	58.8	60.7
Odnos stopa ukupno/žene	1.19	1.19	1.18	1.16	1.16	1.14	1.13	1.13	1.12
Stopa nezaposlenosti žene (%)	24.3	25.6	24.6	21.0	19.2	16.7	14.8	14.2	11.5
Stopa nezaposlenosti ukupno (%)	23.6	24.6	22.9	19.9	18.2	15.9	14.1	13.3	10.9
Odnos stopa žene/ukupno	1.03	1.04	1.07	1.06	1.06	1.05	1.05	1.07	1.06

Izvor: Obrada autora na osnovu Evrostat

Ne samo da su žene unapredile položaj sa početka perioda, već su smanjile i relativno zaostajanje za ukupnim stanovništvom. Dok je stopa aktivnosti stanovništva radnog uzrasta na početku perioda bila 1,17 puta viša od stope zaposlenosti žena, navedeni ratio smanjen je na 1,11 u 2019. godini. Sličan trend zabeležen je i u slučaju odnosa stope zaposlenosti ukupnog i ženskog stanovništva koji je smanjen sa 1,19 na 1,12. Interesantno je reći da je poboljšanje relativnog položaja žena na tržištu rada, prema navedenim pokazateljima, bilo postepeno, ali kontinuirano, pri čemu su žene iz godine u godinu dodatno smanjivale relativni jaz za ukupnim stanovništvom.

Neznatno pogoršanje relativnog položaja žena zabeleženo je u slučaju odnosa stope nezaposlenosti, pri čemu je stopa nezaposlenosti žena, koja je u 2011. bila 1,03 puta viša od stope nezaposlenosti ukupnog stanovništva, trenutno 1,06 puta viša. Međutim, zbog velike varijabilnosti relativnih pokazatelja u slučaju relativno malih brojeva (što je slučaj kada se radi o stopi nezaposlenosti), ispravnije bi bilo posmatrati apsolutni jaz. S obzirom na negativni predznak koji u sebi ima stopa nezaposlenosti, poboljšanje performansi žena podrazumevalo bi smanjenje jaza u odnosu na ukupno

stanovništvo. U tom slučaju „prednost“ od 0,7 procentnih poena u visini stope nezaposlenosti koje su žene imale na početku perioda smanjena je na 0,6 procentnih poena – suštinski, ostala je nepromenjena. Sumarno posmatrano, ambivalentnost apsolutnih i relativnih pokazatelja stope nezaposlenosti i nedvosmislenost ovih pokazatelja kod stopa aktivnosti i zaposlenosti ukazuje na unapređenje relativnog položaja žena u periodu primene Strategije.

Uticaj aktivne politike tržišta rada

Žene su najveća ranjiva grupa na tržištu rada. Brojnost žena uticala je na visoku heterogenost ove grupe, unutar koje se žene međusobno razlikuju po starosti, obrazovanju, regionu i sl. Zbog navedenog, a u skladu sa međunarodnim iskustvima, žene u Srbiji nisu targetirane specifičnim programima koji se odnose isključivo na njih. Izuzev aktivnosti kakva je promocija ženskog preduzetništva, žene su uglavnom uključivane u opšte programe tržišta rada u kojima se prilikom dizajna obraćala velika pažnja rodnoj strukturi učesnika.

Na kraju 2011. godine na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje bilo je prijavljeno oko 388.000 žena ili 52% od svih nezaposlenih lica. Registrovana nezaposlenost žena, kao posledica ekonomske krize, rasla je sve do 2013. godine kada je dostigla rekordnih 393.500. Nakon toga usledio je kontinuirani pad broja nezaposlenih žena kojih na kraju 2019. godine na evidenciji ima blizu 278.000. Iako se broj nezaposlenih žena drastično smanjio u proteklom periodu, učešće žena u registrovanoj nezaposlenosti najpre je stagniralo sve do 2017. godine, da bi u poslednje dve godine došlo do porasta te ono u 2019. iznosi oko 55%.

Referentna vrednost od koje se polazi u Strategiji odnosi se na 2009. godinu kada je u sve mere aktivne politike tržišta rada bilo uključeno 80.996 žena. Operativni cilj Strategije bio je povećanje broja žena uključenih u mere i on, kao takav, nije ostvaren. Postoje dva razloga za to – prvo, apsolutni broj žena na evidenciji smanjen je za više od 100.000. Drugo, ukupna finansijska sredstva za APZ smanjena su umesto da se višestruko povećaju, kao što je bilo planirano Strategijom. Smanjenje broja žena uključenih u sve mere APZ trajalo je sve do 2014. godine i koincidiralo je sa trendom ukupnog broja nezaposlenih. Nakon mera fiskalne konsolidacije u 2015. godini, zajedno sa povećanim uključivanjem svih nezaposlenih lica, drastično je porastao i broj uključenih žena za oko 21.000 u odnosu na prethodnu godinu (sa 58.417 na 79.631). Uz manje oscilacije ovaj broj održao se i u 2019. kada je uključenih žena bilo 79.283 ili svega oko 1.700 manje nego u 2009. Međutim, daleko je nepovoljnija činjenica da je broj žena koje su bile uključene u finansijske mere APZ, ne računajući kratkoročne servisne aktivnosti, u 2019. bio na nivou od svega 52,5% broja iz 2011. godine.

Tabela 12 - Pokazatelji aktivne politike tržišta rada za žensko stanovništvo

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Broj žena na evidenciji	388443	392466	393500	379066	371972	360877	324977	294978	277678
Učešće u odnosu na ukupno	52%	52%	51%	51%	51%	51%	53%	53%	55%
Broj nezaposlenih žena uključenih u sve MAPZ	82449	77087	64601	61653	79843	79219	80646	83860	79663
Učešće u odnosu na ukupno	53%	53%	53%	54%	53%	53%	54%	54%	56%
Ukupan broj žena uključenih u finansijske MAPZ	24832	11619	9108	4494	12963	11593	11718	14099	13065
Učešće u odnosu na ukupno	51%	48%	51%	49%	49%	51%	51%	53%	55%
Ukupan broj zaposlenih žena sa evidencije NSZ	95360	106558	113089	122491	126660	137304	138152	139117	131562

Učešće u odnosu na ukupno	52%	52%	53%	53%	51%	52%	51%	53%	54%
---------------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Izvor: NSZ

Sa stanovišta uključenosti žena kao ranjive grupe mnogo relevantniji je relativni podatak o učešću žena u merama APZ, kako ukupnim, tako i finansijskim, u odnosu na ukupan broj nezaposlenih lica. Kada je reč o učešću u svim merama primetna je pozitivna rodna diskriminacija. Zastupljenost žena u merama APZ kretala se oko 53% sve do 2018. godine, da bi značajnije porasla u 2019. kada je iznosila 56%. Posledično, sa ovog aspekta možemo reći da je Strategijom planirani target nedvosmisleno ostvaren. Tokom vremena se i učešće žena u finansijskim merama takođe povećalo sa 51% u 2011. na 55% u 2019. godini, što je posebno značajno imajući u vidu daleko snažnije stvarne efekte na buduću zaposlenost koje ove mere proizvode u odnosu na mere uslužnog tipa.

Možda najvažniji pokazatelj da li se određenoj ranjivoj grupi pristupilo sa dovoljno pažnje jeste odnos učešća te grupe u ukupnoj nezaposlenosti i učešća te grupe u svim merama APZ i posebno učešće u finansijskim merama APZ. S obzirom na to da se radi o ranjivoj grupi, neophodno je da potonje učešće bude barem jednako, ako ne i veće od prvog. Na taj način se pokazuje da li je ranjiva grupa intenzivnije targetirana od ostalih. U ovom pogledu aktivna politika tržišta rada usmerena ka ženama može se pozitivno oceniti, zbog toga što je učešće žena u svim merama bilo za 1-2 procentna poena veće od njihovog učešća u ukupnom broju nezaposlenih tokom čitavog perioda. Isto se ne može reći za učešće žena u finansijskim merama koje je u posmatranom periodu uvek bilo niže ili jednako od učešća žena u ukupnom broju nezaposlenih sa evidencije.

Kao poseban cilj u Strategiji istaknuto je i povećano zapošljavanje žena sa evidencije Nacionalne službe za zapošljavanje. Premda je smanjenje broja prijavljenih žena na evidenciji moglo da predstavlja otežavajuću okolnost za ostvarenje ovog cilja, broj zaposlenih žena sa evidencije porastao je u prethodnom periodu. Kontinuirani rast trajao je sve do 2018. godine u kojoj je zaposleno oko 139.000 žena sa evidencije. Blagi pad dogodio se u 2019. kada je zaposleno 131.562 žena sa evidencije, ali je to ipak znatno više od referentnih 75.541 iz 2010. godine. U polnoj strukturi lica koja su zaposlena sa evidencije takođe dominiraju žene čije se učešće kretalo od 51,3%, pa sve do rekordnih 54,1% zabeleženih u 2019. godini.

Možemo reći da su programi aktivne politike tržišta rada u određenoj meri doprineli poboljšanju apsolutnog i relativnog položaja žena na tržištu rada i smanjenju jaza u odnosu na muškarce u periodu važenja Strategije. Ipak, treba naglasiti da je, pored mera aktivne politike tržišta rada i ostalih egzogenih faktora, na poboljšanje performansi žena, pre svega u pogledu aktivnosti i zaposlenosti, došlo i usled institucionalnih promena. Najneposredniji uticaj na aktivnost žena na tržištu rada imala je zakonska izmena u vremenskoj granici za ostvarivanje prava na penziju, ali i uvođenje aktuarskih penala za odlazak u prevremenu penziju. Kontinuirano povećanje starosne granice za odlazak u penziju nesumnjivo je povećavalo aktivnost i zaposlenost žena produživši, voljno ili nevoljno, vezanost kohorti starijih žena za tržište rada.

Šire posmatrano, a takođe od značaja za rezultate žena na tržištu rada, principi rodne ravnopravnosti operacionalizovani su tokom protekle decenije u svim nacionalnim zakonima, podzakonskim aktima i strategijama, a institucionalna infrastruktura za rodnu ravnopravnost je dobro razvijena.

Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost deluje u okviru Vlade Republike Srbije, a na njegovom čelu je ministar u Vladi. Ovo telo usmerava rad organa javne uprave i drugih institucija s ciljem promocije statusa žena i muškaraca u Srbiji. Strategija za rodnu ravnopravnost 2016–2020 usvojena je sa ciljem da podrži jačanje zaposlenosti žena, preduzetništva i ekonomskog osnaživanja, kao i da razvije mere čiji je cilj poboljšanje statusa grupa koje se suočavaju sa diskriminacijom po više osnova. Obaveza

uvođenja rodno odgovornog budžetiranja (GRB) prvi put je uvedena krajem 2016. godine, a vlasti na svim nivoima treba da je ispune najkasnije do 2020. godine. Prema nedavnoj proceni (UN Women, 2019), u 2018. godini 35 institucija na nacionalnom i 18 na pokrajinskom nivou primenile su GRB u svojim budžetima za 2019. godinu kroz 76 programa i 141 rodno osetljiv budžetski cilj.

3.5.2. Mladi

Trendovi na tržištu rada

Prema Zakonu o mladima u ovu kategoriju spadaju osobe starosti između 15 i 30 godina. Mlade na ovaj način tretira većina relevantnih institucija poput Ministarstva omladine i sporta, Nacionalne službe za zapošljavanje i sl, te su i pojedini ciljevi u Strategiji definisani za ovaj starosni uzrast. Ipak, prema definiciji Međunarodne organizacije rada, koja se koristi prilikom publikovanja podataka Ankete o radnoj snazi u Srbiji, mladi predstavljaju nešto užu grupaciju u koju ulaze lica starosti od 15 do 24 godine. Upravo iz ovog razloga ciljevi za čiji je monitoring kao izvor predviđena Anketa o radnoj snazi odnose se na lica 15-24, dok ciljevi koji se prate putem podataka Nacionalne službe za zapošljavanje odnose se na širu kategoriju mladih (15-30). Trend osnovnih indikatora tržišta rada za širu kategoriju mladih (15-29 prema konceptu ARS) biće prikazan u Aneksu.

Startni položaj mladih najlošiji je od svih (većih) ranjivih grupa u Srbiji. Mladi su bili jedni od najvećih gubitnika ekonomske krize zbog toga što se u periodu 2008-2011. zaposlenost ovih lica proporcionalno najviše smanjila, a nezaposlenost najviše povećala. Na taj način su mladi već na početku primene Strategije znatno zaostajali za performansama ukupnog stanovništva. Stopa aktivnosti stanovništva radnog uzrasta bila je više nego 2 puta veća, a stopa zaposlenosti čak i više nego 3 puta veća od referentnih stopa mladih. Nezavidna početna pozicija mladih u Srbiji ogleda se i u tome što su oni veoma zaostajali i za performansama svojih vršnjaka koji žive u Evropskoj uniji. Poredeći prosečnu stopu aktivnosti i stopu zaposlenosti mladih iz EU i Srbije dolazimo do toga da su one za 1,5 i 2,5 puta više u korist lica starosti 15-24 godine koja žive u EU.

Tabela 13 - Osnovni pokazatelji tržišta rada mladih (15-24)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Apsolutni brojevi (u hiljadama)								
Ukupno	833	797	755	792	772	756	740	727	715
Aktivno	238	239	219	228	227	229	227	218	212
Zaposleno	117	117	111	120	129	149	155	153	154
Nezaposleno	121	122	108	108	98	80	72	65	58
	Stope								
Stopa aktivnosti	28.5%	30.0%	29.0%	28.8%	29.4%	30.3%	30.7%	30.0%	29.7%
Stopa zaposlenosti	14.0%	14.6%	14.7%	15.1%	16.7%	19.8%	20.9%	21.1%	21.5%
Stopa nezaposlenosti	50.9%	51.2%	49.4%	47.3%	43.2%	34.9%	31.9%	29.7%	27.5%

Izvor: Evrostat

Sagledavanjem trendova na tržištu rada u proteklom periodu može se videti da su mladi u određenoj meri popravili svoj inicijalno veoma loš položaj. Najviše napretka ostvareno je u pogledu stope nezaposlenosti koja je gotovo prepolovljena u odnosu na nivo iz 2012. godine. Slično poboljšanje ostvareno je u slučaju stope zaposlenosti koja je konstantno rasla još od 2011. i povećala se za 1,5 puta na kraju perioda. Najmanji napredak ostvaren je u domenu aktivacije mladih, s obzirom na to da je njihova stopa aktivnosti gotovo stagnirala u desetogodišnjem periodu, te je ona u 2019. viša za svega 1,2 procentna poena u odnosu na nivo iz 2011. godine.

Mlade žene (15-24) u Srbiji predstavljaju višestruko ranjivu kategoriju na tržištu rada. O tome govore u prilog i vrednosti osnovnih pokazatelja tržišta rada na početku posmatranog perioda kada je stopa nezaposlenosti mladih žena iznosila čak 57,2%. Relativni položaj mladih žena nepovoljniji je i u slučaju stope zaposlenosti koja je za razliku od 14%, koja je zabeležena kod ukupnog mladog stanovništva, u 2011. bila na jednocifrenom nivou. U odnosu na svoje vršnjake, mlade žene imaju i relativno veće poteškoće sa aktivacijom na tržištu rada, s obzirom na to da je njihova stopa aktivnosti u 2011. bila za oko 8 procentnih poena niža od stope ukupnog mladog stanovništva. Poput ukupnog mladog stanovništva, najveći napredak u posmatranom periodu mlade žene zabeležile su u pogledu stope nezaposlenosti i stope zaposlenosti koje su se prepolovile odnosno udvostručile, dok je najmanji napredak ostvaren u stopi aktivnosti koja je u desetogodišnjem periodu porasla za svega 2 procentna poena.

Posmatrano kroz prizmu operativnih ciljeva, mladi ni po jednom indikatoru nisu uspjeli da dostignu Strategijom predviđene vrednosti u 2019. godini. Međutim, međugodišnji tempo kretanja stopa aktivnosti, zaposlenosti i nezaposlenosti je takav da bi se moglo očekivati da se stvarne vrednosti pokazatelja tržišta rada za mlade približe Strategijom planiranim vrednostima. I pored velikog smanjenja stope nezaposlenosti ciljana vrednost od 24% nije dostignuta u 2019 godini. Ipak sudeći po tempu kretanja svih pokazatelja, ciljana stopa nezaposlenosti u 2020. godini deluje mnogo dostižnije od 30,7% i 23,3%, što su targeti za stopu aktivnosti i stopu zaposlenosti, respektivno. Naravno, treba reći da zbog situacije u vezi sa pandemijom nije realno očekivati da se bilo koja ciljana vrednost dostigne, ali i da samu pandemiju nije bilo moguće predvideti Strategijom.

Tabela 14 - Osnovni pokazatelji tržišta rada za mlade (15-24) i stanovništvo radnog uzrasta (15-64)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Stopa aktivnosti 15-24 (%)	28.5	30.0	29.0	28.8	29.4	30.3	30.7	30.0	29.7
Stopa aktivnosti 15-64 (%)	59.5	60.3	61.7	63.4	63.7	65.6	66.7	67.8	68.1
Odnos 15-64/15-24	2.09	2.01	2.13	2.21	2.16	2.16	2.17	2.26	2.30
Stopa zaposlenosti 15-24 (%)	14.0	14.6	14.7	15.1	16.7	19.8	20.9	21.1	21.5
Stopa zaposlenosti 15-64 (%)	45.4	45.4	47.6	50.8	52.1	55.2	57.3	58.8	60.7
Odnos stopa 15-64/15-24	3.24	3.10	3.24	3.36	3.12	2.79	2.75	2.79	2.82
Stopa nezaposlenosti 15-24(%)	50.9	51.2	49.4	47.3	43.2	34.9	31.9	29.7	27.5
Stopa nezaposlenosti 15-64 (%)	23.6	24.6	22.9	19.9	18.2	15.9	14.1	13.3	10.9
Odnos stopa 15-24/15-64	2.16	2.08	2.15	2.38	2.37	2.19	2.27	2.24	2.52

Izvor: Obrada autora na osnovu Evrostata

Kada je reč o relativnom položaju mladih možemo reći da se on u opštem smislu nije poboljšao u odnosu na početni period. Relativno pogoršanje je pre svega primetno u domenu stope aktivnosti i stope nezaposlenosti. Da postoji problem kod aktivacije mladog stanovništva ukazuje i odnos stope aktivnosti stanovništva radnog uzrasta i stope aktivnosti mladih. Inicijalno nepovoljan racio od 2,09 u 2011. godini narastao je na 2,3 u 2019. što podrazumeva da je stopa aktivnosti ukupnog stanovništva 2,3 puta veća od stope aktivnosti lica starosti 15-24 godine. Deo, ali ne i ceo jaz može se objasniti produženim učešćem mladih u obrazovanju. Ipak, kao pozitivno može se oceniti smanjenje učešća mladih koji nisu zaposleni, ali se ne nalaze ni u procesu školovanja ni na obuci (NEET). Od oko 180.000 mladih koji su se nalazili u ovom statusu 2011. godine, u 2019. ih je oko 110.000, odnosno NEET stopa se smanjila sa 21,3% na 15,3%. Ovo baca nešto povoljnije svetlo i na ostale performanse mladih – može se reći da zaostajanje u dostizanju ciljeva Strategije vezanih za zaposlenost i aktivnost potiče od sekularnog rasta učešća mladih u obrazovanju, što bi trebalo da se valorizuje u njihovoj lakšoj tranziciji od škole do posla, većoj produktivnosti i boljem kvalitetu zaposlenja po završetku školovanja.

S obzirom na to da stopa NEET mladih nije bila uključena u operativne kvantitativne indikatore praćenja Strategije, bilo bi dobro uključiti je u novu Strategiju. U nedavnom projektu rađenom za potrebe ETF (2020), FREN je preporučio i uvođenje praćenja dugoročne stope NEET, kao precizniju meru praćenja mladih u riziku od trajnijeg napuštanja radne snage i gubitka zapošljivosti.

Jaz između mladih žena i žena starosti 15-64 godine, bio je i ostao veći nego u slučaju ukupnog mladog stanovništva i stanovništva starosti 15-64 godine. Zaostajanje je posebno vidljivo u pogledu zaposlenosti gde je stopa zaposlenosti žena radnog uzrasta u 2011. bila oko 4,3 puta veća nego stopa zaposlenosti mladih žena. Nešto povoljniji odnos (2,45) zabeležen je za stopu aktivnosti, dok su mlade žene imale 2,3 puta viši nivo stope nezaposlenosti od žena radnog uzrasta. Promena relativnog položaja mladih tokom implementacije Strategije nije imala diskriminatorski karakter, pošto je smer promena kod mladih žena odgovarao smeru promena kod ukupnog mladog stanovništva. Drugim rečima, jedino poboljšanje relativnog položaja mladih žena ostvareno je u domenu stope zaposlenosti (pad vrednosti racia sa 4,3 na 3,4), dok je pogoršanje zabeleženo u domenu stope aktivnosti (porast vrednosti racia sa 2,4 na 2,7) i stope nezaposlenosti (porast vrednosti racia sa 2,3 na 2,6).

Vraćajući se na tehnički aspekt ostvarivanja ciljnih vrednosti zacrtanih Strategijom, najveće pogoršanje relativnog položaja zabeleženo je u slučaju stope nezaposlenosti, pri čemu se odnos stope nezaposlenosti mladih i stanovništva radnog uzrasta povećao sa 2,16 na 2,52 na kraju perioda. Odnos dveju stopa bio je upravo i jedan od posebnih ciljeva definisanih u okviru Strategije. Referentna vrednost koju je trebalo dostići u 2020. iznosila je 2,1. Jasno je da bi čak i bez pojave pandemije predeterminisani nivo bio teško dostižan.

Od svih indikatora jedino poboljšanje relativnog položaja mladih zabeleženo je na osnovu stope zaposlenosti. Prema ovom pokazatelju mladi su smanjili jaz za stanovništvom radnog uzrasta sa 3,24 na 2,82. Poboljšanje relativnog položaja posebno je primetno nakon 2014. godine, dok se u poslednje 4 godine vrednost racia održava na približno istom nivou.

Uticaj aktivne politike tržišta rada

Usled pogoršanih performansi mladog stanovništva na tržištu rada, posebno tokom trajanja finansijske krize 2008-2012. godine, a po ugledu na program Garancija za mlade (Youth Guarantee)²⁰ koji je implementiran u državama EU, u Srbiji je primenjena značajno jeftinija verzija koja podseća na ovaj

²⁰ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=en>

program - Paket usluga za mlade. Sa primenom ovog paketa počelo se 2013. godine i on je od tada predstavljao okosnicu aktivne politike tržišta rada za mlade. Ovim paketom predviđena je, pre svega, intenzivnija saradnja između savetnika Nacionalne službe za zapošljavanje i nezaposlenih mladih lica. Mladima sa evidencije je u relativno kratkom roku, kreiran individualni plan zapošljavanja i utvrđivana procena zapošljivosti na osnovu kojih su potom po potrebi i finansijskim mogućnostima NSZ uključivani u mere aktivne politike tržišta rada. Dve mere koje se po strukturi učesnika mogu izdvojiti kao pretežno namenjene mladima bile su Stručna praksa i Sticanje praktičnih znanja. Dok je Stručna praksa ne samo po strukturi učesnika, već i po dizajnu pretežno namenjena mladima, Sticanje praktičnih znanja je pre svega namenjena licima bez stručnih kvalifikacija.

Tabela 15 - Pokazatelji aktivne politike tržišta rada za mlade (15-30)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Broj mladih (15-30) na evidenciji	205206	207829	209201	196259	183600	171245	138391	117078	104149
Učešće u ukupnom broju	28%	27%	27%	26%	25%	24%	22%	21%	21%
Broj nezaposlenih mladih (15-30) uključenih u sve MAPZ	79359	65322	54728	47155	59765	58410	55241	52026	45076
Učešće u ukupnom broju	51%	45%	45%	41%	39%	39%	37%	34%	31%
Ukupan broj mladih (15-30) uključenih u finansijske MAPZ	28484	11220	7778	3123	11415	9896	9511	9790	8754
Učešće u ukupnom broju	59%	47%	43%	34%	43%	44%	41%	37%	37%
Ukupan broj zaposlenih mladih (15-30) sa evidencije NSZ	76252	84048	85764	91284	95134	99952	95230	88062	77932
Učešće u ukupnom broju	42%	41%	40%	39%	39%	38%	35%	34%	32%

Izvor: NSZ

Krajem 2011. na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje nalazilo se oko 205.000 lica starosti između 15 i 30 godina. Broj nezaposlenih rastao je sve do 2013. kada je dostigao svoj maksimum od oko 209.000 nakon čega je usledio kontinuirani pad koji traje i u 2019. kada na evidenciji ima gotovo dvostruko manje mladih nego na početku perioda. Ipak, broj mladih na evidenciji opadao je proporcionalno brže od ukupnog broja nezaposlenih, o čemu svedoči podatak o konstantnom smanjenju učešća mladih na evidenciji nezaposlenih od 2011. godine. Dok su na početku perioda 27,5% lica sa evidencije činile mlade osobe, u 2019. je taj udeo pao na 20%. Ova pozitivna informacija mora se sagledavati kontekstualno, jer je učešće zaposlenih mladih u ukupnoj zaposlenosti takođe opadalo u posmatranom periodu.

Međutim, situacija je dosta nepovoljnija ukoliko se posmatra broj mladih koji je uključen u sve mere aktivne politike zapošljavanja. Naizgled paradoksalno, ali nakon početka primene Paketa za mlade učešće ovih lica u merama APZ počelo je rapidno da opada. Tako je ono sa 51% u 2011. smanjeno na svega 31% u 2019. godini. Treba imati u vidu da se i učešće mladih u ukupnom broju nezaposlenih takođe smanjivalo, ali nepovoljna okolnost je što se njihovo učešće u svim merama smanjivalo znatno bržim tempom. Smanjenje je primetno i ukoliko se razmatraju apsolutni brojevi, pošto je u odnosu na referentnih 61.279 lica u 2009, 10 godina kasnije u mere APZ uključeno oko 16.000 manje mladih osoba. Situacija ostaje nepromenjena ukoliko se posmatra učešće mladih u, za zapošljavanje mnogo relevantnijim, finansijskim merama. Masovnost „Prve šanse“ doprinela je da skoro 60% svih učesnika u finansijskim merama čine lica mlađa od 30 godina. Ukidanjem ovog programa zastupljenost mladih drastično je opala i iznosi svega 37% u 2019. godini, što je i dalje iznad njihovog učešća u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti koje iznosi 21%.

Pozitivan razvoj zabeležen je po pitanju broja mladih koji se u toku godine zaposlio sa evidencije NZS-a. U odnosu na referentnih 59.082 u 2010. godini, ovaj broj znatno je veći u svim godinama za koje

postoje raspoloživi podaci. Iako se učešće mladih u ukupnom broju lica zaposlenih sa evidencije NSZ-a neznatno smanjuje u poslednjim godinama, i dalje je svako treće lice koje se zaposli sa evidencije starosti između 15 i 30 godina. Naravno, imajući u vidu da se tržište rada mladih ponaša izrazito prociklično, ovaj indikator je, osim za veoma specifične ranjive grupe kao što su Romi i OSI, uglavnom refleksija stanja na tržištu rada, pre nego direktan pokazatelj uspešnosti APZ.

Generalno, najveći doprinos Paketa usluga za mlade je u povećanom učešću mladih u uslugama NZS-a, poput savetovanja za razvoj karijere, posredovanja u zapošljavanju, kreiranja individualnih planova zapošljavanja i sl. Ove usluge posebno su dragocene mladima bez obzira na to što je njihov neposredni efekat na zapošljavanje praktično nemoguće egzaktno izmeriti. S druge strane, primena Paketa koincidirala je sa smanjenjem učešća mladih u finansijskim merama APZ. Pogoršanje relativnog položaja mladih na tržištu rada u određenoj meri može se dovesti u vezu sa nedovoljno intenzivnim targetiranjem mladih merama APZ. Ipak treba istaći da je učešće mladih u merama APZ tokom čitavog perioda bilo veće od njihovog učešća u ukupnom broju nezaposlenih lica. Nepovoljno je to što su ova dva učešća tokom vremena sve više konvergirala, pa se pozitivna razlika od skoro 20 procentnih poena u 2013. godini, gotovo prepolovila u 2019. godini. S obzirom na to da su mladi jedina (veća) ranjiva grupa koja je kontinuirano beležila pogoršanje relativnog položaja, aktivna politika zasnovana na činjenicama sugerisala bi suprotan trend - divergencija umesto konvergencije stopa. Delimično objašnjenje za ovaj trend može se naći i u tome da su mnogi mladi samostalniji u traženju zaposlenja i da se češće od drugih nezaposlenih okreću alternativnim načinima traganja za poslom, npr. korišćenjem specijalizovanih online platformi.

U narednom periodu je neophodno kontinuirano raditi na ublažavanju barijera koje stoje između mladih i tržišta rada. Posebno je važno omogućiti mladima da još tokom procesa formalnog obrazovanja ostvare određeni kontakt sa tržištem rada. Takva praksa postaje sve popularnija u poslednje vreme, a operacionalizuje se putem različitih programa „degustacije posla“, gde se mladima tokom školovanja pruža prilika da spoznaju na koji način se znanja iz procesa obrazovanja koriste u realnom radnom okruženju. Pojačano uključivanje mladih u različite programe praksi i volonterskog rada tokom srednje škole i posebno fakulteta, takođe treba biti primarni zadatak u narednom periodu. Rezultati jednog istraživanja koje je koristilo podatke dodatnog modula ARS - Tranzicija od škole do posla (STWT) pokazuju da rad ili praksa tokom školovanja povećava verovatnoću pronalaska posla kod mladih. Prethodno je posebno izraženo kod mladih žena čija je verovatnoća pronalaska posla za 10 procentnih poena veća ukoliko su radile na honorarnim poslovima ili pohađale praksu tokom školovanja, u odnosu na one koje nisu preduzimale navedene aktivnosti (Aleksić & Vuksanović, 2019).

Ipak, imajući u vidu ekstremno ograničene resurse i efekte APZ, nije realistično pretpostaviti da bi se preraspodelom sredstava prema mladima u okviru standardno raspoloživog budžeta za finansiranje APZ nešto bitnije promenilo u makro statistici pokazatelja tržišta rada mladih. Koreni uporedno loših pokazatelja mladih nalaze se ne u uže shvaćenoj APZ, već u širem krugu politike zapošljavanja i politike tržišta rada – dualnom karakteru tržištu rada sa procvatom nesigurnih i prekarnih radnih mesta koja su po pravilu obeshrabrujući 'ulazni' poslovi za mlade; u obrazovnom sistemu; sistemu socijalnih davanja koji decu i mlade konstantno čini delovima stanovništva sa najvećom izloženošću siromaštvu prema istraživanju SILC; kao i sistemu oporezivanja rada (uključiv i socijalne doprinose) koji je komparativno među najmanje progresivnim u odnosu na druge evropske zemlje, što više pogađa mlade koji po pravilu zarađuju manje, i u kome nema odbitaka za izdržavane članove porodice. Imajući u vidu ove i druge sistemske prepreke boljim performansama mladih na tržištu rada, kao i opredeljenje Vlade za dalje postepeno fiskalno rasterećenje rada, bilo bi veoma korisno usmeriti fiskalno rasterećenje u narednih par godina upravo na mlade. To bi moglo da se postigne kroz uvođenje delimičnog oslobođenja od plaćanja socijalnih doprinosa za sve zaposlene mlade od 30 godina. Paralelno sa tim,

trebalo bi uvesti i poreski odbitak za izdržavane članove porodice, od čega bi najviše koristi imali mlađi zaposleni. Kako bi se stekla ideja o redu veličina, u slučaju oslobođenja od punog iznosa doprinosa za 30% i uvođenja implicitne subvencije od oko 3.000 dinara po izdržavanom članu domaćinstva (za najviše dva člana), ukupan pad javnih prihoda bi iznosio oko 0,9% BDP-a.

Bilo bi korisno razmotriti i uvođenje inovativne politike po uzoru na francuski „*contrat de generation*“ (2013), politiku koja bi se istovremeno bavila uvođenjem mladih i zadržavanjem starijih radnika na tržištu rada. Glavna ideja je da će međugeneracijski dogovor i saradnja osnažiti ekonomiju i društvo. Ekonomska motivacija je da se spoje energija mladih i iskustvo starih, kao i njihova komplementarna znanja. U praksi se mladoj osobi dodeljuje ugovor na neodređeno vreme, naspram novog ugovora o radu sa nepunim radnim vremenom za starijeg radnika, čime se omogućava održivost i stabilnost radnih mesta i obezbeđuje prenos znanja i veština unutar kompanije. Prema ovoj meri, ugovor bi se potpisao između poslodavca i dva zaposlena: osoba mlađa od 30 godina i starija osoba od 55 ili 60 godina. Poslodavac bi se obavezao da će obučiti mladog zaposlenog, koristeći iskustvo starijeg, koji bi potrošio deo svog vremena (25 ili 30%) na obuku, mentorstvo i vođenje mladog zaposlenog. Alternativno, obuka bi mogla da bude dvosmerna, imajući u vidu bolje snalaženje mladih u novim tehnologijama. Ovakva mera mogli bi da bude posebno interesantna ukoliko se pandemijski uslovi produže preko sadašnjih očekivanja.

3.5.3. Starije stanovništvo radnog uzrasta

Trendovi na tržištu rada

Za potrebe Strategije starije osobe definisane su kao lica koja imaju između 50 i 64 godina. Posle žena, starije osobe predstavljaju najveću ranjivu grupu na tržištu rada koja je na početku perioda brojala oko 1,8 miliona lica. Radi se o grupi koja delimično predstavlja personifikaciju *bejbibumerske* generacije koja se nalazi na izlaznim vratima tržišta rada. U skladu sa tim, ovo je starosna kohorta koja je doživela najveće smanjenje. Prema podacima Ankete o radnoj snazi procenjuje se da je u periodu primene Strategije ona redukovana za blizu 250.000 lica.

Najveći problem sa kojim su se starije osobe suočile tokom krize ticao se visoke neaktivnosti. Dok mladi u kriznim vremenima kao alternativu često koriste produženje školovanja, stariji se relativno malo opredeljuju za ovakvu strategiju. Starije osobe, koje su usled narušenih uslova priređivanja izgubile posao, suočile su se stoga sa problemom ponovnog zapošljavanja i neretko usled obeshrabrenosti odlazile u neaktivnost. Ovo potvrđuje podatak o stopi aktivnosti starijih sa početka perioda koja je iznosila oko 47%. Upravo ovo bio je pokazatelj prema kojem su stariji najviše zaostajali za ukupnim stanovništvom - 8,5 procentnih poena. Položaj starijih po navedenom kriterijumu još je nepovoljniji ukoliko se posmatraju njihovi vršnjaci iz zemalja EU, gde je ova stopa u istom periodu iznosila 61,5%. Zaostajanje starijih u pogledu stope zaposlenosti bilo je znatno niže, dok su ova lica beležila osetno nižu stopu nezaposlenosti od one koju je imalo stanovništvo radnog uzrasta, reflektujući kako obeshrabrenost, tako i veliki broj prevremenih penzionera.

Tabela 16 - Osnovni pokazatelji tržišta rada za starije stanovništvo (50-64)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Apsolutni brojevi (u hiljadama)								
Ukupno	1809	1814	1726	1615	1580	1545	1517	1488	1452
Aktivno	852	869	873	845	829	867	877	878	888
Zaposleno	709	712	730	732	730	781	799	799	826
Nezaposleno	143	158	143	112	99	86	78	79	61
	Stope								
Stopa aktivnosti	47.1%	47.9%	50.6%	52.3%	52.4%	56.1%	57.8%	59.0%	61.1%
Stopa zaposlenosti	39.2%	39.2%	42.3%	45.3%	46.2%	50.5%	52.7%	53.7%	56.9%
Stopa nezaposlenosti	16.8%	18.2%	16.4%	13.3%	11.9%	9.9%	8.8%	9.0%	6.9%

Izvor: Evrostat, na osnovu ARS, RZS

Kretanja na tržištu rada u periodu implementacije Strategije pogodovala su starijim licima. Štaviše, njihov oporavak, sa izuzetkom stope nezaposlenosti, započeo je nešto ranije od oporavka ukupne populacije. Stopa aktivnosti i stopa zaposlenosti za ovu kohortu povećavala se bez izuzetka iz godine u godinu, dostigavši tako istorijske maksimume u 2019. godini. Sa druge strane, nakon jednokratnog rasta u 2012. stopa nezaposlenosti smanjila se tek na trećinu svoje maksimalne vrednosti i u 2019. iznosi 6,9%. Time su i sva tri kvalitativna cilja predviđena Strategijom - povećanje stope aktivnosti i stope zaposlenosti, a smanjenje stope nezaposlenosti starijih lica - u potpunosti ispunjena.

Izuzev stope nezaposlenosti, starije žene su u 2011. godini imale znatno lošije performanse od ukupnog starijeg stanovništva. Iako je najveće zaostajanje za ukupnim starijim stanovništvom od 12 procentnih poena zabeleženo u slučaju stope aktivnosti, najnepovoljniji pokazatelj tržišta rada starijih žena bila je stopa zaposlenosti od svega 29% u 2011. godini. Relativno niža aktivnost starijih žena od ukupnog stanovništva u tom periodu nije toliko zabrinjavajuća, s obzirom na to da su žene sve do 2015. godine odlazile u penziju sa 60 godina. Upravo ovo je jedan od glavnih razloga zbog kojeg stopa aktivnosti i stopa zaposlenosti starijih žena intenzivnije rastu nakon 2015. godine.

Tabela 17 - Osnovni pokazatelji tržišta rada za starije (50-64) i stanovništvo radnog uzrasta (15-64)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Stopa aktivnosti 50-64 (%)	47.1	47.9	50.6	52.3	52.4	56.1	57.8	59.0	61.1
Stopa aktivnosti 15-64 (%)	59.5	60.3	61.7	63.4	63.7	65.6	66.7	67.8	68.1
Odnos 15-64/50-64	1.26	1.26	1.22	1.21	1.22	1.17	1.15	1.15	1.11
Stopa zaposlenosti 50-64 (%)	39.2	39.2	42.3	45.3	46.2	50.5	52.7	53.7	56.9
Stopa zaposlenosti 15-64 (%)	45.4	45.4	47.6	50.8	52.1	55.2	57.3	58.8	60.7
Odnos stopa 15-64/50-64	1.16	1.16	1.12	1.12	1.13	1.09	1.09	1.10	1.07
Stopa nezaposlenosti 50-64 (%)	16.8	18.2	16.4	13.3	11.9	9.9	8.8	9.0	6.9

Stopa nezaposlenosti 15-64 (%)	23.6	24.6	22.9	19.9	18.2	15.9	14.1	13.3	10.9
Odnos stopa 50-64/15-64	0.71	0.74	0.71	0.67	0.66	0.62	0.63	0.68	0.63

Izvor: Obrada autora na osnovu Evrostata

Ne samo da se apsolutni položaj starijih popravio, do unapređenja je došlo i u pogledu relativnih pokazatelja. Odnos stopa aktivnosti ukupnog stanovništva i starijih konvergirao je tokom vremena te se relativni jaz smanjio sa 1,26 na 1,11. Još veći napredak ostvaren je po pitanju stope zaposlenosti koja je na početku perioda bila viša 1,16 puta u korist stanovništva radnog uzrasta da bi se na kraju one gotovo izjednačile, s obzirom na to da jaz iznosi svega 1,07. Istovremeno došlo je do povećanja jaza u stopi nezaposlenosti između ove dve kategorije stanovništva, što se, zbog načina na koji je definisan pokazatelj relativnog jaza, ocenjuje kao pozitivno sa aspekta starijih kao ranjive grupe. Na ovaj način stariji su dodatno poboljšali relativni položaj u odnosu na ukupno stanovništvo pošto visina njihove stope nezaposlenosti iznosi tek 63% stope nezaposlenosti ukupnog stanovništva. Da se radi o nedvosmislenom unapređenju performansi starijeg stanovništva može se videti i prilikom njihovog poređenja sa vršnjacima iz EU. Stopa aktivnosti i stopa zaposlenosti starijeg stanovništva EU koje su u 2011. bile 1,3 i 1,46 puta više od odgovarajućih stopa starijeg stanovništva u Srbiji, u 2019. svega su 1,15 i 1,18 puta više nego u Srbiji, respektivno. Slično je i u pogledu stope nezaposlenosti navedenih lica koja je u 2011. bila 2,5 puta viša u Srbiji nego u EU, dok se taj odnos u 2019. smanjio na svega 1,4.

Iako je jaz između starijih žena i ženskog stanovništva radnog uzrasta neznatno veći nego u slučaju ukupnog starijeg stanovništva i ukupnog stanovništva radnog uzrasta, starije žene su popravile svoj relativni položaj na način na koji je to učinilo i ukupno starije stanovništvo. Jaz u stopi aktivnosti i stopi zaposlenosti smanjen je sa 1,43 i 1,28 u 2011. na svega 1,18 i 1,12, što će reći da su ove stope za starije žene i žene starosti između 15 i 64 godine gotovo identične u 2019. godini. Smanjena je i vrednost racia stope nezaposlenosti ovih dveju kategorija sa 0,64 na 0,61, što podrazumeva da je stopa nezaposlenosti starijih žena tek 60% vrednosti stope nezaposlenosti žena radnog uzrasta.

Uticao aktivne politike tržišta rada

Početak 21. veka nije bio naklonjen starijima. Značajan deo starijih ostao je bez posla u toku tranzicije i procesa restrukturiranja. Mnogi među onima koji su pak sačuvali radno mesto, našli su se potom na udaru ekonomske krize. Tektonske promene u tehnologiji i proizvodnom procesu doprinele su tome da je starijim licima relativno teže od ostalih da se samostalno prilagode novim potrebama tržišta rada. Upravo ovo je domen u kojem aktivna politika tržišta rada treba najviše da pomogne starijima. Svakako najveći problem ovih lica jesu zastarela znanja i veštine. U izrazito nepovoljnoj situaciji našla su se ona lica koja su duži vremenski period bila zaposlena u istom preduzeću, a za čijim je radom prestala potreba za obavljanjem određenog posla usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena. Nedovoljna adaptabilnost i obeshrabrenost usled nemogućnosti pronalaženja adekvatnog zaposlenja mogu doprineti da ova lica relativno lako skliznu u neaktivnost. Upravo zbog toga bilo je veoma važno promovisati politiku aktivnog starenja, prvenstveno putem permanentnog obrazovanja odraslih i programa za prekvalifikaciju i sticanje novih veština.

Za razliku od ostalih ranjivih grupa, broj starijih lica na evidenciji zabeležio je najmanji pad tokom proteklih 10 godina. Registrovana nezaposlenost starijih od 50 godina znatno je oscilirala tokom vremena. Najpre je rasla do 2013, da bi nakon jednogodišnjeg pada ponovo počela da raste do 2016. kada je dostigla svoj maksimum od oko 201.000 lica. Trend smanjenja koji je potom usledio, i koji i dalje traje, doprineo je da se broj registrovanih nezaposlenih spusti ispod nivoa sa početka perioda. Smanjenje broja starijih koji se nalazi na evidenciji za samo 10.000 u posmatranom periodu doprinelo

je porastu učešća ovih lica u ukupnoj nezaposlenosti. Dok je u 2011. godini svaka četvrta osoba na evidenciji NSZ bila starija, u 2019. je to slučaj sa svakom trećom osobom.

Tabela 18 - Pokazatelji aktivne politike tržišta rada za starije (50-64)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Broj starijih (50-64) na evidenciji	1839 79	1901 01	1948 17	1930 52	1984 41	2014 14	1924 96	1816 37	1733 15
Učešće u odnosu na ukupno	25%	25%	25%	26%	27%	29%	31%	33%	34%
Broj nezaposlenih starijih (50-64) uključenih u sve MAPZ	1742 7	1649 7	1498 8	1485 5	2296 5	2487 2	2742 1	3076 7	3217 7
Učešće u odnosu na ukupno	11%	11%	12%	13%	15%	17%	18%	20%	22%
Ukupan broj starijih (50-64) uključenih u finansijske MAPZ	5715	3287	2844	1563	4768	4450	5623	5949	5453
Učešće u odnosu na ukupno	12%	14%	16%	17%	18%	20%	24%	22%	23%
Ukupan broj zaposlenih starijih (50-64) sa evidencije NSZ	2320 4	2570 3	2748 9	3085 2	3549 0	4129 5	4664 7	4856 6	4802 5
Učešće u odnosu na ukupno	13%	13%	13%	13%	14%	16%	17%	19%	20%

Izvor: NAPZ

Broj starijih koji je uključen u sve mere aktivne politike tržišta rada konstantno je rastao nakon 2013. godine. I pored toga, referentna vrednost iz 2009. godine od 61.279 lica i dalje je suviše daleko. Posledično, sasvim je izvesno da se cilj koji se odnosi na povećanje uključivanja starijih u sve mere APZ neće ostvariti do okončanja Strategije. Bez obzira na to što je zajedno sa apsolutnim porastom broja starijih lica uključenih u sve mere APZ raslo i njihovo procentualno učešće, procenat uključenosti starijih u mere daleko je od procenta zastupljenosti starijih među nezaposlenima. Razlika između ova dva učešća stabilno je tokom vremena održavana na 12 do 14 procentnih poena. Kada je reč o učešću starijih lica u finansijskim merama APZ, ono je najpre bilo veće od učešća starijih u svim merama APZ, da bi se na kraju perioda ova dva učešća izjednačila. Međutim, iako sa ovog aspekta deluje da starije osobe nisu na adekvatan način tretirane aktivnom politikom tržišta rada treba imati u vidu da su za potrebe APZ namenjena izuzetno oskudna i ograničena sredstva. Dodatno, može se pretpostaviti da mnogi stariji nezaposleni zapravo ne traže aktivno posao, već 'čekaju' penziju ili su iz drugih razloga na evidenciji.

S druge strane, ni kreatori aktivne politike tržišta rada nisu tokom primene Strategije razvili poseban paket mera za starije, kao što je to učinjeno za mlade, OSI ili viškove zaposlenih. Stariji su prilikom izveštavanja o realizaciji NAPZ bili pripojeni viškovima zaposlenih i u periodu 2013-2017. godina razmatrali su se zajedno sa njima. Većinu viška zaposlenih upravo i čine starije osobe. Starija lica se kao grupacija u proseku ne suočavaju sa velikim poteškoćama na tržištu rada, ali starija lica koja su ujedno i viškovi zaposlenih predstavljaju višestruko ranjivu kategoriju koju je neophodno tretirati merama APZ, kao što su mere dodatnog obrazovanja i obuka za korišćenje 'modernih' tehnologija (kompjuterska pismenost, strani jezici i sl.). Činjenica da nije postojao paket za starije, ne znači da pojedine mere nisu predvidele uključivanje starijih lica. Primera radi, subvencije za zapošljavanje nezaposlenih iz kategorije teže zapošljivih lica od 2020. godine apostrofiraju starija lica kao jednu od prioritarnih kategorija za koje se može dobiti subvencija.

Još jedan kvalitativni cilj odnosio se na povećanje broja starijih lica koja su se zaposlila sa evidencije NSZ. Polazna tačka sa kojom poredimo ostvarene rezultate odnosi se na 2010. godinu kada je sa evidencije zaposleno 15.422 lica. Tokom vremena broj zaposlenih starijih višestruko se povećao i konstantno je u porastu, tako da se i ovaj cilj može smatrati ispunjenim. Broj zaposlenih starijih sa

evidencije više je nego udvostručen u 2019. u odnosu na 2011. godinu, a njihovo učešće u ukupnom broju zaposlenih povećalo se sa 13% na 20%.

Na kraju treba reći da su na poboljšanje relativnog položaja starijih pre svega uticale institucionalne promene i demografski trendovi, a tek onda aktivna politika tržišta rada. Najpre je 2014. godine izmenama Zakona o radu eliminisana institucionalna odrednica koja je dodatno destimulisala poslodavce da zapošljavaju starija lica. Reč je o otpremnini koja se pre izmene pravila obračunavala na ceo radni staž, a ne samo na staž kod tekućeg (poslednjeg) poslodavca. Ovo su poslodavci videli kao potencijalnu opasnost (u vidu visokih troškova usled eventualnog otpuštanja) pri zapošljavanju lica sa dugačkim radnim stažom, što je indirektno diskriminisalo starije. Zapravo, stariji radnici izloženi su diskriminaciji na tržištu rada i nezavisno od institucionalno nametnutih troškova poslodavcima. Prema podacima Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, oni u poslednjih nekoliko godina čine jednu od starijih grupa koje su najčešće diskriminisane na tržištu rada.

Druga institucionalna promena odnosi se na povećanje starosne granice za odlazak u penziju koje je direktno uticalo na povećanje aktivnosti i zaposlenosti starijih lica radnog uzrasta. Tome govori u prilog i značajnije smanjenje stope aktivnosti i stope zaposlenosti upravo nakon 2015. godine, što je godina koja koincidira sa početkom primene postepenog produžavanja godina za odlazak u penziju.

Najzad, na povećanje aktivnosti uticala je i izmena u Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju iz 2014. godine, kada su uvedeni penali za prevremeno penzionisanje. Prema izmenama ovog zakona, lica koja se penzionišu pre punog starosnog uslova za penzionisanje imaju trajno umanjenje obračunate penzije od 0,34% za svaki mesec koji im nedostaje do ispunjenja tog uslova, pri čemu to umanjenje ne može biti veće od 20,4%. To je posebno finansijski pogodilo radnike koji su se rano zaposlili (posle završene osnovne ili srednje škole). Ovo umanjenje odnosi se i na lica koja imaju pun penzijski staž od 40 i više godina, sve do punih 45 godina staža. Aktuarski penali u svom sadašnjem obliku nepravilni su prema manuelnim radnicima i drugim radnicima bez univerzitetskog obrazovanja koji su bez beneficija ostvarili pun staž penzijskog osiguranja, ali nisu ispunili starosni uslov. U njihovom slučaju veoma je problematična implicitna pretpostavka aktuarske pravičnosti da je njihovo očekivano trajanje života sa 65 godina isto kao i kod fakultetski obrazovanih radnika (Arandarenko i dr. 2017). Trajno rešenje za ovo otvoreno pitanje moglo bi se naći u razumnom kompromisu da starosnim penzionerima sa punim penzijskim stažom aktuarsko umanjenje prestane pošto navrše 65 godina života.

U svakom slučaju, kao i u drugim situacijama smanjivanja prava iz socijalne zaštite koje su obeležile proteklu deceniju primene Strategije, uvođenje aktuarskih penala nije bilo kombinovano sa kompenzatornim ili podsticajnim merama, a pre svega sa politikom aktivnog starenja. Aktivno starenje kao usvojeni princip Evropske komisije kombinuje kasnije penzionisanje sa radnom aktivnošću, radnim okruženjem i socijalnom angažovanosti prilagođenim odmaklijim godinama zaposlenih. Različite zemlje usvojile su širok spektar konkretnih finansijskih i nefinansijskih mera koje podržavaju aktivno starenje. U Francuskoj, na primer, preduzeća sa preko 50 zaposlenih imaju obavezu da kombinuju najmanje tri mere, kao što su ciljano novo zapošljavanje starijih, unapređenje njihovih uslova rada, dodatna obuka, promocija mentorstva i sl.

Multidimenzionalni Indeks aktivnog starenja izračunat je za Srbiju u 2014. godini i tada je zaostajao oko 4 poena za prosekom EU. U procesu pripreme nove Strategije bilo bi korisno izračunati njegovu baznu vrednost u 2020. godini i takođe postaviti ciljanu vrednost ovog indeksa na njenom završetku.

3.5.4. Ostale ranjive grupe na tržištu rada

a) Dugoročno nezaposleni

Prema definiciji, dugoročno nezaposlene osobe su lica koja traže posao 12 meseci i duže. Dugoročna nezaposlenost je nepovoljna iz nekoliko razloga: utiče na smanjenje ljudskog kapitala nezaposlenih, dovodi do zastarevanja njihovih znanja i veština, obeshrabruje nezaposlene da i dalje tragaju za poslom i istiskuje ih sa tržišta rada i sl. Zbog toga su u Strategiji dugoročno nezaposleni identifikovani kao jedna od teže zapošljivih kategorija čiji se položaj prati putem dva pokazatelja - učešća dugoročne nezaposlenosti i stope dugoročne nezaposlenosti²¹. Kao kvantitativni target kome treba težiti navedeno je učešće dugoročno nezaposlenih u ukupnoj nezaposlenosti od 50%.

Broj dugoročno nezaposlenih lica radnog uzrasta u Srbiji bio je relativno velik na početku perioda, a u trenutku svog maksimuma, u 2012. godini, premašio je iznos od pola miliona. Međutim, sa opštim oporavkom tržišta rada opadao je i broj lica koja tragaju za poslom duže od godinu dana, tako da ovih lica u 2019. ima tek nešto ispod 170.000. Nešto kasniji i ujedno mnogo umereniji pad zabeležen je u pogledu registrovane nezaposlenosti dugoročno nezaposlenih lica čije je osetnije smanjenje počelo tek nakon 2014. godine. Smanjenje anketnog broja dugoročno nezaposlenih ne samo da se odvijalo bržim tempom od smanjenja broja registrovano dugoročno nezaposlenih lica, već i znatno brže od smanjenja broja ukupno nezaposlenih lica. Prethodno je za rezultat imalo i pad učešća dugoročne nezaposlenosti u ukupnoj nezaposlenosti. Tako je ovo učešće najpre raslo do 2012. sa početnih 71,7% na 75,4%, da bi se nakon toga smanjilo na 50,3% u 2019. godini. U skladu sa prethodnim trendom, možemo konstatovati da bi bilo sasvim realistično očekivati ispunjenje planiranog cilja - da dugoročno nezaposleni ne čine većinu unutar kategorije nezaposlenih.

Iako ne postoje predviđeni kvantitativni i kvalitativni ciljevi, napredak je ostvaren i u pogledu stope dugoročne nezaposlenosti i učešća veoma dugo nezaposlenih lica (lica koja traže posao 2 godine i duže). Prvi pokazatelj je smanjen sa 14,3% u 2010. na 5,5% u 2019. godini, dok je drugi opao sa 53,4% u 2011. na 34,2% u završnoj godini.

Tabela 19 - Nezaposlena lica (15-64) prema dužini traženja posla, 2011-2019.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Registrovana nezaposlenost	466617	491153	512016	507074	484566	470474	428195	372259	332834
Nezaposlena lica (ARS)	667000	696100	651400	605700	549900	488300	432900	411000	334700
Dugoročno nezaposlena lica (12+ meseci)	481574	524859	476173	387042	328290	288585	227705	207555	168354
Udeo dugoročno nezaposlenih	72.2%	75.4%	73.1%	63.9%	59.7%	59.1%	52.6%	50.5%	50.3%

²¹ Učešće dugoročne nezaposlenosti predstavlja odnos dugoročno nezaposlenih i ukupnih nezaposlenih, dok stopa dugoročne nezaposlenosti predstavlja odnos dugoročno nezaposlenih i aktivnog stanovništva.

lica u ukupnoj nezaposlenosti									
Veoma dugo nezaposlena lica (24+ meseci)	356400	402800	350000	238600	210800	190000	155200	138700	114500
Udeo veoma dugo nezaposlenih lica u ukupnoj nezaposlenosti	53.4%	57.9%	53.7%	39.4%	38.3%	38.9%	35.9%	33.7%	34.2%
Aktivno stanovništvo (u hiljadama)	2829	2831	2839	3049	3020	3068	3081	3096	3068
Stopa dugoročne nezaposlenosti	17.0%	18.5%	16.8%	12.7%	10.9%	9.4%	7.4%	6.7%	5.5%

Izvor: Evrostat i NSZ za registrovanu nezaposlenost

b) Osobe sa invaliditetom

Iako broj nezaposlenih nije najadekvatnija mera ranjivosti osoba sa invaliditetom (OSI), Strategijom je ovaj parametar predviđen za praćenje njihovog položaja. Stoga bi prilikom narednih dugoročnih strateških dokumenata trebalo imati u vidu da se pored praćenja nezaposlenosti na evidenciji NSZ, komplementarno ili primarno posmatraju podaci o zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Radi se o relativno velikom pulu lica gde se, između ostalog, intenzivnim intervencijama omogućava stalno proširivanje kruga 'radno sposobnih' OSI. Kada je reč o registrovanoj nezaposlenosti osoba sa invaliditetom, ona je rasla nešto bržim tempom od nezaposlenosti svih lica prijavljenih na evidenciji. Rezultat toga je blagi rast učešća OSI u ukupnom broju nezaposlenih, za 0,7 procentnih poena u odnosu na početak perioda.

Na prvi pogled porast OSI na evidenciji može imati negativnu konotaciju. Međutim, ovo je zapravo pozitivan razvoj, s obzirom na to da je jedan od glavnih problema koji se vezuje za OSI upravo njihova aktivacija. To je direktna posledica usvajanja Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom ("Sl. glasnik RS", br. 36/2009 sa izmenama32/2013). Na osnovu Pravilnika o bližem načinu, troškovima i kriterijumima za procenu radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja ili održanja zaposlenja osoba sa invaliditetom ("Sl. glasnik RS", br. 97/2013), predviđeno je da se NSZ-u može uputiti zahtev za procenu radne sposobnosti o kojem potom odlučuje komisija i na osnovu kojeg se dobija status OSI uz privilegovan pristup posebno targetiranim merama APZ.

Tabela 20 - Registrovana nezaposlenost osoba sa invaliditetom

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ukupan broj lica na evidenciji	745187	761486	769546	741906	724096	700947	618827	552513	506865

OSI na evidenciji ²²	14148	15031	14509	14275	15931	15784	15434	14577	13385
Učešće u ukupnom broju lica	1.9%	2.0%	1.9%	1.9%	2.2%	2.3%	2.5%	2.6%	2.6%

Izvor: NSZ.

Dva kvalitativna cilja koja se odnose na osobe sa invaliditetom u potpunosti su ispunjena - povećano uključivanje ovih osoba u aktivne politike zapošljavanja i povećano zapošljavanje sa evidencije NSZ. Uključivanje OSI u sve mere aktivne politike tržišta rada, sa neznatnim izuzecima, zabeležilo je rastući trend. Tako je sa referentnih 2.264 lica iz Strategije (podatak se odnosi na 2009. godinu), broj OSI porastao na preko 10.000 u 2018, da bi se u poslednjoj godini smanjio na oko 9.500. Do porasta uključivanja OSI došlo je i ukoliko se posmatraju relativni izrazi, s obzirom na to da je učešće uključenih OSI u ukupnom broju lica uključenih u sve mere aktivne politike tržišta rada poraslo sa 5% na 7%.

Tabela 21 - Uključenost u mere APTR i zapošljavanje osoba sa invaliditetom

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nezaposlene OSI uključene u sve MAPZ	7376	7904	7256	7408	8731	9257	9751	11042	9620
Zaposleni OSI sa evidencije NSZ	2897	3683	3914	4147	4913	5860	6476	6573	6563

Izvor: NSZ

Pored povećanog uključivanja u sve mere, kod OSI zabeleženo je i natprosečno uključivanje u finansijske mere APZ, poput obrazovanja i obuka i mera direktnog kreiranja radnih mesta. Za razliku od ukupnog broja nezaposlenih lica čije se učešće u finansijskim merama kretalo od 3% do 6%, učešće OSI kretalo se od 16% do 26%. To nije neočekivano, s obzirom na to da se programi za nezaposlene osobe sa invaliditetom finansiraju iz posebnog budžetskog fonda koji se puni sredstvima koje plaćaju poslodavci koji se opredele da uplatom sredstava u ovaj fond ispune zakonsku obavezu zapošljavanja OSI (čime se detaljnije bavimo u nastavku). Iz istog fonda subvencioniraju se i održavanje postojeće zaposlenosti, novo zapošljavanje i poboljšanje uslova rada u preduzećima za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom.

U odnosu na početno stanje, znatno se povećalo i zapošljavanje OSI sa evidencije NSZ. U odnosu na referentnih 1.604 lica iz 2010. godine, u 2019. godini sa evidencije se zaposlilo više od 6.500 osoba sa invaliditetom. Ipak, taj broj je još uvek nizak posmatrano iz perspektive zapošljavanja ostalih lica sa evidencije. Zaposlene osobe sa invaliditetom činile su svega 1,6% od ukupno zaposlenih lica sa evidencije u 2011. godini. Pozitivno je što se ovo učešće blago povećalo i u 2019. godini iznosi 2,7%.

²² Treba napomenuti da se podatak o OSI na evidenciji ne odnosi na ukupan broj ovih osoba, već samo na one koji su aktivni, tj. spremni i sposobni za rad.

Tabela 22 - Broj uključenih lica u mere APZ prema vrsti mera

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Registrovana nezaposlenost	Ukupno	745187	761485	769545	741905	724094	700947	618826	552513	506865
	OSI	14148	15031	14509	14275	15931	15784	15434	14577	13385
Dodatno obrazovanje i obuke	Ukupno	25676	9549	6699	3658	8061	7659	6907	10221	9162
	OSI	477	143	564	744	464	492	367	702	547
Subvencije	Ukupno	16433	8381	8058	4179	7355	7714	8111	8760	9094
	OSI	1124	1018	1101	671	723	1013	949	1204	1323
Javni radovi	Ukupno	6455	6084	3171	1296	10884	7356	8061	7614	5296
	OSI	724	1331	1258	1295	1664	1868	2110	1852	1468

Izvor: NSZ

Osobe sa invaliditetom često su suočene sa diskriminacijom, uglavnom zbog ograničenog pristupa njihovim ustavnim i zakonskim pravima. Prema godišnjim izveštajima Poverenika za ravnopravnost²³, više od četvrtine ukupnog broja prigovora Poverenici za ravnopravnost vezanih za diskriminaciju odnose se na OSI. Glavni izazovi sa kojima se OSI suočavaju uključuju: pristup različitim javnim objektima, uslugama i informacijama; pristup zaposlenju i mogućnostima za razumno prilagođavanje uslova na radnim mestima, pristup obrazovanju i profesionalnoj obuci.

Pitanja finansiranja zapošljavanja OSI

Zapošljavanje osoba sa invaliditetom svrstano je među glavne ciljeve Strategije. Usvajanju Strategije prethodilo je donošenje Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom²⁴. Ovaj zakon uređuje podsticaje za zapošljavanje osoba sa invaliditetom radi stvaranja uslova za njihovo ravnopravno učešće na tržištu rada; procenu njihovih radnih sposobnosti; profesionalnu rehabilitaciju; obavezu zapošljavanja osoba sa invaliditetom; uslove za osnivanje i obavljanje delatnosti preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje OSI; i druge posebne oblike zapošljavanja i radnog angažovanja OSI, te druga pitanja od značaja za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje OSI. Zakon predviđa osnivanje posebnog Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja OSI iz kojeg se finansiraju posebne politike zapošljavanja OSI i to: profesionalna rehabilitacija, mere aktivne politike zapošljavanja i posebni oblici zapošljavanja i radnog angažovanja. Sredstva iz Fonda izdvajaju se za: 1) finansiranje zapošljavanja osoba sa invaliditetom kroz posebne oblike zapošljavanja i radnog angažovanja (Posebni oblici zapošljavanja za OSI) i 2) finansiranje programa koji se odnose na profesionalnu rehabilitaciju i mere aktivne politike zapošljavanja, koje se provode kroz Nacionalnu službu za zapošljavanje (Mere APZ za OSI). Tabele 23a i 23b prikazuju ukupna sredstava Bužetskog fonda za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom (Fond), njihovu namenu i trošenje u godinama realizacije Strategije.

U tabeli 23a prikazane su ukupne uplate u Fond po osnovu obaveze poslodavaca, kao i sredstva opredeljena Zakonom o budžetu namenjena podršci preduzećima za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje OSI kao i podsticanju zapošljavanja OSI putem NSZ. Iz ove tabele se može videti da je u

²³ <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/izvestaji/>

²⁴ Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 36/09 i 32/13)

posmatranom periodu došlo do značajnog povećanja uplaćenih sredstava na računu Poreske uprave po osnovu obaveze poslodavaca. Tako su u 2019. godini, u odnosu na 2011. godinu uplate poslodavaca više nego duplirane (217%). S druge strane opredeljena sredstva za Fond značajno su smanjena tokom prvih pet godina implementacije strategije, da bi u periodu od 2015. do 2019. ostala nepromenjena u iznosu od oko 1,25 milijardi dinara godišnje. Ovo je uslovalo da se inicijalni procenat opredeljenih sredstava koji u prvoj godini implementacije Strategije bio viši od 100%²⁵ smanji na ispod 30% u 2019. godini. Osim toga, posebno treba uočiti podatak o visini uplata po osnovu obaveze poslodavaca za 2014. godinu koja je bila i godina u kojoj je fond za mere APZ za OSI prepolovljen. Naime, upravo u toj godini uplate poslodavaca su značajno porasle, dostigavši po prvi put skoro 3,8 milijardi RSD, dok je Zakonom o budžetu za tu godinu opredeljeno 1,27 milijarde RSD. Na osnovu navedenog, nameće se pitanje zbog čega se insistira na obavezi poslodavaca da uplaćuju sredstva u Fond, ukoliko se ta sredstva ne usmeravaju na ono za šta su namenjena? Stoga, prilikom donošenja nove Strategije neophodno je preciznije analizirati potrebe i mogućnosti u domenu promocije zapošljavanja OSI, te obezbediti da se procenjena neophodna sredstva zaista i opredele za trošenje na ono za šta su namenjena, a to je podrška preduzećima za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje OSI, kao i podsticanje zapošljavanja OSI putem NSZ.

Tabela 23a: Budžetski fond za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom

Godina	Uplaćeni iznos sredstava na račun Poreske uprave po osnovu obaveze poslodavaca (mil RSD)	Budžetski fond za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja OSI (mil RSD)		
		Iznos opredeljen prema Zakonu o budžetu	Razlika	% opredeljenih sredstava
2011	1.99	2.12	0.14	106.80
2012	2.45	1.89	-0.56	77.05
2013	2.26	1.69	-0.57	74.78
2014	3.79	1.27	-2.52	33.50
2015	2.98	1.25	-1.73	41.93
2016	3.11	1.25	-1.86	40.17
2017	3.72	1.25	-2.47	33.59
2018	3.84	1.25	-2.59	32.52
2019	4.31	1.25	-3.06	29.03

Izvor: Poreska uprava i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja

Tabela 23b prikazuje planirani i realizovani iznos sredstava Budžetskog fonda za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja OSI. Planirani iznos je definisan Zakonom o budžetu za tekuću

²⁵ U 2011. godini može se uočiti pozitivna razlika između ukupno uplaćenih sredstava i opredeljenih za Fond u iznosu od oko 140 miliona dinara. Sredstva Fonda u ovoj godini opredeljena su na osnovu zajedničke procene Ministarstva finansija i MERR u okviru kojeg je funkcionisao Sektor za zapošljavanje. Pozitivna razlika između uplaćenih i opredeljenih sredstava bila je posledica prenetih uplata iz prethodne godine, kao i činjenice da je te godine osim privatnog sektora sredstva po osnovu obaveze zapošljavanja OSI obezbedio i javni sektor RS.

godinu. Sredstava koja se usmeravaju na račun MRZBSP namenjena su za podršku preduzećima za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje OSI. Drugi deo sredstava namenjen je za mere APZ za podsticanje zapošljavanja OSI i nalazi se na razdelu MRZBSP koje ih u skladu sa Programom rasporeda i korišćenja sredstava transferiše NSZ. Iz tabele se može videti da tokom perioda implementacije Strategije veći deo sredstava iz Fonda za zapošljavanje OSI usmeravan u posebne oblike zapošljavanja OSI, tj. zapošljavanje u preduzećima za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje OSI, a manji deo za mere aktivne politike zapošljavanja NSZ. Ovde treba primetiti i da se prema klasifikaciji politika tržišta rada Eurostata podrška održavanju postojeće zaposlenosti OSI u preduzećima sa posebnim statusom takođe, kao '*sheltered employment*' smatra merom aktivne politike tržišta rada.

Podaci ukazuju i na to da su u periodu sprovođenja Strategije kontinuirano smanjivana sredstava Fonda, sa inicijalnih 2,12 milijardi na 1,25 milijarde koliko iznose planirana sredstva tokom poslednjih pet godina, nezavisno od procenjenih potreba.

Istovremeno, mada se uočava visok procenat realizacije sredstava namenjenih podršci preduzećima za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje OSI, te nešto niži procenat realizacije sredstava namenjenih podsticanju zapošljavanja OSI putem NSZ, potrebe za finansijskim sredstvima po oba osnova su stalno rasle. Posebno kada je reč o podršci preduzećima za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje OSI, dok su raspoloživa sredstva u nominalnim izrazima stagnirala, kao uglavnom i broj zaposlenih koje je potrebno podržati, nominalne zarade i svi ostali troškovi poslovanja su relativno brzo rasli, što je smanjivalo efektivnu podršku ovim preduzećima i u poslednjim godinama svelo je isključivo na učešće u operativnim troškovima. S obzirom na to da nije došlo do poboljšanja njihovog tržišnog položaja koje bi to kompenzovalo, ovaj trend počinje da ugrožava održivost nekih preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje OSI.

Tabela 23b: Realizacija sredstava Budžetskog fonda za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja OSI

Godina	Budžetski fond za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja OSI (mil RSD)			Podrška preduzećima za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje OSI (mil RSD)			Podsticanje zapošljavanja OSI putem NSZ (mil RSD)		
	Plan	Realizacija	% realizacije	Plan	Realizacija	% realizacije	Plan	Realizacija	% realizacije
2011	2.12	1.28	60	1.32	925	70	800	356	45
2012	1.89	1.48	78	1.15	781	68	750	697	93
2013	1.69	1.18	69	995	772	78	700	405	58
2014	1.27	0.96	76	751	721	96	519	243	47
2015	1.25	1.07	86	750	749	100	500	323	65
2016	1.25	1.05	84	700	639	91	550	411	74
2017	1.25	1.17	94	700	696	99	550	476	86
2018	1.25	1.15	92	700	700	100	550	452	82
2019	1.25	1.14	91	700	700	100	550	444	81

Izvor: Nacionalna služba za zapošljavanje i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja

Navedeno pak ukazuje na to da se sredstava uplaćena po osnovu obaveze o zapošljavanju OSI ne koriste u potpunosti za ono za šta su namenjena, te se time dovodi u pitanje svrishodnost ovakve politike. Treba takođe imati u vidu da je dizajn postojeće obaveze poslodavaca implicitno regresivan, jer oni uplaćuju u budžet polovinu prosečne bruto zarade u zemlji za svako radno mesto koje je predviđeno da bude popunjeno osobom sa invaliditetom ako to nije slučaj. Ovo znači da su srazmerno više opterećeni poslodavci koji zapošljavaju slabije plaćenu radnu snagu. Stoga je potrebno preispitati i 'poreska' pravila vezana za obavezu zapošljavanja OSI, ne narušavajući nužno princip prihodne neutralnosti.

S tim u vezi, na rashodnoj strani potrebna je temeljna analiza stvarnih dugoročnih potreba Budžetskog fonda za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja OSI. Ukoliko su te potrebe na nivou sadašnjih prihoda Fonda, onda je glavni prioritet da se utvrde postojeći programi koji su nedovoljno finansirani i da se eventualno kreiraju novi koji bi omogućili ekspanziju portfolija aktivnih mera usmerenih prema OSI u okviru Fonda. Na osnovu ograničenih uporednih uvida (npr. prihod odgovarajućeg fonda u Crnoj Gori je samo tri puta manji od njegovog ukupnog prihoda u Srbiji), može se reći da sadašnji prihodi Fonda nisu preveliki. Ukoliko su potrebe, koje su zasigurno od sada raspoloživih sredstava, ipak manje od sadašnjih ukupnih prihoda Fonda, onda ima smisla razmotriti izvesno smanjivanje obaveza poslodavaca po ovom osnovu.

Podaci koji se odnose na priliv sredstava na račun Poreske uprave po osnovu obaveze poslodavaca za prethodni period nisu bili obuhvaćeni u godišnjim izveštajima MRZBSP i NSZ. Međutim, upravo radi transparentnijeg trošenja sredstava Fonda koji se finansira iz uplata poslodavaca po osnovu obaveze zapošljavanja OSI²⁶, te činjenice da treba naći način da se poslodavcima omogući uvid u namenu uplaćenih sredstava, neophodno je promeniti način izveštavanja u narednom periodu.

Zakonom je predviđeno osnivanje preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom kao poseban oblik zapošljavanja i radnog angažovanja osoba sa invaliditetom koje će obavljati pravna lica koja osnuje Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, privredno društvo, udruženje osoba sa invaliditetom ili drugo pravno ili fizičko lice, u cilju otvaranja novih radnih mesta i zapošljavanja osoba sa invaliditetom. Ukupan broj preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju se 2011. godine se smanjivao sa 59, koliko ih je bilo pre primene Zakona, na 43 koliko ih je bilo 2016. godine. Međutim, u narednim godinama osnovana su nova preduzeća koja godišnje zapošljavaju oko 1.700 radnika, od čega je više od dve trećine pripadnika OSI. U 2017. godini, bilo je 51 preduzeće za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje OSI koja su podnela zahtev za subvencije iz Fonda u iznosu od 695.936.913,99 RSD, a koja su zapošljavala 1.881 radnika, od kojih 1.261 osobu sa invaliditetom. S druge strane, trend rasta broja preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje OSI nastavljen je u narednim godinama, tako da je u 2019. godini bilo 57 preduzeća. Ipak, ukupan broj zaposlenih u njima je smanjen, te su ona zapošljavala 1668 zaposlenih, od čega 1131 OSI²⁷. Ovaj podatak, kada se ukrsti sa podacima prikazanim u Tabeli 23b ukazuje na potrebu daljeg pružanja podrške preduzećima za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje OSI, obezbeđivanjem dodatnih sredstava za zapošljavanje OSI u ovim preduzećima i njihove operativne aktivnosti, jer je iznos od oko 700 miliona dinara koliko se sada opredeljuje nedovoljan da bi se obezbedilo širenje aktivnosti, pa i normalno poslovanje u ovim preduzećima. Premda se direktne subvencije zarada isplaćuju u skladu sa pravima poslodavaca iz člana 40 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju OSI, ostali oblici subvencija za koje prema članu 41 Zakona postoji mogućnost, ali ne i obaveza, npr. za poboljšanje

²⁶ Način finansiranja Fonda definisan je Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju OSI.

²⁷ Godišnji plan inspeksijskog nadzora za 2020. Godinu sektora za zaštitu osoba sa invaliditetom, dostupno na <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/predlozi-i-nacrti/sektor-za-zastitu-osoba-sa-invaliditetom/profesionalna-rehabilitacija>

uslova rada, unapređenje proizvodnih programa, uvođenje standarda, poboljšanje kvaliteta proizvoda i pruženih usluga, prilagođavanje radnih mesta itd. dramatično se smanjuju jer ukupan iznos subvencija ostaje na istom nivou. Zbog ovog smanjivanja ukupnih subvencija po zaposlenom može doći u pitanje čak i funkcionisanje postojećih preduzeća, posebno u javnoj svojini.

Pored zapošljavanja OSI u preduzećima za profesionalnu rehabilitaciju, Zakonom i Strategijom je predviđeno i njihovo zapošljavanje u socijalnim preduzećima. Međutim, iako socijalno preduzetništvo nije nepoznato lokalnim poslodavcima, te jedan broj njih posluje po modelu socijalnih preduzeća, još uvek nije ustanovljen adekvatan regulatorni okvir kojim bi se regulisalo osnivanje i rad socijalnih preduzeća. Zbog toga treba više insistirati na promociji socijalnog preduzetništva i razvoju regulatornog okvira i u narednom strateškom dokumentu u delu koji se tiče zapošljavanja OSI.

c) Romi

Slično osobama sa invaliditetom, registrovana nezaposlenost Roma nije najprecizniji pokazatelj njihove ranjivosti. Ipak ona je jedan od indikatora za koje je u okviru Strategije, pre svega iz praktičnih razloga (lakoće praćenja i raspoloživosti podataka) predviđen monitoring. Registrovana nezaposlenost Roma imala je trend umerenog rasta tokom godina, čime je sa oko 22.000 u 2013. porasla na oko 26.000 lica na kraju 2019. godine. Na osnovu tabele ispod vidljivo je da nezaposlenost Roma nije pratila trend ukupne nezaposlenosti koja je počela da opada već od 2013. Kao posledica divergentnih trendova u drugoj polovini referentnog perioda učešće nezaposlenih Roma u ukupnom broju nezaposlenih lica na evidenciji NSZ gotovo da se udvostručilo tokom sedmogodišnjeg perioda. Treba naglasiti da povećanje nezaposlenosti Roma ne mora nužno imati negativnu konotaciju. U proteklom periodu NSZ je sprovodila aktivnosti usmerene ka aktivaciji i prijavljivanju Roma na evidenciju NSZ. Zapravo, povećano zapošljavanje ranjive grupe može da dovede do rasta nezaposlenosti jer se povećavaju šanse za zaposlenje. U nastavku analize će se to i pokazati.

Tabela 24 - Registrovana nezaposlenost Roma

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ukupan broj lica na evidenciji	745187	761486	769546	741906	724096	700947	618827	552513	506865
Nezaposleni Romi na evidenciji	19398	20452	22102	21791	22930	25126	26537	26099	25918
Učešće u ukupnom broju lica sa evidencije	2.6%	2.7%	2.9%	2.8%	3.1%	3.5%	3.8%	4.2%	4.7%

Izvor: Izveštaji o NAPZ i Izveštaji o radu NSZ

Ipak, pozitivno je to što je zajedno sa rastom broja registrovanih nezaposlenih Roma rasla i njihova uključenost u mere APZ - kako u apsolutnom, tako i u relativnom pogledu. Sa, iz Strategije referentnih, 1.536 lica (podatak se odnosi na 2009. godinu), broj uključenih Roma u mere APZ porastao je na preko 6.600 u 2019. godini, što je ujedno i bio prvi kvalitativni cilj definisan za romsku populaciju. Kao što je napomenuto, do porasta je došlo i u relativnim izrazima, pošto je učešće uključenih Roma u ukupnom broju lica uključenih u sve mera aktivne politike zapošljavanja poraslo sa 2% u 2011. na 5% u 2019.

godini. Kao posebno dobar rezultat treba istaći povećano uključivanje Roma u finansijske mere. Ovim se targetiranje Roma umnogome popravilo u odnosu na početak perioda kada su Romi činili tek oko 2% svih lica uključenih u finansijske mere, dok njihovo učešće u 2019. godini iznosi oko 8%.

Romi čine oko polovine svih učesnika u programima opismenjavanja odraslih i sa njima povezanim programima stručnog osposobljavanja. Ovi programi funkcionalnog obrazovanja odraslih, koji su tokom dobrog dela primene Strategije bili poznatiji pod neformalnim nazivom 'Druga šansa', ostvarivani su kroz saradnju NSZ i Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja sa ciljem da obezbede funkcionalno osnovno obrazovanje odraslih u okviru trogodišnjeg ciklusa. Ukupan broj svih učesnika u programu u 2017/2018 godini bio je oko 1300 lica.

Drugi kvalitativni cilj odnosio se na povećanje broja Roma koji su se u toku godine zaposlili sa evidencije NSZ, a kojih je u referentnoj 2010. bilo 779. Možemo konstatovati da je i ovaj cilj ispunjen, s obzirom na to da broj zaposlenih Roma sa evidencije NSZ u 2019. iznosio preko 5.000, što je znatno iznad početne vrednosti. Udeo zaposlenih Roma u ukupnom broju zaposlenih lica sa evidencije NSZ takođe je rastao tokom vremena.

Tabela 25 - Uključenost u mere APZ i zapošljavanje Roma

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Broj nezaposlenih Roma uključenih u sve MAPZ	3625	3918	3433	4043	5015	4918	5691	6527	6713
Broj nezaposlenih Roma uključenih u finansijske MAPZ	1023	1439	1167	966	1438	1320	1783	1962	1935
Učešće	2.1%	6.0%	6.5%	10.6%	5.5%	5.8%	7.7%	7.4%	8.2%
Zaposleni Romi sa evidencije NSZ	1036	1474	1656	1592	1994	2866	4150	5285	5389

Izvor: NSZ

Premda je za temeljno unapređenje izuzetno teškog socio-ekonomskog položaja Roma potrebno daleko više od mera APZ, na osnovu raspoloživih podataka može se reći da je u ovom domenu sa ograničenim resursima postignut značajan napredak tokom primene Strategije.

d) Ruralno stanovništvo

Iako je Strategijom predviđeno praćenje pokazatelja za urbano i ruralno stanovništvo, u okviru paketa metodoloških promena ARS, promenjene su i ove dve kategorije, pa se tako od 2013. godine objavljuju podaci za gradska i ostala naselja. Za razliku od suštinskih metodoloških promena, ovde je ipak prevashodno reč samo o kozmetičkim promenama, odnosno promeni naziva.

I pored tehnički relativno boljih pokazatelja ruralnog stanovništva u odnosu na urbano, Strategija posebno predviđa poboljšanje indikatora tržišta rada ruralnog stanovništva. U okviru nje preciznije su definisana dva kvalitativna cilja - povećanje stope aktivnosti i stope zaposlenosti ruralnog stanovništva. Navedena dva pokazatelja tržišta rada ujedno su i pokazatelji po kojima je ruralno stanovništvo

najmanje prednjačilo u odnosu na urbano na početku perioda. Formalno posmatrano, oba cilja jesu ostvarena, pošto je stopa aktivnosti stanovništva naseljenog u ruralnim (ostalim) naseljima porasla sa referentnih 60,4% u 2010. na 68,7% u 2019. godini, dok se stopa zaposlenosti povećala sa 49,7% na 62,1% na kraju perioda.

Međutim, pozicija ruralnog stanovništva značajno se pogoršala ukoliko se u obzir uzmu relativni izrazi. Do pogoršanja je došlo upravo u slučaju dva indikatora tržišta rada za koje je Strategija definisala kvalitativne ciljeve. Prednost koju je ruralna populacija imala na početku perioda u stopi aktivnosti i stopi zaposlenosti, istopila se u ovoj deceniji. Prethodno se očitava iz smanjenja vrednosti racia stope aktivnosti (zaposlenosti) ruralnog i urbanog stanovništva, koja je u 2011. iznosila 1,04 (1,08), a u 2019. 1,01 (1,04). Sa druge strane ruralno stanovništvo poboljšalo je svoj relativni položaj tokom vremena jedino u pogledu indikatora čije unapređenje nije identifikovano kao imperativ u okviru Strategije. O tome svedoči porast vrednosti količnika stope nezaposlenosti urbanog i ruralnog stanovništva sa 1,14 u 2011. godini na 1,24 na kraju perioda.

Bitno je naglasiti da Strategija nije predvidela finije instrumente za praćenje kvaliteta zaposlenosti ruralnog, odnosno ne-urbanog stanovništva. Ovo bi se u sledećoj Strategiji moglo obezbediti zahtevom da se prate i strukture zaposlenosti urbanog i ne-urbanog stanovništva. Cilj bi trebalo da bude konvergencija, odnosno smanjivanje razlika u ovim strukturama, posebno kada je reč o odnosu zaposlenosti za platu i ranjive zaposlenosti, kao i strukturi zaposlenosti prema sektorima. Dodatno, od 2018. je sa usvajanjem rezidencijalnog principa praćenja zarada moguće pratiti i registrovanu zaposlenost i prosečne plate prema opštinskoj lokaciji, kao dobroj aproksimaciji tipa naselja.

Tabela 26 - Osnovni pokazatelji tržišta (15-64) rada prema tipu naselja, 2011-2019

		Apsolutni brojevi									
		2011	2012	2013	2014	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ukupno	Urbano	2766	2763	2794	2815	2937	2870	2855	2780	2753	2735
	Ruralno	2010	1968	1837	1804	1886	1883	1822	1838	1813	1769
Aktivno	Urbano	1618	1643	1702	1723	1849	1832	1860	1843	1866	1853
	Ruralno	1219	1198	1151	1131	1205	1190	1208	1238	1230	1215
Zaposleni	Urbano	1215	1200	1276	1357	1458	1471	1527	1563	1601	1634
	Ruralno	952	942	922	935	988	1000	1053	1085	1084	1099
Nezaposleni	Urbano	403	443	426	366	391	361	333	280	265	219
	Ruralno	267	255	229	197	217	190	156	153	146	116
		Stope (u %)									
Stopa aktivnosti	Urbano	58.5	59.5	60.9	61.2	62.9	63.8	65.1	66.3	67.8	67.8
	Ruralno	60.7	60.9	62.7	62.7	63.9	63.2	66.3	67.3	67.9	68.7
Stopa zaposlenosti	Urbano	43.9	43.4	45.7	48.2	49.6	51.2	53.5	56.2	58.2	59.8
	Ruralno	47.4	47.9	50.2	51.8	52.4	53.1	57.8	59.0	59.8	62.1
	Urbano	24.9	27.0	25.0	21.2	21.1	19.7	17.9	15.2	14.2	11.8

Stopa nezaposlenosti	Ruralno	21.9	21.3	19.9	17.4	18.0	15.9	12.9	12.3	11.9	9.5
----------------------	---------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	-----

* Od 2013. godine stanovništvo se deli na gradsko i ostalo

Izvor: ARS, RZS.

e) Interno raseljena lica i izbeglice

Sve do 2013. godine evidencija o izbeglim i interno raseljenim licima bila je jedinstvena, da bi se potom ove dve kategorije stanovništva razdvojile. S obzirom na to da Strategija podrazumeva objedinjeno posmatranje ovih grupa, u nastavku ćemo ih tako i posmatrati. Da bi se stekla slika o zastupljenosti dve podgrupe, napomenućemo samo da se odnos ovih lica na evidenciji kretao oko 10:1 u korist interno raseljenih lica. Registrovana nezaposlenost izbeglih i interno raseljenih lica (IRI) pratila je trend registrovane nezaposlenosti ukupnog stanovništva, što je uticalo da učešće izbeglih i IRI u registrovanoj nezaposlenosti stagnira tokom vremena na okvirnih 1%. U godinama za koje su podaci dostupni, maksimalan broj prijavljenih lica na evidenciju iznosio je oko 8.000 u 2011, dok je minimum zabeležen u 2019. kada je nezaposlenih bilo oko 4.700. Treba napomenuti da je smanjenje delimično uslovljeno i rešavanjem statusa ovih lica u proteklom periodu, tako što je određeni broj primio državljanstvo Republike Srbije.

Kvalitativni ciljevi odnosili su se na povećanje uključivanja izbeglih i interno raseljenih lica u mere APZ i povećanje zapošljavanja ovih lica sa evidencije NSZ. Ispunjenost oba cilja može se oceniti pozitivno. Prvo, u svim godinama za koje su dostupni podaci o broju lica iz posmatrane grupe uključenih u mere APZ, njihov broj bio je veći od 315, što je referentni podatak iz 2009. koji je naveden u Strategiji. Drugo, broj zaposlenih izbeglih i interno raseljenih lica sa evidencije u 2015. godini iznosio je 1.659, što je takođe više od referentnih 1.362 iz 2010. godine.

f) Korisnici novčane socijalne pomoći

Na samom početku treba istaći otežavajuću okolnost u vezi sa ciljevima koji su u okviru Strategije definisani za lica koja primaju novčanu socijalnu pomoć. Radi se o tome da je za ova lica eksplicitno predviđeno povećanje uključivanja u mere APZ i povećanje zapošljavanja sa evidencije NSZ, a da pritom nisu navedene referentne vrednosti. Opredelili smo se da posmatramo ispunjenje ciljeva u odnosu na prvu godinu za koju su raspoloživi podaci, a to je za uključenost u sve MAPZ 2011, dok je za zapošljavanje korisnika NSP sa evidencije to tek 2015. godina..

U skladu sa tim možemo da zaključimo da se broj korisnika NSP zaposlenih sa evidencije NSZ više nego udvostručio između 2015. i 2018. godine. Dupliralo se i njihovo učešće u ukupnom broju lica koja su se u toku godine zaposlila sa evidencije NSZ (sa 2,5% na 5%), što sugerise da je prvi cilj u potpunosti ostvaren. Iako je u 2019. zabeležen znatan pad zapošljavanja korisnika NSP sa evidencije, taj broj je još uvek viši od referentnih 6.000.

Što se tiče drugog cilja, možemo da zaključimo da se i broj uključenih korisnika NSP u sve mere APZ takođe višestruko povećao. Do povećanja je došlo kako u apsolutnom (sa 5.425 na 10.570), tako i u relativnom smislu (sa 4% na 8,%), te možemo da konstatujemo da je i drugi cilj ispunjen. Iako je učešće korisnika NSP u finansijskim merama veće u 2019. nego u 2011. godini, njegova trajektorija imala je

oblik obrnutog slova „U“. Uključenost korisnika NSP smanjuje se po ovom obrascu od 2014. godine, kada je iznosila maksimalnih 13%.

Sa negativne strane možemo istaći da je, iako znatno smanjen tokom vremena, jaz između učešća korisnika NSP u ukupnom broju nezaposlenih (11,3%) i učešća korisnika NSP u ukupnom broju nezaposlenih koji su uključeni u sve mere APZ (8%) i dalje prisutan. Da bi se moglo reći da je neka ranjiva grupa tretirana sa dovoljno pažnje od strane aktivne politike tržišta rada njeno učešće u merama APZ trebalo bi da bude barem onoliko koliko je njeno učešće u registrovanoj nezaposlenosti.

Tabela 27 - Registrovana nezaposlenost, uključenost u mere APTZ i zapošljavanje korisnika NSP

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Broj korisnika NSP na evidenciji	27084	37104	45600	54031	63991	64848	67821	63307	57083
Učešće u odnosu na ukupno	4%	5%	6%	7%	9%	9%	11%	11%	11%
Broj nezaposlenih korisnika NSP uključenih u sve MAPZ	5425	7678	7616	9373	12404	12377	12156	12403	10750
Učešće u odnosu na ukupno	4%	5%	6%	8%	8%	8%	8%	8%	8%
Ukupan broj korisnika NSP uključenih u finansijske MAPZ	1035	1469	1352	1206	2254	1914	2150	2123	1666
Učešće u odnosu na ukupno	2%	6%	8%	13%	9%	8%	9%	8%	7%
Ukupan broj zaposlenih korisnika NSP sa evidencije NSZ					6069	26071	19250	13089	7856
Učešće u odnosu na ukupno					2%	10%	7%	5%	3%

Izvor: NSZ

g) Lica bez kvalifikacija i sa niskim nivoom kvalifikacija

U lica bez kvalifikacija i sa niskim nivoom kvalifikacija spadaju osobe koje imaju nepotpunu osnovnu školu i one koje imaju završeno osnovno obrazovanje, kao i osobe sa niskim kvalifikacijama (polukvalifikovani pre donošenja Zakona o NOKS). Jasno je da se radi o licima sa ograničenim skupom znanja i veština koja upravo zbog toga mogu imati poteškoće na tržištu rada. Problemi sa uključenosti na tržište rada koje ova lica imaju uočeni su u okviru godišnjih NAPZ, te se za njih donosi odgovarajući paket mera sa namerom da im se unapredi položaj.

Tabela 28 - Registrovana nezaposlenost, uključenost u mere APZ i zapošljavanje lica NK i PK

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Broj lica NK i PK na evidenciji	244751	244979	245405	233428	227318	222585	204707	184618	170637
Učešće u odnosu na ukupno	33%	32%	32%	31%	31%	32%	33%	33%	34%

Ukupan broj lica NK i PK uključenih u finansijske MAPZ	7709	6857	5371	3374	6727	5542	7195	7513	6209
Učešće u odnosu na ukupno	16%	29%	30%	37%	26%	24%	31%	28%	26%
Ukupan broj zaposlenih lica NK i PK	30623	33127	34579	36862	41468	44301	48659	51168	46443
Učešće u odnosu na ukupno	17%	16%	16%	16%	17%	17%	18%	20%	19%

Izvor: NSZ

I pored ekspanzije srednjeg i posebno visokog obrazovanja u proteklim godinama, na evidenciji se i dalje nalazi relativno mnogo ljudi koji nemaju završeno trogodišnje ili četvorogodišnje srednje obrazovanje. Učešće lica bez kvalifikacija i sa niskim nivoom kvalifikacija u ukupnoj nezaposlenosti bilo je relativno stabilno tokom vremena - najpre se neznatno smanjivalo sve do 2015. godine, nakon čega je u porastu i trenutno je za 1 procentni poen veće nego na početku perioda.

Za razliku od većine ranjivih grupa, Strategijom nisu eksplicitno predviđeni kvantitativni ciljevi za ovu kategoriju nezaposlenih lica. Stoga je moguće pratiti isključivo promenu položaja tokom vremena bez pozivanja na polazne i ciljane vrednosti. S tim u vezi može se reći da je učešće lica bez kvalifikacija i sa niskim nivoom kvalifikacija značajno variralo tokom posmatranog perioda. Usvajanje paketa mera za ova lica doprinelo je da njihovo učešće u finansijskim merama poraste na 37%, ali je ono na kraju perioda opet opalo na 26% što je i dalje za 10 procentnih poena više od nivoa iz 2011. godine. Dok se porast učešća definiše kao korak u pravom smeru, niže učešće ovih osoba u finansijskim merama u odnosu na učešće u registrovanoj nezaposlenosti koje je zabeleženo u svim godinama sem 2014, ukazuje da targetiranje ove grupe nije bilo dovoljno intenzivno u proteklom periodu.

Učešće nezaposlenih iz ove kategorije u finansijskim merama takođe je značajno variralo tokom vremena. U 2011. godini 43% od svih lica bez kvalifikacija i sa niskim nivoom kvalifikacija bilo je uključeno u programe subvencija, da bi taj procenat u 2019. pao na 30%. Program sticanje praktičnih znanja doprineo je da najveći rast učešća zabeleži programska grupa dodatno obrazovanje i obuke (sa 26% u 2011. na 34% u 2019.), dok se učešće ovih lica u javnim radovima blago povećalo sa 31% na 36%.

Tokom vremena je značajno povećano i zapošljavanje navedenih lica sa evidencije NSZ. Apsolutni rast od oko 16.000 lica i relativni rast od 2 procentna poena ukazuje da se položaj lica bez kvalifikacija i sa niskim nivoom kvalifikacija popravio i sa ovog aspekta u odnosu na početak perioda.

h) Viškovi zaposlenih

Zaposleni čiji je poslodavac utvrdio da je zbog tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena došlo do prestanka potrebe za njihovim daljim angažovanjem smatraju se viškovima zaposlenih. U cilju prevencija nezaposlenosti i rešavanje viška zaposlenih, radi podsticanja zapošljavanja ove kategorije teže zapošljivih lica koji imaju prioritet za uključivanje u mere APZ, od 2013. godine sprovodi se paket usluga za viškove zaposlenih. Pored prevencije nezaposlenosti ovaj paket ima za cilj i da spreči zastarevanje kompetencija koje su od značaja za konkurentno istupanje na tržištu rada i onemogućiti pojavu dugoročne nezaposlenosti.

Tabela 29 - Registrovana nezaposlenost, uključenost u mere APZ viškova zaposlenih

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Broj viškova zaposlenih na evidenciji	39808	34493	28980	22757	57465	53882	47006	40940	37415
Učešće u odnosu na ukupno	5%	5%	4%	3%	8%	8%	8%	7%	7%
Ukupan broj viškova zaposlenih uključenih u finansijske MAPZ	3153	1487	1278	743	1687	1657	1942	2034	1991
Učešće u odnosu na ukupno	6%	6%	7%	8%	6%	7%	8%	8%	8%

Izvor: NSZ

Slično licima bez kvalifikacija i sa niskim nivoom kvalifikacija, ni za viškove zaposlenih nisu eksplicitno predviđene početne i krajnje vrednosti, tako da se može pratiti isključivo promena njihovog položaja tokom vremena. Broj viškova zaposlenih prijavljenih na evidenciji opadao je sve do 2014. godine, da bi se u narednoj godini više nego udvostručio dostigavši nivo od oko 57.500. Značajan skok u 2015. godini može se dovesti u vezu sa Odlukom Vlade o utvrđivanju Programa za rešavanje viška zaposlenih u postupku privatizacije. Radnicima u preduzećima koja se nalaze u postupku privatizacije ovaj Program omogućio je da se dobrovoljno opredele za jednu od tri opcije otpremnine, u skladu sa svojim preferencijama. Da je uvođenje dobrovoljnih otpremnina odigralo ključnu ulogu u porastu broja nezaposlenih viškova zaposlenih svedoči i podatak o utrošenim sredstvima iz Tranzicionog fonda koja su 2014. iznosila oko 3,3 milijarde da bi u 2015. bila veća od 11 milijardi. Nakon ovog naglog porasta, izazvanog prvim talasom dobrovoljnog opredeljivanja za otpremnine, usledio je opadajući trend koji je i dalje prisutan. Ipak učešće viškova zaposlenih u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti je za 2 procentna poena više na kraju u odnosu na početak perioda.

Uključenost viškova zaposlenih u finansijske mere APZ bilo je relativno stabilno tokom vremena. I pored pada apsolutnog broja učesnika finansijskih mera APZ iz redova viška zaposlenih, njihovo relativno učešće neznatno je povećano sa 6% na 8%. Sama struktura viška zaposlenih koji su učestvovali u finansijskim merama ostala je takođe relativno nepromenjena u desetogodišnjem periodu. Ova lica su i u 2011. i u 2019. godini prevashodno uključivana u programsku grupu subvencija (62% naspram 67%), zatim slede programi dodatnog obrazovanja i obuke (31% naspram 25%), dok je značaj javnih radova za ovu grupu bio i ostao marginalan (7% naspram 8%).

Na osnovu ranije definisanog indikatora - odnos učešća u mere APZ i učešća u ukupnoj nezaposlenosti, može se zaključiti da je intenzitet targetiranja viškova zaposlenih bio umereno dobar iz razloga što je prvo učešće uglavnom bilo veće ili jednako od potonjeg.

Inače, potrebno je napomenuti da je izmenama Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti licima koja su deklarisana kao viškovi zaposlenih od 2015. godine koja su dobila otpremninu u iznosu višem od zakonskog minimuma – tzv. stimulativnu otpremninu - otežavno sticanje prava na naknadu za nezaposlenost. Ova izmena je sa stanovišta sprovođenja programa fiskalne konsolidacije bila smatrana toliko važnom da je hitna procedura usvajanja zakonskih izmena u Skupštini pravdana potrebom njenog usvajanja. Prema prethodnoj regulativi, svako ko je dobio otpremninu iznad zakonskog minimuma sticao je pravo na naknadu za nezaposlenost odmah posle prvog narednog zaposlenja (pošto takvo lice nije iskoristilo doprinose za nezaposlenost uplaćivane u njegovo ime). Ovo pravilo su neka lica zloupotrebljavala da se lažno zaposle samo na nekoliko dana, a da se zatim prijave Nacionalnoj službi za zapošljavanje tražeći naknadu za nezaposlene. Osmišljen je amandman da bi se

to sprečilo, tako što sada nezaposleno lice koje je primilo stimulativnu otpremninu stiže ponovo pravo na naknadu tek pošto provede punu godinu dana na novom radnom mestu.

Fiskalna konsolidacija i potreba da se spreči zasigurno manji broj zloupotreba dobile su apsolutnu prednost nad činjenicom da je najveći broj viškova zaposlenih, posebno na kraju tranzicije, pripadao višestruko ranjivim grupama – to su obično stariji radnici, sa često zastarelim kvalifikacijama i znanjima za kojima postoji mala tražnja na današnjem tržištu rada. Dodatno, oni su suočeni sa statističkom diskriminacijom čak i kada su im objektivne radne performanse natprosečne. Na drugoj strani, najranjiviji među ovim radnicima mogu se smatrati praktično nezapošljivim i upravo su oni bili najviše pogođeni ovom merom.

3.6. Finansijski izdaci za mere aktivne politike zapošljavanja

Pored kvalitetnog dizajna i adekvatnog targetiranja učinkovitost aktivne politike tržišta rada u velikoj meri zavisi od finansijskog okvira koji joj stoji na raspolaganju. Kako svaka od mera sa sobom povlači određeni fiksni trošak sprovođenja, kritična masa u vidu novčanih sredstava predstavlja potreban uslov da bi do njihovog sprovođenja uopšte i došlo. Kombinacijom dovoljnih novčanih sredstava i dva prethodno navedena kriterijuma stiže se i dovoljan uslov za učinkovitu aktivnu politiku tržišta rada. Stoga je prvi korak izdvojiti dovoljan iznos finansijskih sredstava za ove namene. O tome se mislilo i prilikom formulisanja Strategije prilikom čega je povećanje izdvajanja za mere APZ istaknuto kao jedan od prioritarnih ciljeva. Sa referentnih 3,4 milijarde dinara, ili oko 0,1% BDP-a, planiran je rast finansijskih sredstava najpre na 0,4% BDP-a do 2013, a zatim i na 0,5% do kraja perioda. U narednoj tabeli prikazani su izdaci po godinama u apsolutnom iznosu i kao procenat BDP-a.

Tabela 30 - Utrošena sredstva za mere aktivne politike tržišta rada (u milionima dinara), 2011-2019.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Izdaci za mere aktivne politike zapošljavanja	3436	3266	1172	497	1896	2424	2368	2795	3151
Mere za OSI iz Budžetskog fonda	356	697	405	243	323	411	476	452	444
Od čega:									
a) mere i aktivnosti profesionalne rehabilitacije	14	18	27	27	24	17	31	24	45
b) podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom	336	663	361	210	292	385	436	413	375
c) podrška osobama sa invaliditetom koje se zapošljavaju pod posebnim uslovima	7	16	17	7	7	9	9	15	24

LAPZ od strane jedinica lokalne samouprave**	244	392	371	483	654	756	792	836	817
Učešće ukupnih izdataka	0.11 %	0.11%	0.04 %	0.03 %	0.07 %	0.08%	0.07 %	0.07 %	0.07 %*

* Procena BDP-a od strane Ministarstva finansija

** Prikazana su ukupna sredstva , kroz sufinansiranje LAP (deo koji finansira JLS) i kroz tehničku pomoć (kada LAPZ finansira samo JLS)

Izvor: Izveštaj o realizaciji NAPZ; RZS; Ministarstvo finansija

Sasvim je očigledno da projektovane vrednosti nisu dostignute i da samim tim ovaj cilj, ili kako smo ga nazvali, potreban uslov učinkovite APZ, nije ispunjen. Tokom implementacije Strategije izdavanja za APZ gotovo da nisu prelazila 0,1% BDP-a. Posebno nepovoljna situacija bila je u 2013. i 2014. godini kada su izdvajanja bila više od 10 puta manja od planiranih. Gotovo paradoksalno u 2014. godini skoro da je više novca za mere APZ bilo izdvojeno iz budžeta jedinica lokalnih samouprava, nego iz državnog budžeta. O finansijskim poteškoćama govori i Izveštaj o realizaciji NAPZ za 2013. godinu u kojem se navodi da je za ove namene u 2013. planirano 3,4 milijarde dinara, ali da su rebalansom budžeta sredstva smanjena na 1,18 milijardi. U istom izveštaju ocenjuje se da je upravo ovo uticalo na nemogućnost realizacije prvobitno planiranih programa i mera aktivne politike zapošljavanja, na smanjenje broja lica uključenih u mere aktivne politike zapošljavanja i nemogućnost sufinansiranja lokalnih akcionih planova zapošljavanja.

Važno je istaći da su posebno u slučaju sredstava za mere za OSI iz Budžetskog fonda postojala značajna odstupanja između planiranih i utrošenih sredstava. Indeks iskorišćenosti sredstava nikad se nije približio idealnoj vrednosti od 100%, a njegova najveća vrednost ostvarena je u 2012. godini kada je iznosila 93%. Vrednost ovog indeksa najčešće se kretala u rasponu od 50-80%, a najniži nivo od 44,5% zabeležen je u 2011. godini kada je od planiranih 800 miliona utrošeno svega 356 miliona dinara.

Sa oporavkom privrede marginalno su se povećala i sredstva namenjena za APZ, ali se ona ipak nalaze ispod početnih 0,11% BDP-a i 2011. godine. Štaviše, izdvajanja za APZ u 2019. godini skoro pa su i u apsolutnim izrazima niža od onih iz 2011. godine. Drugim rečima, na osnovu targetiranih 0,5% BDP-a, Srbija je u 2019. trebalo da nameni oko 28 milijardi dinara za finansiranje APZ, a ona i dalje izdvaja 4 milijarde, kao na početku perioda. Izdvajanja za mere aktivne politike zapošljavanja znatno variraju unutar EU, počevši od 0,03% BDP-a u Rumuniji, pa sve do 1,4% BDP-a u Danskoj (Evrostat, 2018). Rumunija je zapravo i jedina zemlja EU koja je u 2018. godini imala niži relativni nivo (u odnosu na BDP) izdataka za mere APZ od Srbije. Iako ne postoji sumarni podatak o prosečnim izdacima na nivou EU, na osnovu individualnog agregiranja može se reći da je to iznos od oko 0,4%-0,5% BDP-a. Upravo onaj iznos koji je Strategijom planiran za 2020. godinu, a od koga je Srbija još uvek dosta daleko.

3.7. Bruto efekti finansijskih mera APZ

Jedan od pokazatelja učinkovitosti mere svakako je i broj učesnika koji je nakon izlaska iz mere pronašao zaposlenje. NSZ prati učesnike i nakon okončanja mera i u skladu sa tim vodi evidenciju o tome da li lica koja su učestvovala u merama imaju registrovano zaposlenje u periodu od 180 dana po izlasku iz mere (presek se pravi i na 3 meseca). Na ovaj način moguće je oceniti bruto efekte mera, odnosno njihovu robusnu učinkovitost. Jasno je da se radi o relativno nepreciznoj meri iz razloga što

se status lica nakon 6 meseci od izlaska iz mere ne može direktno dovesti u vezu sa njegovim učestvovanjem u meri. Drugim rečima, može se dogoditi da bi osoba pronašla posao i da nije učestvovala u meri. Slično tome, pošto se na ovaj način prati isključivo status na tržištu rada po okončanju mera, učesnici posle 6 meseci mogu biti zaposleni i na nekom drugom poslu koji se ne može dovesti u vezu sa programom u kom su participirali.

Najzad, od karaktera same mere i uslova koje ona nameće poslodavcima ili samim učesnicima umnogome zavisi koliki će biti njeni bruto efekti posle određenog kraćeg perioda, što ne mora puno da govori o njenim dugoročnim efektima. Mera koja po svom završetku ostavlja korisnika u statusu zaposlenog na neodređeno vreme sigurno će imati veći bruto efekat šest meseci kasnije od mere koja uopšte ne podrazumeva zasnivanje radnog odnosa. Stoga je za ocenu povećane ili smanjene efektivnosti posebno važno posmatrati kretanje bruto efekata svake mere tokom vremena. Međutim, kada se čak i blago promene uslovi za poslodavce ili za učesnike, to može da utiče na rast ili pad bruto efekata, pre nego unapređenje sprovođenja mere u okvirima postojećih pravila. Zbog svih ovih okolnosti interpretacija bruto efekata zahteva veliku opreznost i retko može da pruži dobru sliku o pravoj 'neto' učinkovitosti mera APZ.

Tabela 31 - Bruto efekti finansijskih mera APZ po godinama (u %), 2011-2019

Mera	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
Funkcionalno osnovno obrazovanje odraslih	4	4	4	5	5	6	7	14	4
Obuka za tržište rada	26	16	20	21	29	35	40	33	27
Obuka na zahtev poslodavca	66	75	65	100	85	77	78	85	75
Obuka na zahtev poslodavca za zaposlene									92
Program pripravnika "Prva šansa"	75								
Stručna praksa	43	43	48	47	47	47	51	51	34
Stručna praksa - praktična znanja i veštine					58	49			
Programi pripravnika:									
- Program pripravnika za mlade sa visokim obrazovanjem	/	/	/	/	/	/	/	/	16
- Program pripravnika za nezaposlene sa srednjim obrazovanjem									
Sticanje praktičnih znanja	/	55	58	/	58	59	73	89	70
Subvencija za samozapošljavanje	84	77	77	97	86	91	94	96	69
Isplata novčane naknade u jednokratnom iznosu	83	53	66	77	79	80	85	77	84
Subvencija za otvaranje novih radnih mesta/za zapošljavanje teže zapošljivih lica	69	72	74	89	72	82	84	93	50
Subvencija dela zarade korisnika novčane socijalne pomoći	/	/	/	/	86	76	/	/	/
Javni radovi	44	30	22	48	44	37	34	34	60

Podsticaj za zapošljavanje korisnika novčane naknade	80	80	73	57	70	88	58	40	92
Subvencija zarade za OSI bez radnog iskustva	87	83	80	84	78	81	82	93	61
Refundacija primerenih troškova prilagođavanja radnog mesta	90	86	94	100	90	100	100	93	56
Refundacija troškova zarade - Radna asistencija	36	58	27	10	54	78	100	96	54

Izvor: NSZ.

U Tabeli 31 prikazan je procenat učesnika koji je 6 meseci po okončanju mere imao status zaposlenog lica. Na početku treba napomenuti da smanjenje učinkovitosti u 2019. u odnosu na prethodne godine nužno ne znači da je došlo do pada uspešnosti programa. Pošto se podaci o zaposlenosti odnose na period od 6 meseci nakon okončanja programa, pojedini učesnici ulaze u imenilac, ali ne i u brojilac formule za izračunavanje bruto efekata. Upravo iz ovog razloga generalna ocena zasnivaće se prevashodno na trendu učinkovitosti u periodu 2011-2018.

Posmatrano po programskim grupama, najveći procenat uspešnosti ima programska grupa koja spada u skuplje, a to su subvencije. Kao posebno učinkovite pokazale su se subvencije za samozapošljavanje kod kojih se procenat zaposlenih korisnika kretao i do 96%. Značajniji porast učinkovitosti, na preko 90%, ostvaren je upravo 2016. godine kada je iznos odobrenih subvencija povećan sa 160.000 na 180.000 po korisniku, dok je za viškove zaposlenih od 2017. ovaj iznos povećan na 200.000. Nešto nižu učinkovitost tokom vremena imale su subvencije za otvaranje radnih mesta, ali je u poslednje 3 godine i njihova učinkovitost porasla najpre na preko 80%, a onda i na preko 90% u 2018. godini. Porast učinkovitosti programa u drugoj polovini implementacije Strategije potencijalno se može dovesti u vezu sa njegovim redizajnom. Nakon 2015. godine subvencije za otvaranje radnih mesta nasledile su subvencije za zapošljavanje teže zapošljivih lica. Reč je o suštinski istom programu, tako da ne možemo govoriti o diskontinuitetu mere, pošto se jedina razlika odnosila na njegovu veću selektivnost. Naime, usled činjenice da teže zapošljive kategorije nisu mogle da se zaposle bez dodatne podrške, subvencije su od 2015. kanalisane upravo ka njima. Na taj način su isti novčani iznosi, uz uvećanje za posebno izdvojene kategorije od 20%, sada isplaćivani poslodavcima koji zapošljavaju mlade do 30 godina, starije od 50 godina, viškove zaposlenih, Rome, OSI, korisnike NSP, žrtve porodičnog nasilja i dr. Oba programa mogu se oceniti pozitivnom ocenom, upravo zbog toga što je njihova učinkovitost rasla tokom vremena.

Stimulativni programi za korisnike novčane naknade, poput isplate naknade u jednokratnom iznosu i podsticaji za zapošljavanje korisnika naknade, u određenim trenucima beležili su učinkovitost veću od 80%. Međutim broj korisnika ovih programa relativno je zanemarljiv, posebno u slučaju drugog programa čiji broj korisnika nije bio veći od 40 u toku godine. Kako se navedena dva programa aktiviraju tek na inicijativu korisnika novčane naknade, potrebno je u budućnosti poraditi na boljoj informisanosti ovih lica o njihovim pravima i mogućnostima tokom perioda primanja naknade za nezaposlenost.

Kao izuzetno efektivne, u pogledu kasnijeg kratkoročnog zapošljavanja, pokazale su se i subvencije zarada za OSI bez radnog iskustva, čija se učinkovitost gotovo nije spuštala ispod 80% tokom posmatranog perioda. Dobri rezultati ovog programa sugerišu da u budućnosti treba povećati obuhvat OSI, jer se ovaj broj u prethodnom periodu kretao između 100 i 550 lica. Visok procenat zaposlenih nakon programa refundacija primerenih troškova prilagođavanja radnog mesta delimično duuguje i izuzetno niskom broju korisnika, kojih nikad nije bilo više od 20 godišnje.

Javni radovi su u periodu implementacije Strategije bili najmasovniji program. U pojedinim godinama broj učesnika prelazio je i 10.000. Međutim, njegova učinkovitost značajno je niža od programa subvencija. Naravno, javni radovi se ne mogu posmatrati isključivo kroz prizmu zaposlenosti u kratkom roku, njihov zadatak je da obezbede prvi/ponovni kontakt sa tržištem rada posebno ugroženim grupama čija su znanja i veštine vremenom erodirale zbog dugotrajnog odsustva sa tržišta rada. Ipak, nepovoljno je to što, sa izuzetkom 2014. godine, javne radove karakteriše značajan pad učinkovitosti tokom vremena. Broj zaposlenih učesnika 6 meseci po okončanju mere najpre je 2013. smanjen na 22% u odnosu na 44% u 2011. godini, da bi se nakon kratkotrajnog poboljšanja u 2014. godini negativan trend nastavio sve do 2019. godine. Do pada učinkovitosti delimično je došlo i usled promene dizajna mere. Verovatno najznačajnija izmena dogodila se 2016. godine od kada i počinje pad učinkovitosti javnih radova, sa izuzetkom 2019. godine. Radi se o promeni načina angažovanja nezaposlenih koji su do 2016. godine zasnivali radni odnos na određeno, najduže 6 meseci, dok od 2016. godine lica ne zasnivaju radni odnos, već se angažuju na privremenim i povremenim poslovima koji najduže mogu trajati 4 meseca. Daljem padu učinkovitosti u 2017. godini potencijalno je doprinela i izmena dizajna mere kojom je predviđeno da minimum 70% uključenih lica mora dolaziti iz višestruko ranjivih grupa, što su lica koja nemaju izgleda da poboljšaju svoj položaj na tržištu rada bez uključivanja u mere. Sasvim je očekivano da zbog njihove teže zapošljivosti učinkovitost mere neznatno opadne, ali kao što je ranije navedeno, efikasnost javnih radova ne treba sagledavati isključivo kroz zaposlenost nakon 6 meseci.

Najskuplji i ujedno najmasovniji program iz podgrupe dodatnog obrazovanja i obuka bila je „Prva šansa“. Može se reći da je njega, na neki način, nasledio program Stručne prakse koji dizajnom neodoljivo podseća na redukovanu verziju „Prve šanse“ - verziju u kojoj poslodavci nisu imali obavezu da zadrže zaposlenog određeni vremenski period po okončanju mere. Nepostojanje ovog uslova uticalo je na to da Stručna praksa beleži nešto nižu učinkovitost od „Prve šanse“, o čemu svedoče podaci iz tabele prema kojima se ona kretala između 40% i 50%. Nešto bolje rezultate iz podgrupe programa dodatnog obrazovanja i obuka postigao je program Sticanje praktičnih znanja čija je uspešnost uvek bila iznad 55%. Posebno treba istaći da se porast učinkovitosti programa Sticanje praktičnih znanja tokom vremena dogodio paralelno sa njegovom ekspanzijom. Sa učinkovitošću od 58% kada je bilo oko 150 korisnika, došlo se na učinkovitost od 89% sa gotovo 6 puta većim brojem korisnika. Porast učinkovitosti delimično je i posledica promena dizajna mere u smislu da su relaksirani uslovi za poslodavce kojima je od 2017. godine omogućeno da zasnuju radni odnos na određeno na kraći vremenski period (3 umesto 6 meseci). Poslodavcima je takođe ostavljena pogodnost u vidu dodatne naknade troškova ukoliko sa angažovanim licem zasnuju odnos na neodređeno u toku trajanja programa.

Iz podgrupe programa dodatnog obrazovanja i obuka treba istaći još i obuke na zahtev poslodavca čija se uspešnost kretala između 65% i 85%²⁸. Međutim, nepovoljno je to što je broj učesnika tokom posmatranog perioda konstantno opadao, pa je tako sa preko 2.000 polaznika u 2011. ovaj broj opao na oko 600 u 2019. godini.

Sumarno posmatrano, može se reći da mere nisu imale diskriminatorni karakter kada se radi o procentu zapošljavanja korisnika 6 meseci po izlasku iz mere. Drugim rečima, izuzev FOOO, ne postoji određena mera kod koje je u kontinuitetu zabeležen značajno manji procenat zaposlenosti žena u odnosu na ukupno stanovništvo. U pomenutom programu žene u svim posmatranim godinama zaostaju za ukupnim stanovništvom, ali ono nije statistički značajno - svega 1 do 3 procentna poena. Sa druge strane, blaga (takođe od 1 do 3 procentna poena), ali konstantna pozitivna diskriminacija tokom vremena zabeležena je kod programa: (1) stručna praksa, i (2) subvencije za samozapošljavanje.

²⁸ Izuzetno mali broj korisnika u 2014.

Veća učinkovitost u pogledu samozapošljavanja žena u odnosu na ukupno stanovništvo predstavlja dobar signal da žene treba dodatno ohrabriti i pružiti im mogućnost da se u narednom periodu u još većoj meri uključe u programe koji su u vezi sa preduzetništvom.

3.8. Poreski podsticaji za zapošljavanje tokom primene Strategije

Pored mera podrške zapošljavanju koje su se sprovodile preko Nacionalne službe za zapošljavanje, zapošljavanje je podsticano i posredstvom mera fiskalne politike. Fiskalni podsticaji su se tokom perioda primene Strategije nekoliko puta menjali. Izmene su se odnosile na izdašnost, dužinu trajanja podsticaja, kvalifikacione kriterijume za poslodavce i za zaposlene i sl.

Prva podsticajna mera u vreme primene Strategije doneta je tokom 2011. godine kada je Vlada RS usvojila Uredbu o podsticanju zapošljavanja ("Službeni glasnik RS", br. 32/2011). Prema ovoj Uredbi poslodavac iz privatnog sektora koji zaposli na neodređeno, odnosno određeno vreme novozaposleno lice, koje najmanje šest meseci bez prekida pre zapošljavanja nije bilo u radnom odnosu, ostvaruje pravo na subvencionisanje iznosa 30% obračunatog poreza na zarade i ukupnog doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, u periodu od 12 meseci. Dodatan uslov koji je zahtevan od poslodavaca odnosio se na to da se počev od 31. marta 2011. godine, pa sve dok traje radni odnos na novozaposlenom licu nije smanjio broj zaposlenih. Poseban stimulans predviđen je za novozaposlene koji pripadaju teže zapošljivim starosnim grupama, odnosno licima mlađim od 30 ili starijim od 45 godina života. Za lica ove starosne dobi koja ispunjavaju kvalifikacioni uslov - nisu bila u radnom odnosu prethodnih 6 meseci, poslodavac ostvaruje pravo na subvencionisanje ukupnog iznosa obračunatog poreza na zarade i ukupnog doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, u periodu od 12 meseci.

Sredinom 2014. godine Vlada RS donosi Uredbu o prestanku važenja Uredbe o podsticanju zapošljavanja. Međutim, lice koje je do prestanka važenja Uredbe steklo pravo na podsticaj iz Uredbe o podsticanju zapošljavanja nastavlja da ostvaruje ovo pravo. Istovremeno, na snagu stupa novi sistem olakšica za zapošljavanje nezaposlenih lica. Pravni osnov za fiskalne olakšice ovoga puta su Izmene i dopune Zakona o porezu na dohodak građana i izmene i dopune Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje ("Sl. glasnik RS", br. 57/2014). Navedenim izmenama ukida se kriterijum selektivnosti kod olakšica za novozaposlena lica i umesto starosne granice, kriterijum za visinu olakšice predstavlja broj novozaposlenih radnika. U skladu sa ovim izmenama poslodavac ima pravo na povraćaj 65% plaćenih poreza i doprinosa ako je zasnovao radni odnos sa najmanje jednim, a najviše sa devet novozaposlenih lica. Za najmanje 10 a najviše 99 novozaposlenih ostvaruje pravo na povraćaj 70% doprinosa, dok se procenat povećava na 75% ukoliko je zasnovan radni odnos sa najmanje 100 novozaposlenih lica. Izmjenama iz 2016. godine, olakšice od 75% bile su raspoložive i za mikro i mala preduzeća i preduzetnike koji zasnuju radni odnos sa najmanje 2 novozaposlena lica. Olakšica se odnosi na porez, doprinose za PIO, ali i doprinose za zdravstveno, što je novina u odnosu na podsticaj iz 2011. godine. Kvalifikacioni uslovi ostali su identični i za preduzeća i za zaposlene - prvi ne smeju da smanjuju broj zaposlenih, drugi moraju biti na evidenciji NSZ minimum 6 meseci pre odobravanja olakšice.

U četvorogodišnjem periodu za koji su dostupni podaci vidljivo je da su se sredstva po osnovu olakšica gotovo udvostručila, kao i da su u 2019. godini više nego dvostruko veća nego ukupan budžet namenjen za mere APZ. Kada je reč o korisnicima olakšica može se reći da su to u najvećoj meri bila preduzeća sa manje od 10 novozaposlenih radnika. U svim posmatranim godinama više od polovine radnika, za koje je vršena refundacija, radilo je u preduzećima sa manje od 10 novozaposlenih radnika, i na njih je otišlo i više od polovine izdvojenih sredstava. Upravo najveća ekspanzija tokom vremena dogodila se u

preduzećima ovog tipa, ali i mikro i malim preduzećima i preduzetnicima koji su zasnovali radni odnos sa najmanje dva novozaposlena lica (prema odredbama iz 2016. godine).

Tabela 32 - Poslodavci, radnici i iznos olakšica prema veličini preduzeća

Broj novozaposlenih	Kategorija	2016	2017	2018	2019
1-9	Br. poslodavaca	10413	11802	12571	14439
	Br. radnika	16852	19351	21270	24786
	Vrednost u milionima RSD	1908	2368	2772	3510
10-99	Br. poslodavaca	248	244	225	236
	Br. radnika	5443	5752	5233	5585
	Vrednost u milionima RSD	731	837	807	938
100+	Br. poslodavaca	145	190	173	145
	Br. radnika	4323	3666	4365	4615
	Vrednost u milionima RSD	517	562	678	889
Mikro, mala i preduzetnici	Br. poslodavaca	790	1462	1477	1563
	Br. radnika	2675	5916	6866	7553
	Vrednost u milionima RSD	349	848	1043	1255
Ukupno	Br. poslodavaca	11596	13698	14446	16383
	Br. radnika	29293	34685	37734	42539
	Vrednost u milionima RSD	3505	4615	5300	6592

Izvor: Podaci Poreske uprave

Predviđeno je da navedena podsticajna mera traje 2 godine, odnosno do kraja juna 2016. Međutim, u narednim godinama, važenje ovih mera produžavano je na godišnjem nivou, tako da one traju do 31. decembra naredne godine. Ova praksa nastavljena je sve do kraja 2019, s obzirom na to da je početkom 2020. godine usvojen nov set mera prema kojima preduzeća koja zasnuju radni odnos sa novozaposlenim licem imaju pravo da koriste postepeno opadajuće olakšice u naredne 3 godine. Refundacija poreza na zarade i doprinosa za PIO vršiče se po sledećoj šemi:

- tokom 2020. godine: 70% poreza i 100% PIO doprinosa
- tokom 2021. godine: 65% poreza i 95% PIO doprinosa
- tokom 2022. godine: 60% poreza i 90% PIO doprinosa

Doprinos za zdravstveno osiguranje i doprinos za nezaposlene (ukupno 11,05%) nisu predmet oslobođenja i plaćaju se tokom ovih godina. Bitna razlika u odnosu na dizajn prethodnih olakšica odnosi se na kvalifikacioni kriterijum novozaposlenih lica i to po dva osnova. Produženo je vreme tokom kojeg lice nije bilo zaposleno - 12 umesto 6 meseci, ali je relaksiran statusni uslov - važno je da lice u 2019. godini nije bilo u radnom odnosu (nije bilo osigurano po ovom osnovu), a ne nužno da se nalazilo na evidenciji NSZ.

Sudeći po bruto efektima, navedene olakšice mogu se smatrati relativno uspešnim instrumentom za stimulisanje zapošljavanja. Procenat korisnika olakšica koji je 6 meseci po okončanja mere imao status zaposlenog lica rastao je tokom godina, pa je tako sa početnih 51% narastao na 68% u 2015. godini, nakon čega je usledio blagi pad. Vrednost iz 2016. godine treba uzeti sa rezervom iz razloga što veliki broj lica još uvek učestvuje u programu, te je sistemski potcenjen broj onih čiji se status 6 meseci po okončanju programa moguće proveriti. O tome svedoče i podaci za 2018. i 2019. godinu kada je olakšicu na osnovu člana 45 Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje koristilo 202 i 206 korisnika, a evidentirano je da svega 1 osoba ima status zaposlenog 6 meseci po izlasku iz mere.

Osnovna stvar koju prilikom ove analize treba imati u vidu je ta da su stupanjem na snagu nove Uredbe iz 2014. godine, olakšice izmeštene iz nadležnosti NSZ u nadležnost Poreske uprave, osim olakšica koje se odnose na zapošljavanje osoba sa invaliditetom²⁹. S tim u vezi, elaborirani bruto efekti se odnose isključivo na korisnike programa olakšica koje su realizovane preko NSZ, zaključno sa 2014. godinom, a od 2015. godine samo na bruto efekte olakšice za zapošljavanje osoba sa invaliditetom.

Tabela 33 - Bruto efekti olakšica na osnovu člana 45 Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje

Mera	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Olakšice na osnovu čl. 45	51	54	58	64	68	63	37		

Izvor: NSZ

3.9. Novčana socijalna pomoć

Zakonom o socijalnoj zaštiti predviđeno je da se iznos novčane socijalne pomoći (NSP) priznaje u visini razlike između maksimalnog iznosa NSP i iznosa prosečnog mesečnog prihoda pojedinca/porodice ostvarenog tokom tri meseca koji prethode mesecu u kome je podnet zahtev za NSP. Osnovica za utvrđivanje visine NSP definisana je Zakonom i usklađuje se sa kretanjem potrošačkih cena dva puta godišnje. Početna vrednost osnovice u 2011. godini određena je na nivou od 6.050 dinara. Ukupan iznos NSP na mesečnom nivou zavisi od strukture porodice i utvrđuje se prema sledećoj skali:

- Nosilac prava (glava porodice) - 1 x visina osnovice
- Svaka naredna odrasla osoba - 0,5 x visina osnovice
- Dete - 0,3 x visina osnovice

Tabela 34 - Mesečni neto iznosi maksimalne NSP, minimalne zarade i prosečne zarade u 2011. i 2019. godini

	2011	2019
Osnovica za socijalnu pomoć	6050	8508
Iznos maksimalne mesečne socijalne pomoći		
Jednočlana porodica	6050	8508
Dvočlana porodica	9075	12762
Tročlana porodica	10890	15314
Četvoročlana porodica	12705	17867
Minimalna zarada (neto)	17181	27022
Prosečna zarada (neto)	37976	54919

²⁹ Član 45b Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje

Izvor: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Socijalno-ekonomski savet i RZS

U Tabeli 34 prikazani su iznosi NSP za domaćinstva različite strukture³⁰. Na osnovu poređenja NSP i minimalne i prosečne zarade vidimo da je u 2011. godini iznos NSP za jednočlanu porodicu činio oko 35% minimalne zarade, odnosno oko 16% prosečne zarade. NSP za četvoročlanu porodicu nije bila dovoljna da dostigne nivo minimalne zarade u 2011. godini. Maksimalan iznos osnovne NSP koju je primala ovako definisana četvoročlana porodica predstavljao je 3/4 minimalne mesečne zarade i 1/3 prosečne mesečne zarade – ali pri tome treba imati u vidu da se domaćinstvima sa radno sposobnim korisnicima NDP isplaćuje maksimalno 9 meseci godišnje. Nešto povoljnija situacija bila je u slučaju da jedan ili više odraslih članova nije sposobno za rad, u tom slučaju NSP bi se uvećala za 20% za svakog člana koji ispunjava navedeni uslov. Time bi porastao mesečni iznos NSP za četvoročlanu porodicu, ali bi još uvek bio ispod iznosa minimalne zarade (85%).

Iako je vrednost osnovice u posmatranom periodu porasla za oko 2.500 dinara usled rasta potrošačkih cena kojima se NSP jedino indeksira, relativni položaj korisnika NSP znatno se pogoršao. Do ovoga je došlo zbog bržeg rasta prosečne zarade i posebno minimalne zarade. U skladu sa tim, iznos NSP za jednočlanu porodicu u 2019. predstavlja tek 31% minimalne zarade, što je smanjenje od oko 4 procentna poena u odnosu na 2011. godinu, ili 15,5% prosečne zarade (smanjenje od 0,5 procentnih poena). Sasvim očekivano, zbog dizajna NSP, još veće pogoršanje relativnog položaja zabeleženo je u slučaju višechlanih porodica. Tako je odnos NSP za četvoročlanu porodicu i minimalne zarade opao za oko 8 procentnih poena u odnosu na 2011. godinu, dok se odnos NSP i prosečne zarade smanjio za 1 procentni poen. Dodatno, sporiji rast granice za dobijanje NSP u odnosu na rast životnog standarda vremenom dovodi do smanjivanja ionako skromnog broja korisnika³¹.

Činjenica je da bi, zbog svojih kvalifikacija, korisnici NSP u velikoj meri imali primanja koja su u nivou minimalne zarade u slučaju kada bi se aktivirali na tržištu rada. Zbog toga se kao posebno nepovoljno ocenjuje povećanje jaza između visine NSP i visine minimalne zarade koje je zabeleženo u prethodnom periodu i koje će se pod normalnim okolnostima dalje nastaviti. Iako previsok nivo NSP potencijalno može delovati destimulišuće na aktivaciju korisnika NSP, to nije slučaj u Srbiji, tako da su marginalne koristi od prihvatanja posla znatno veće od marginalnih troškova gubitka socijalne pomoći. S obzirom na to da je NSP jedini program minimalnog dohotka u Srbiji, ali i da je ocenjen kao jedan od programa socijalne pomoći koji najbolje targetira one iz najsiromašnijeg kvintila (World Bank, 2015), potencijalne minimalne neželjene efekte na tržištu rada treba zanemariti zarad značajnih pozitivnih efekata u pogledu smanjenja siromaštva i dohodne nejednakosti.

U sklopu načelne preporuke za preorijentaciju prema podsticajnim merama usmerenim ka aktivaciji ranjivih grupa, a pre svega korisnika NSP i drugih usluga socijalne pomoći, potrebno je u narednom periodu pripremiti uvođenje beneficija za rad, po uzoru na najveći broj evropskih i anglosaksonskih zemalja. Beneficije za rad u osnovi produžavaju prava iz socijalne pomoći, uključujući i na novčanu naknadu, ili dodeljuju novi tip novčane naknade, zaposlenim osobama koje su izložene riziku od radnog siromaštva, na primer zbog svoje porodične situacije. Na taj način formalizacija radne aktivnosti i ostajanje u statusu zaposlenosti za njih ne predstavlja veliki trošak. Umesto da biraju između legalnog rada i socijalne pomoći i drugih usluga, oni do određene granice zarade mogu da računaju na oba.

³⁰ Dvočlano domaćinstvo obuhvata dve odrasle osobe, dok tročlano i četvoročlano domaćinstvo obuhvata dve odrasle osobe i jedno, odnosno dva deteta.

³¹ <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/ocena-kretanja-siromastva-zivotnog-standarda-i-odgovor-na-posledice-covid-19-pandemije/>

Aktivacija korisnika novčane socijalne pomoći i integrisane usluge kroz saradnju NSZ i CSR

Zakon o socijalnoj zaštiti donet praktično paralelno sa donošenjem Strategije 2011. godine deklarirao je aktivaciju radno sposobnih korisnika socijalne pomoći kao jedan od svojih ključnih ciljeva. U pozadini originalne zakonske odredbe bilo je nastojanje da se unapredi saradnja centara za socijalni rad i Nacionalne službe za zapošljavanje u pomoći radno sposobnim korisnicima socijalne pomoći da nađu odgovarajući posao kako bi se izbacili iz zamke neaktivnosti. Međutim, može se reći da realizacija ove ideje nije bila dobro pripremljena, a da je posebno NSZ ona na izvestan način nametnuta eksterno. Centri za socijalni rad i filijale NSZ ustrojeni su na različitim principima, prvi kao decentralizovane jedinice, drugi kao delovi jedinstvene organizacije.

Pokušaj da se učini veći prodor u ovom domenu rezultirao je Uredbom o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći koju je Vlada usvojila oktobra 2014. godine i u kojoj je aktivacija operacionalizovana na konkretniji način. Iz šturih godišnjih izveštaja NSZ može se zaključiti da su glavne aktivnosti u ovom domenu potpisivanje protokola o saradnji na lokalnu između CSR i NSZ, kao i upućivanje radno sposobnih korisnika NSP na usluge koje uglavnom standardno pruža NSZ. Ukupno je potpisan 101 protokol o saradnji, a važno je napomenuti da se ovi protokoli ne potpisuju na godišnjem nivou, već se na osnovu onih koji su jednom potpisani, sprovodi kontinuirana saradnja između dve institucije na lokalnom nivou. Takođe, NSZ ima posebno ustanovljenu proceduru za rad sa korisnicima NSP koji su upućeni iz CSR po osnovu Uredbe, koja obezbeđuje intenzivniji savetodavni rad sa ovim licima i dodatan prioritet za uključivanje u mere APZ.

Najkontroverznija odredba Uredbe odnosi se na mogućnost koja je pružena centrima za socijalni rad da u saradnji sa lokalnim organima vlasti organizuju društveno koristan rad, volonterske programe i javne radove za korisnike novčane socijalne pomoći. Ovim je *de facto* institucionalizovana mogućnost uvođenja socijalne pomoći uslovljene radom, uključujući i neplaćeni rad (slično konceptu *workfare*) – što nije eksplicitno spomenuto u Zakonu o socijalnoj zaštiti. Od inicijalno ambivalentne i potencijalno osnažujuće odredbe došlo se do restriktivnog tumačenja ljudskih i radnih prava korisnika novčane socijalne pomoći, u kojima se naglašavalo da će mera pre svega stati na put zloupotrebama socijalne pomoći³².

Zaštitnik građana je krajem 2014. godine podneo Ustavnom sudu Predlog za ocenu ustavnosti i zakonitosti Uredbe. Ombudsman je bio posebno zabrinut zbog toga što je Uredba uvela dodatne uslove koji ne postoje u Zakonu o socijalnoj zaštiti, koji je hijerarhijski iznad bilo koje uredbe, kao i zbog toga što 'društveno koristan rad' nije preciznije definisan, što je, po ombudsmanu, stvaralo ozbiljnu pravnu nesigurnost i otvaralo mogućnost zloupotrebe prava građana u stanju socijalne potrebe.

Osim primedbi koje su bile zasnovane na potencijalnom kršenju ljudskih prava, možda je još ozbiljnija suštinska primedba da Uredba krši 'implicitni ugovor' između države i korisnika novčane socijalne pomoći ustanovljen Zakonom o socijalnoj zaštiti. Na prvom mestu, sam maksimalni iznos novčane socijalne pomoći je u Srbiji postavljen na nivou koji je ispod nacionalno definisane stope apsolutnog siromaštva. Nadalje, novčana socijalna pomoć isplaćuje se porodicama sa radno sposobnim članovima samo devet meseci godišnje. Pošto je pretpostavka da će tokom tri preostala meseca radno sposobni članovi domaćinstava koji su korisnici socijalne pomoći biti angažovani u sezonskim, privremenim i

³² Arandarenko, M., Krstić, G. and Žarković Rakić, J., 2017. Dohodna nejednakost u Srbiji, Od podataka do politike. *Friedrich-Ebert-Stiftung, Beograd*.

sličnim neformalnim poslovima, nametanje obaveze društveno korisnog rada direktno ugrožava njihov mehanizam preživljavanja.

Nema informacija da se neplaćeni 'društveno korisni rad' šire primenjuje u lokalnim sredinama. Ipak gore navedeni slučajevi, kao i nekoliko drugih opisanih primera ugrožavanja ili smanjivanja prava ranjivih grupa kroz institucionalne reforme tokom protekle decenije, govore koliko je važno da pristup nezaposlenim korisnicima socijalne pomoći bude istinski integrativan i permissivan. U ovom domenu trebalo bi, uključujući i dobro pripremljene zakonske izmene, još više otvoriti formalan prostor organizacijama civilnog društva koje imaju najviše iskustva u radu sa najranjivijim kategorijama stanovništva.

Romi i pripadnici drugih ranjivih grupa čine sve veći udeo novih ulaznika na tržište rada, ali relativni jaz u odnosu na ostatak populacije u pogledu njihovih obrazovnih postignuća i opšte socio-ekonomske situacije se ne smanjuje. Svetska banka je procenila da će do 2030 čak i do 30% novih ulaznika na tržište rada biti iz reda marginalizovanih i ranjivih grupa kao što su Romi³³. Još 2011, bilo je izračunato da je socijalno isključivanje Roma koštalo zemlju između 1 i 3,5% BDP-a.

Ovi gubici o kojima se malo govori dodatno će porasti. Zbog toga je neophodna radikalna promena ukupnog pristupa prema problematici osnaživanja ranjivih grupa, kojim bi se u centar pažnje socijalne i razvojne politike doveo koncept socijalnog investiranja. On se u interpretaciji Evropske komisije zasniva na politikama osmišljenim da ojačaju znanja, veštine i kapacitete ljudi i podrže ih da u potpunosti učestvuju u zapošljavanju i društvenom životu. Ključna područja politike uključuju obrazovanje, kvalitetnu brigu o deci, zdravstvenu zaštitu, obuku, pomoć u traženju posla i rehabilitaciju.

4. ANALIZA IMPLEMENTACIJE STRATEŠKIH PRIORITETA STRATEGIJE U PERIODU 2011-2019.

4.1. Podsticanje zapošljavanja u manje razvijenim regionima i razvoj regionalne i lokalne politike zapošljavanja

Podsticanje zapošljavanja u manje razvijenim regionima i razvoj regionalne i lokalne politike zapošljavanja definisano je kao jedan od osnovnih prioriteta Strategije. Ovde treba podsetiti na to da je u vreme pripreme i u prvoj godini implementacije Strategije Sektor za zapošljavanje bio u sastavu Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja (MERR), te da su mogućnosti za vođenje aktivne regionalne i lokalne politike zapošljavanja bile veće u tom kontekstu.

Nezavisno od statusnih promena, aktivnosti Sektora za rad i zapošljavanje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračku i socijalnu politiku (MRZBSP), uz podršku Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) i njenih filijala na lokalnom nivou bile su usmerene na uspostavljanje saradnje s jedinicama lokalne samouprave (JLS) i lokalnim savetima za zapošljavanje (LSZ). Informisanje i obuka predstavnika JLS i LSZ u domenu kreiranja i sprovođenja lokalnih planova zapošljavanja predstavljalo je jedan od bitnih zadataka u cilju podsticanja zapošljavanja u manje razvijenim regionima i razvoja regionalne i lokalne politike zapošljavanja.

³³ <http://pubdocs.worldbank.org/en/260201580323446491/SRB-CEM-Building-a-Skilled-Workforce.pdf>

Jedan od instrumenata koji je u cilju smanjenja regionalnih razlika primenjen tokom perioda implementacije Strategije zasnivao se na preferencijalnom tretmanu manje razvijenih JLS. Prvi korak u smeru diferencijacije regiona prema stepenu razvijenosti bio je donošenje Uredbe o utvrđivanju metodologije za izračunavanje stepena razvijenosti regiona i JLS ("Sl. glasnik RS", br. 42/2010), prema kojoj su, pored regiona, JLS razvrstane u četiri kategorije, s tim da su unutar četvrte kategorije posebno izdvojena devastirana područja. U periodu 2010-2014. klasifikacija JLS vršena je na osnovu različitih socio-ekonomskih pokazatelja (poput dohotka po stanovniku, stope nezaposlenosti, stepena obrazovanja, demografskih kretanja i sl.). Tokom vremena pregrupisanje je išlo u smeru povećanja broja JLS II i III nivoa razvijenosti, a na uštrb smanjenja broja JLS koje spadaju u najrazvijenije. Zanimljivo, broj JLS u najmanje razvijenoj kategoriji (IV) gotovo da se nije menjao tokom vremena, ali je zato broj devastiranih područja, koja su potkategorija IV grupe (ispod 50% nacionalnog proseka), znatno smanjen. Uredbom o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i JLS ("Sl. glasnik RS", br. 104/2014) iz 2014. godine prekinulo se sa praksom godišnjeg pregrupisanja JLS, tako da je sve do danas broj JLS prema grupama razvijenosti ostao sledeći: I - 20; II - 34; III - 47 i IV - 44 (od kojih su 19 devastirana područja).

Razlike u nivou ekonomske razvijenosti između pojedinih regiona u Srbiji odražavaju se i na specifične uslove i karakteristike lokalnih tržišta rada. Ovo je u najvećoj meri uticalo na potrebu da se u lokalnim sredinama identifikuju najranjivije kategorije nezaposlenih, kao i preciziraju ciljne grupe za koje će se kreirati posebne mere APTR u okviru LAPZ. Prilikom donošenja Strategije, situacija u lokalnim sredinama je bila takva da je tek desetak JLS donelo LAPZ za 2010. godinu. Prve godine primene Strategije³⁴ sprovedene su aktivnosti u sferi 1) Promocije jačanja odgovornosti i nivoa nadležnosti u podršci kreiranju politike zapošljavanja na regionalnom i lokalnom nivou (organizovane su dve regionalne konferencije na kojima je predstavljena Strategija i održane radionice za izradu LAPZ), 2) Podrške izradi lokalnih akcionih planova zapošljavanja (izrađeno je 121 LAPZ-ova po osnovu kojih su podneti zahtevi za sufinansiranje), 3) Sufinansiranje programa i mera aktivne politike zapošljavanja iz republičkog budžeta (sufinansirana je realizacija programa i mera u 100 lokalnih samouprava) i 4) Jačanje kapaciteta za upravljanje migracijama (održana je obuka za savetnike migracionih centara, migracioni centri u tri filijale – Novi Sad, Novi Pazar i Niš su počeli sa radom, a započelo se i sa formiranjem migracionih centara u Boru, Kraljevu i Kruševcu).

Način izveštavanja o realizaciji ciljeva nije bio konzistentan tokom perioda sprovođenja Strategije, tako da je na osnovu godišnjih izveštaja veoma teško pratiti i praviti poređenje kako u pogledu kvantitativnih pokazatelja, tako i kvalitativnih informacija na osnovu kojih bi se stekao jasan uvid u raspodelu sredstava po opštinama prema nivou razvijenosti. U periodu od 2013. do 2019. u godišnjim izveštajima o realizaciji NAPZ detaljno se izveštava o učešću JLS i RS (preko NSZ) u finansiranju mera predviđenih u okviru LAPZ (kroz sufinansiranje), sredstvima JLS realizovanim putem ugovorima o tehničkoj saradnji, kao i o aktivnosti podrške razvoju regionalne i lokalne politike zapošljavanja. Podaci o nivou razvijenosti opština, koje su podržane kroz program sufinansiranja LAPZ sastavni su deo odluka o učešću u finansiranju programa ili mera APZ predviđenih LAPZ koje je ministarstvo nadležno za poslove zapošljavanja donosilo na godišnjem nivou. S obzirom da se podaci o realizovanim LAPZ (bez obzira na modalitet) ne prikazuju u referentnim izveštajima po nivou razvijenosti jedinice lokalne samouprave, ubuduće treba da se obezbedi detaljnije izveštavanje o MAPZ, koje bi zahtevalo i odvojeno praćenje sufinansiranja mera predviđenih LAPZ i finansiranje mera po osnovu ugovora o tehničkoj saradnji. Na ovaj način omogućilo bi se praćenje opredeljenih i utrošenih sredstva po regionima i opštinama prema

³⁴ Izveštaj o realizaciji NAPZ za 2011, dostupno na: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/izvestaji/sektor-za-rad-i-zaposljavanje>

nivou razvijenosti, a trebalo bi takođe insistirati i na kontinuiranom praćenju njihovih efekata (na osnovu podataka o obuhvatu lica i zapošljavanju).

Kako bi se donekle kompenzovala nemogućnost dublje analize podsticanja zapošljavanja u manje razvijenim sredinama po osnovu sufinansiranja LAPZ, analizirani su podaci NSZ o broju potpisanih sporazuma o sufinansiranju sa JLS prema nivou razvijenosti opština. S obzirom na to da je poslednja Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave doneta 2014. godine još uvek važeća, podatke je moguće pratiti od 2015. godine. Podaci ne ukazuju na značajnije promene u strukturi sufinansiranja LAPZ prema nivou razvijenosti opština. Naime, broj potpisanih sporazuma u posmatranom periodu porastao je sa 84 u 2015. godini na 105 u 2019. godini, dok su dominantno učešće zadržale opštine iz III i IV grupe (uključujući devastirana područja). Prema Uredbi iz 2014. godine koja se nije menjala do kraja posmatranog perioda, najveći broj opština u Srbiji inače je kategorisan u okviru ove dve grupe (32,4% i 30,3%, respektivno). Podaci ukazuju na to da su opštine iz IV kategorije (uključujući devastirana područja) s kojima je potpisan ugovor o sufinansiranju tokom posmatranog perioda bile zastupljene u većoj meri, a njihovo učešće se kretalo od 33% do 36%.

Tabela 35 - Sufinansiranje LAPZ prema nivou razvijenosti opština u periodu 2015-2019

	Učešće(%) opština prema nivou razvijenosti u ukupnom broju opština s kojima je potpisan ugovor o sufinansiranju LAPZ				
stepen razvijenosti	2015	2016	2017	2018	2019
I nivo	13.10	15.48	17.43	17.92	14.85
II nivo	15.48	10.71	16.51	17.92	13.86
III nivo	35.71	38.10	33.03	30.19	34.65
IV nivo	20.24	19.05	18.35	17.92	17.82
devastirana područja	15.48	16.67	14.68	16.04	18.81
UKUPNO	100	100	100	100	100

Izvor: NSZ

Aktivnosti usmerene ka promociji jačanja odgovornosti i nivoa nadležnosti u podršci kreiranju politike zapošljavanja na regionalnom i lokalnom nivou, te pružanju podrške LAPZ kroz obuke, organizovanje sastanaka i radionica i održavanje kontinuirane neposredne komunikacije dale su značajne efekte koji se ogledaju u povećanju broja opština koje donose LAPZ i konkurišu za sufinansiranje mera APZ. Broj LAPZ na nivou JLS koje su bile zainteresovane za sufinansiranje programa i mera zapošljavanja rastao je tokom početnog perioda implementacije Strategije da bi se kasnije stabilizovao na dostignutom visokom nivou. Tako je već 2013. godine zahtev podnelo čak 136 JLS. U narednim godinama broj JLS zainteresovanih za sufinansiranje mere APTR kreće se između 97 i 125 (s izuzetkom 2014. kada je usled nedostatka sredstava rebalansom budžeta i smanjenjem raspoloživih sredstava za realizaciju mera APZ (uključujući i LAPZ) izostalo sufinansiranje LAPZ). Broj realizovanih zahteva takođe raste, sa 83 u 2015. na 101 u 2019. godini.³⁵ Porast broja JLS zainteresovanih za sufinansiranje mera APTR rezultat je

³⁵ Izveštaji o NAPZ za godine 2012 do 2019, dostupni na <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/izvestaji/sektor-za-rad-i-zaposljavanje>

kontinuirane podrške jedinicama lokalne samouprave u izradi LAPZ. Takođe, u cilju podsticanja zapošljavanja u manje razvijenim regionima, te razvoja lokalne i regionalne politike zapošljavanja, tokom perioda sprovođenja Strategije realizovan je veći broj donatorskih projekata među kojima treba pomenuti: Tvining projekat „Priprema institucija tržišta rada u Republici Srbiji za Evropsku strategiju zapošljavanja” (IPA 2011), USAID Projekat održivog lokalnog razvoja koji je doprineo formiranju 8 međuopštinskih partnerstava u cilju međusobnog povezivanja lokalnih samouprava i pospešivanja regionalizacije (2012 godine), Direktni grant i Tehnička podrška (IPA 2012) ”Povećanje efikasnosti zapošljavanja prema ugroženim grupama” u okviru kojeg je omogućena obuka jednog broja lokalnih samouprava za pisanje lokalnih akcionih planova.

Osim sufinansiranja LAPZ, lokalne samouprave takođe imaju mogućnost da u potpunosti samostalno finansiraju sprovođenje planiranih mera APZ, prema sopstvenim kriterijumima i zahtevima, a po osnovu potpisanih sporazuma o tehničkoj saradnji sa NSZ. U Izveštajima o realizaciji NAPZ tokom posmatranog perioda navodi se broj JLS koje se odlučuju da samostalno (po osnovu ugovora o tehničkoj saradnji) iz lokalnih budžeta finansiraju MAPZ od 2014. godine kada ih je bilo 53, dok taj broj u 2019. godini iznosi 56. Takođe, došlo je značajnog povećanja iznosa sredstava realizovanih za mere LAPZ po osnovu tehničke saradnje.

U cilju praćenja postignutog u vezi sa podsticanjem zapošljavanja u manje razvijenim regionima kao strateškim prioritetom, analizirani su dostupni podaci o utrošenim sredstvima JLS za finansiranje mera predviđenih LAPZ, kao i broju lica uključenih u posmatrane mere.

Na osnovu podataka, bilo je moguće pratiti promene u vezi sa ukupno utrošenim sredstvima opština za finansiranje mera predviđenih u LAPZ, i to za mere: 1) dodatno obrazovanje i obuke, 2) subvencije za zapošljavanje i 3) javne radove. Ukupno realizovana sredstva JLS uvećana su 3,3 puta u 2019. u odnosu na 2011. godinu, tj. sa oko 244 miliona RSD na oko 817 miliona RSD (videti tabelu 36). Osim navedenog, uočljivo je da dolazi do uvećanja realizovanih sredstava za svaku od posmatrane tri mere, ali da se struktura ukupno realizovanih sredstava značajno menja u korist mere javnih radova. Sredstva utrošena na javne radove u 2011. godini učestvovala su u ukupno realizovanim sredstvima sa 2,3%, dok u 2019. godini to učešće iznosi čak 37,8%. Istovremeno, učešće realizovanih sredstava za subvencije za zapošljavanje palo je sa inicijalnih 59% u 2011. godini na 34,5% u 2019. godini, dok je učešće sredstava namenjenih finansiranju programa dodatnog obrazovanja i obuka opalo sa inicijalnih 38% u 2011. na 27,7%. u 2019. godini. Ukazuje se da je modalitet realizacije LAPZ kroz tehničku podršku u primeni od 2014. godine, ali je u godinama pre, saradnja sa jedinicama lokalne samouprave realizovana kroz programe zapošljavanja opština.

Tabela 36 - Pregled izdvajanja sredstava iz budžeta JLS za lokalnu politiku zapošljavanja

Sredstva izdvojena iz budžeta JLS za realizaciju mera APZ (DOO, subvencije i JR)				
godina	ukupan iznos sredstava	JR	DOO	Subvencije
2011	243.940.253	5.717.743	93.537.629	144.684.881
2012	391.683.068	48.975.888	190.701.650	152.005.530
2013	370.994.253	82.909.222	95.565.086	192.519.945
2014	483.192.101	46.794.413	211.858.688	224.539.000

2015	653.761.451	207.801.912	262.835.064	183.124.475
2016	756.347.500	299.784.172	280.475.122	176.088.206
2017	792.310.466	312.720.392	203.943.085	275.646.989
2018	835.870.018	315.250.994	213.728.819	306.890.205
2019	816.681.536	308.611.622	226.445.633	281.624.281

Izvor: NSZ

Dakle, realizovana sredstva za javne radove u posmatranom periodu povećana su 54 puta, dok su realizovana sredstva kojim su finansirane druge dve mere (dodatno obrazovanje i obuke i subvencije za zapošljavanje) uvećana 2,4 odnosno 1,9 puta respektivno. Verovatno najvidljivija pozitivna diskriminacija zabeležena je kod programa Subvencija za otvaranje novih radnih mesta čiji su iznosi bili inverzni stepenu razvijenosti JLS, međutim rast sredstava za ovaj program bio je najsporiji.

Ipak, 2019. u odnosu na 2017. godinu dolazi do izvesnog smanjenja sredstava utrošenih na javne radove (smanjenje je iznosilo oko 2,3%). Razlog tome je činjenica da je sprovođenje javnih radova uključujući i sufinansiranje ove mere omogućeno samo u manje razvijenim i devastiranim područjima, dakle područjima koja se suočavaju sa nedovoljnim brojem slobodnih radnih mesta, osim kada se javni rad organizuje za OSI (zbog njihovog nepovoljnog položaja na tržištu rada). U razvijenim područjima postojala je bolja ponuda poslova što je otežalo uključivanje lica u meru (teže je bilo obezbediti zainteresovana lica) zbog čega su uvedene navedene izmene. Ovo je rezultiralo manjim opredeljivanjem sredstava za javni rad a povećavanjem sredstava za druge mere, npr. dodatno obrazovanje i obuke.

Osim pomenutog, treba istaći i da je, u okviru projekta „Promocija zapošljavanja mladih - YEP“, koji sprovodi nemačka organizacija za međunarodnu saradnju (GIZ) u partnerstvu sa Ministarstvom omladine i sporta Republike Srbije, u okviru Nemačko-srpske razvojne saradnje publikovana Analiza LAPZ za 2018. godinu.³⁶ U Analizi se, između ostalog, navodi da je zabeleženo najveće interesovanje JLS za program javnih radova, a najmanje za programe dodatnog obrazovanja i obuka. Posebno je istaknuto da su uslovi za uključivanje u meru javnih radova bili fleksibilniji kada je u pitanju sufinansiranje, te su mogla da budu uključena sva lica iz kategorije teže zapošljivih, prema stanju na lokalnim tržištima rada³⁷. Na osnovu navedenog, može se dovesti u pitanje opravdanost mere, tj. da li se ona prvenstveno usaglašava sa potrebama lokalnih poslodavaca i to posebno u vezi sa ustanovljenom zabranom zapošljavanja u javnom sektoru, ili se kreira spram stvarnih potreba lica u cilju podsticanja njihove zapošljivosti i zapošljavanja? Mada odgovor na ovo pitanje zahteva dublju analizu koja je van okvira ove ex post evaluacije, očigledno je da treba nastaviti sa preispitivanjem svrshodnosti javnih radova i razmotriti postavljanje manje fleksibilnih uslova za realizaciju ove mere po osnovu sufinansiranja. U nastupajućem periodu, u okviru nove Strategije zapošljavanja, treba dati prednost programima dodatnog obrazovanja i obuke, posebno kad je reč o mladima u ruralnim područjima i ekonomski slabije razvijenim opštinama, ali i onda kada je cilj unapređenje stručnog znanja i kompetencija nezaposlenih lica radi povećanja njihove zapošljivosti. Ovo proizlazi i iz nalaza tematskog izveštaja Svetske banke iz 2019 (Building a Skilled Workforce)³⁸ koji ukazuje na velike

³⁶ Analiza lokalnih akcionih planova zapošljavanja za 2018. godinu, Beograd: maj 2018. godine

³⁷ JLS kroz LAPZ imaju mogućnost da u izabrane mere APZ (ne samo javne radove) uključuju kategorije nezaposlenih lica, koje su utvrđene na osnovu analize lokalnog tržišta rada i navedene u LAPZ.

³⁸ Building a Skilled Workforce, World Bank, 2018, dostupno na:

<https://www.worldbank.org/en/country/serbia/publication/serbia-new-growth-agenda-background-papers>

disparitete u nivou stečenih znanja i veština u Srbiji, koji su uslovljeni socio-ekonomskim položajem, pri čemu studenti iz ruralnih područja postižu niže skorove na testovima bazičnih znanja. Osim toga, treba razmotriti mogućnost da se, u pravcu dalje decentralizacije, omogući sufinansiranje mera APZ koje bi bile posebno kreirane prema potrebama lokalnih tržišta rada, a čiju bi realizaciju pratilo nadležno Ministarstvo kroz postojeći mehanizam kontrole LAPZ-a.

Osim iznosa realizovanih sredstava za mere dodatnog obrazovanja i obuka, subvencija za zapošljavanje i javne radove u nastavku se analiziraju trendovi u ukupnom obuhvatu lica. U tabeli ispod dati su podaci posebno za sufinansiranje, ugovore o tehničkoj saradnji, kao i zbirno.³⁹

Tabela 37 - Broj lica uključenih u mere realizovane sredstvima JLS u periodu 2011-2019. godine

OBUH VAT LICA MERAMA DODATNOG OBRAZOVANJA I OBUKA, SUBENCIJE ZA OTVARANJE NOVIH RADNIH MESTA I JAVNI RADOVI REALIZOVANIM IZ BUDŽETA JLS PO OSNOVU UGOVORA O SUFINANSIRANJU I TEHNIČKOJ SARADNJI (LAPZ)									
Godina	sufinansiranje			tehnička saradnja			UKUPNO JLS		
	DOO*	subvencije	JR	DOO*	subvencije	JR	DOO*	subvencije	JR
2011	2150	962	0	0	0	0	2150	962	0
2012	0	343	581	0	0	0	0	343	581
2013	802	783	796	0	0	0	802	783	796
2014	0	0	0	788	1249	419	788	1249	419
2015	377	0	4179	1689	1260	1163	2066	1260	5342
2016	786	522	3006	1690	679	1424	2476	1201	4430
2017	884	969	3584	1167	564	903	2051	1533	4487
2018	105	1174	3427	991	527	920	1096	1701	4347
2019	637	1043	2115	1038	429	1041	1675	1472	3156

Napomena: JR – javni radovi. DOO u gornjoj tabli obuhvataju programe obuke za tržište rada, obuke za poznatog poslodavca, pripravnika, stručne prakse i sticanje praktičnih veština, na osnovu izvora podataka za posmatranu godinu

Izvor: NSZ

Kao što je napomenuto, da bi u budućnosti mogla da se prati primena mera i njihovi efekti, neophodno je unaprediti sistem prikupljanja i analize podataka, te način izveštavanja NSZ i, posledično, MRZBSP jer usled nedostatka konzistentosti u navođenju podataka i informacija o urađenim aktivnostima nije uvek moguće pratiti kontinuitet i proceniti realizaciju postavljenih prioriteta i ciljeva. Stoga, gornju tabelu treba posmatrati prvenstveno kao ilustraciju trendova kad je reč o obuhvatu lica merama realizovanim iz sredstava JLS. Naime, uočeni trend prati prethodni nalaz da su u posmatranom periodu JLS prevashodno podsticale zapošljavanje lica kroz uključivanje u javne radove, pri čemu je najveći broj lica (preko 5000) obuhvaćen 2015. godine, posle čega dolazi do smanjenja broja lica, najpre za oko 1000 (u periodu od 2016-2018), a potom i za 2000 lica (2019. godine). Ipak, u 2019. godini broj lica

³⁹ Za ovu analizu su korišćeni podaci iz baze NSZ: Lica uključena u mere LAPZ 2011-2019. godine.

obuhvaćenih javnim radovima je skoro duplo veći od broja lica koja su bila uključena u svaku pojedinačno od druge dve mere (subvencije i DOO). Posebno je važno uočiti da programi DOO tokom posmatranog perioda beleže značajan pad u pogledu broja uključenih lica što ih čini jedinom od tri pomenute mere u kojoj je broj obuhvaćenih lica u 2019. godini bio manji nego na početku implementacije Strategije (indeks 0.78).

Iz gornje tabele takođe se može uočiti da se, počevši od 2014. godine, lica uključuju u mere po osnovu ugovora o tehničkoj saradnji, čije finansiranje JLS obezbeđuju samostalno. I u slučaju samostalnog finansiranja, broj lica uključenih u meru javnih radova se vremenom povećavao, ali ne u meri u kojoj je to bio slučaj sa sufinansiranjem. Imajući u vidu da su kod ugovora o tehničkoj saradnji kriterijumi selekcije drugačiji od onih koje primenjuje NSZ i da regrutaciju i odabir lica lokalne samouprave mogu u potpunosti da prilagode svojim potrebama, bilo bi korisno uraditi analizu koja bi omogućila poređenje efektivnosti mera u zavisnosti od načina finansiranja (sufinansiranje i ugovori o tehničkoj saradnji), kao i kategorija (tj. ciljnih grupa) lica uključenih u mere. Tabela u nastavku pokazuje ukupan iznos sredstava koje samostalno obezbeđuju JLS za realizaciju LAPZ po osnovu ugovora o tehničkoj saradnji za period od 2014. do 2019. godine.

Tabela 38 - Samostalno finansiranje LAPZ iz budžeta JLS u periodu od 2014. do 2019. godine

Realizovana sredstva za LAPZ po osnovu ugovora o tehničkoj saradnji sa NSZ	
Godina	UKUPNO
2014	39.641.005,49
2015	466.106.077,43
2016	494.713.308,38
2017	345.836.352,38
2018	370.888.583,83
2019	431.658.006,09

Izvor: NSZ

Prethodno jasno ukazuje na to da su tokom perioda primene Strategije sprovedene brojne aktivnosti u cilju pružanja podrške JLS na izradi LAPZ, kao i da su one u većem broju učestvovala u sufinansiranju mera, ali i izdvajale dodatna sredstva za samostalno finansiranje mera i programa uz tehničku pomoć NSZ. Dodatno, od 2017. godine regionalni sastanci sa JLS kontinuirano se organizuju. U Izveštaju o realizaciji NAPZ za 2017. godinu⁴⁰ navodi se podatak da je u periodu maj-jul 2017. godine a uz podršku Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, projekta tehničke podrške iz IPA 2012 programskog ciklusa i GIZ, realizovali četiri regionalna sastanka na temu „Uloga jedinica lokalne samouprave u ostvarivanju ciljeva politike zapošljavanja“, na kojima je učešće uzelo 166 predstavnika 70 jedinica lokalne samouprave, filijala i Direkcije NSZ, MRZBSP i drugih institucija i socijalnih partnera,

⁴⁰ Izveštaj o NAPZ za 2017. godinu, dostupno na <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/izvestaji/sektor-za-rad-i-zaposljavanje>

donatora i eksperata. Ovaj vid saradnje sa JLS, zasnovan na modelu *peer review* koji primenjuju institucije i organizacije EU u cilju razmene znanja i iskustava i unapređenja saradnje među partnerima, nastavljen je tokom 2018. i 2019. godine. U Izveštaju o realizaciji NAPZ za 2018. godinu navodi se da je zahvaljujući donatorskim sredstvima koje je obezbedio GIZ, u okviru projekta „Promocija zapošljavanja mladih - YEP”, sprovedena *Analiza LAPZ za 2018. godinu*. U 2020. godini sa SKGO (Stalnom konferencijom gradova i opština) dogovoreno je uključivanje novih lokalnih samouprava, a održana su i dva regionalna sastanka na kojima je predstavnicima JLS predstavljen NAPZ za 2020., mere čije se sufinansiranje planira, kao i Analitički servis JLS koji treba da služi kao podrška JLS prilikom analize pokazatelja značajnih za opis stanja na lokalnim tržištima rada i planiranje mera⁴¹.

Promene koje se dešavaju unutar JLS i visoka fluktuacija pojedinaca iz lokalnih samouprava koji su prethodno prošli obuku za izradu LAPZ i učestvovali u davanju smernica u cilju uključivanja novih mera kreiranih na osnovu lokalnih potreba u LAPZ, mogu predstavljati jedan od problema koji negativno utiče na mogućnost dalje ekspanzije lokalnih programa. Odlazak obučanih pojedinaca dovodi do toga da se u pojedinim JLS iz godine usvoje gotovo istovetni LAPZ, koji ne prate stvarne promene na lokalnim tržištima rada i potrebe za kreiranjem specifičnih mera APTR. Podrška uključivanju JLS u planiranje programa i mera zasnovana je na ideji da lokalni saveti mogu bolje da sagledaju kontekst, uoče lokalne potrebe i identifikuju koja su to lica najranjivija u određenim lokalnim sredinama. Uključivanje JLS u planiranje i sprovođenje mera APTR može se smatrati pozitivnim pomakom u pravcu decentralizacije, a pozitivna iskustva bi trebalo da budu iskorišćena radi daljeg razvoja regionalne i lokalne politike. Ipak, posebno treba obratiti pažnju na ukazano u analizi sprovedenoj 2016. godine u okviru Tehničke pomoći za upravljanje Direktnim grantom IPA 2012, da JLS *tek treba da pokažu svoju posvećenost u pružanju podrške ugroženim kategorijama na tržištu rada*, kao i da sudeći na osnovu dobijenih nalaza može postaviti *pitanje njihove spremnosti da se zaista uključe u decentralizovano kreiranje politike zapošljavanja, kao i njihovog razumevanja osnovnih vodećih principa*⁴².

Imajući sve navedeno u vidu, treba nastaviti sa obukama lokalnih aktera i osnaživanjem JLS, posebno slabije razvijenih, da se uključe u proces planiranja LAPZ i kreiranja specifičnih mera APTR koje se mogu primeniti na lokalnim tržištima rada kroz već uspostavljenу dobru saradnju sa MRZBSP i NSZ uz učešće svih relevantnih socijalnih partnera. Primeri uspešnih praksi treba da budu dodatno podstaknuti (na primer opredeljivanjem većeg iznosa sredstava za narednu godinu, organizovanjem događaja na kojima će biti predstavljen njihov rad i slično) i iskorišćeni kao model koji bi omogućio drugim JLS da steknu visok nivo razumevanja za razvoj lokalne politike zapošljavanja kreiranjem inovativnih mera koje bi mogle biti primenjene u njihovim lokalnim zajednicama (na primer: podrška zadrugama i socijalnim preduzećima, obezbeđivanje mentoringa uz meru samozapošljavanja u trajanju od godinu dana, u oblasti računovodstva, poreske administracije i marketinga) kao i određivanjem specifičnih ciljnih grupa iz ranjivih kategorija (na primer žene 58+ i muškarci 60+, koje su u svojim LAPZ predvidele opštine Novi Sad, Pančevo i Šabac). Potrebno je kreirati programe kojima bi se promovisala kompetitivnost među opštinama u okviru istog nivoa razvijenosti i administrativnih kapaciteta, a kako bi im se pružio dodatni podsticaj da unapređuju svoje LAPZ i kreiraju inovativne mere. To je moguće obezbeđivanjem finansijske stimulacije (na primer budžet RS namenjen sufinansiranju u narednoj godini bi mogao da bude uvećan za određeni procenat sredstava koja bi se usmerila u finansiranje inovativnih mera) ili organizovanjem događaja, u saradnji sa donatorima i organizacijama civilnog

⁴¹ Više o ovome na: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/podrska-u-realizaciji-lokalnih-akcionih-planova-zaposljavanja-u-2020-godini/>

⁴² Marjanović, D., Lutovac, I. Procena oblasti, opsega i efekata aktivnih programa tržišta rada, sa fokusom na ugrožene kategorije, koji se sprovode putem lokalnih akcionih planova zapošljavanja u periodu 2010 – 2016., Tehničke pomoći za upravljanje Direktnim grantom IPA 2012, Beograd 2016.

sektora, na kojima bi se nagrađivali najbolji LAPZ (ili specifične inovativne mere) realizovani u prethodnoj godini.

4.2. Unapređenje ljudskog kapitala i veće socijalno uključivanje

4.2.1. Karijerno vođenje i savetovanje

Unapređenje ljudskog kapitala i socijalno uključivanje jedan je od prioriteta Strategije, koji treba da doprinese privrednom rastu zasnovanom na znanju, kroz usklađivanje ponude i tražnje na tržištu rada, a imajući u vidu potrebna znanja i veštine kao i kompetencije na strani ponude. U cilju unapređenja ljudskog kapitala i većeg socijalnog uključivanja, inicirane su i sprovedene brojne aktivnosti u pravcu: a) karijernog vođenja i savetovanja, b) povećanja kompetencija kroz sticanje dodatnih znanja i veština putem kratkih obuka, c) priznavanja znanja i veština stečenih neformalnim učenjem, kao i d) podsticanja preduzetništva.

Prva Strategija karijernog vođenja i savetovanja usvojena je u martu 2010. godine i bila je usklađena sa drugim sektorskim strategijama. Nacionalnom strategijom zapošljavanja 2011-2020 predviđen je dalji razvoj profesionalnog usmeravanja, kroz unapređenje kapaciteta NSZ za pružanje usluga u oblasti karijernog vođenja i savetovanja, kao i putem razvoja aktivnosti karijernog vođenja i savetovanja na lokalnom nivou, povezivanjem sa obrazovnim institucijama, organizacijama civilnog sektora, te kancelarijama za mlade.

Već u prvim godinama implementacije Strategije (2011-2013) urađeno je mnogo na razvoju karijernog vođenja i savetovanja, a tome su, između ostalog doprineli i tada aktuelni međunarodni donatorski projekti i podrška u ovoj oblasti (na primer Profesionalna orijentacija na prelasku u srednju školu uz podršku GIZ-a, USAID Projekat održivog lokalnog razvoja, Veštine za budućnost na Zapadnom Balkanu i u Turskoj, uz podršku ETF-a). Usluge koje se pružaju u okviru CIPS-ova pri NSZ su unapređivane, formirana su tri mobilna tima u tri oblasti međuopštinske saradnje u cilju jačanja kapaciteta u pružanju usluga karijernog vođenja i savetovanja, uspostavljena saradnja između CIPS-ova pri NSZ i kancelarija za mlade, osnovani su Centri za razvoj karijere pri Univerzitetima i fakultetima, takođe je izrađen Vodič za izbor zanimanja.

Dalje aktivnosti u pravcu jačanja karijernog vođenja i savetovanja nastavljaju se i u drugoj polovini perioda realizacije Strategije. Od 2015 godine, Srbija je postala punopravni član Evropske mreže politike celoživotnog učenja. Uz pomoć međunarodnih donatora i projekata (na primer GIZ, projekat Praksam, Tempus projekat) izrađeni su informativni materijali i brošure, pokrenuto je informisanje putem internet platformi i materijala u elektronskom obliku, organizovani su različiti događaji radi informisanja o mogućnostima razvoja karijere, te karijernom vođenju i savetovanju (sajmovi karijernog vođenja i savetovanja, sajmovi iz oblasti profesionalne orijentacije, simpozijumi, konferencije, radionice i dr).

Sredstvima obezbeđenim kroz Direktni Grant iz IPA 2012 uz Tehničku podršku za upravljanje Direktnim grantom 2016. godine osnovano je novih 20 CIPS-ova, i to 10 CIPS-ova u filijalama NSZ i dodatnih 10 pri JLS. Prethodno, CIPS su postojali u i u tri najveće filijale NSZ, uključujući Beograd, Niš i Novi Sad. Novootvoreni CIPS u okviru NSZ otvoreni su u sledećih 10 filijala: Kikinda, Zrenjanin, Pančevo, Jagodina, Šabac, Požarevac, Kragujevac, Zaječar, Sremska Mitrovica, Čačak. Pored toga, 10 CIPS osnovano je u JLS i to u sledećim: u Loznici, Kraljevu, Novom Pazaru, Kruševcu, Nišu, Pirotu, Užicu, Leskovcu,

Kosovskoj Mitrovici i Ubu. U okviru projekta Povećanje delotvornosti politike zapošljavanja prema ranjivim grupama 2016. godine je sprovedena obuka za savetnike u 10 CIPS pri JLS. U okviru Tehničke pomoći za upravljanje direktnim grantom IPA 2012 u Beogradu 2017. godine je urađena evaluacija intervencija obuhvaćenih ugovorom o direktnom grantu u okviru IPA 2012, uključujući CIPS. Zaključeno je da je ova intervencija bila uspešna sa stanovišta relevantnosti i delotvornosti, kao i delimično uspešni sa stanovišta efikasnosti (pre svega usled visokih inicijalnih troškova otvaranja CIPS pri lokalnim samoupravama i neizvesnosti u pogledu njihove održivosti).

U Izveštaju o radu NSZ za 2019. godinu navodi se da je 7605 lica koristilo usluge neposrednog karijernog informisanja u okviru 13 CIPS-ova pri filijalama NSZ, 10692 lica usluge savetovanja o mogućnostima za razvoj karijere, kao i 10184 lica usluge selekcije. Kada se pak pogledaju podaci za period 2015-2019. godine o efektima mera NSZ, uočljivo je da je najveći obuhvat lica uslugom profesionalne orijentacije bio 2016. i 2017. godine (48766 lica, odnosno 44131 lice), dok je 2015. godine ovom uslugom obuhvaćeno 42217 lica. Značajno povećanje obuhvata lica koja su dobila usluge profesionalne orijentacije u ovom periodu korespondira sa osnivanjem 20 novih CIPS pri NSZ i JLS sredstvima iz Direktnog granta IPA 2012 koji su operativno funkcionisali od 1. juna 2016. do kraja decembra 2017. godine⁴³. S druge strane, tokom 2018. i 2019. godine obuhvat lica kad je reč o usluzi profesionalne orijentacije je bio niži i iznosio je 35951 i 38570 respektivno.

Profesionalna orijentacija, međutim, predstavlja jednu od usluga koje se pružaju u oblasti karijernog vođenja i savetovanja, koje prema izveštajima NSZ obuhvata i savetovanje za zapošljavanje i mere aktivnog traženja posla – obuku za aktivno traženje posla i klub za traženje posla. Kada se analiziraju podaci o obuhvatu lica, uočljivo je da je najveći broj lica u periodu 2015-2019. godine dobio uslugu savetovanja za zapošljavanje (između 750000 i 900000 lica godišnje). Savetovanje za zapošljavanje se vrši na individualnom razgovoru lica koje traži posao sa savetnikom za zapošljavanje. Ova usluga, koju dobijaju sva lica koja se prijave kao tražioci zaposlenja, pored informisanja lica o pravima i obavezama, uslovima i mogućnostima za zapošljavanje i savetovanja u procesu aktivnog traženja posla, podrazumeva i vršenje procene zapošljivosti i utvrđivanje individualnog plana zapošljavanja (IPZ). Procena zapošljivosti omogućava da savetnik za zapošljavanje, na osnovu razgovora sa licem, podataka o obrazovanju i radnom iskustvu lica, kao i posedovanju dodatnih znanja i veština, proceni zapošljivost lica u odnosu na situaciju na lokalnom tržištu rada (ponuda i potražnja). U odnosu na procenjeni nivo zapošljivosti lica, u IPZ se utvrđuju mere i aktivnosti koje NSZ i lice treba da preduzmu u cilju povećanja zapošljivosti i zapošljavanja lica, kao i zanimanja u kojima će licu biti posredovano po dostavljenim prijavama potreba za zapošljavanje (koje dostavljaju poslodavci). Mere aktivnog traženja posla na kojima je godišnje učestvovalo oko 50000 lica, za cilj imaju povećanje zapošljivosti kroz razvoj veština za aktivno traženje posla (izvori informacija o slobodnim radnim mestima, pisanje radne biografije, vođenje razgovora sa poslodavcem i dr), putem radioničarskog grupnog rada.

U cilju promovisanja i daljeg razvoja karijernog vođenja i savetovanja, 2017. godine MPNTR je iniciralo pripremu Pravilnika o načinu rada, aktivnostima i sastavu tima za karijerno vođenje i savetovanje, koji je, za srednje stručne škole u dualnom obrazovanju, usvojen januara 2019. godine. Od 2018. godine pri osnovnim i srednjim školama obrazuju se Timovi za profesionalnu orijentaciju u čijem sastavu su stručni saradnici i nastavnici, a u skladu sa Zakonom o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, kao i Zakonom o srednjem obrazovanju i vaspitanju. Pored toga, Zakon o dualnom obrazovanju predviđa obrazovanje Tima za karijerno vođenje i savetovanje u čijem sastavu su predstavnici zaposlenih u školi, strukovnih udruženja, JLS i poslodavaca. Godine 2019. doneta su relevantna dokumenta neophodna

⁴³ Od 2018. godine 10 novoosnovanih CIPS iz Direktnog granta pri NSZ uporedo sa tri već postojeća CIPS u NSZ nastavlja sa pružanjem usluga, dok je 10 CIPS osnovanih pri JLS ugašeno po prestanku finansiranja iz Direktnog granta.

radi daljeg razvoja karijernog vođenja i savetovanja, i to Pravilnik o standardima usluga karijernog vođenja i savetovanja koji je donelo MPNTR. Standardi usluga karijernog vođenja i savetovanja deo su javnih politika koje primenjuju državni organi, institucije i druge organizacije u oblasti obrazovanja, zapošljavanja, socijalne zaštite i omladinske politike. U skladu sa članom 11. Zakona o NOKS, 2019. godine, Savet za Nacionalni okvir kvalifikacija Republike Srbije doneo je Preporuke za implementaciju plana primene standarda usluga karijernog vođenja i savetovanja. Plan primene Standarda usluga karijernog vođenja i savetovanja sadrži predlog mera i aktivnosti kojima će se podržati primena standarda. Naznačene su mere i aktivnosti za koje je predloženo da budu sprovedene, predlog realizatora aktivnosti, vremenski rok, procenjena finansijska sredstva, i način praćenja (pokazatelj realizacije aktivnosti i izvor provere). Takođe je napomenuto na koje pružaoce usluga karijernog vođenja i savetovanja se mere i aktivnosti odnose. Praćenje implementacije plana će se realizovati u redovnim vremenskim intervalima. Za praćenje implementacije plana nadležna je Agencija za kvalifikacije uz podršku BOŠ i Euroguidance centra, a ulogu u praćenju i prikupljanju podataka imaju svi realizatori aktivnosti navedeni u planu. Godišnji izveštaj o praćenju implementacije Plana Agencija za kvalifikacije podnosi Savetu za Nacionalni okvir kvalifikacija Republike Srbije i Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.

U sklopu podrške aktivnostima karijernog vođenja i savetovanja u školama, počevši od školske 2018/19 godine Euroguidance i Europass centar Fondacije Tempus organizuju nekoliko različitih obuka za nastavnike, stručne saradnike, pedagoške i andragoške asistente i ostale zaposlene u osnovnim i srednjim školama kako bi učenicima bila olakšana tranzicija iz sistema obrazovanja na tržište rada. Aktivnosti KViS u 2019. godini bile su usmerene i na organizaciju dodatnih aktivnosti poput konferencija, individualnih konsultacija, studijskih poseta kao i publikovanje materijala na temu KViS namenjenih karijernim praktičarima kao podrška njihovom radu. Posebna pažnja posvećena je i realizaciji seminara za zaposlene u sektoru socijalne zaštite koji rade sa odraslima koji formiraju plan aktivacije – traženja zaposlenja i/ili dodatno školovanje (četiri obuke).⁴⁴

Sve navedeno nedvosmisleno ukazuje na činjenicu da je razvoju karijernog vođenja i savetovanja posvećena značajna pažnja tokom perioda implementacije Strategije, ali i da u narednom periodu treba nastaviti sa započetim aktivnostima. Ovo se pre svega odnosi na formiranje timova za profesionalnu orijentaciju, standardizaciju kvaliteta usluga koje pružaju, kao i povećanje broja obučanih pružalaca tih usluga kako bi veći broj mladih mogao da dobije neophodne informacije i savete u oblasti građenja karijere. Posebno, međutim, treba insistirati na obezbeđivanju finansijske održivosti uspostavljenog sistema, a što je moguće da bude ugroženo po prekidu projektnog finansiranja, za šta se kao jedan od primera može navesti prestanak rada formiranih CIPS pri JLS iz Direktnog grantu IPA 2012.

U narednom periodu posebnu je pažnju potrebno posvetiti evaluaciji kvaliteta usluge KViS, ali i analizi uticaja kvaliteta usluge karijernog vođenja i savetovanja na efekte drugih mera APTR, budući da od kvalitetne selekcije u velikoj meri zavise efekti svih sprovedenih mera APTR. Možemo primetiti da su se sprovedene evaluativne studije uglavnom odnosile na sagledavanje efekata usluga KViS na zapošljavanje i njihovu ukupnu isplativost. Društveni efekti usluga koji se ogledaju u većem nivou socijalnog uključivanja kao i efekti usluga na dalje učenje u smislu većeg učešća u obrazovanju i obukama, boljih postignuća, poboljšane motivacije i sl. nisu istraživani. Time su izostali i odgovori na pitanja da li su usluge karijernog vođenja i savetovanja u organizaciji službi za zapošljavanje više administrativnog karaktera, ili su pak orijentisane i na dugoročne karijerne ciljeve u pravcu daljeg učenja i usavršavanja.

⁴⁴ Odluka o utvrđivanju Godišnjeg plana obrazovanja odraslih u Republici Srbiji za 2020. godinu (Sl. glasnik RS br. 26/20)

Karakteristike vremena u kojem živimo nalažu da karijerno vođenje i savetovanje treba da pomogne ljudima da upravljaju svojom karijerom tokom celog života, tako da je od velikog značaja za dalji razvoj KViS da se nastave aktivnosti na unapređenju metoda i tehnika savetodavnog rada sa licima koja traže posao preko NSZ, a koja se uglavnom nalaze u situaciji da je promena poslodavca, zanimanja i karijere preduslov njihovog povratka na tržište rada. Kvalitetan savetodavni rad omogućava savetniku za zapošljavanje da uputi tražioca zaposlenja na odgovarajuća slobodna radna mesta, čime se ubrzava zapošljavanje, ali istovremeno utiče i na povećanje efekata mera APTR, koje svoju svrhu podsticanja zapošljavanja teže zapošljivih lica ispunjavaju samo ako se uključivanje vrši na osnovu kvalitetno procenjenih individualnih mogućnosti i potreba nezaposlenih lica.

Imajući u vidu zadatak koji karijerno vođenje i savetovanje treba da ispuni u narednom periodu, da u vreme ubrzanih naučno-tehnoloških promena i tržišta koje se stalno menja, osposobi mlade ljude za celoživotno upravljanje karijerom, a one starije za odgovarajuću promenu karijere radi opstanka na tržištu, preporuka je da u realizaciju ovog izazovnog, a važnog zadatka za društvo, institucije sistema uključe i nevladin sektor, u prvom redu one organizacije civilnog društva koje su se u prethodnom periodu pozicionirale kao pružaoci usluga KViS, ali i da obezbedi održivost onim organizacijama koje su kroz donatorsku/projektnu podršku pokazale dobre rezultate u pružanju usluga KViS (npr. projekat "Znanjem do posla – E2E" koji od 2015. godine, a uz finansijsku podršku podršku Švajcarske kancelarije za razvoj sprovode Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva na nacionalnom nivou, a Niras IP Consult na lokalnom nivou. Više na <https://znanjemdoposla.rs/?script=cir>).

4.2.2. Povećanje kompetencija nezaposlenih lica sticanjem znanja i veština kroz uspostavljanje sistema kratkih obuka

Registrovana nezaposlena lica na evidenciji NSZ u velikoj meri obuhvataju teško zapošljive u koje, između ostalih spadaju lica bez stručnih kvalifikacija. Osim toga, potrebe poslodavaca za konkretnim znanjima, veštinama i kompetencijama često nisu usklađene sa ponudom na lokalnim, kao i na nacionalnom tržištu rada, što se može pratiti na osnovu Ankete poslodavaca koju je NSZ sprovodila jednom godišnje, počevši od 2011. godine. Na osnovu ove ankete procenjuju se trenutne i predviđaju buduće potrebe poslodavaca za licima određenih zanimanja sa stečenim kvalifikacijama i potrebnim znanjima, veštinama i kompetencijama.⁴⁵

Strategija, kao i svi godišnji NAPZ predviđaju primenu politika i programa zapošljavanja čiji je cilj dalji razvoj ljudskog kapitala, između ostalog, putem povećanja kompetencija nezaposlenih lica sticanjem znanja i veština po osnovu kratkih obuka. NSZ je kreirala Katalog obuka za tržište rada za 2011. godinu, koji će nastaviti da kreira i u narednim godinama, a na osnovu uočenih potreba na tržištu rada (prema godišnjim Anketama poslodavaca, dostavljenim prijavama potreba za zapošljavanjem i drugim izvorima podataka o tržištu rada), kao i utvrđenih potreba lica prilikom izrade IPZ⁴⁶.

Na osnovu izveštaja o realizaciji NAPZ može se zaključiti da se sprovođenju aktivnosti u kontekstu ovog prioriteta pristupilo vrlo pažljivo i ambiciozno. O tome, između ostalog svedoče podaci o realizaciji sredstava namenjenih programima dodatnog obrazovanja i obuka, te broju lica uključenih u ove

⁴⁵ Procena Uspešnosti Nacionalne strategije zapošljavanja 2011-2020 za period prvih pet godina, od 2011. do 2015. godine

⁴⁶ Na osnovu uvida u Katalog obuka za tržište rada, izvor: NSZ

programe⁴⁷. Naime, na programe dodatnog obrazovanja i obuke u 2011. godini utrošeno je čak 3,2 milijarde dinara. Međutim, u periodu od 2012. do 2019. godine pomenuti iznos više nikada nije dostignut, već je došlo do značajnog smanjenja opredeljenih i realizovanih sredstava iz kojih se finansiraju ovi programi, posebno u periodu od 2013. do 2016. godine, te do ponovnog povećanja iznosa realizovanih sredstava za programe dodatnog obrazovanja i obuka dolazi tek u poslednje dve godine (tabela ispod). Ako pogledamo kretanje broja lica uključenih u programe dodatnog obrazovanja i obuka primetno je da se obuhvat lica takođe povećavao tokom poslednje dve godine sprovođenja strategije, i to na 10,221 lice u 2018. godini i 9,156 u 2019. godini⁴⁸. Ovde, međutim, treba uočiti da iako su realizovana sredstava u 2019. godini (1,265 milijardi dinara) viša nego ona u 2018. godini (1,063 milijarde dinara) obuhvat lica je bio manji i za 1065 lica. Ovo bi mogla da bude posledica viših troškova pojedinačnih mera obuhvaćenih u okviru programa dodatnog obrazovanja i obuka, a posebno kratkih obuka (obuke za tržište rada i obuke za poznatog poslodavca) koji su uslovljeni porastom cena usluga obrazovanja.

Tabela 39 - Sredstva za finansiranje programa dodatnog obrazovanja i obuka (ukupno) za period 2011-2019 u mil RSD

Godina	Plan	Realizacija	% realizacija/plan
2011	3,818	3,285	86
2012	2,390	2,347	98
2013	675	674	100
2014	111	35	32
2015	860	291	34
2016	949	650	68
2017	1,038	696	67
2018	1,798	1,063	59
2019	1,918	1,265	66

Izvor: NSZ, MRZBSP

Prema Izveštaju o realizaciji NAPZ za 2019. godinu mere koje se sprovode kroz NSZ obuhvataju *dodatno obrazovanje i obuke* i uključivale su program stručne prakse, program pripravnika za mlade sa visokim obrazovanjem, program pripravnika za nezaposlene sa srednjim obrazovanjem, program sticanja praktičnih znanja za nekvalifikovana lica, viškove zaposlenih i dugoročno nezaposlena lica, obuke za tržište rada, obuke za poznatog poslodavca, specijalističke informatičke obuke, program funkcionalnog obrazovanja odraslih. Generalno posmatrano, većina navedenih mera je primenjivana tokom perioda implementacije aktuelne Strategije. Ipak, program pripravnika treba pomenuti kao jednu od mera kojom je na samom početku bio obuhvaćen izrazito velik broj lica (u 2011. godini ovom merom je bilo obuhvaćeno 10,852 lica od čega 5,862 žene) dok ni jedno lice nije bilo obuhvaćeno ovom merom u

⁴⁷ Programi dodatnog obrazovanja i obuke, prema uvidu u dokumenta NSZ i MRZBSP, obuhvataju obuke za tržište rada i obuke za poznatog poslodavca, funkcionalno obrazovanje, kao i stručno osposoljavanje i usavršavanje (tj. programe za pripravnike i volontere, stručnu praksu i sticanje praktičnih znanja i veština).

⁴⁸ Izvor: MRZBSP

periodu 2016. 2018, a 2019. godine obuhvaćeno je svega 401 lice, od čega 63 žene⁴⁹. S druge strane, 2019. godine uvedena je dodatna mera - Obuke za potrebe poslodavca za zaposlenog - kojom je bilo obuhvaćeno 25 lica. Takođe, kako bi se odgovorilo na povećanu tražnju za kvalifikovanom radnom snagom u IT sektoru, od 2018. godine NAPZ-om su predviđene specijalističke informatičke obuke.

Mada je planom za 2019. godinu predviđeno uključivanje 1000 lica sa evidencije NSZ, ovom merom je bilo obuhvaćeno 75 lica, po javnoj nabavci iz 2018. godine. Kako se navodi u Izveštaju o radu NSZ za 2019. godinu⁵⁰ *realizacija planiranih specijalističkih informatičkih obuka u 2019. godini nije započeta iz razloga procene efekata na zapošljavanje obuka započetih u 2018. godini, čija realizacija traje i tokom prve polovine 2019. godine, kao i odlukom Kabineta premijera Republike Srbije da se specijalističke informatičke obuke odlože za 2020. godinu*. Javnosti je predložen podatak da se samo 17% lica koja su prošla ovu obuku potom i zaposlilo.⁵¹ Kad je reč o ostalim merama koje se standardno sprovode u okviru programa dodatnog obrazovanja i obuka u NSZ, uspešnost pojedinih mera procenjena na bazi odnosa broja lica koja su imala zaposlenje u periodu od 180 dana po izlasku iz mere kretala se između 43% i 75% (u zavisnosti od mere i godine u kojoj je konkretna mera primenjena). Generalno, najdelotvornijom merom (najveći procenat lica ima zaposlenje u periodu od 180 dana po izlasku iz mere) mogu se smatrati obuke na zahtev poslodavca čija je delotvornost tokom perioda posmatranja (2015-2019 godina) jedina od posmatranih mera prelazila 70%⁵². S druge strane, u okviru programa dodatnog obrazovanja i obuka, trebalo bi opredeliti veća sredstava i dalje raditi na unapređivanju mere sticanja praktičnih znanja i veština, koja je posmatrano sa stanovišta delotvornosti najpribližnija obukama na zahtev poznatog poslodavca. Naime, u posmatranom periodu procenat lica uključenih u ovu meru koji je imao zaposlenje tokom 180 dana po izlasku iz mere tokom poslednje tri godine (2017-2019) bio je preko 70%. Ova mera je namenjena licima bez kvalifikacija i onim koji su završili funkcionalno osnovno obrazovanje. Stoga, moglo bi se razmišljati u pravcu njenog kombinovanja sa odgovarajućim programima obuke, radi eventualnog priznavanja odgovarajućih kompetencija. Za ovo je, međutim, neophodno da postoje ustanovljeni programi zasnovani na kompetencijama, kao i procedura procene te priznavanja stečenih znanja i kompetencija. Osim toga, kad je reč o nezaposlenima sa kvalifikacijama, u cilju njihove prekvalifikacije i/ili razvoja dodatnih veština koje se traže na tržištu rada, potrebno je obezbediti odgovarajuća sredstava, tj. izvore finansiranja. Jedna od mogućnosti je uspostavljanje posebnog Fonda za veštine, kao posebnog tela čija bi misija bila prikupljanje sredstava i kreiranje, odnosno realizacija posebnih programa obuke prema uočenim potrebama poslodavaca. U Velikoj Britaniji na primer postoji Education and Skills Fund Agency, kao izvršno telo Vlade VB, pri Ministarstvu obrazovanja, koje je između ostalog zaduženo za finansiranje kratih obuka za sticanje znanja, veština i kompetencija.

U kontekstu povećanja kompetencija nezaposlenih lica sticanjem znanja i veština po osnovu kratkih obuka treba pomenuti i to da je Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja još 2015 godine donelo *Pravilnik o bližim uslovima u pogledu programa, kadra, prostora, opreme i nastavnih sredstava za sticanje statusa javno priznatog organizatora aktivnosti obrazovanja odraslih*. Pravilnikom se predviđaju standardi koje bi pružaoci usluga obrazovanja odraslih trebalo da ispune kako bi stekli status JPOA OO, kao garanciju kvaliteta i efikasnosti programa dodatnog obrazovanja i obuka. Status JPOA do kraja 2019. godine je dobilo 57 institucija za ukupno 203 programa obuka namenjenih odraslima (14 srednjih stručnih škola, 9 ustanova za obrazovanje odraslih poput radničkih, narodnih i

⁴⁹ Podaci dobijeni od NSZ/MRZBSP

⁵⁰ Izveštaj o radu NSZ za 2019. Godinu, dostupno na

http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/14/14387_izvestaj_o_radu_nsz_-_i_-_xii_2019._godine.pdf

⁵¹ Do posla samo 17%: Kraj IT prekvalifikacije, vest B92, utorak, 8.1.2019, dostupno na

https://www.b92.net/biz/vesti/it-biz.php?yyyy=2019&mm=01&dd=08&nav_id=1490493

⁵² Kalkulacije autora na osnovu dostavljenih podataka od NSZ i MRZBSP

otvorenih univerziteta i 34 druge organizacije). Programi obuke neformalnog obrazovanja odraslih za sticanje stručnih kompetencija sprovode se na osnovu analize tržišta rada u Republici Srbiji, prognoziranih potreba poslodavaca i na osnovu prioriteta definisanih nacionalnom strategijom. Akreditaciju za programe obuka dobile su institucije neformalnog sistema obrazovanja – privredna društva, druge organizacije (95 programa), narodni, radnički i otvoreni univerziteti (65 programa) i srednje stručne škole (43 programa).⁵³Ovo je značajno za NSZ prilikom raspisivanja tendera i odabira isporučilaca usluga edukacije za programe obuka prema Katalogu obuka koji se donosi na godišnjem nivou.

Međutim, s obzirom na potrebe za obukama za različita zanimanja koje se procenjuju na osnovu godišnje Ankete poslodavaca, uočljivo je da je broj akreditovanih JPOA OO i programa još uvek nedovoljan, te ovo može predstavljati prepreku prilikom realizacije mera u okviru programa dodatnog obrazovanja i obuka. Kada ne postoje akreditovani isporučioци usluga obuka, NSZ je prinuđena da angažuje one institucije koje mogu da sprovedu obuku, ali u tom slučaju polaznici obuke mogu da dobiju samo internu potvrdu, a ne javnu ispravu (sertifikat)/ispravu (uverenje) o stečenoj kvalifikaciji ili kompetencijama. Važno je istaći da je u skladu sa Zakonom o obrazovanju odraslih, MPNTR donelo *Pravilnik o vrsti, nazivu i sadržaju obrazaca i načinu vođenja evidencija i nazivu, sadržaju i izgledu javnih isprava i uverenja u obrazovanju odraslih* koji detaljnije definiše vrstu javne isprave, njegov naziv i sadržaj, izgled obrasca i način vođenja evidencije u oblasti neformalnog obrazovanja. Uzimajući u obzir značajna budžetska finansijska sredstva koja se izdvajaju za unapređivanje znanja, veština i kompetencija nezaposlenih lica od velike je važnosti da u narednom period što veći broj nezaposlenih po izlasku iz obrazovne mere APTR stekne određenu (javnu)ispravu kako bi imali olakšanu tranziciju u svet rada, ali i kroz sistem obrazovanja. Sa dodelom internih potvrda nezaposlena su potencijalni kandidati za postupak PPU koji se uspostavlja, ali se onda opravdano postavlja pitanje dvostrukog budžetskog finansiranja, jednom kroz obučavanje/osposobljavanje, a drugi put kroz PPU, što dalje dovodi do poskupljenja mere APTR po licu. Stoga je potrebno da se obezbedi kontinuirano povećanje broj pružalaca usluga obrazovanja, kao i akreditovanih programa obuke, a za to je neophodno na određeni način motivisati institucije koje se bave obrazovanjem odraslih da se akredituju kao JPOA OO. Ovo se može postići daljim pojednostavljivanjem procedura, ali ne na štetu kvaliteta kao i promotivnim aktivnostima koje bi sprovedlo nadležno ministarstvo u cilju boljeg informisanja i isticanja konkretnih prednosti koje bi ove institucije imale ukoliko se odluče da prođu kroz proces akreditacije. Takođe, jedan od mehanizama podsticanja sticanja statusa JPOA je i kreiranje takvih kriterijuma za izbor izvođača obuka koji osiguravaju izbor JPOA u tom postupku ukoliko je isti akreditovan za konkretnu obuku na konkretnoj lokaciji (u odnosu na ne JPOA), umesto dosadašnjeg ponderisanja broja bodova.

Za osiguranje kvaliteta obučavanja i sticanje tržišno relevantnih znanja, veština i kompetencija, od izuzetnog je značaja sprovođenje obuka u skladu sa standardima kvalifikacija koje razvija Agencija za kvalifikacije (odnosno ZUOV pre osnivanja Agencije za kvalifikacije), umesto internih standarda koje razvija NSZ i po njima sprovodi postupak javnih nabavki za obučavanje nezaposlenih lica. Na taj način će biti nedvosmisleno jasno (i poslodavcima i nezaposlenim licima) da li se nezaposleni obučavaju za određenu kvalifikaciju ili zanimanje ili za samo neke stručne kompetencije u okviru kvalifikacije.

Govoreći o kvalitetu obučavanja važno je istaći da je u prethodnom periodu stečeno značajno iskustvo u postupku odobravanja statusa JPOA, kao i da je došlo do promena zakonodavnog i institucionalnog okvira za sprovođenje postupka odobravanja statusa JPOA, te da je u 2020. godini MPNTR uz podršku projekta “Znanjem do posla” započelo aktivnosti koje za cilj imaju evaluaciju već uspostavljenog sistema odobravanja statusa JPOA. Rezultati evaluacija biće korišćeni kao polazna osnovu za

⁵³ <http://www.mpn.gov.rs/obrazovanje-odraslih/>

(re)definisanje postojećih standarda/podzakonskih akata za akreditaciju kada je u pitanju program, kadar, prostor, oprema i nastavna sredstva za sticanje statusa JPOA, kao i za donošenje novih podzakonskih akata kojima će bliže biti uređeni standardi za samovrednovanje i eksterno ocenjivanje kvaliteta rada JPOA. Uzimajući u obzir navedeno, a radi sprovođenja evaluacije već uspostavljenog sistema odobravanja statusa JPOA, MPNTR je sa NSZ zaključilo sporazum o vrednovanju kvaliteta stručnih obuka koje je NSZ organizovala za potrebe nezaposlenih lica u 2019. godini. U izveštajnom periodu istraživanje je sprovedeno i u toku 2021. godine se očekuje da studija bude finalizovana. Rezultati studije će takođe biti korišćeni kao polazna osnovu za (re)definisanje postojećih standarda/podzakonskih akata za akreditaciju.

Uopšteno posmatrajući, možemo primetiti da su se u prethodnom periodu evaluacije obuka odnosile na procenu efikasnosti programa, odnosno na sagledavanje njihovog učinka kada je u pitanju zapošljavanje učesnika programa i na visinu izdvajanja finansijskih sredstava, odnosno isplativost programa. Interesantno je da uprkos velikom broju različitih evaluacija gotovo da nisu realizovana istraživanja koja su za predmet imala ispitivanje povezanosti kvaliteta kratkotrajnih stručnih obuka i unapređivanja položaja polaznika na tržištu rada. Shodno tome izostali su i odgovori na pitanje kakve bi obuke trebalo da budu da bi radna snaga bila kompetentnija i zapošljivija. Tako da je preporuka da se u narednom periodu kvalitet realizacije obuka uključi kao predmet analize.

4.2.3. Razvoj Nacionalnog okvira kvalifikacija i Nacionalne standardne klasifikacije zanimanja

Srbija je stala na pola puta do dostizanja cilja Strategije razvoja obrazovanja da do 2020. godine postigne stopu učešća u obrazovanju odraslih od 7%. Na osnovu najnovijih podataka iz 2018. i preliminaranih iz 2019. godine, uočava se niža vrednost ove stope od 4,1% u obe godine, dok je u 2016. ona bila 5,1% a u 2017. 4,4%⁵⁴.

Prema dobijenim rezultatima Ankete o obrazovanju odraslih (Adult Education Survey – AES) koja je sprovedena po drugi put u Republici Srbiji 2016. godine, a koju EU sprovodi na pet godina., stopa učešća odraslih u nekom obliku formalnog ili neformalnog obrazovanja ili obuka iznosi 19,8%, što je nešto više nego što je bila 2011. godine (16,5%), ali je znatno ispod proseka zemalja članica Evropske unije (45,1%). Među članicama EU, nižu stopu učešća u celoživotnom učenju od Republike Srbije imaju samo Grčka i Rumunija. Međutim, u poređenju sa zemljama u okruženju koje su sprovele istraživanje (Bosna i Hercegovina, Albanija, Severna Makedonija), odrasli u Republici Srbiji u većem obimu učestvuju u obrazovanju i obukama.

Podaci pokazuju da u celoživotnom obrazovanju najčešće učestvuju žene starosti 25–34 godine, sa stečenim visokim obrazovanjem, koje su zaposlene i koje žive u gradu. Najviše u obrazovanju i obukama učestvuju zaposlena lica (32,5% svih zaposlenih). Lica koja su pohađala neki kurs, radionicu ili privatne časove uglavnom su visoko obrazovana. Najveći broj programa neformalnog obrazovanja u kojima učestvuju odrasli u vezi je sa poslom (mogućnosti zapošljavanja, napredovanje u poslu, da bi se zadržao postojeći ili dobio novi posao i sl.). U proseku, odrasli koji su se neformalno obrazovali, učestvovali su u 1,8 aktivnosti neformalnog obrazovanja. Najčešće je to bila instruktaža na poslu koja se održavala u radno vreme i za koju je troškove platio poslodavac.

⁵⁴ Performance of Western Balkan economies regarding the European Pillar of Social Rights: updated review of Serbia, RCC and ECSWPR, March 2020.

Približno 80% ispitanika nije učestvovalo ni u kakvom obliku formalnog ili neformalnog obrazovanja. Skoro polovina ispitanika (47%) želelo je da učestvuje u nekom vidu obrazovanja, ali su bili sprečeni prvenstveno zbog troškova obrazovanja/obuke, porodičnih razloga, rasporeda obuka, tj. preklapanja sa radnim vremenom i neodgovarajuće ponude obuka.

Većina ispitanika učestvuje u nekom od oblika informalnog učenja. Oko dve trećine njih nova znanja stiče tako što koristi kompjuter (65,8%). Od člana porodice, prijatelja ili kolega uči 63,6% a preko televizije/radija, videa oko 60%. U znatnoj meri (57,5%) ispitanici uče i iz štampanih materijala (knjige, stručni časopisi i dr.), a u najmanjoj meri obilazeći muzeje, biblioteke, centre za učenje i sl.

Prilikom donošenja Strategije Srbija nije imala uspostavljen Nacionalni sistem klasifikacije zanimanja prema Međunarodnom standardnom klasifikacijom zanimanja ISCO–08. Klasifikacija koja je bila u upotrebi u velikoj meri je otežavala rad zaposlenih u NSZ, jer je lista zanimanja bila nepotpuna i nije obuhvatala sva postojeća zanimanja na tržištu rada, a nazivi pojedinih zanimanja bili su zastareli i neusaglašeni sa tehnološkim promenama. U okviru Projekta „Podrška kreiranju politike zapošljavanja zasnovanom na podacima” – IPA 2011 (komponenta 3 - Usaglašavanje Nacionalnog sistema klasifikacije zanimanja sa ISCO 08), tokom 2013. i 2014. godine realizovane su brojne aktivnosti u pravcu izrade odgovarajuće klasifikacije zanimanja usklađene sa Međunarodnom standardnom klasifikacijom zanimanja ISCO 08. Sačinjen je predlog Nacionalne standardne klasifikacije zanimanja (NSKZ) sa strukturom, opisima svih klasifikacionih celina. Predlogom je obuhvaćeno skoro 2000 zanimanja, od kojih je 1.877 dato sa opisima. Opisi zanimanja urađeni su na osnovu obrade materijala prikupljenog u prethodno sprovedenom terenskom istraživanju koje su realizovali obučeni savetnici NSZ. U okviru istog Projekta MRZBSP je sarađivalo sa MPNTR koje upravlja razvojem i primenom NOKS u saradnji sa Nacionalnim savetom za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih i Nacionalnim savetom za visoko obrazovanje, te zainteresovanim stranama (na primer ZUOV, sindikati, Unija poslodavaca, PKS)⁵⁵.

Pored aktivnosti na razvoju NSKZ u izveštajnom periodu učinjeni su značajni pomaci u pravcu uspostavljanja i implementacije sistema Nacionalnog okvira kvalifikacija Republike Srbije (u daljem tekstu: NOKS) koji predstavlja jedan od ključnih instrumenta kojim se uređuje oblast kvalifikacija i njena povezanost sa tržištem rada. NOKS je osnova za primenu koncepta celoživotnog učenja, odnosno deo je rešavanja problema neusklađenosti sistema kvalifikacija sa potrebama privrede, društvenog i ličnog razvoja, problema nedovoljno razvijenog i održivog sistema socijalnog partnerstva, problema nedostatka standarda kvaliteta i koordinacije u procesu razvoja kvalifikacija, njihove realizacije (u formalnom i neformalnom) obrazovanju i sertifikacije i sl.

Od posebne je važnosti istaći donošenje Zakona o Nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije⁵⁶, 2018. godine kojim je uspostavljen jedinstveni i integrisani nacionalni okvir kvalifikacija koji obuhvata sve nivoe i vrste kvalifikacija, bez obzira na način sticanja (kroz: formalno obrazovanje; neformalno obrazovanje; informalno učenje – životno ili radno iskustvo) i nezavisno od životnog doba u kome se kvalifikacije stiču.

Nakon zakonodavnog, u 2018. godini realizovane su aktivnosti na uspostavljanju i institucionalnog okvira sistema NOKS. Osnovan je Savet za NOKS kao savetodavno telo koje daje preporuke o procesu planiranja i razvoja ljudskog potencijala u skladu sa javnim politikama u oblasti celoživotnog učenja, zapošljavanja, karijernog vođenja i savetovanja. Takođe, radi obavljanja stručnih i razvojnih poslova u obezbeđivanju kvaliteta sistema kvalifikacija i pružanja stručne podrške Savetu za NOKS i drugim

⁵⁵ Izveštaji o realizaciji NAPZ za 2013 i 2014, dostupni na:

<https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/izvestaji/sektor-za-rad-i-zaposljavanje>

⁵⁶ Zakon o Nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije (Službeni glasnik RS, broj 27/18)

nadležnim institucijama u svim aspektima razvoja i radi implementacije NOKS-a, osnovana je i Agencija za kvalifikacije. Kako se u mnogim zemljama relevantnost znanja i vještina na tržištu rada u okviru jednog sektora rada osigurava kroz sektorski pristup, Zakonom o NOKS kreiran je i pravni osnov za osnivanje sektorskih veća kao tela zasnovanih na socijalnom partnerstvu odgovornih za unapređenje vještina u datom sektoru i osiguranje da obrazovanje i obuka u sektoru zadovolje potrebe tržišta rada za vještinama. Saglasno tome, u toku 2018. godine osnovano je 12 sektorskih veća sa preko 250 članova, odnosno relevantnih socijalnih partnera. U sastav sektorskih veća ulaze predstavnici iz sistema obrazovanja (ZUOV, KONUS, KASSS, Zajednice srednjih škola i sl.), predstavnici privrede i tržišta rada (NSZ, poslodavci na predlog PKS i UPS), predstavnici strukovnih komora, udruženja, sindikata, resornih ministarstava i sl. što predstavlja osnovnu snagu ovih tela za sagledavanje usklađenosti kvalifikacija sa potrebama tržišta rada. Sektorska veća predstavljaju institucionalnog inicijatora za razvijanje potrebnih i osavremenjivanje postojećih kvalifikacija. Kada je reč o radu sektorskih veća, od posebnog je značaja Metodologija za razvoj profila sektora koja je razvijena uz podršku Projekta IPA 2014 „Razvoj integrisanog nacionalnog sistema kvalifikacija u Srbiji“. Cilj Metodologije je razvoj jedinstvenog informacionog i analitičkog okvira koji će omogućiti efikasno prikupljanje, obradu i analizu relevantnih podataka o potrebama ekonomije i tržišta rada za vještinama (zanimanjima i kvalifikacijama), što će rezultirati u sistematskom opisu sektora i njegovih ključnih karakteristika (profil). U narednom periodu očekuje se digitalizacija Metodologije što će omogućiti blagovremeno obezbeđivanje relevantnog seta podataka za odlučivanje sektorskih veća zasnovanog na podacima.

Posebno je važno pomenuti referenciranje NOK sa Evropskim okvirom kvalifikacija (EOK).⁵⁷ Povezivanjem NOK sa EOK poslodavcima je omogućeno da bolje procene kvalifikacije radnika koji dolaze iz drugih zemalja i institucija koje im nisu poznate; poslodavci mogu bolje proceniti da li ishodi učenja odgovaraju potrebama kompanije u kojoj radnik želi da se zaposli. Na ovaj način se omogućava mobilnost radne snage i poboljšava se ponuda i potražnja radne snage na tržištu rada. Takođe, povezivanje NOKS na EOK osigurava poverenje između nacionalnih sistema kvalifikacija različitih zemalja Evrope, odnosno kvalitetnije informisanje o mogućnostima nastavka školovanja i „kretanjima“ kroz sistem obrazovanja u različitim zemljama.

Evropskim okvirom kvalifikacija se podržava vrednovanje neformalnog obrazovanja i informalnog učenja, odnosno omogućeno je da se u obzir uzimaju i iskustva koje pojedinac stiče van formalnog sistema školovanja. Uspostavljanje Evropskog okvira kvalifikacija u 2008. godini predstavlja u političkom smislu prekretnicu i za primenu sistema priznavanja i validacije neformalnog i informalnog učenja.

Sa ciljem uspostavljanja fleksibilnijih puteva dostizanja kvalifikacija u Republici Srbiji, zakonskim rešenjima u oblasti obrazovanja odraslih 2013. godine najavljeno je uređenje sistema priznavanja kvalifikacija stečenih u neformalnom obrazovanju, ili kroz proces informalnog učenja. Zakonom o NOKS-u priznavanje prethodnog učenja (u daljem tekstu PPU) definisano je kao aktivnost obrazovanja odraslih koja se ostvaruje procenom znanja, vještina, sposobnosti i stavova stečenih obrazovanjem, životnim ili radnim iskustvom i koja omogućava dalje učenje i povećanje konkurentnosti na tržištu rada.

Početak razvoja koncepta PPU u Republici Srbiji ogledao se u formiranju Radne grupe za izradu „Konceptije priznavanja prethodnog učenja“, u kojoj su bili zastupljeni stručnjaci za tu oblast i predstavnici relevantnih institucija iz sektora obrazovanja, rada i zapošljavanja. Kao rezultat ovog procesa 2015. godine razvijen je dokument „Konceptija priznavanja prethodnog učenja“, koji predstavlja okvir i polaznu osnovu za uvođenje i razvoj sistema PPU u Republici Srbiji. Navedeni

⁵⁷ Izveštaj o referenciranju NOKS sa EOK je završen i dostupan na: <https://europa.eu/europass/en/reports-referencing-national-qualifications-frameworks-eqf>

dokument definiše bazična načela, pretpostavke, smernice i standarde za buduću organizaciju i realizaciju PPU. U junu 2019. godine formirana je nova, proširena Radna grupa za razvoj koncepta priznavanja prethodnog učenja radi sprovođenja aktivnosti u okviru projekta: „Podrška uspostavljanju sistema Nacionalnog okvira kvalifikacija u Republici Srbiji” koju čine 18 predstavnika različitih, relevantnih institucija. U izveštajnom periodu kao deo realizacije projektnih aktivnosti u prethodnom periodu, uz podršku IPA 2014 eksperata sačinjen je Plan pilotiranja PPU, selektovane su kvalifikacije i škole koje će biti uključene u pilotiranje postupka PPU, sačinjen je Nacrt smernica za osiguranje kvaliteta za centre za PPU, Nacrt smernica za procenjivanje procesa PPU, Nacrt pravilnika o standardima i načinu sprovođenja postupka priznavanja prethodnog učenja kao i Vodič za škole za sticanje statusa JPOA. U narednom periodu biće pilotiran koncept PPU i to u saradnji sa Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, odnosno Nacionalnom službom za zapošljavanje za potrebe nezaposlenih lica. Posebna pažnja biće posvećena obučavanju škola i savetnika NSZ za sprovođenje postupka PPU, naravno u skladu sa nadležnostima institucija.

U delu priznavanja prethodnog učenja neophodna je intenzivna saradnja između nadležnih ministarstava (MRZSBP i MPNTR), te drugih relevantnih institucija (pre svega NSZ i obrazovne institucije). Na evidenciji NSZ otprilike jednu trećinu svih registrovanih čine lica bez kvalifikacija od kojih veliki broj njih ima dugogodišnje radno iskustvo i koja kao takva predstavljaju prve kandidate za uključivanje i postupak priznavanje prethodnog učenja. Naime, njihove šanse za pronalaženje dostojanstvenog posla bile bi znatno bolje ukoliko bi im se prethodno stečena znanja i iskustva na odgovarajući način priznala, odnosno ukoliko bi stekli javnu ispravu/ispravu koja bi im omogućila veće šanse za zapošljavanje na tržištu rada, ali i pokretljivost kroz sistem obrazovanja. Nakon uspostavljanja sistema PPU biće potrebno da MRZSBP razvije PPU kao meru APTR kao i da u narednim godinama budžetira njenu realizaciju. Poseban zadatak ogledaće se u promociji PPU kao mere APTR lokalnim samoupravama kako bi ista bila deo rešavanja problema nezaposlenosti na lokalnom tržištu rada kroz LAPZ.

U izveštajnom periodu Vlada Republike Srbije intenzivno je sprovodila aktivnosti digitalizacije, odnosno projektovanje, usklađivanje, razvoj, funkcionisanje sistema elektronske uprave u okviru koje se uspostavljaju ili unapređuju različiti informacioni sistemi i baze podataka. U sektoru obrazovanja radi se na kreiranju Jedinstvenog informacionog sistema prosvete (JISP) kojim upravlja MPNTR. JISP sadrži registre: ustanova; dece, učenika i odraslih; zaposlenih u ustanovama. Za potrebe vođenja registra i zaštite podataka o ličnosti formira se jedinstveni obrazovni broj (JOB) koji prati njegovog nosioca kroz sve nivoe formalnog obrazovanja i vaspitanja i predstavlja ključ za povezivanje svih podataka o detetu, učeniku i odraslom u JISP-u uključujući kako tranziciju kroz sistem obrazovanja tako i tranziciju iz sistema obrazovanja na tržište rada.

Registar NOKS-a je sastavni deo JISP-a sastoji se iz 3 podregistra i to: podregistar nacionalnih kvalifikacija, podregistar standarda kvalifikacije i podregistar JPOA sa poslodavcima kod kojih JPOA realizuje praktičan rad. Kao preteča Registra NOKS u toku 2017. godine, uspostavljena je jedinstvena Baza kvalifikacija koje se mogu steći u Republici Srbiji, kao i sajt NOKS (<http://noks.mpn.gov.rs>). Uspostavljanjem JISP, odnosno Registra NOKS osiguraće se *transparentnost* ponude kvalifikacija i ustanova kao i *dostupnost* podataka o sadržaju kvalifikacije i njenoj svrsi, načinu sticanja, karijernim mogućnostima i sl. Za potrebe NSZ od posebnog je značaja podregistar JPOA koji će podatke o odobrenim programima i ustanovama sa statusom JPOA učiniti transparentnim, te tako olakšati postupak izbora i ugovaranja usluge obučavanja za potrebe nezaposlenih lica.

Radi efikasnijeg planiranja i vođenja javnih politika u oblasti obrazovanja i zapošljavanja Vlada Republike Srbije pokrenula je inicijativu za sačinjavanje Liste kvalifikacija Republike Srbije. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja uz podršku Projekta IPA 2014 „Razvoj integrisanog nacionalnog

sistema kvalifikacija u Srbiji“ zaduženo je za realizaciju inicijative Vlade Republike Srbije i izradu Liste kvalifikacija Republike Srbije.

Lista kvalifikacija biće korišćena kao jedan od pomoćnih instrumenata za praćenje usklađenosti potreba tržišta rada i obrazovanja i shodno tome, njeno donošenje, zajedno sa uspostavljanjem Jedinstvenog informacionog sistema prosvete i Registra NOKS-a nalazi se na listi prioriteta Vlade Republike Srbije. Listu kvalifikacija RS koriste ministarstva nadležna za obrazovanje, rad, omladinu i dr., Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja, Republički zavod za statistiku, Nacionalna služba za zapošljavanje, Agencija za kvalifikacije i drugi nadležni organi i organizacije. U izveštajnom periodu izrada Liste kvalifikacija za sve nivoe obrazovanja ušla je u fazu finalizacije i njeno usvajanje očekuje se do kraja 2020. godine.

Uporedo, MRZBSP, oslanjajući se na rezultate postignute kroz prethodne projekte, radilo je na pripremi usaglašene klasifikacije zanimanja (tzv. Šifarnik zanimanja) kako bi se omogućilo uspostavljanje veze između tržišta rada i obrazovnog sistema, kao i obezbeđivanje veza i uporedivosti podataka iz različitih administrativnih izvora. Tokom 2016. godine formirana je i započela sa radom međusektorska radna grupa za pripremu usaglašene klasifikacije zanimanja. Kao rezultat, na predlog MRZBSP, Vlada Republike Srbije usvojila je 17. jula 2018. godine Odluku o Jedinstvenom kodeksu šifara za unošenje i šifriranje podataka u evidencijama u oblasti rada („Službeni glasnik RS”, broj 56/18). Sastavni deo čine novi šifarnici, i to: 1) Šifarnik zanimanja koji je pripremio MRZBAP, 2) Šifarnik nivoa kvalifikacija koji je pripremio MPNTR, kao i 3) Šifarnik država usklađen sa Međunarodnim šifarnikom država i ažurirani Šifarnik opština u Republici Srbiji i 4) Šifarnik naselja u Republici Srbiji koje je pripremio RZS. Svi navedeni šifarnici u primeni su od 1. januara 2019. godine⁵⁸.

Novim Šifarnikom zanimanja zamenjena je prevaziđena lista zanimanja iz 1990. godine, i omogućena primena nove liste kreirane na inicijativu MRZBSP u saradnji sa MPNTR i drugim organizacijama i institucijama okupljenim u Radnu grupu koja je intenzivno radila na popisu zanimanja u Republici Srbiji, prateći potrebe privrede i tržišta rada. Kako se navodi u Izveštaju o realizaciji NAPZ za 2018. godinu nova lista zanimanja usklađena je sa Međunarodnom standardnom klasifikacijom zanimanja (ISCO-08) i od velikog je značaja za: praćenje i analiziranje rada i tržišta radne snage, evidencije u oblasti rada, karijerno vođenje i savetovanje, posredovanje u zapošljavanju i zapošljavanje, planiranje i razvoj ljudskih resursa, planiranje programa obrazovanja i njihovo usklađivanje sa potrebama tržišta rada, kao i popis stanovništva, statističko praćenje i sprovođenje anketnih istraživanja, razmenu statističkih podataka i informacija o mobilnosti radne snage sa EUROSTAT, EURES i drugim relevantnim institucijama na međunarodnom nivou. Pored toga, kako bi se olakšala primena novog Šifarnika i promovisala njegova upotreba u okviru saradnje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Nemačke organizacije za međunarodnu saradnju (GIZ) izrađen je Priručnik za primenu Jedinstvenog kodeksa šifara za unošenje i šifriranje podataka u evidencijama u oblasti rada, organizovane su informativne sesije u više gradova u Srbiji i pokrenuta veb-strana na sajtu MRZBSP, (www.kodekssifara.minrzs.gov.rs/). Tokom 2019. godine je intenzivno praćena primena Šifarnika, a pripremljena je i analiza institucionalnog okvira za uspostavljanje Nacionalne standardne klasifikacije zanimanja u Republici Srbiji. U međuvremenu, u julu 2020. godine donete su izmene i dopune Odluke o Jedinstvenom kodeksu šifara za unošenje i šifriranje podataka u evidencijama u oblasti rada („Službeni glasnik RS”, broj 101/20). Izmene i dopune odnosile su se prvenstveno na Šifarnik zanimanja budući da su se tokom praćenja primene stekli uslovi za uvođenjem novim zanimanja na osnovu analize tržišta rada, predloga poslodavaca i obrazloženja Nacionalne službe za zapošljavanje koja prati ponudu i potražnju na tržištu rada.

⁵⁸ http://www.nsz.gov.rs/live/info/vesti/_ta_donose_novi_ifarnici_zanimanja_i_nivoa_kvalifikacija.cid53866

Takođe, na predlog Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Šifarnik nivoa kvalifikacija zamenjen je Šifarnikom nivoa i vrsta kvalifikacija tako da šifre sadrže oznake i za nivo i za vrstu kvalifikacije, što je u saglasnosti sa strukturom šifre kvalifikacije koja će biti primenjena u Jedinstvenom informacionom sistemu prosvete odnosno Registru nacionalnog okvira kvalifikacija Republike Srbije. Takođe, dodata je i šifra nivoa za lica bez stečenog osnovnog obrazovanja i vaspitanja.

Važan preduslov u daljem povezivanju i praćenju zanimanja na tržištu rada i kvalifikacija predstavlja izrada liste kvalifikacija koja je u nadležnosti MPNTR.

Pregledom aktivnosti tokom sprovođenja Strategije, a u pravcu priznavanja znanja i veština stečenih neformalnim učenjem, promocije koncepta celoživotnog učenja, te razvoja NOKS, NSKZ i novog Šifarnika zanimanja, može se reći da jeste ostvaren izvestan napredak, te da se on pre svega ogleda kroz uspostavljenju saradnju između relevantnih ministarstava, zainteresovanih strana i partnera. Ipak, sam proces izrade pomenutih i drugih pratećih dokumenata je bio spor, započinjane su i završavane iste ili slične aktivnosti u kontekstu realizacije tekućih projekata, ali su njihovi rezultati kasnije ostajali nedovoljno iskorišćeni sve do 2016. godine, kada je kako je već navedeno, formirana međusektorska radna grupa za pripremu usaglašene klasifikacije zanimanja i intenzivirane i druge aktivnosti na uspostavljanju NSKZ.

U poslednjoj godini primene Strategije, MRZBSP je obrazovalo Radnu grupu za razvoj NSKZ, a u toku je rad na izradi Metodologije za izradu standarda zanimanja čije se usvajanje očekuje do kraja 2020. godine. Nakon usvajanja Metodologije za razvoj standarda zanimanja i njihovom razvoju u narednom period steći će se uslovi za suštinsko povezivanje zanimanja i kvalifikacija, za razvoj standarda kvalifikacija zasnovanih na standardima zanimanja, odnosno usklađivanja obrazovne ponude sa potrebama tržišta rada.

4.2.4. Podrška preduzetništvu

Promocija preduzetništva i razvoj preduzetničke kulture definisani su kao jedan od prioriteta Strategije u delu unapređenja ljudskog kapitala. Ipak, izveštavanje o aktivnostima usmerenim ka realizaciji ovog prioriteta tokom perioda implementacije Strategije izlazilo je iz okvira izveštavanja o aktivnostima unapređenja ljudskog kapitala. Ova činjenica uticala je na mogućnost praćenja i davanje ocene o postignutim rezultatima. Ovo posebno kada je reč o analizi postignutog u oblasti razvoja i promocije socijalnog preduzetništva i zadrugarstva, koje je barem u prvoj godini implementacije posmatrano kao jedna od značajnih aktivnosti u okviru podrške preduzetništvu.

Podsticanje preduzetništva i osnaživanje sektora malih i srednjih preduzeća ističe se kao veoma relevantan prioritet definisan Strategijom, ne samo zbog činjenice da se time pruža dodatni podstrek ekonomskom razvoju, već i zbog toga što se otvara mogućnost kreiranja većeg broja radnih mesta kroz samozapošljavanje, te angažovanja potrebnih radnika u meri u kojoj preduzetničke firme budu rasle i razvijale svoje aktivnosti. U delu politike zapošljavanja, promociji preduzetništva se pristupilo kreiranjem odgovarajuće mere (subvencije za samozapošljavanje), kao i specifičnih obuka za preduzetnike koje su morala da prođu sva lica zainteresovana za pokretanje sopstvenog biznisa uz pomoć sredstava koje opredeljuje NSZ. Program razvoja preduzetništva obuhvata savetodavne usluge, obuku za razvoj preduzetništva, mentoring i specijalističke jednodnevne seminare, kao i subvenciju za samozapošljavanje. Mera subvencija za podršku samozapošljavanju jedna je od tradicionalnih finansijskih mera APTR koja je u ranijim fazama tranzicije imala za cilj da obezbedi 'novi početak' licima

koja su ostala bez posla tokom tranzicije, ili da pruži šansu mladima da se samozaposle u uslovima ograničenih mogućnosti za zapošljavanje za platu.

Program razvoja preduzetništva realizovan je u periodu sprovođenja Strategije kroz edukativni program "Put do uspešnog preduzetnika", koji je godišnje prolazilo između 11.000 i 12.500 lica. Polaznici ovog programa ujedno su bili i kandidati za dobijanje subvencija za samozapošljavanje. U periodu od 2015. do 2019. godine broj odobrenih subvencija za samozapošljavanje bio je relativno ujednačen iz godine u godinu, mada je ipak došlo je do povećanja broja uključenih sa 3.829 lica u 2015. godini na 4.190 lica (povećanje od 8,6%). U posmatranom periodu, bruto efekti ove mere bili su veoma dobri, imajući u vidu da je procenat zaposlenih koji se kretao od 86% u 2015. godini do čak 96% u 2018. godini. Međutim, u poslednjoj posmatranoj godini dolazi do značajnog pada efektivnosti ove mere na 69,5% zaposlenih koji su bili korisnici subvencije za samozapošljavanje. Ovakav pad može biti posledica pogrešnog targetiranja (ukoliko su na primer u većoj meri targetirane grupe kojima je bilo neophodno obezbediti dodatnu podršku kroz edukaciju, mentoring i slično). Takođe, pad je mogao da bude uslovljen i nedovoljnim iznosom sredstava odobrenim za pokretanje sopstvenog biznisa, te ograničenim pristupom dodatnim izvorima finansiranja (na primer krediti poslovnih banaka) što može predstavljati značajnu prepreku posebno kada je reč o mladim preduzetnicima. Osim toga, problemi proizilaze iz nedovoljno dobro koncipirane obuke za preduzetništvo, nedovoljno kvalitetnih biznis planova kao i procesa njihovog ocenjivanja, te nedostatka uvezivanja različitih usluga koje NSZ pruža u cilju podsticanja samozapošljavanja. Zbog navedenog, u kontekstu razvoja preduzetništva uočava se ranjiva zaposlenost, o čemu treba voditi računa kod koncipiranja i realizacije mera u cilju promocije preduzetništva.

Međutim, treba naglasiti da, mada su sredstva koja lica dobijaju kao subvenciju za samozapošljavanje povećavana tokom godina, upravo je mali iznos sredstava koja se odobravaju za subvencije za samozapošljavanje nešto što mlade osobe ističu kao demotivirajući faktor za njih da se opredele za pokretanje sopstvenog biznisa⁵⁹. O ovom aspektu problema govori se i u Izveštaju EBRD (Country diagnostic – Serbia 2018)⁶⁰ u kom se navodi da, usled nedostatka mogućnosti da steknu praktična znanja i veštine kroz VET programe obrazovanja, mladi se opredeljuju za samozapošljavanje. Međutim, suočavaju se sa problemima ograničenog pristupa sredstvima neophodnim za pokretanje sopstvenog biznisa, kao i ograničenim mogućnostima sticanja potrebnih znanja kako bi upravljali tim biznisom. Stoga, prilikom uvođenja programa namenjenih podsticanju preduzetništva za mlade, treba posebno voditi računa o tome da se izbegne rizik pojave ranjive zaposlenosti, gde će mlada osoba posle kratkog vremena potencijalno ostati i bez posla i sa dugovima nastalim po osnovu neuspešno pokrenutog biznisa. To ponovo usmerava pažnju ka kreiranju programa koji će se fokusirati na obezbeđivanje potrebnih sredstava, garancija i osiguranja, kao i dodeljivanje mentorske pomoći, ali i ekonomske, te psiho-socijalne podrške mladim preduzetnicima.

Osim programa Put do uspešnog preduzetnika, organizovane su i radionice u organizaciji UGS Nezavisnost i obuke u okviru projekta podržanog od strane USAID-a, kao i program mentorininga, te programi razvoja omladinskog zadrugarstva u saradnji između MOS, stranih donatora i partnerskih organizacija. Od 2014. godine, podrška razvoju preduzetništva dodatno se fokusira na pružanje podrške ranjivim grupama, te se programima usmerenim ka razvoju preduzetništva posebno targetiraju Romi (2014) te iniciraju i sprovode se aktivnosti na promociji ženskog preduzetništva i preduzetništva za mlade (2014-2019). U okviru pojedinih filijala NSZ uspostavljeni su posebni Poslovni

⁵⁹ Aleksić, D. i dr, Studija o položaju mladih u Srbiji, ETF/FREN, Beograd 2020.

⁶⁰ <https://www.ebrd.com/publications/country-diagnostics>

centri za razvoj preduzetništva, o čemu i dalje postoji informacija na zvaničnom sajtu NSZ⁶¹, ali nema detaljnih podataka o njihovoj aktivnosti tokom perioda implementacije Strategije.

Kao što je na početku napomenuto, u prvim godinama implementacije Strategije, u godišnjim izveštajima MRZBSP u kontekstu podrške preduzetništvu navode se i aktivnosti usmerene ka razvoju socijalnog preduzetništva i zadrugarstva. Na primer, u Izveštaju iz 2012. godine kao jedna od mera/aktivnosti pominju se *edukativni programi za razvoj preduzetništva, uključujući socijalno preduzetništvo i zadrugarstvo*, dok Izveštaj iz 2013. godine sadrži podatak da je izrađen predlog Zakona o socijalnom preduzetništvu, te da je taj predlog upućen u skupštinsku proceduru. Potom, u izveštaju za 2014. godinu navodi se podatak da je Privredna komora Srbije, u okviru projekta EASE&SEE „Razvoj socijalnog preduzetništva u Jugoistočnoj Evropi”, u saradnji sa italijanskim partnerima, organizovala je radionicu na temu „Razvijanje poslovnih ideja kroz izradu biznis planova”. Međutim, o razvoju socijalnog preduzetništva je tokom druge polovine implementacije Strategije prestalo da se izveštava, a Zakon o socijalnom preduzetništvu još uvek nije donet. Iz navedenog se može izvesti zaključak da je vremenom ovaj prioritet izgubio na značaju, te se ne može govoriti o postignutim rezultatima.

S obzirom na pomenuti značaj preduzetništva za ekonomski razvoj i zapošljavanje, podrška preduzetništvu treba da ostane jedan od prioriteta, pri čemu posebno treba insistirati na razvoju *podržanog preduzetništva* za mlade. Cilj je da se oni dodatno osnaže da osnivaju sopstvena preduzeća koja će bar u početku postojanja u najvećoj meri angažovati mlade kadrove. Podrška koja je neophodna mladima osim već postojećih programa obuke za preduzetništvo, biznis mentorstva i subvencija za samozapošljavanje, trebalo bi da uključuje obezbeđivanje višeg iznosa subvencija za samozapošljavanje od postojećeg, kontinuirani mentoring posebno u oblasti marketinga, poreskog i finansijskog sistema, ali i obezbeđivanje lakšeg pristupa izvorima finansiranja, pa čak i psihološku podršku u cilju osnaživanja mladih i smanjenja inicijalnog otpora ka riziku. Osim toga, neophodne su dalje aktivnosti usmerene ka razvoju socijalnog preduzetništva, kako bi se povećale mogućnosti zapošljavanja najranjivijih grupa na tržištu rada, a posebno OSI. Na kraju, u kontekstu dalje podrške preduzetništvu uputno je razmišljati i o pronalaženju adekvatnih rešenja kako bi se predupredila eventualna ranjiva zaposlenost preduzetnika. Na primer, jedno od rešenja bi moglo da bude pozitivna diskriminacija prilikom ponovnog uključivanja u mere i to prvenstveno subvencije za zapošljavanje. Alternativno, izdvajanjem deo prihoda ostvarenih po osnovu samozapošljavanja mogao bi da se usmeri u poseban fond iz kojeg bi bila isplaćivana sredstva preduzetnicima koji su ostali bez posla, uz obavezu da se ta sredstva utroše za opremanje novog radnog mesta kod poslodavca ili za ponovno pokretanje sopstvenog biznisa.

4.3. Razvoj institucionalnih kapaciteta i ekspanzija programa aktivne politike tržišta rada

4.3.1. Razvoj institucionalnih kapaciteta za sprovođenje aktivne politike tržišta rada

Strategijom se predviđa dalji razvoj institucionalnih kapaciteta i ekspanzija programa aktivne politike zapošljavanja i to kroz dalji razvoj institucionalnih kapaciteta Sektora za zapošljavanje u okviru Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja (kasnije MRZBSP), kao i NSZ, agencija za zapošljavanje,

⁶¹ U informacijama o uslugama u pojedinim filijalama navode se kontakt podaci uspostavljenih Poslovnih centara

lokalnih saveta za zapošljavanje, kao i uspostavljanje sistema integrisanih usluga kroz podizanje kapaciteta te unapređenje saradnje između različitih aktera i socijalnih partnera. Međutim, avgusta 2017. godine stupio je na snagu novi Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja kojim su Sektor za rad i Sektor za zapošljavanje spojeni u jedan sektor, a broj zaposlenih u dve organizacione jedinice koje se bave aktivnom politikom zapošljavanja i normativnim poslovima u ovoj oblasti sveden je na ukupno 11 državnih službenika.

Kada su u pitanju sredstva za realizaciju mera aktivne politike zapošljavanja zaključno sa 2016. godinom bila su utvrđivana u Zakonu o budžetu RS, na razdelu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Da bi transfer navedenih sredstava mogao da se vrši NSZ, MRZBSP je pripremalo Program rasporeda i korišćenja sredstava koji je takođe usvajala Vlada RS i koji je sadržao pravni osnov, namenu sredstava – po merama i iznosima sredstava, iznos mesečnih transfera i rokove za izveštavanje. Mere koje su navedene u ovom Programu, prethodno su bile definisane (uključujući i obuhvat lica) u NAPZ.

Bilo kakva odstupanja od utroška utvrđenih sredstava po merama nisu bila moguća bez prethodnog obrazloženja i usvajanja izmena ili dopuna tog programa, što je bila Vladina nadležnost. Procedura je uredila postupak na sledeći način– NSZ je dostavljala obrazloženi zahtev za izmene i dopune, MRZBSP je cenilo navedene razloge i pripremalo akt o izmenama i dopunama Programa koji je ponovo usvajala Vlada. Na godišnjem nivou pripreman je za Vladu, Izveštaj o realizaciji Programa rasporeda i korišćenja sredstava.

Od 2017. godine, mere APZ i obuhvat lica po merama i dalje se utvrđuju u NAPZ, ali se sredstva za realizaciju mera APZ utvrđuju u Finansijskom planu NSZ. Upravni odbor NSZ donosi akt o rasporedu tih sredstava kako bi se ispunio plan u pogledu planiranog broja lica u mere APZ, ali UO NSZ tokom godine može da odluči o preraspodeli tih sredstava sa jedne na drugu meru, ukoliko se ispostavi da iz različitih razloga ne postoji dovoljno interesovanja poslodavaca ili nezaposlenih za određenu meru. Te izmene nisu predmet razmatranja MRZBSP, odnosno ne traži se pisana saglasnost MRZBSP. Na primer, u 2019. godini program pripravnika za mlade sa visokim obrazovanjem i nezaposlena lica sa srednjim obrazovanjem samo delimično je realizovan, a značajno je premašen plan za uključivanje lica u javne radove, bez posebnog obrazloženja o razlozima odstupanja, ni u Izveštaju o realizaciji Sporazuma o učinku NSZ, Izveštaju o radu NSZ ili Izveštaju o realizaciji NAPZ.

Izveštaji o realizaciji NAPZ u periodu 2011.-2019. korišćeni su kao osnovni izvor informacija kako bi se sagledali rezultati implementacije Strategije kad je reč o razvoju institucionalnih kapaciteta. Sistematičnost ove analize ograničena je činjenicom da se izveštavanje u različitim godinama razlikuje kako u pojedinim delovima samih izveštaja, tako i po obimu prikazanih informacija. Ipak, na osnovu postavljenih ciljeva i prikazanih rezultata može se zaključiti da su tokom celog perioda sprovođenja strategije organizovane brojne aktivnosti, često u vezi sa većim brojem donatorskih projekata usmerenih ka jačanju kapaciteta Sektora za zapošljavanje i NSZ. Takođe, može se uočiti da je Sektor za zapošljavanje u saradnji sa NSZ i brojnim partnerima u značajnoj meri doprineo povećanju kapaciteta lokalnih saveta za zapošljavanje (LSZ u planskim aktivnostima na izradi LAPZ uključujući planiranje politika i mera zapošljavanja prema potrebama lokalnih tržišta rada. Na primer, 2013. godine organizovan je veći broj obuka za predstavnike Ministarstva (pa i studijski boravak u inostranstvu za zaposlene u Sektoru za zapošljavanje) i NSZ, kao i obuke za članove LSZ u okviru Tvining projekta („Priprema institucija tržišta rada Republike Srbije za Evropsku strategiju zapošljavanja” (IPA 2011)). Uz podršku Tvining projekta, 2014. godine je izrađen Priručnik za izradu lokalnog akcionog plana zapošljavanja i formiran je regionalni savet za zapošljavanje za područje opština Vršac, Pladište i Bela Crkva.

Počevši od 2014. godine o razvoju institucionalnih kapaciteta se izveštava detaljnije, pri čemu se posebno navode aktivnosti koje se tiču unapređenja zakonskog okvira (tačka 1.1. u godišnjim Izveštajima za period 2014. – 2019. godine), mada se i u Izveštaju za 2013. godinu navodi da je izrađen Nacrt zakona o zapošljavanju stranaca, kao i Predlog zakona o socijalnom preduzetništvu i zapošljavanju u socijalnim preduzećima. U Izveštaju za 2014. godinu navodi se podatak da je usvojen Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radu („Službeni glasnik RS”, br. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14) kao i Zakon o zapošljavanju stranaca („Službeni glasnik RS”, broj 128/14), te Pravilnik o dozvolama za rad („Službeni glasnik RS”, broj 136/14). U narednim godinama su takođe usvojene brojne izmene postojećih i predlozi novih zakona, kao i podzakonskih akata, uključujući Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti („Službeni glasnik RS”, broj 38/15), Zakon o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihovoj zaštiti („Službeni glasnik RS”, broj 91/15), Zakon o izmenama i dopunama Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje („Službeni glasnik RS”, broj 112/15), Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti („Službeni glasnik RS”, broj 113/17), Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca („Službeni glasnik RS”, broj 113/17), Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o radu („Službeni glasnik RS”, broj 113/17), Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima („Službeni glasnik RS”, broj 50/2018) i prateći Pravilnik o sadržini potvrde o radnom angažovanju sezonskog radnika („Službeni glasnik RS”, broj 67/2018), Zakon o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova („Službeni glasnik RS”, broj 50/2018), Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca („Službeni glasnik RS”, broj 31/19), Zakon o agencijskom zapošljavanju („Službeni glasnik RS”, broj 86/19), Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o postupku mirnog rešavanja radnih sporova („Službeni glasnik RS”, broj 1/19), Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o bližoj sadržini podataka i načinu vođenja evidencija u oblasti zapošljavanja („Službeni glasnik RS”, br. 7/19 i 51/19), radi usklađivanja terminologije sa Zakonom o NOKS i uvođenja jedinstvene elektronske baze o podacima iz evidencije koje vode agencije za zapošljavanje. Zakon o socijalnom preduzetništvu i zapošljavanju u socijalnim preduzećima nije donet do kraja 2019. godine, mada je prvi predlog sačinjen još 2013. kada je ušao u skupštinsku proceduru, a potom 2018. godine ponovo je održana javna rasprava, a dobijeni predlozi ugrađeni u novi Nacrt zakona o socijalnom preduzetništvu i radnoj integraciji u socijalnim privrednim društvima. Na osnovu navedenog može se zaključiti da su institucionalni kapaciteti u delu koji se tiče regulatornih rešenja unapređivani kako su se pojavljivale potrebe za uspostavljanjem zakonskih rešenja za sprovođenje određenih mera i politika, te da su nova rešenja, kada je to bilo potrebno, usaglašavana sa međunarodnim standardima MOR i EU (kao na primer u slučaju Zakona o agencijskom zapošljavanju)⁶².

Takođe od 2014. godini izveštava se o razvijanju mreže klubova za traženje posla (tzv. Job clubs, u okviru Programa tehničke pomoći iz direktnog granta IPA 2012), unapređenju metodologije prognoziranja kretanja na tržištu rada i procedure za planiranje na nacionalnom i lokalnom nivou, unapređenju metoda evaluacije mera APZ, unapređenju i daljem razvoju modela integrisanih usluga, formiranju mobilnih jedinica za zapošljavanje tzv. karavana za zapošljavanje, jačanju kapaciteta preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, promovisanju značaja i podsticanju razvoja socijalnog preduzetništva i zadrugarstva putem jačanja institucionalne podrške,

⁶² U Izveštaju o realizaciji NAPZ za 2018. godinu navodi se da *uvođenjem zakonskog okvira za rad preko agencije za privremeno zapošljavanje izvršeno je usaglašavanje radnog zakonodavstva Republike Srbije sa međunarodnim standardima MOR i EU, odnosno sa Konvencijom MOR broj 181. o privatnim agencijama za zapošljavanje, Preporukom 188 i Direktivom 2008/104 o radu preko agencija za privremeno zapošljavanje i drugim direktivama koje sadrže odredbe koje se odnose na agencijske radnike (ustupljene zaposlene)*, videti na: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/izvestaji/sektor-za-rad-i-zaposljavanje>

unapređivanju kapaciteta NSZ i agencija za zapošljavanje i razvijanju različitih oblika saradnje agencija i NSZ, izgradnji kapacitete za upravljanje programima koje finansira EU, kao i izgradnji kapacitete za usklađivanje sa *aquis communautaire*. O većem delu pobrojanih aktivnosti izveštava se i tokom celog perioda 2014-2019, mada se u izveštajima za pojedine godine mogu naći neke dodatne aktivnosti, koje su uglavnom sprovedene kao aktivnosti na tada aktuelnim donatorskim projektima. Na primer razvoj novih usluga, tj. pokretanje tzv. karavana za zapošljavanje pojavljuje se kao aktivnost u Izveštaju za 2015. godinu, a o unapređenju kvaliteta i efikasnosti usluga karijernog vođenja i savetovanja pri NSZ se izveštava u kontekstu razvoja institucionalnih kapaciteta 2016. godine, a u vezi sa osnivanjem CIPS pri NSZ i JLS. Ove aktivnosti finansirane su sredstvima iz Direktnog granta IPA 2012 i činile su sastavni deo liste aktivnosti iz domena unapređenja institucionalnih kapaciteta dok su trajali aktivnosti na pomenutom projektu. Spektar usluga NSZ proširivan je u skladu sa zahtevima i mogućnostima konkretnih projekata, pilotirana su nova rešenja, a najuspešnija su nastavila da se realizuju i po završetku projekata. Ipak, neka nova rešenja i usluge iako su bila veoma značajna i delotvorna, se nisu održale po okončanju projekta u okviru kojih su razvijene i/ili iz kojih su finansirane (na primer Fond za mlade i CIPS-ovi pri JLS).

Osim toga, Primena Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike iniciranog od strane Evropske komisije u cilju postepenog uvođenja zemalja Zapadnog Balkana u evropsku koordinaciju socijalne politike (IPA 2015, UN agencije, SDC) kao i Primena Programa ekonomskih reformi za period od 2016. do 2018. godine nalaze se na listi aktivnosti 2017. godine. Pomenuto pak ukazuje na to da se realizaciji aktivnosti u pravcu ostvarenja ciljeva Strategije pristupalo u dva koncentrična kruga, gde je jezgro činio skup standardnih aktivnosti finansiranih iz budžeta koje su unapređivane tokom vremena, a spoljašnji krug je uglavnom činio skup eksterno finansiranih ili eksterno pokrenutih aktivnosti i koji je pokazivao veliku varijabilnost sledeći eksterni projektni ciklus.

Rezultati u delu unapređenja kapaciteta NSZ postignuti su u velikoj meri zahvaljujući donatorskim sredstvima. Tokom sprovođenja Strategije organizovan je veliki broj različitih obuka. Na primer 2015. godine su zaposleni u NSZ dobili obuku "Individualni rad sa tražiocima zaposlenja i posredovanje u zapošljavanju", Suzbijanje diskriminacije u zapošljavanju Roma", „Predstavljavanje portala EURES za službenike NSZ u Republici Srbiji", „Pružanje usluge informisanja o migracijama", zatim obuke za novootvorene klubove za traženje posla i CIPS-eve (IPA 2012), a donet je i *Program stručnog usavršavanja i osposobljavanja zaposlenih u Nacionalnoj službi za zapošljavanje za 2016. godinu*, u skladu sa kojim će se nastaviti sa organizacijom obuka, sa ciljem uvođenja obaveze kontinuiranog stručnog usavršavanja zaposlenih u NSZ, posebno u delu koji se odnosi na stručni savetodavni rad sa nezaposlenim licima. U zavisnosti od aktivnih donatorskih projekata, rađeno je na razvoju kapaciteta NSZ za unapređenje metoda evaluacije, sprovođenja istraživanja i prognoza (na primer Anketa poslodavaca, Anketa o zadovoljstvu korisnika), unapređenja upravljanja međunarodnim projektima i sl. Eksperti Svetske banke izradili su „Analizu efikasnosti NSZ” 2016. godine i dali preporuke za povećanje efikasnosti i efektivnosti filijala NSZ.

Na osnovu Zakona o načinu određivanja broja zaposlenih u javnom sektoru („Službeni glasnik RS”, broj 68/15), i Odluke Vlade RS kojom je utvrđen maksimalni broj zaposlenih u NSZ od 1.653, 2015. je donet novi Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji poslova u NSZ. NSZ je sprovela program rešavanja viškova zaposlenih, a oko 80 zaposlenih je ostalo bez posla. Broj zaposlenih na poslovima savetovanja je smanjen i po osnovu odlaska u penziju, koje je pratila i ustanovljena zabrana zapošljavanja u javnom sektoru. Stoga, u 2016. godini i pored pomenutog ograničenja, obezbeđeno je povećanje broj savetnika za zapošljavanje i to angažovanjem 18 novih savetnika regrutovanih među osobljem koje je obavljalo administrativne i poslove evidentičara te stekao, u međuvremenu, kvalifikacije potrebne za obavljanje

poslova savetnika za zapošljavanje. NSZ je i tokom narednih godina nastojala da obezbedi povećanje broja savetnika za zapošljavanje kako bi se smanjilo njihovo opterećenje i povećao kvalitet usluga.

Tako je 2017. godine angažovano još 165 zaposlenih na određeno vreme, čime je u toj godini smanjena razlika (standardna devijacija) u prosečnom broju lica po jednom savetniku za zapošljavanje. U 2018. i 2019. godini nastavljeno je sa sprovođenjem obuka za zaposlene, uvedena je sertifikacija zaposlenih kako bi se unapredile usluge savetovanja, savetovanja OSI, te posredovanja, a posebno u delu saradnje sa poslodavcima. I pored dobrovoljnog prekida radnog odnosa, kao i odlazaka u penziju, na kraju 2019. godine na poslovima savetnika za zapošljavanje i savetnika za zapošljavanje OSI, bilo je zaposleno 613 savetnika (od čega 72 na određeno vreme). Prosečna opterećenost savetnika iznosila je 827 nezaposlenih lica, čime je u odnosu na prethodnu godinu dodatno smanjena razlika u opterećenju zaposlenih (tj. standardna devijacija je smanjena sa 275 na 263). Međutim, pored pozitivnog trenda smanjenja opterećenja savetnika koji nesumnjivo predstavlja uslov unapređenja kvaliteta usluge, potrebno je nastaviti sa intenzivnim obukama za zaposlene, ali je neophodno osmisliti i adekvatne programe motivacije osoblja, a to se posebno odnosi na savetnike angažovane na određeno vreme. Programe motivacije savetnika bi trebalo zasnivati prvenstveno na obezbeđivanju kvalitetnih uslova rada (radni prostor, radno vreme, pravo na slobodne dane, pravo na trening i obuke, mogućnost napredovanja, automatsko dobijanja ugovora na neodređeno vreme u slučaju natprosečnih objektivno merenih performansi savetnika), ali i eventualne bonuse i nagrade. Uopšte, javna uprava i javne službe bi trebalo da služe kao primer za puno poštovanje Zakona o radu koji jasno definiše ograničenja produžavanju ugovora na određeno vreme. Posebno, dugoročno gledano, angažovanje savetnika za zapošljavanje na određeno vreme nosi rizik izuzetno visoke fluktuacije osoblja, previsokih troškova obuke novih zaposlenih, kao i potencijalne "prazne hodove" uslovljene vremenom potrebnim da se regrutuju, zaposle i obuče novi zaposleni po ugovorima na određeno vreme.

Zabeležen je i jedan broj aktivnosti na unapređenju saradnje NSZ sa agencijama za zapošljavanje, posebno u delu izveštavanja ovih agencija o licima upućenim na rad u inostranstvu. Naime, NSZ je 2015. godine definisala projektni predlog za finansiranje iz TAIEX programa, između ostalog i za organizovanje radionice na temu unapređenja kapaciteta i uspostavljanje saradnje NSZ i agencija za zapošljavanje. Ova radionica je održana 2016. godine, a pokrenuta su značajna pitanja u vezi sa saradnjom u oblasti razmene informacija i merenja efekata zajedničkih aktivnosti, internet posredovanja, upućivanja lica na rad u inostranstvo, pristup EURES mreži i EURES portalu, kao i zajedničke aktivnosti u oblasti profesionalne orijentacije. U narednim godinama, saradnja sa agencijama se uglavnom svodi na oglašavanje ponude poslova na sajtu NSZ i pozivanje agencija da učestvuju na sajmovima zapošljavanja koje organizuje NSZ. Nisu organizovane obuke za agencije za zapošljavanje jer nije bilo takvih zahteva, niti su organizovane nove radionice koje se odnose na regulativu EURES mreže. S druge strane, 2019. godine je održan okrugli sto „Uloga agencija za zapošljavanje u obezbeđivanju kvalitetnih podataka” kao i radionica „Vođenje jedinstvene evidencije u oblasti zapošljavanja” u organizaciji MRZBSP.

Kad je reč o cilju koji se odnosi na dalji razvoj modela integrisanih usluga započete su određene aktivnosti, pre svega u funkciji povezivanja NSZ i Centara za socijalni rad (CSR). Od 2014. godine potpisano je preko 100 protokola o saradnji između NSZ (preko 20 filijala) i CSR. U skladu sa potpisanim protokolima o saradnji održano je po više stotina sastanaka na godišnjem nivou sa predstavnicima CSR na kojima je razgovarano o koordinaciji aktivnosti, kao i planiranju i realizaciji zajedničkih aktivnosti. Osim potpisanih protokola o saradnji, sistem integrisanih usluga je zaživeo u delu upućivanja zajedničkih korisnika dve institucije pri čemu ovi korisnici imaju prioritet u obavljanju razgovora sa savetnikom, utvrđivanju IPZ i njihovoj realizaciji. NSZ vodi evidenciju i redovno izveštava o ovim licima. Povezivanje NSZ i centara za socijalni rad uređeno je 2014. godine na osnovu donete Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći. Ovim aktivnostima treba posvetiti pažnju i

u narednom periodu, kako bi korisnici usluga socijalne zaštite iz statusa neaktivnih prešli u aktivne tražioce posla i uključili u mere koje bi doprinele povećanju njihove zapošljivosti i zapošljavanja. Za tako nešto od presudne važnosti su usluge savetovanja i to kroz individualne razgovore kako sa zaposlenima pri CZR tako i sa savetnicima za zapošljavanje.

Migracioni centri

Strategija definiše radne migracije kao jedan od značajnih izazova na tržištu rada (tačka 1.1.2.), uključujući sve vrste migracija – spoljašnje i unutrašnje, prinudne i dobrovoljne, legalne i nelegalne, migracije visokokvalifikovane i nekvalifikovane radne snage, emigracije i imigracije. U Izveštaju o realizaciji NAPZ za 2012 godinu navodi se podatak da su počela sa radom 3 nova migraciona servisna centra (MSC) u filijalama Kraljevo, Kruševac i Bor, čime se ukupan broj aktivnih MSC u NSZ povećao na 7, pošto su u prethodnom periodu već bili formirani MSC u filijalama Beograd, Niš, Novi Pazar i Novi Sad. Novoosnovani MSC proistekli su iz saradnje MRZBSP i NSZ sa Međunarodnom organizacijom za migracije (IOM) na realizaciji projekta „Migracije za razvoj na Zapadnom Balkanu”. Pored toga, 2012. godine je održana obuka savetnika angažovanih u tim migracionim servisnim centrima dok su predstavnici svih filijala NSZ (70 lica) pohađali obuku koju su sprovele IOM i KIRS „Osnovi upravljanja migracijama u RS” u okviru projekta „Jačanje kapaciteta institucija RS nadležnih za upravljanje migracijama i reintegraciju povratnika po osnovu Sporazuma o readmisiji”. Izveštaji iz narednih godina ne obuhvataju informacije o aktivnostima MSC niti daljim aktivnostima u vezi sa radnim migracijama.

S druge strane, podaci koje je dostavila NSZ potvrđuju da je pomenutih 7 MSC nastavilo da funkcioniše kao poseban organizacioni deo NSZ u kojem su angažovani zaposleni u NSZ kako bi migrantima i potencijalnim migrantima pružili informacije o rizicima iregularne migracije, pravima migranata, procedurama za dobijanje viza, radnih i boravišnih dozvola, mogućnostima za zapošljavanje i studiranje u inostranstvu, pristupu zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju u inostranstvu i drugo. Osim toga, jedna od uloga MSCa je i upućivanje imigranata, povratnika po readmisiji i azilanata u procesu integracije u Republici Srbiji na relevantne lokalne institucije radi ostvarivanja njihovih prava. S obzirom na to da je mreža od 7 MSC ustanovljena 2012. godine, broj korisnika ovih centara možemo pratiti od 2013. godine kada je uslugu dobilo 886 lica. U periodu sprovođenja Strategije, najveći broj korisnika usluga MSC zabeležen je 2014. godine (1.215 lica), dok je najmanji broj zabeležen godinu dana kasnije (696 lica). U godinama koje slede, broj korisnika je ponovo prelazio 1.000 lica (2016. -2017.), da bi 2018 pao na 908, a potom u 2019. godini na 775 lica.

U narednom periodu biće neophodno intenzivirati aktivnosti u oblasti upravljanja radnim migracijama i posredovanja u inostranstvu, te usaglašavanje postupaka prema standardima EURES mreže. U vezi s ovim pitanjima tokom implementacije Strategije inicirana je saradnja sa agencijama za zapošljavanje, ali ona nije u dovoljnoj meri razvijena. U međuvremenu, 2020. godine doneta je Strategija o ekonomskim migracijama RS za period 2021-2027. godine, a njenim Akcionim planom koji je u pripremi biće redefinisana i fleksibilizovana i uloga migracionih centara.

4.3.2. Ekspanzija programa aktivne politike tržišta rada

Ekspanzija programa aktivne politike tržišta rada bila je predviđena Strategijom kao logična konsekvencija više povezanih pozitivnih procesa planiranih tokom primene Strategije, od kojih su dva najvažnija bila radikalno povećanje troškova za APZ i povećanje kapaciteta institucija za kreiranje i sprovođenje APZ, a pre svega MRZBSP i NSZ.

S obzirom na to da se nijedan od ovih ciljeva nije realizovao, ne treba da čudi ni to što nije došlo do prave ekspanzije programa aktivne politike tržišta rada (zvanično: aktivne politike zapošljavanja) u koje prema Zakonu o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti spadaju sledeće grupe programa: posredovanje u zapošljavanju, profesionalna orijentacija i savetovanje o planiranju karijere, dodatno obrazovanje i obuke, subvencije za zapošljavanje, javni radovi i druge mere usmerene ka zapošljavanju ili održanju zaposlenosti.

Na Grafu ispod vidi se portfolio svih redovnih programa APZ sprovedenih tokom primene Strategije.

Među nefinansijskim programima jezgro koje se nije menjalo tokom čitavog trajanja Strategije činilo je 10 programa, dok je 5 programa naknadno uvedeno ili prekinuto tokom posmatranog perioda. Kod programa obuke, dinamika je bila mnogo veća – svega 4 programa obuke primenjivana su neprekidno tokom trajanja Strategije, dok je 6 programa naknadno uvedeno ili prekinuto tokom posmatranog perioda. U grupi subvencija, javnih radova i drugih mera, 10 programa činili su nepromenljivo jezgro, dok je samo novi 1 program (subvencija poslodavcima za zapošljavanje korisnika NSP) bio praktično eksperimentalan i napušten zbog nedostatka interesovanja poslodavaca posle dve godine primene. Najviše izmena bilo je među programima dodatnog obrazovanja i obuke, koji su takođe pokazivali i najveću volatilnost u pogledu izdvojenih sredstava i obuhvatu korisnika. Mere su prilagođavane u smislu uslova, trajanja, ciljnih grupa, načina sprovođenja, ugovornih obaveza, visine finansijskih sredstava i sl. na osnovu praćenja efekata i povremeno evaluacija.

Graf 1. Portfolio aktivnih programa (usluga i mera) tržišta rada

	2011	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
Savetovanje za zapošljavanje (Procena zapošljivosti i izrada IPZ)									
Informisanje o mogućnostima za razvoj karijere									
Savetovanje o mogućnostima za razvoj karijere									
Selekcija za poslodavca									
Selekcija za dodatno obrazovanje i obuku									
Klub za traženje posla									
Obuka za aktivno traženje posla - ATP1									
Trening samoefikasnosti									
Motivaciono - aktivaciona obuka za Rome									
Motivaciono-aktivaciona obuka za lica bez kvalifikacija i niskokvalifikovana lica									
Radionica za prevladavanje stresa usled gubitka posla									

Ostale obuke u organizaciji Posredovanja									
Sajam zapošljavanja									
FOOO									
Obuka za tržište rada									
Obuka na zahtev poslodavca									
Obuka na zahtev poslodavca za zaposlene									
Program pripravnika „Prva šansa“									
Stručna praksa									
Stručna praksa - praktična znanja i veštine									
Programi pripravnika: - Program pripravnika za mlade sa visokim obrazovanjem - Program pripravnika za nezaposlene sa srednjim obrazovanjem									
Sticanje praktičnih znanja									
Informisanje i savetovanje za razvoj preduzetništva									
Obuka za razvoj preduzetništva									
Subvencija za samozapošljavanje									
Isplata novčane naknade u jednokratnom iznosu									
Subvencija za otvaranje novih radnih mesta /za zapošljavanje lica iz kategorija teže zapošljivih									
Subvencija dela zarade korisnika novčane socijalne pomoći									
Javni radovi									
Podsticaj za zapošljavanje korisnika novčane naknade									
Subvencija zarade za OSI bez radnog iskustva									
Refundacija primerenih troškova prilagođavanja radnog mesta									
Refundacija troškova zarade - Radna asistencija									

Izvor: NSZ

Kretanje broja učesnika u aktivnim merama po ranjivim grupama i prema tipu mera (usluge u zapošljavanju naspram finansijskih mera) može se pratiti iz Tabele ispod.

Tabela 40 - Nezaposlena lica uključena u mere APZ tokom primene Strategije

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Broj nezaposlenih na evidenciji	Ukupno	745187	761485	769545	741905	724094	700947	618826	552513	506865
	Žene	388443	392466	393500	379066	371972	360877	324977	294978	277678
	Mladi (15-30)	205206	207829	209201	196259	183600	171245	138391	117078	104149
	Stariji (50-64)	183979	190101	194817	193052	198441	201414	192496	181637	173315
	Dugoročno nezaposleni (godinu i više)	466617	491153	512016	507074	484566	470474	428195	372259	332834
	Osobe sa invaliditetom	14148	15031	14509	14275	15931	15784	15434	14577	13385
	Romi	19398	20452	22102	21791	22930	26065	26456	25605	25918
	Interno raseljena i izbegla lica	7965	7797	7575	6867	6575	6643	5949	5252	4719
	Korisnici NSP (ranije MOP)	27084	37104	45600	54031	63991	64848	67821	63307	57083
	Lica bez kvalifikacija I sa niskim nivoom kvalifikacija	244751	244979	245405	233428	227318	222585	204707	184618	170637
	Viškovi zaposlenih	39808	34493	28980	22757	57465	53882	47006	40940	37415
Broj nezaposlenih uključenih u finansijske MAPZ	Ukupno	48564	24014	17928	9133	26300	22729	23079	26595	23552
	Žene	24832	11619	9108	4494	12963	11593	11718	14099	13065
	Mladi (15-30)	28484	11220	7778	3123	11415	9896	9511	9790	8754
	Stariji (50-64)	5715	3287	2844	1563	4768	4450	5623	5949	5453
	Dugoročno nezaposleni (godinu i više)	18626	9883	8724	4757	13955	12231	13272	14594	10656
	Osobe sa invaliditetom	2325	2492	2923	2710	2851	3373	3426	3758	3338
	Romi	1023	1439	1167	966	1438	1320	1783	1962	1935
	Interno raseljena i izbegla lica	429	229	186	80	226	174	166	242	209
	Korisnici NSP (ranije MOP)	1035	1469	1352	1206	2254	1914	2150	2123	1666
	Lica bez kvalifikacija I sa niskim nivoom kvalifikacija	7709	6857	5371	3374	6727	5542	7195	7513	6209
	Viškovi zaposlenih	3153	1487	1278	743	1687	1657	1942	2034	1991
Broj nezaposlenih uključenih u sve MAPZ	Ukupno	139972	132674	99946	108664	150953	146664	145347	152936	142540
	Teže zapošljiva lica			91038	103000	144878	141361	139950	147321	137443
Broj slučajeva zapošljavanja sa evidencije	Ukupno	183452	205297	214470	232280	246796	265111	268497	261720	243373
	Žene	95360	106558	113089	122491	126660	137304	138152	139117	131562
	Mladi (15-30)	76252	84048	85764	91284	95134	99952	95230	88062	77932
	Stariji (50-64)	23204	25703	27489	30852	35490	41295	46647	48566	48025
	Dugoročno nezaposleni (godinu i više)	66545	76273	83768	98319	101448	106387	110901	101778	80659
	Osobe sa invaliditetom	2897	3683	3914	4147	4913	5860	6476	6573	6563
	Romi	1036	1474	1656	1592	1994	2866	4150	5285	5389
	Lica bez kvalifikacija I sa niskim nivoom kvalifikacija	30623	33127	34579	36862	41468	44301	48659	51168	46443

Izvor: NSZ.

Iz gornje tabele, popunjene na osnovu podataka NSZ, vidljivo je da je ukupan broj nezaposlenih lica obuhvaćenih merama stagnirao tokom primene Strategije. Kada se pogleda kretanje broja lica uključenih u finansijske mere, vidljiv je trend postepenog opadanja broja ovih lica, posebno posle 2015. godine. U odnosu na 2011. godinu, taj broj se u 2019. više nego prepolovio.

S druge strane, može se primetiti da mere odlično targetiraju ranjive grupe – u svakoj godini više od 90% lica obuhvaćenih merama APZ pripada nekoj od ranjivih grupa. Ovde problem predstavlja to što su ranjive grupe ekstenzivno i nediskriminativno spojene u jedinstvenu kategoriju, tako da je oko 80% nezaposlenih deo neke ranjive grupe. Reč je o tome da su plitke (u smislu ranjivosti) i masovne demografske grupe, poput žena, mladih i starijih, svrstane zajedno sa duboko ranjivim i relativno uskim grupama poput Roma, OSI, korisnika novčane socijalne pomoći itd. To otežava razvrstavanje i prioritizaciju unutar ranjivih grupa, mada NSZ očigledno primenjuje dodatne kriterijume, uključujući i identifikaciju višestruko ranjivih pojedinaca. Tako se poređenjem kolona ukupnog broja nezaposlenih i zaposlenih sa evidencije vidi da je NSZ posebno efikasan u zapošljavanju sa evidencije Roma, OSI i korisnika novčane socijalne pomoći.

Ipak, za trajnije izvlačenje pripadnika najdublje ranjivih grupa iz spirale u kojoj se smenjuju periodi loše plaćenih i nesigurnih, nekad i subvencionisanih poslova i periodi produžene nezaposlenosti neophodno da oni budu podržani tokom dužeg perioda širom lepezom sukcesivnih ili paralelnih usluga i skupljih mera. Zbog nedostatka sredstava i mogućnosti za intenzivan savetnički rad i posebno za učešće u više finansijskih mera to se po pravilu ne dešava. Stoga neke mere, poput javnih radova, mogu da budu efikasne u brzom 'premeštanju' nezaposlenih u radni status, ali su manje efektivne u tome da ih u tom statusu dugoročno zadrže. Ključno je shvatiti da kako se bude postepeno smanjivao broj nezaposlenih na evidenciji (što je skoro sigurno kada se izađe iz sadašnje covid-19 krize), tako će na njoj duže ostajati sve teže zapošljiva lica, sa kojima će do postizanja njihove održive i produktivne zaposlenosti biti potreban intenzivan savetnički rad i potencijalno dugotrajna podrška kroz finansijske mere. To opet implicira neophodnost povećanog ulaganja u APZ – kako u finansijske mere, tako i kroz povećanje broja savetnika u NSZ i njihove veće zarade.

4.4. Redukovanje dualnosti na tržištu rada

4.4.1. Povećanje formalne zaposlenosti i smanjenje neformalne zaposlenosti

Strategija je zauzela moderan i balansiran pristup prema smanjivanju neformalne zaposlenosti, ukazujući na potrebu razvijanja podsticajnih mera za njenu formalizaciju, kao i značaj preventivnog delovanja, pre nego sankcija. Ipak, filozofija podsticaja koju u osnovi zastupa Strategija, uključujući i smanjivanje poreza i doprinosa, pozivajući se i na predloge socijalnih partnera, nije bila dominantno primenjivana u periodu nakon usvajanja Strategije. Ovo zbog toga što su instrumenti za adresiranje problema neformalne zaposlenosti i sive ekonomije bili uglavnom izvan neposrednog delokruga Sektora za zapošljavanje odnosno kasnije Sektora za rad i zapošljavanje u okviru MRZBSP. Inspekcija rada, mada deluje u okviru MRZBSP, nema nadležnosti kreiranja politike. Polovinom perioda primene Strategije, pod uticajem poslovne zajednice, decembra 2015. godine usvojen je *Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije*, čiji su glavni deklarirani ciljevi bili bitno drugačije definisani – kao 'strateški pristup u rešavanju problema nelegalnog poslovanja i nelojalne konkurencije'. Na taj način je akcenat, ne samo semantički, sa formalizacije prebačen na suzbijanje sive ekonomije, a sa pažljivog balansiranja podsticaja, prevencije i kazni, prešlo se na tradicionalniji pristup u kome dominiraju prevencija i kazne. Višedimenzionalni problem neformalne zaposlenosti tako je postao samo deo agende koja u svom fokusu ima suzbijanje nelegalnog poslovanja i nelojalne konkurencije legalnim privrednim subjektima. Ispostavilo se da je prema anketi Naleda u 2017. godini došlo do velikog smanjenja obima sive ekonomije u odnosu na 2012. godinu kada je rađena prethodna anketa – kod registrovanih privrednih subjekata siva ekonomija je smanjena sa 21.2% na 15.4% BDP-a. Međutim, neformalna zaposlenost merena u ARS ostala je uglavnom rezistentna na mere predviđene Nacionalnim programom za suzbijanje sive ekonomije.

Strategijom je predviđeno smanjenje udela neformalne zaposlenosti stanovništva radnog uzrasta u ukupnom broju zaposlenih koje je u 2010. godini iznosilo 17,2%. Iako se apsolutan broj neformalno

zaposlenih povećao (sa 390.000 na 429.000⁶³), brži rast formalne zaposlenosti tokom desetogodišnjeg perioda i vrednost učešća od 15,7% u 2019. godini svedoče da se u tome uspeo.

Kategorija neformalno zaposlenih obuhvata sva lica koja rade u neregistrovanoj firmi, zaposlene u registrovanoj firmi, ali bez formalnog ugovora o radu i bez socijalnog i penzijskog osiguranja, kao i neplaćene pomažuće članove domaćinstva. S obzirom na to da neformalno zaposleni imaju relativno slabiju zakonodavnu zaštitu zaposlenja od formalnih radnika, poslodavci su tokom ekonomske krize najpre otpuštali radnike koji su angažovani na neformalnom tržištu. Posledično, neformalna zaposlenost opadala je brže od formalne sve do 2012. godine. Onog trenutka kad je započeo oporavak, započeo je i relativno brži rast neformalne zaposlenosti doprinevši time da stopa neformalne zaposlenosti odraslog stanovništva poprimi oblik krive latiničnog slova „U“. Sa druge strane, oblik stope neformalne zaposlenosti stanovništva radnog uzrasta bio je znatno nepravilniji u prvoj polovini decenije. Ipak, od 2016. godine stopa neformalne zaposlenosti za oba uzrasta konstantno se smanjuje.

Zbog dostupnosti podataka detaljnija analiza trenda neformalne zaposlenosti moguća je samo za odraslo stanovništvo (15+). Najzastupljeniju kategoriju u okviru neformalno zaposlenih u Srbiji čine samozaposleni, među kojima dominiraju samozaposleni u poljoprivredi. Izuzev 2015. godine (što može biti posledica metodoloških promena), učešće zaposlenih među neformalno zaposlenima kretalo se od 42% do 46% i poraslo je u odnosu na početak perioda. Druga najzastupljenija kategorija, pomažući članovi domaćinstva, drastično je smanjila svoje učešće tokom vremena sa 40% na 28%. Ova kategorija ujedno je i u najnepovoljnijem položaju među neformalno zaposlenima. Najmanje zastupljena kategorija, čije je učešće ipak u konstantnom porastu, sačinjena je od zaposlenih za platu u neregistrovanim preduzećima. Njihov udeo u ukupnoj neformalnoj zaposlenosti porastao je sa 17% na 26%.

Treba napomenuti da pored podataka ARS, informacije o formalnoj zaposlenosti mogu da se dobiju i na osnovu kombinovanja podataka Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja i Statističkog poslovnog registra. Ranije su se podaci o registrovanoj zaposlenosti mogli dobiti isključivo putem istraživanja RAD, dok se od 2015. godine oni prikupljaju po unapređenoj metodologiji što je imalo za rezultat veću podudarnost između formalne zaposlenosti iz ARS i registrovane zaposlenosti koju objavljuje RZS.

Tabela 41 – Zaposlenost po kategorijama formalnosti/neformalnosti (u hiljadama), 2010 -2018

Tip	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Samozaposleni u neregistrovanim biznisima	207.1	187.2	168.8	205.4	228.7	188.9	248.4	281.1	253.5	
Zaposleni za platu bez pisanog ugovora	79.2	66.3	60.3	70.6	101.9	125.8	132.9	136.5	142.7	126.6

⁶³ 2019. ARS, RZS.

Pomažući članovi domaćinstva	192.1	179.7	168.9	176.6	211.9	209.2	218.0	161.6	157.6	137.1
Formalna zaposlenost	2059.5	1956.6	1964.3	1991.7	2016.9	2050.3	2120.2	2215.5	2279.1	2371.8
Neformalna zaposlenost	478.4	433.3	398.0	452.5	542.5	523.9	599.2	579.2	553.8	529.2
Stopa neformalne zaposlenosti 15+	18.9%	18.1%	16.8%	18.5%	21.2%	20.4%	22.0%	20.7%	19.5%	18.2%
Registrovana zaposlenost prema CROSO						1989.6	2009.8	2062.6	2131.1	2173.1

Izvor: ARS, RZS i RZS za registrovanu RAD / CROSO zaposlenost

<https://data.stat.gov.rs/Home/Result/24021101?languageCode=sr-Cyrl>

Kada je reč o sektorskoj strukturi neformalne zaposlenosti, gotovo polovina neformalnih radnika angažovana je u poljoprivredi. Razumljivo je da bi ovo učešće bilo nešto niže ukoliko bi se razmatrala populacija radnog uzrasta. Izuzev poljoprivrede i sektora domaćinstva, najviše neformalnih radnika u Srbiji angažovano je u građevinarstvu, trgovini na veliko i malo i popravci motornih vozila i prerađivačkoj industriji. Ukoliko bi se sa druge strane posmatrao odnos neformalnih i formalnih radnika, sektori sa najvećom stopom neformalne zaposlenosti u Srbiji bili bi Poljoprivreda, Građevinarstvo, Ostale uslužne delatnosti i Umetnost i zabava. Poslodavci u proseku angažuju jednog neformalnog radnika na jednog formalnog u Poljoprivredi, 2 formalna u Građevinarstvu i 3 formalna u preostala dva sektora.

Tabela 42 - Tip zaposlenosti prema sektorima u 2019. godini (15+)

Sektori	Ukupno	Formalno zaposleni	Neformalno zaposleni	Stopa neformalne zaposlenosti po sektorima	Učešće sektora u ukupnoj neformalnoj zaposlenosti
Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo	452746	233448	219298	48%	41%
Rudarstvo	30903	30744	159	1%	0%
Prerađivačka industrija	541952	516335	25617	5%	5%
Snabdevanje električnom energijom, gasom i parom	38266	38256	10	0%	0%
Snabdevanje vodom i upravljanje otpadnim vodama	45776	43064	2712	6%	1%

Građevinarstvo	138996	94459	44537	32%	8%
Trgovina na veliko i malo i popravka motornih vozila	385955	355754	30201	8%	6%
Saobraćaj i skladištenje	157000	148632	8368	5%	2%
Usluge smještaja i ishrane	105211	89023	16188	15%	3%
Informisanje i komunikacije	78421	74060	4361	6%	1%
Finansijske delatnosti i delatnost osiguranja	46690	45885	805	2%	0%
Poslovanje nekretninama	4904	4307	597	12%	0%
Stručne, naučne, inovacione i tehničke delatnosti	95285	89728	5557	6%	1%
Administrativne i pomoćne uslužne delatnosti	53149	46392	6757	13%	1%
Državna uprava i obavezno socijalno osiguranje	152377	152055	322	0%	0%
Obrazovanje	183213	178413	4800	3%	1%
Zdravstvena i socijalna zaštita	158789	157125	1664	1%	0%
Umetnost; zabava i rekreacija	47678	35809	11869	25%	2%
Ostale uslužne delatnosti	50675	37252	13423	26%	3%
Delatnost domaćinstva kao poslodavca	132156	45	132111	100%	25%
Delatnost eksteritorijalnih organizacija i tela	857	726	131	15%	0%
Ukupno	2900999	2371512	529487	18,2%	100%

Izvor: Obrada autora na osnovu podataka ARS, RZS.

Kao što se iz priloženih podataka vidi, neformalna zaposlenost pokazuje priličnu brojčanu rezistentnost. Premda je još uvek dominantno zastupljena u poljoprivredi, njeni značajni džepovi nalaze se i u građevinarstvu, trgovini i ugostiteljstvu. Zajedničko ovim delatnostima je da su to delatnosti ispodprosečnih zarada. Odavno je analiza potvrđeno da su ispodprosečne zarade veoma visoko oporezovane u Srbiji i da je to jedan od ključnih razloga perzistentnosti neformalne zaposlenosti⁶⁴. Veoma malo je postignuto na tom planu koji je u domenu kreiranja makroekonomske fiskalne politike, i gde je uticaj MRZBSP i socijalnih partnera nedovoljan da bi mogao da nametne debatu o neophodnosti radikalne reforme sistema oporezivanja rada u Srbiji.

⁶⁴ Arandarenko, M. and Vukojevic, V., 2008. Labor costs and labor taxes in the Western Balkans. *Enhancing efficiency and equity: challenges and reform opportunities facing health and pension systems in the Western Balkans*, 119. Also see Koettl-Brodmann, S., Reyes, G., Vidovic, H., Arandarenko, M., Aleksic, D., Brancatelli, C., Leitner, S. and Mara, I., 2019. *Western Balkans Labor Market Trends 2019* (No. 135370, pp. 1-122). The World Bank.

S druge strane, troškovi formalizacije su veoma visoki, kako za neformalne biznise, tako i za neformalno zaposlene. Koettl⁶⁵ je pokazao da je zbog specifičnosti našeg sistema oporezivanja rada i pravila dodeljivanja socijalne pomoći granična efektivna stopa formalizacije u nekim situacija veća od 100%, drugim rečima, da korisnici socijalne pomoći koji bi prihvatili nisko plaćeni rad sa nepunim radnim vremenom direktno gube prihod. Uvođenje beneficija za rad, sheme koja se koristi u mnogim državama sveta, i koja se sastoji u tome da zaposleni na nisko plaćenim formalnim poslovima mogu da zadrže novčanu socijalnu pomoć u određenom procentu ili da dobijaju dodatnu finansijsku pomoć, bilo bi jedno važno podsticajno rešenje za aktivaciju korisnika.

4.4.2. Međusobno uvažavanje prava i obaveza zaposlenih i poslodavaca uvođenjem koncepta fleksigurnosti

U tekstu Strategije ukazano je na nekoliko zakonskih rešenja koje su naizgled pružale visoku zaštitu određenim kategorijama ili svim formalno zaposlenim, a u suštini su mogli da im čine lošu uslugu, odvrćajući poslodavce od njihovog zapošljavanja ili od kreiranja radnih mesta. Posebno, ukazano je na pravilo koje je obezbeđivalo otpremninu za sve godine staža zaposlenom nezavisno od toga da li je i u kojoj meri to pravo već iskoristio i nezavisno od toga da li je taj staž ostvario kod sadašnjeg poslodavca.

Izmene Zakona o radu

Izmenama Zakona o radu iz 2014. godine, kao uvod u program fiskalne konsolidacije i kao znak dobre volje prema stranim investitorima i međunarodnim organizacijama koje su pozivale na deregulaciju tržišta rada radi povećanja konkurentnosti srpske privrede, ta i druge odredbe su promenjene, a klatno je zaista premešteno sa „sigurne“ ka „prilagodljivoj“ zaposlenosti. Ovi amandmani smanjili su mnoga novčana i nenovčana prava zaposlenih. Prema obavljenim procenama realna plata je po osnovu smanjenja prava jednokratno pala za 2-3% (Arandarenko i Aleksić, 2016).

Zakon o radu predviđa dve vrste ugovora o radu: na neodređeno i na određeno vreme. Uz ova dva oblika zaposlenja propisane su još četiri vrste ugovora između poslodavca i radnika koji se mogu sklopiti bez zaključivanja ugovora o radu - (1) ugovor o delu, (2) ugovor o privremenim i povremenim poslovima, (3) ugovor o stručnom osposobljavanju i usavršavanju i (4) ugovor o dopunskom radu. Ovi atipični ugovori o angažovanju radnika za poslodavce gotovo su jednako opterećeni porezom na rad kao i tradicionalni ugovori o radu, ali predstavljaju manje atraktivan paket za radnike uglavnom zbog nižih beneficija (poput plaćenih godišnjih odmora) i manje zakonodavne zaštite zaposlenja (poput prava na otpremninu). Preduzeća navedene modalitete ugovora van radnog odnosa u praksi koriste znatno više nego što je zakonom predviđeno zbog toga što su ovakvi atipični ugovori često jedini izbor za radnike koji stupaju na tržište rada. Dodatno, zakon ne olakšava tranziciju sa atipičnih ugovora na ugovore o radu, što se u praksi veoma retko događa.

Sve do 2014. godine ugovori na određeno vreme u Srbiji imali su maksimalnu dužinu trajanja od 12 meseci. Izmenama zakona produženo je trajanje ovih ugovora koji sada mogu trajati i do dve godine, pa čak i duže ukoliko je to potrebno zbog zamene privremeno odsutnog zaposlenog ili do završetka projekta čije je vreme trajanja unapred određeno. U praksi se, međutim, često događa da poslodavac

⁶⁵ Koettl, J., 2013. Does formal work pay in Serbia? The role of labor taxes and social benefit design in providing disincentives for formal work. In *Poverty and Exclusion in the Western Balkans* (pp. 133-154). Springer, New York, NY.

nakon isteka perioda od 24 meseca ponudi zaposlenom novi ugovor na određeno vreme sa neznatno izmenjenim opisom posla ili na ime ćerke firme i tako izbegne zakonske propise. Ova praksa se širi čak i u javnom sektoru zbog dugotrajnog trajanja zabrane novog zapošljavanja u njemu što je potrebno regulisati uklanjanjem te zabrane uz dovršetak dugo odlagane reforme javne uprave. U privatnom sektoru, neophodno je rebalansirati podsticajne i inspeksijske mere kako poslodavci ne bi izigravali obavezu da promene ugovorni status zaposlenih po isteku atipičnih ugovora. Međutim, bolje zakonsko regulisanje bi moglo da ima još veći domašaj. Uporedno pravo poznaje relativno jednostavna rešenja da se spreči preterano širenje ove prakse. To se ostvaruje pre svega kroz zakonsko definisanje maksimalnog roka posle kojeg zaposleni na određeno vreme automatski postaje zaposleni na neodređeno. Obično je to po isteku dve do četiri godine rada kod istog poslodavca, nezavisno od bilo kojih drugih okolnosti, npr. promene konkretnog radnog mesta, pa čak i kada se radi o radu preko agencije za zapošljavanje.

Izmene Zakona o radu iz 2014. godine umanjile su značaj kolektivnog pregovaranja, barem u privatnom sektoru. Nova pravila pooštrila su kriterijume za dobijanje proširenog dejstva granskih kolektivnih ugovora na preduzeća koja nisu potpisnice sporazuma. Izmene su dodatno potkopale razvoj sektorskog pregovaranja izvan javnog sektora (gde Vlada može neposredno pregovarati sa granskim sindikatima). Prethodno se najbolje vidi iz činjenice da su do izmena u Zakonu o radu 2014. godine postojala tri sporazuma sa proširenim važenjem u privatnom sektoru (hemijaska i nemetalna industrija, građevinarstvo i industrija građevinskih materijala i metalna industrija), dok je u 2015, kao i u 2019, postojao samo jedan - ne preterano važan - u sektoru estradnih umetnika. Na retkost granskih kolektivnih ugovora utiču i drugi razlozi poput slabosti i malog broja članica granskih saveza unutar jedinog reprezentativnog udruženja poslodavaca, kao i uticaj Veća stranih investitora koje zagovara pregovore na nivou preduzeća i savetuje svoje članove da ne sarađuju sa Unijom poslodavaca. Nasuprot privatnom sektoru, u 2019. godini na snazi je bilo 19 (posebnih) granskih kolektivnih ugovora unutar javnog sektora potpisanih od strane Vlade Republike Srbije ili lokalne samouprave.

Položaj sindikata oslabljen je kroz izmene legislative na još jedan način. Naime, određene kategorije zaposlenih, prevashodno sindikalni lideri i predstavnici radnika, ranije su skoro u potpunosti bili zaštićeni od otkaza. Prema novim propisima poslodavac regularno može otkazati ugovor o radu i sa njima, izuzev zbog njihovih aktivnosti kao predstavnika radnika.

Pojedine izmene i dopune Zakona o radu iz 2014. ne samo da su redukovale određena prava radnika, već su i direktno uticale na smanjenje novčanih kompenzacija radnika. Prema sadašnjim pravilima, naknada za minuli rad obračunava se samo za vreme koje je radnik proveo radeći kod tekućeg poslodavca (a ne za pune godine radnog staža kako je to bilo ranije). Takođe je i minimalan procenat zarade koji je na ime minulog rada poslodavac dužan da isplati radniku za svaku godinu radnog staža smanjen sa 0,5% na 0,4%. Ukinute su obavezne premije na platu za rad u smenama, a iznosi ovih premija prepušteni su da se definišu putem kolektivnog pregovaranja. Naknada za godišnji odmor takođe je umanjena usled činjenice da se iz obračuna ove nadoknade izuzimaju bonusi koje je zaposleni ostvario u prethodnom periodu. Redukovan je i broj plaćenih dana za odsustvo iz ličnih razloga sa 7 na 5 u toku jedne godine. Propisano je i da zaposleni može biti privremeno premešten na drugi posao bez internog postupka najviše 45 radnih dana tokom perioda od 12 meseci.

Zakon o agencijskom zapošljavanju

Ipak, treba pomenuti i izmene koje predstavljaju pomak u pozitivnom smeru u koje svakako spada donošenje Zakona o agencijskom zapošljavanju koji je Narodna skupština usvojila u decembru 2019. godine. Ovim je posle dužeg vremena prekinut institucionalni vakuum koji su agencije za zapošljavanje i preduzeća koja iznajmljuju radnike obilato koristili da prisvoje rentu od „radnika na lizing“. U skladu

sa tim, ovaj zakon ima za cilj da spreči ugovore koji dovode do nesigurnih radnih uslova i da istovremeno poslodavcima omogući fleksibilnost i prilagodljivost promenjivim poslovnim okolnostima. Zakonom je uspostavljen trosmerni pravni odnos između zaposlenog, agencije za privremeno zapošljavanje i poslodavca korisnika. Zaposleni može s agencijom sklopiti ugovor o radu na neodređeno ili određeno vreme. U potonjem slučaju, agencija zaposlenom može ponuditi da radi kod poslodavca korisnika u trajanju ne dužem od 24 meseca, u skladu sa odgovarajućim odredbama Zakona o radu. U septembru 2020. godine, u Srbiji je bilo registrovano 66 agencija za privremeno zapošljavanje. Prema okvirnim procenama, preko njih je ukupno bilo angažovano oko 100.000 radnika u 2017. godini (ili oko 2% registrovane zaposlenosti) koji su angažovani i u privatnom i u javnom sektoru.

Uprkos određenim kontroverzama, usvajanje Zakona o agencijskom zapošljavanju može se smatrati poboljšanjem, budući da su se do sada „iznajmljeni radnici“ mogli angažovati i putem ugovora o privremenim i povremenim poslovima koji im nisu omogućavali osnovna prava iz radnog odnosa poput prava na bolovanje i prava na godišnji odmor, između ostalog. Dodatno, ovim zakonom propisano je da iznajmljenom radniku treba osigurati iste radne uslove kao regularnim radnicima koji su zaposleni kod poslodavca korisnika, a koji obavljaju isti ili sličan tip posla. Ovde se pre svega misli na uslove poput časova rada, prekovremenog i noćnog rada, prava na odsustvo i prava na identičan obračun zarade. Koncept uporedivog radnika novina je koja može prouzrokovati brojna pitanja u praksi, posebno u slučajevima kada kod poslodavca korisnika ne postoji uporedivi radnik. Budući da je primena ovog zakona započela tek u martu 2020, nije moguće proceniti njegov uticaj u praksi.

Još jedna izmena, od značaja i za cilj smanjivanja neformalne i povećanje formalne zaposlenosti, odnosi se na regulaciju sezonskog rada kroz *Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima za određene delatnosti* koja je donet 2018. godine, ali njegova puna primena započela je tek 2019. Zakonom su definisana radna mesta na kojima se sezonski radnici mogu angažovati u sektorima poljoprivrede, šumarstva i ribarstva. Zakonom je propisano i da poslodavac u kalendarskoj godini može zaposliti sezonskog radnika do 180 dana, pri čemu radnik ima pravo na penzijsko i invalidsko osiguranje, kao i na zdravstveno osiguranje u slučaju povrede na radnom mestu i bolesti povezanih sa radom tokom trajanja zaposlenja. Naknada se obračunava i isplaćuje po satu rada u iznosu ne manjem od propisane minimalne zarade. Novim zakonom propisano je i da se radnik ne briše iz evidencije nezaposlenih dok radi na sezonskom poslu, niti mu se zaustavlja isplata naknade za nezaposlene. Iako je zakon važan korak u unapređivanju prava sezonskih radnika, on predstavlja značajno dodatno finansijsko opterećenje za mnoge poslodavce, od kojih su većina poljoprivrednici i druge samozaposlene osobe, koje nužno ne potpadaju pod formalnu ekonomiju, pa je i obuhvat sezonaca daleko od punog⁶⁶. Za sada, korišćenje ovog instituta u praksi ograničeno je na veće poslodavce u poljoprivredi. Tek bi temeljna reforma sistema socijalnog, a posebno penzijskog osiguranja, gde bi sezonski radnici mogli da računaju na opipljive koristi od formalizacije, uključujući i pravo raspolaganja uplaćenim penzijskim doprinosima po osnovu sezonskog rada u slučaju da ne steknu uslov za starosnu penziju, mogla da poveća njihovu zainteresovanost za ovaj institut i njegovo širenje na druge oblasti, posebno pomoć u kuću, turizam i građevinarstvo.

Naknada za nezaposlenost

Deo koncepta fleksigurnosti koji se odnosi na sigurnost odnosi se i na adekvatan i vremenski ograničen pristup nezaposlenih lica pasivnim merama tržišta rada – pre svega naknadi za nezaposlenost kao najvažnijoj instituciji pasivne politike tržišta rada.

⁶⁶ Od 7.1.2019.godine do 26.5.2020. godine putem portala sezonskiradnici.gov.rs, 378 poslodavaca angažovalo 30.421 sezonskih radnika.

Izmene u sistemu naknada za nezaposlenost koje su se dogodile nakon 2000. godine uticale su na povećanje njegove restriktivnosti - kako u pogledu prava na naknadu, tako i pogledu dužine primanja i visine naknade. U trenutku implementacije Strategije važila su pravila iz 2009. godine, da bi se manje promene dogodile najpre 2015., a onda i nešto krupnije 2018. godine. U deceniji važenja Strategije izmene su se odnosile isključivo na dalje smanjenje izdašnosti naknade za nezaposlenost.

Prosečna visina naknade neznatno je smanjena 2015. godine, kada je osnovica za obračun postala prosečna zarada zaposlenog u prethodnih 12 meseci. Do ovih izmena osnovica je bila takođe prosečna zarada zaposlenog, ali tokom 6 meseci koji su prethodili prekidu osiguranja. Imajući u vidu da je prosečna zarada u poslednjih 6 meseci, pod ostalim nepromenjenim uslovima, uglavnom veća od zarade u poslednjih 12 meseci, korisnicima naknada su proseku stizale nešto niže uplate nego ranije. Prema odredbama iz 2009. godine, bez obzira na visinu primanja tokom radnog odnosa, korisnik novčane naknade ne može primiti naknadu nižu od 80% minimalne zarade, niti višu od 160% minimalne zarade. S tim u vezi, navedena izmena dovela je do smanjenja naknade za nezaposlenost svima onima koji se nalaze između zakonom predviđenog minimalnog i maksimalnog nivoa, ali na ekstremne vrednosti nije imala uticaj, jer su one i dalje zavisile od zvanične minimalne zarade.

Druga, i znatno krupnija, izmena dogodila se u 2018. godini, kada je kao posledica primene nove metodologije obračuna smanjen prosečan iznos naknade, ali i njene minimalne i maksimalne vrednosti. Po ugledu na penzijski sistem, metodološka inovacija odnosila se na uvođenje dnevne osnovice (nešto poput opšteg boda) i ličnog koeficijenta kao osnovnih instrumenata za utvrđivanje iznosa naknade. Vrednost dnevne osnovice (bruto) od 1.000 dinara zakonski je određena u 2018. godini sa namerom da se ubuduće usklađuje sa rastom potrošačkih cena. Da bi se ustanovio lični koeficijent stavljaju se u odnos godišnja plata korisnika i prosečna godišnja zarada po zaposlenom u Republici Srbiji. Množenjem ličnog koeficijenta i dnevne osnovice sa brojem kalendarskih dana u mesecu dobija se bruto iznos naknade koji ne može biti niži od zakonski propisanih 22.390, odnosno viši od 51.095 dinara. S obzirom na to da ekstremne vrednosti direktno zavise od dnevne osnovice, njihove vrednosti biće usklađivane sa rastom potrošačkih cena.

Primenom nove metodologije minimalni i maksimalni iznos naknade sistemski su smanjeni i to po dva osnova. Prvo, zakonom propisan minimum od 22.390 znatno je ispod 80% minimalne zarade, što je bila prethodna granica najniže zarade. Imajući u vidu iznos prosečne bruto minimalne zarade u 2018. od oko 33.400, minimum naknade prema novoj metodologiji iznosi tek oko 67% minimalne zarade. Drugo, na osnovu prethodnih trendova minimalne zarade i potrošačkih cena jasno je da prva raste mnogo brže od potonje (izuzev u kriznim godinama, što se ne može reći za period posle 2017. godine), pa su samim tim i prilagođavanja minimalnog iznosa naknade znatno sporije nego što bi bila u slučaju stare metodologije. Navedeno važi i u slučaju gornje granice koja je umesto ranijih 160% minimalne zarade u 2018. iznosila oko 153%. Iako smanjenje od 13 procentnih poena u slučaju minimalnog iznosa naknade na prvi pogled ne deluje kao preterano zabrinjavajuće, radi se o izuzetno niskim neto iznosima (ispod 15.000 neto u 2019. godini), tako da je svako smanjenje značajno.

Pored hipotetičkog primera koji smo do sada razmatrali, o razlici u minimalnim i maksimalnim iznosima najbolje govore i podaci o ekstremnim prosečnim mesečnim iznosima naknade isplaćenim u 2019. onima koji su prava ostvarili pre izmena Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti i onima koji su prava ostvarili nakon izmena ovog zakona. Najniži bruto iznos prema staroj metodologiji iznosio je u proseku 28.985, dok je prema novoj to bilo 22.801 dinara. Sa druge strane, najviši bruto iznos prema staroj metodologiji iznosio je u proseku 57.954, dok je prema novoj to bilo 52.856 dinara.

Redukcija u pogledu visine naknade za nezaposlenost nisu pošteđeni ni oni koji se nalaze između dva ekstrema. Demonstriraćemo to na primeru osiguranika koji je u prethodnoj godini ostvario bruto

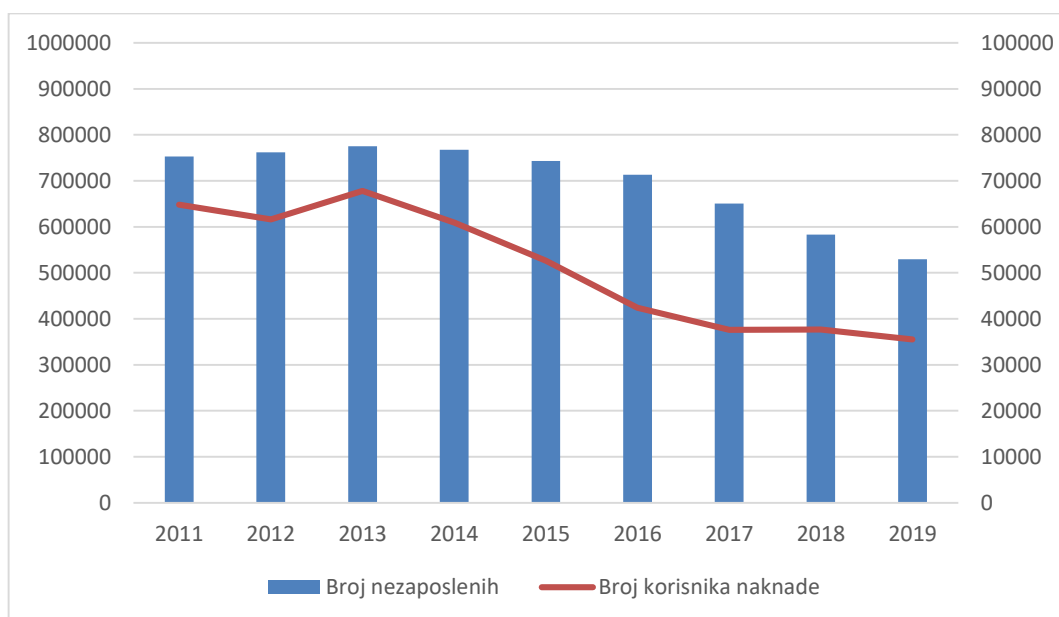
zaradu u iznosu od 600.000 dinara. Stopa zamene prema staroj metodologiji iznosila je 50% ostvarene zarade u prethodnih 12 meseci, odnosno 25.000. Nova metodologija podrazumeva najpre izračunavanje ličnog koeficijenta ($600.000 / 823.548 = 0,728555$) koji se potom množi sa osnovicom dnevne naknade kako bi se dobila bruto dnevna novčana naknada ($0,728555 * 1.039,38 = 757,25$). Krajnji iznos naknade zavisiće od broja kalendarskih dana i kretaće se između 21.203 i 23.474 dinara što je znatno niže od iznosa dobijenog po staroj metodologiji. Drugim rečima, stopa zamene za ovog hipotetičkog radnika smanjena je sa 50% na 42% do 47%.

Ukidanjem uvećanja od 2% za svaku godinu staža i uvođenjem postepenog smanjenja stope zamene sa 60% na 50% 2003. godine, zatim prelaskom u potpunosti na jedinstvenu stopu zamene od 50% 2009. godine i konačno smanjenjem stope zamene na ispod 50%, u zavisnosti od visine prethodnih primanja, nastavljen je kontinuitet redukcije stope zamene. Smanjivanjem stope zamene i pooštavanjem uslova za dobijanje naknade narušava se funkcija naknade za nezaposlenost kao privlačeće okolnosti za formalizaciju. Dodatno, time se narušava i funkcija naknade za nezaposlenost kao legitimnog i ekonomski efikasnog privremenog instrumenta koji korisnicima omogućava održanje neophodnog minimalnog nivoa potrošnje dok intenzivno tragaju za novim poslom. Stoga je potrebno revidirati poslednje restriktivne reforme, za naknadu za nezaposlenost koristiti istu indeksacionu formulu kao i za penzije, i u najmanju ruku vratiti zaštitnu klauzulu gde najniža naknada ne treba da bude manja od 80% minimalne zarade.

Obuhvat naknade za nezaposlenost

Pored relativno niske naknade za nezaposlenost, za Srbiju je karakterističan i relativno nizak obuhvat sistema naknade za nezaposlene. Odnos broja korisnika novčane naknade i ukupnog broja nezaposlenih lica prijavljenih u Nacionalnoj službi za zapošljavanje je tokom čitavog perioda implementacije Strategije bio jednocifren. Štaviše, učešće korisnika naknade u ukupnom broju registrovanih nezaposlenih opalo je sa 8,6% na početku perioda na 6,7% u 2019. godini. Prema ovom pokazatelju Srbija spada u zemlje sa najmanjim obuhvatom ovog sistema, kada je reč o međunarodnom kontekstu⁶⁷.

Grafik 2 - Broj nezaposlenih na evidenciji NSZ (levo) i broj korisnika naknade za nezaposlenost (desno)



⁶⁷ <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=37697>

Izvor: Mesečni statistički bilten NSZ br.209, januar 2020.

Pozitivna kretanja na tržištu rada i pooštavanje uslova koji su doveli do smanjenja broja korisnika naknade za nezaposlenost, ali i smanjenje stope zamene uticali su da ukupni izdaci za ove namene budu znatno niži u 2019. godini u odnosu na početak perioda. Kada se sumarno posmatraju sve naknade - opšta novčana naknada, privremena novčana naknada za lica sa teritorije Kosova i Metohije i posebna novčana naknada za one kojima nedostaje određeni broj godina do penzije, iznos od oko 23,6 milijardi dinara iz 2011. godine gotovo je dvostruko (apsolutno) veći od onog iz 2019. godine (oko 13,3 milijarde dinara).

Stabilnost i željena ekspanzija finansiranja APZ doživela je veliki udarac na brzinu donetom merom u sklopu postepenog smanjivanja poreskog opterećenja rada kojom je u 2019. godini ukinut doprinos poslodavaca za osiguranje u slučaju nezaposlenosti u visini od 0.75% od bruto zarade zaposlenih, čime su praktično prepolovljeni sopstveni prihodi NSZ kao fonda socijalnog osiguranja. Ovo smanjivanje bilo je pripremljeno opisanim nepotrebnim i neopravdanim smanjivanjem naknada za nezaposlenost. Time je nastavljena negativna spirala smanjivanja rashoda i raspoloživih sredstava za naknade i APZ. **Ovo će svakako ostaviti negativne posledice po održivost i potrebnu ekspanziju finansiranja kako pasivne, tako i aktivne politike tržišta rada tokom primene naredne Strategije zapošljavanja.**

5. SUMARNA ANALIZA POSTIGNUĆA STRATEGIJE NA OSNOVU KRITERIJUMA RELEVANTNOSTI, EFEKTIVNOSTI, EFIKASNOSTI I ODRŽIVOSTI

Da bi se sumarno ocenila uspešnost planiranja i sprovođenja Strategije, korišćena su četiri uobičajena kriterijuma evaluacije i to relevantnost, efektivnost, efikasnost i održivost. Kriterijum relevantnosti primenjuje se kako bi se procenilo da li su ustanovljeni prioriteti, planirani ciljevi i predviđene aktivnosti bile adekvatne za situaciju i promene na tržištu rada Srbije ustanovljene prilikom donošenja Strategije. Kriterijum efektivnosti treba da ukaže na učinkovitost preduzetih aktivnosti i primenjenih mera, tj. da odgovori na pitanje u kojoj meri su one dovele do realizacije postavljenih prioriteta, ciljeva i merljivih indikatora. Efikasnost se odnosi na sagledavanje načina trošenja resursa, te se na osnovu ovog kriterijuma ocenjuje da li su predviđene aktivnosti bile adekvatno podržane postojećim resursima, kao i da li su ti resursi korišćeni na zadovoljavajući način. Konačno, procenjuje se i održivost realizovanih aktivnosti, te potreba da se te aktivnosti dodatno podrže u narednom periodu kroz donošenje strateških dokumenata, regulatornog okvira, te pronalaženje izvora finansiranja, ljudskih drugih resursa. U nastavku je data analiza prema zadatim kriterijumima, pri čemu je svaki od pomenutih kriterijuma analiziran na osnovu unapred definisanih pitanja korišćenih prilikom evaluacije Strategije i izneti su osnovni zaključci.

RELEVANTNOST	
Da li su ciljevi politike povezani sa opštim javno-političkim dokumentima i prioritetima Vlade? Da li su aktivnosti usklađene sa dugoročnom strateškom orijentacijom zemlje?	Strategija je nastala je na osnovama prethodne Strategije 2005-2010, kao i na osnovu većeg broja analiza tržišta rada i ranjivih grupa. Doneta je u periodu obeleženom svetskom finansijskom krizom 2008 koja se prelila i na Srbiju i posebno teško pogodila tržište rada. U tom periodu u Evropi je takođe usvojena nova sveobuhvatna strategija „Evropa 2020” kojom je trebalo da se odgovori na globalne izazove u kreiranju zaposlenosti i uključivog rasta u postkriznom periodu. S obzirom na evropsku orijentaciju Srbije i na optimizam u pogledu pristupanja EU do kraja decenije, Strategija je bila usklađena sa strategijom Evropa 2020. Kao glavni strateški okvir i osnov za planiranje merljivih indikatora korišćen je <i>Postkrizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011-2020</i> , na koji se Strategija ekstenzivno poziva, mada se kasnije ispostavilo da taj dokument nikad nije postao zvanična dugoročna razvojna strategija zemlje. Na osnovu svega, može se reći da su planirane aktivnosti bile usklađene sa dugoročnom strateškom orijentacijom zemlje – u meri u kojoj je ona u datom trenutku mogla da bude identifikovana
Zašto je bila potrebna javna intervencija (kreiranje i sprovođenje politike)?	Strategija zapošljavanja ima za osnovni cilj povećanje zaposlenosti i smanjenje nezaposlenosti kao jedan od ključnih aspekata ekonomskog i socijalnog razvoja svake zemlje. Ona je, bilo samostalno ili u sklopu širih strateških paketa, neophodan stub dugoročnog planiranja razvoja u modernim ekonomijama. Ovaj pristup centralni je za planiranje ekonomsko-socijalnog razvoja u EU, čijem članstvu Srbija aktivno teži. Još važnije sa stanovišta prioriteta javnih politika u datom trenutku, stanje na tržištu rada u vreme donošenja Strategije bilo je vrlo teško usled produženog trajanja globalne ekonomske krize i ekonomske tranzicije koju je dugi niz godina karakterisao 'besposleni rast'. Ove dve pojave našle su se u negativnoj sinergiji upravo u vreme donošenja Strategije. Poslednji bitan razlog sa stanovišta javnog interesa odnosi se na dugoročnu i potpuno opravdanu javnu percepciju nezaposlenosti kao najvećeg ili jednog od najvećih problema zemlje.
Da li su odabrani ispravni prioriteti? Da li su potrebe ciljnih grupa u potpunosti zadovoljene?	Imajući u vidu pregled ekonomske situacije i stanja na tržištu rada u momentu donošenja strategije, procesni aspekt donošenja Strategije koji je obezbedio široku i inkluzivnu debatu, kao i ciljeve postavljene Strategijom Evropa 2020 može se reći da su odabrani pravi prioriteti. Opšti je stav da je Strategija kao dokument dobro postavljena, najčešće zasnovana na preciznim i dobrim analizama.

	S druge strane, tokom perioda sprovođenja dešavale su se značajne promene koje su u velikoj meri uticale na mogućnost ostvarenja pojedinih prioriteta, pa i u domenu zadovoljenja potreba ciljnih grupa. Mada su te potrebe bile dobro identifikovane, sredstva koja su bila na raspolaganju u sprovođenju sektorske aktivne politike tržišta rada bila su veoma ograničena, što je neizbežno ograničilo njihov domet u pogledu ostvarivanja potreba ranjivih grupa.
Da li su predviđene mere bile adekvatno planirane i dimenzionirane, posebno sa aspekta uključivanja teže zapošljivih i usmeravanja mera na manje razvijena područja?	<i>Predviđene mere aktivne politike zapošljavanja i podrške lokalnim i regionalnim inicijativama predstavljaju standardne mere koje se primenjuju i u drugim razvijenim zemljama EU. Predstavnici Sektora za zapošljavanje i NSZ imali su prilike da se neposredno upoznaju sa institucionalnim aranžmanima, politikama i merama koje se primenjuju u zemljama EU sa dužom tradicijom vođenja aktivne politike zapošljavanja.</i> <i>Glavni nedostatak konceptualizacije ranjivih grupa bio je u njihovom preširokom definisanju, tako da je najmanje 80% svih nezaposlenih pripadalo najmanje jednoj od ranjivih grupa. Taj problem je u praksi u principu adresiran kroz procenu zapošljivosti, koja sadrži algoritam koji pokazuje kome je potrebno uključivanje u mere u odnosu na individualne karakteristike lica. Dodatno, korišćen je i koncept višestruke ranjivosti, gde je prioritet u pristupu intenzivnoj intervenciji i finansijskim merama davan osobama sa višestrukim faktorima ranjivosti.</i> <i>U zaključku, može se reći da su predviđene mere bile adekvatno planirane, ali da je tokom sprovođenja trebalo više raditi na preciznijim targetiranju, posebno kada je reč o ranjivim kategorijama za koje je analizom u 3. poglavlju utvrđeno da su bile uključene u APZ u manjem obimu nego što je njihovo učešće u nezaposlenosti. To su po pravilu dublje ranjive grupe. Konstantno i značajno manje učešće u finansijskim APZ od učešća u nezaposlenosti imaju stariji (50-64), dugoročno nezaposleni, lica bez kvalifikacija i sa niskim nivoom kvalifikacija i nešto manje izraženo korisnici NSP.</i>
Zaključak: Na osnovu proučene dokumentacije i intervju sa zainteresovanim stranama koji su učestvovali u kreiranju i sprovođenju Strategije, kriterijum relevantnosti je u velikoj meri zadovoljen. Strateški dokument je usklađen sa prioritetima i ciljevima Vlade kao i prioritetima i ciljevima navedenim u Strategiji Evropa 2020. Javna intervencija je bila potrebna, a predviđeni prioriteti i planirane mere adekvatno postavljene. Postojao je konceptualan problem sa targetiranjem, koji je relativno uspešno heuristički rešavan primenom koncepta višestruke ranjivosti. Tokom sprovođenja strategija došlo je do društveno-ekonomskih, političkih i administrativnih promena, koje su u dobroj meri ograničavale mogućnosti sprovođenja Strategije na način kako je planirano, ali to ne remeti ocenu o relevantnosti same Strategije.	

EFEKTIVNOST	
Da li su ostvareni ciljevi Strategije? Da li su postignuti planirani efekti i rezultati i promjenjeni uslovi razvoja? Ako ne, da li je moguće kvantifikovati razliku i pronaći uzroke?	Analizom kvantitativnih indikatora (podaci za 2019. godinu) ustanovljeno je da je većina postavljenih ciljeva postignuća ostvarena ili skoro ostvarena, a da se za skoro sve preostale može reći da je ostvaren određen napredak. Paradoksalno, instrumentalni cilj koji predstavlja glavni input za sprovođenje APZ i postizanje ukupnih i strukturnih ishoda na tržištu rada – povećanje troškova za APZ ne samo što nije ostvaren, nego je i smanjen u odnosu na početnu vrednost, i bio je ispod te vrednosti tokom najvećeg dela primene Strategije. To govori da su osnovni kvantitativni ciljevi Strategije pre ostvareni posredstvom makroekonomske politike i opštim strukturnim reformama, ili kroz prelivanje pozitivne globalne i evropske konjunktura, nego kroz neposredni uticaj aktivne politike tržišta rada. Efekti makroekonomskih postignuća delimično su se 'prelili' (<i>trickle down</i>) na glavne ciljne grupe Strategije, ali je to prelivanje bilo nepotpuno, dok je u nekim slučajevima skoro potpuno izostalo. Istovremeno, to ukazuje na ograničene mogućnosti poboljšanja kada je reč o položaju najdublje ranjivih grupa na koje makroekonomska intervencija po pravilu najslabije deluje. Ovo je potvrđeno pogoršanjem ili ispodprosečnim poboljšanjem indikatora za grupe kao što su mladi, u nekim aspektima Romi, OSI, ruralno stanovništvo, stanovništvo nižeg nivoa obrazovanja i korisnici NSP.
Da li su odabrane aktivnosti / mere bile relevantne i najadekvatnije za postizanje rezultata? Da li su rezultati bili dovoljni da se postignu ciljevi?	U uslovima (nepotrebno) oštih budžetskih ograničenja, opisanih na više mesta u ovoj analizi, odabrane aktivnosti i mere bile su relevantne za postizanje rezultata, a prilikom njihovog kreiranja i planiranja na godišnjem nivou (kroz NAPZ) bili su uključeni brojni partneri, uključujući vladine institucije i relevantna ministarstva, sindikati, udruženje poslodavaca i organizacije civilnog sektora. Ostvareni rezultati su u datim okolnostima doprinosili ostvarivanju ciljeva, iskazanim merljivim indikatorima.
Da li su korisnici javnih politika zadovoljni postignutim rezultatima?	Analize zadovoljstva korisnika sprovode se u skladu sa sertifikovanim sistemom upravljanja kvalitetom ISO 9001: 15 koji je u primeni u NSZ. U skladu s tim planiraju se i sprovode 1) anketa o zadovoljstvu nezaposlenih kao korisnika i 2) anketa o zadovoljstvu poslodavaca. U 2017. godini je sprovedena anketa zadovoljstva poslodavaca u kojoj 87% izjavljuje da je <i>generalno zadovoljno uslugom NSZ</i>. Na zvaničnoj internet prezentaciji NSZ postoji upitnik za anketu o zadovoljstvu nezaposlenih kao korisnika, ali ne i izveštaj o dobijenim rezultatima. Po pravilu, nezaposleni daju mnogo niže ocene zadovoljstva u odnosu na poslodavce – u 2012. 2,8 u odnosu na 4,1 (Kozlina, 2013).

	Novija analiza Faktor plus-a daje povoljnije ocene: 80% ispitanika iz reda nezaposlenih je iskazalo zadovoljstvo uslugama NSZ, dok je 90,5% ispitanika poslodavaca generalno zadovoljno uslugama koje pruža NSZ.
Koji su bili glavni faktori koji su otežavali, odnosno pogodovali, postizanju ciljeva?	Kao što je već navedeno, ključni inputni cilj koji se tiče visine budžeta koji bi trebalo izdvajati na godišnjem nivou za finansiranje aktivne politike tržišta rada (0.5% BDP) nije ni približno ostvaren. U 2019. godini to izdvajanje iznosi 0.08%, što je manje od početnog nivoa, i ni približno ne odgovara planiranom (razlika od čak 0,42 procentna poena, odnosno 500%). Uzroci se pre svega mogu pronaći u budžetskim restrikcijama za finansiranje mera aktivne politike zapošljavanja koje su uvedene još tokom prve fiskalne konsolidacije i onda su se po inerciji prenosile iz godine u godinu. Uticaj MRZBSP na kreiranje budžeta je bio minimalan. Dodatne prepreke povećanju izdataka dogodile su se krajem perioda sa prepolovljivanjem doprinosa za slučaj nezaposlenosti, što je posebno značajno sa aspekta održivosti. Sredstva koja se izdvajaju za finansiranje mera namenjenih OSI i preduzećima za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje OSI mogla bi značajno da se povećaju, posebno kada se sagledaju u odnosu na priliv sredstava u Budžetski fond po osnovu finansijskih obaveza poslodavaca koje Poreska uprava prikazuje u iznosu od npr. 4,31 milijarde RSD u 2019. godini. Ta sredstva su višestruko veća od ukupnog iznosa sredstava koja se izdvajaju za finansiranje svih mera za OSI i podršku preduzećima za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje OSI (1.25 mlrd RSD u 2019. godini). Osim toga, tokom poslednjih nekoliko godina došlo je do promene organizacione strukture i spajanja više različitih sektora u jednu celinu u MRZBSP. Tako je 2017. godine nekadašnji samostalan Sektor za zapošljavanje spojen sa Sektorom za rad u jednu celinu, čime je ukinuta i pozicija pomoćnika ministra za zapošljavanje. Tokom skoro celog perioda trajala je zabrana zapošljavanja u javnom sektoru, pa je usled prirodnog odliva i drugih razloga praktično prepolovljen ionako nedovoljan broj izvršilaca u delovima MRZBSP koji su činili Sektor za zapošljavanje. U organizacionom pregledu sprovedenom paketom tehničke pomoći koji je finansirala IPA o direktnom upravljanju grantovima u oblasti politike zapošljavanja 2017. godine identifikovano je samo sedam zaposlenih (četiri u Odseku za aktivnu politiku zapošljavanja (mimo jednog državnog službenika koji se bavi viškovima zaposlenih u postupku privatizacije) i tri u Grupi za normativne poslove) i dva upražnjena radna mesta u Odseku (za Strategiju zapošljavanja u EU i za zapošljavanje mladih), istovremeno identifikujući veliki obim zadataka i izazova (upravljanje procesima koji se odnose na lokalnu politiku zapošljavanja; aktivna politika

	zapošljavanja, dizajn, monitoring i evaluacija mera APZ; uskladjivanje ponude i potražnje na tržištu rada; zapošljavanje mladih, profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje osoba sa invaliditetom razvoj Nacionalne standardne klasifikacija zanimanja;). Danas u Odseku za aktivnu politiku zapošljavanja ima sedam zaposlenih, a u Grupi za normativne poslove četiri, što je znatno ispod nivoa ljudskih resursa koji bi bili potrebni za efikasno upravljanje zadacima koji su dodeljeni Odseku i Grupi za normativne poslove. U NSZ nije došlo do velikog smanjivanja ukupnog broja izvršilaca, ali je internim organizacionim reformama došlo do spajanja dva velika sektora orijentisana na rad sa krajnjim korisnicima – jednog koji je obuhvatao KViS, savetovanje, posredovanje za zapošljavanje i rad sa OSI, i drugog, koji je obuhvatao programe DOO, javne radove i subvencije za zapošljavanje), koji su pokrivali ceo kompleks mera i usluga po metodologiji Eurostata. Kao jedna od najvećih prepreka ističu se česte organizacione promene i promene sastava Vlade RS koje su se odražavale i na način funkcionisanja Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, kao i na rad NSZ. Na pozitivnoj strani, ostvarivanju rezultata i realizaciji širih ciljeva u velikoj meri su doprinela sredstva iz dodatnih fondova (donatorska sredstva), čak i kad nisu u sebi sadržavala komponentu direktnih grantova. Mere finansirane donatorskim sredstvima u pojedinim slučajevima su se mogle oceniti kao efektivnije nego slične mere implementirane kroz NSZ, ali je to u velikoj meri zavisilo i od ciljne grupe, te zainteresovanosti lica da se registruju kod NSZ.
Zaključak: U pogledu ukupnih kvantitativnih pokazatelja tržišta rada, postignuti rezultati su ili veoma blizu ciljanih vrednosti, ili predstavljaju neki napredak u odnosu na polaznu vrednost bez obzira što nisu u potpunosti postignuti. Uprkos tome što su ti ishodi postignuti uz veoma skromna sredstva koja su operativnim implementatorima Strategije stajala na raspolaganju, to ne bi trebalo protumačiti kao definitivan uspeh Strategije, već kao rezultat ukupnih ekonomskih politika i povoljnog okruženja. Mada ograničeni obimom resursa, direktni efekti takođe postoje što je vidljivo iz pregleda bruto efekata APZ.	
EFIKASNOST	
Koji su pokazatelji i ciljne vrednosti definisani za rezultate i da li su oni postignuti?	Detaljan pregled pokazatelja, ciljnih vrednosti i stepena njihove ispunjenosti dat je u Tabeli 43.
Koliki su troškovi rezultata - po rezultatu i ukupno? Koliko oni odstupaju od	Pregled troškova na APZ dat je kroz 3. glavu Analize. U osnovi, uprkos veoma skromnim opredeljenim sredstvima, povremeno se dešavalo da se ni ona ne utroše zbog administrativnih problema, ili zbog

planiranih troškova? Da li rezultati opravdavaju uloženo u poređenju sa odgovarajućim orijentirima (poređenjem ukupnih i jediničnih troškova)	suboptimalnog dizajna mera, kada one zbog neprivlačnih uslova nisu u stanju da dovoljno zainteresuju poslodavce ili nezaposlene, kao što je to bio slučaj sa subvencijom koja je targetirala korisnike NSP. S druge strane, veća fleksibilnost u realociranju sredstava od 2017. godine (od kada je za realociranje umesto odluke Vlade dovoljna odluka UO NSZ) takođe nosi rizike okretanja lakšim i bržim rešenjima za potrošnju alociranih sredstava umesto onih koja u skladu sa NAPZ treba da odgovore na najveće identifikovane izazove na tržištu rada. Takođe, s obzirom na to da NSZ još ne primenjuje u svom redovnom radu metodologiju Eurostata za klasifikaciju i praćenje ukupnih direktnih i indirektnih troškova usluga i mera aktivne politike zapošljavanja, stvarni troškovi njihovog pružanja ostaju potcenjeni jer po sadašnjoj metodologiji NSZ oni ne uključuju troškove rada zaposlenih u NSZ. To je posebno izraženo kod usluga čiji se skoro sav trošak sastoji iz rada zaposlenih u NSZ. Treba napomenuti da je u sklopu projekta RSJP i Svetske banke NSZ uspešno pilotirala obračun troškova APZ u skladu sa metodologijom Eurostata, ali ga još ne primenjuje u redovnom radu.
Da li je bilo mogućnosti da se slični rezultati ostvare sa manjim troškovima?	Detaljna analiza troškovne efikasnosti mera svakako bi pokazala određene neracionalnosti u trošenju sredstava. Međutim, treba imati u vidu sledeće: 1) ukupni izdaci za aktivne mere politike tržišta rada veoma su mali i 2) pojedinačni troškovi po učesniku aktivnih programa po pravilu su definisani centralno (u smislu naknade zarade, novčane pomoći, subvencije i sl.) ili zavise od tržišne cene kao što su obuke za tržište rada koje su predmet javne nabavke. Ovakav pristup smanjuje verovatnoću neracionalnosti u trošenju. Na egzaktnijem nivou, utvrđivanje nepotrebnih troškova kao posledice lošeg targetiranja kroz kvantifikaciju tzv. efekta balasta, efekta supstitucije i sl., nije generalno moguće usled malog broja naučnih evaluacija APZ sprovedenih tokom posmatranog perioda. To ostaje važan zadatak za sledeću Strategiju.
Da li su angažovani resursi bili dovoljni za postizanje rezultata?	Već izneti podaci o kretanju ukupnih troškova na APZ nedvosmisleno ukazuju na to da angažovani resursi (kako finansijski, tako i ljudski) nisu bili dovoljni za postizanje rezultata. Angažovana finansijska sredstva manja su od stvarnih potreba, jer su dovoljna da se tek četvrtina registrovanih nezaposlenih uključi u mere. Tačnije, obuhvat lica svim 'intervencijama' u terminologiji Eurostata (kako uslugama, tako i pravim skupim merama) je izrazito mali i iznosio je u poslednjim godinama kada je nezaposlenost (kao imenilac) smanjena tek oko 28%. U tom procentu veliki broj lica (u proseku oko tri četvrtine) obuhvaćen je nefinansijskim uslugama i merama (na

	primer savetovanje, sajmovi zapošljavanja, ATP 1 i 2 i slično), dok su finansijske mere raspoložive za mali broj korisnika. Ipak, ovde treba naglasiti i to da postoje različita viđenja među zainteresovanim stranama i socijalnim partnerima o tome na kojim merama i uslugama treba insistirati ubuduće. Dok poslodavci smatraju da treba povećati ulaganja u finansijske mere, neki drugi partneri smatraju da se dobri rezultati mogu postići i dodatnim ulaganjima u nefinansijske mere, a posebno na daljem razvoju karijernog vođenja i savetovanja. U osnovi, participacija u nefinansijskim merama predstavlja ključan potreban uslov za uspešnu primenu finansijske mere prema nezaposlenom licu. U slučaju veće a posebno višestruke ranjivosti, što je slučaj sa većinom nezaposlenih, finansijske mere predstavljaju nezamenljiv instrument. Nažalost, pri sadašnjim okolnostima, samo mali broj onih kojima su finansijske mere potrebne imaju prilike da učestvuju u njima. Osim toga, relativno mali broj zaposlenih na poslovima direktnog rada sa korisnicima usluga u NSZ (što znači manje indirektno troškove mera) smanjuje mogućnost pružanja specifičnih individualizovanih usluga. Posebno, smanjene su mogućnosti posredovanja u zapošljavanju, usled ograničenog broja zaposlenih koji bi se više angažovali na saradnji sa poslodavcima. Permanentan i intenzivan kontakt sa poslodavcima postao je u poslednje dve decenije standard u radu modernih javnih službi za zapošljavanje. U tom domenu, potrebno je da NSZ ima u svakoj filijali specijalizovane savetnike odgovarajućih kvalifikacija i iskustva u pogledu upravljanja ljudskim resursima i da obezbedi određeni procenat ukupnog radnog vremena u posredovanju u zapošljavanju za individualizovan rad savetnika sa poslodavcima. Studije pokazuju da ovakav pristup rezultira sistematski boljim rezultatima u pogledu zapošljavanja nezaposlenih korisnika.
Da li su postignuti rezultati u skladu sa postavljenim rokovima? Ako ne, koji su razlozi za to? • Da li su ostvareni rezultati adekvatni • Da li su aktivnosti bile dovoljne za proizvodnju rezultata	Rezultati su u najvećoj meri postignuti u predviđenim rokovima, kako je bilo definisano u godišnjim NAPZ tokom perioda implementacije Strategije. Generalno, aktivnosti koje su bile planirane na godišnjem nivou bile su odgovarajuće za postizanje planiranih rezultata po godinama, ali se dešavalo da tokom pojedinih godina aktivnosti budu znatno smanjivane. Na primer, u 2014. godini je iz već navedenih razloga izostalo sufinansiranje LAPZ. Osim toga, tokom celog perioda implementacije Strategije (posebno u drugoj polovini) dešavalo se da se sredstva planirana za određene mere preusmere u druge programe i mere za koje bi se u datom trenutku pojavila veća zainteresovanost, kao i da budu pokrenute dodatne ad hoc inicijative na nivou Vlade RS u domenu zapošljavanja, kao što je bio slučaj sa programom Prekvalifikacije za IT sektor. Sredstva su najčešće

Da li su aktivnosti odgovarajućeg kvaliteta i kvantiteta obavljene blagovremeno	preusmeravana prema meri <i>javni radovi</i> za koju je postojalo veliko interesovanje korisnika.
Zaključak: Efikasnost primenjenih politika i mera u periodu implementacije Strategije može se oceniti kao zadovoljavajuća. Činjenice potvrđuju da su angažovana sredstva bila nedovoljna, da su utrošena u najvećoj meri prema prethodno definisanom planu, ali da je bilo izvesnih odstupanja, kao i da su administrativne okolnosti i ljudski resursi često predstavljali ograničavajući faktor da se i tako mala opredeljena sredstva potroše za prvobitno planirane namene, ili potroše uopšte.	
ODRŽIVOST	
Da li je ostvareni napredak održiv? Može li trenutni regulatorni okvir omogućiti trajnije stvaranje koristi od primene Strategije?	Održivost napretka postignutog primenom Strategije možemo da posmatramo na makro i na sektorskom nivou. Na makro nivou, strukturne promene ekonomije, kao i promene u domenu makroekonomske stabilnosti, ali i specifičnije u domenu tržišta rada, dobijaju pozitivne ocene glavnih međunarodnih organizacija i specijalizovanih agencija. Takođe, njihove procene kretanja BDP i ključnih pokazatelja tržišta rada za Srbiju tokom krize izazvane pandemijom Covid-19 povoljnije su od prognoza za veliku većinu evropskih zemalja. Slično, relativan uspeh u sprečavanju širenja regionalnih razlika u pogledu nivoa zaposlenosti i zarada prikazan u trećem delu analize može se pripisati pre svega merama politike regionalnog razvoja koje su objektivno bile izvan domašaja i uticaja nosilaca Strategije, mada su bile u punoj saglasnosti sa tekstom i duhom Strategije. Međutim, više zabrinjava održivost ionako slabijeg napretka postignutog kada je reč o strukturnim pokazateljima tržišta rada, a posebno u pogledu položaja duboko ranjivih grupa na tržištu rada, kao što su Romi, OSI, korisnici novčane socijalne pomoći, izbegla i raseljena lica, lica bez stručnih kvalifikacija, lica sa višestrukim faktorima ranjivosti itd. Dok je postojeći regulatorni okvir za vođenje aktivne politike tržišta rada zadovoljavajući, više razloga za zabrinutost u pogledu održivosti ima u vezi organizacionih kapaciteta i ljudskih resursa neophodnih za koordinaciju i sprovođenje APZ. Najveći problem je u ograničenim finansijskim sredstvima, kako budžetskog dela, tako i usled prepolovljenog iznosa doprinosa za osiguranje za slučaj nezaposlenosti od 2019. godine. Ustanovljen je odgovarajući regulatorni okvir, a potrebne izmene se čine kad se uoče eventualne manjkavosti. Tako se trenutno radi na izmenama pojedinih zakona, kao što su na primer Zakon o zapošljavanju i osiguranju ta slučaj nezaposlenosti, prvenstveno zbog usklađivanja sa odredbama Zakona o planskom sistemu, ali je ovaj

	momenat potrebno iskoristiti i za druge izmene odnosno omogućiti usklađivanje politika zapošljavanja (usluga i mera) koje se primenjuju sa metodologijom EUROSTAT-a, preispitati uslove za ostvarivanje prava na naknadu za nezaposlenost i dr Takođe, postoje mišljenja da se poslovima zapošljavanja (posebno kad je reč o mladima kao ciljnoj grupi) barem jednako uspešno mogu baviti i organizacije civilnog sektora, što postojeći regulatorni okvir ne podržava u potpunosti. U domenu zapošljavanja mladih ovo je prevaziđeno u izvesnoj meri kroz Strategiju za mlade i pravilnike resornog ministarstva, ali bi trebalo raditi na unapređenju regulatornog okvira kako bi se omogućilo da se poslovima zapošljavanja bave i organizacije civilnog društva koje u lokalnim sredinama često imaju bolji pristup najranjivijim grupama nezaposlenih. Do danas nije usvojen propis kojim bi se regulisalo osnivanje i rad socijalnih preduzeća i to bi bilo važno nastaviti u narednom periodu.
Da li postoje finansijski i ekonomski mehanizmi za dugoročne i održive koristi od Strategije?	Stabilnost i željena ekspanzija finansiranja APZ doživela je veliki udarac na brzinu donetom merom kojom je ukinut doprinos poslodavaca za osiguranje u slučaju nezaposlenosti. Time je nastavljena negativna spirala smanjivanja rashoda i raspoloživih sredstava za APZ. S druge strane, mere opšte podrške rastu i zaposlenosti izvan su neposredne kontrole MRZBSP kao ključnog aktera u planiranju i sprovođenju ove i buduće Strategije. Čak i da to nije slučaj, opšte makroekonomske i sektorske mere podrške zapošljavanju, budući da su anonimne i neselektivne u pogledu korisnika, nisu u stanju da naprave veći prodor u aktiviranju i zapošljavanju pripadnika duboko ranjivih grupa na tržištu rada, kao što je to slučaj sa dobro targetiranim merama APZ. Pokazalo se da dodatnu prepreku održivosti inovativnih programa i metoda predstavlja i nedostatak ustanovljenih finansijskih mehanizama, tj. obezbeđenog načina finansiranja pojedinih programa po prestanku donatorskih projekata iz kojih su u saradnji sa NSZ finansirani. Na primer, prestao je da postoji Fond za mlade koji je u Strategiji 2011. bio identifikovan kao jedan od stubova na kojima su građeni programi i mere za mlade. S druge strane, uveden je poseban paket usluga za mlade koji se finansira iz sredstava kojima raspolaže NSZ, čija je evaluacija urađena 2016. godine⁶⁸. Održivost i još važnije široku ekspanziju ovog paketa bi trebalo podržati dodatnim aktivnostima, a to bi moglo da podrazumeva i formiranje posebnog fonda. Slično tome, jedan broj osnovanih CIPS

⁶⁸ (<http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/07/Evaluacije-paketa-usluga-za-mlade-i-relevantnih-programa-i-mera-finansiranih-iz-budzeta-Vlade-Republike-Srbije-koji-su-usmereni-ka-mladima.pdf>).

	pri JLS prestao je da postoji po prestanku finansiranja iz direktnog granta IPA 2012.
Postoje li adekvatni institucionalni kapaciteti za održavanje pozitivnih efekata Strategije?	Generalno posmatrano, institucionalni kapaciteti predstavljali su i dalje predstavljaju glavni ograničavajući faktor prilikom realizacije aktivnosti, postizanja rezultata i ciljeva Strategije. U tom smislu institucionalni kapaciteti predstavljaju potencijalno usko grlo i kad je reč o održivosti pozitivnih efekata Strategije. Oni su jasno nedovoljni kada je reč o delu Sektora za rad i zapošljavanje u okviru MRZBSP koji se bavi poslovima zapošljavanja i ima neposrednu nadležnost za praćenje sprovođenja Strategije, gde je broj izvršilaca više nego prepolovljen od početka primene Strategije. Posebno, oni nisu dovoljni u domenu međusektorske koordinacije Strategije. Najzad, ljudski resursi u svim delovima javne uprave iscrpljeni su dugogodišnjom zabranom zapošljavanja u javnom sektoru. Ova zabrana je mnoge zaposlene dovela u status radnika sa prekarnim ugovorima, što se odražava na kvalitet usluga koje pružaju. S druge strane, zahvaljujući smanjenju broja nezaposlenih i korišćenju unutrašnjih rezervi ljudskih resursa u okviru NSZ, popravljen je odnos između broja savetnika u direktnom radu sa korisnicima u NSZ i broja nezaposlenih. Međutim, taj odnos je i dalje dosta ispod evropskih standarda.
Da li bi napuštanjem određenih programa, njihovi rezultati bili poništeni?	Karakter većine programa APZ je takav da oni zahtevaju ako ne trajno obnavljanje, onda odgovarajuće reforme ili nove programe koji bi obezbedili pripadnicima ciljnih grupa koje ti programi targetiraju kontinuiranu podršku. Dok sami konkretni programi nisu nezamenljivi, neophodno je obezbediti da sve ciljne grupe dobijaju adekvatnu podršku dokle god je ona neophodna kroz programe APZ.
Da li postoje dovoljni kapaciteti da se aktivnosti pokrenute spoljnom pomoći održe sopstvenim ulaganjima?	Na osnovu nekoliko paradigmatičnih iskustava tokom primene Strategije može se reći da postoji ozbiljan rizik da se aktivnosti pokrenute spoljnom pomoći održe sopstvenim ulaganjima – bilo finansijskim, bilo u pogledu ljudskih resursa. Neki primeri ovakvih rizika uključuju Fond za zapošljavanje mladih pokrenut kroz projekat ILO-a početkom primene Strategije; redovnu praksu neto evaluacija programa tržišta rada; klasifikaciju i praćenje troškova aktivnih mera u skladu sa metodologijom Eurostata itd; migracione centre i poslovne centre (za razvoj preduzetništva) u okviru NSZ itd. Tipičan ciklus ovakvih aktivnosti uključuje razvoj i ekspanziju tokom trajanja programa međunarodne podrške, a zatim postepeno ili naglo zamiranje aktivnosti.

Zaključak: Održivost rezultata postignutih tokom perioda implementacije NZSZ u velikoj meri zavisi od sposobnosti i odlučnosti donosilaca odluka o javnim politikama da osiguraju kontinuitet u primeni prihvaćenih politika, programa i mera, i da koriste prethodno razvijene resurse i kapacitete. Ukoliko ne bude obezbeđeno finansiranje programa koji su bili podržani spoljnim ulaganjima po isteku donatorske intervencije, njihovi efekti će biti ograničeni do momenta trajanja tih sredstava. S druge strane, potrebe na tržištu rada se prema nalazima ove analize nisu drastično promenile, otvorili su se i novi izazovi, svi prioriteti iz postojeće strategije nisu u potpunosti realizovani, uprkos tome što su zaista učinjeni značajni pomaci. Zbog toga, nova Strategija treba da bude strategija kontinuiteta ali i znatno većih ambicija, imajući u vidu sve kritičniju demografsku situaciju gde će biti neophodno produktivno iskoristiti sve postojeće ljudske resurse. Ključno je raditi na daljem usaglašavanju regulatornog okvira, obezbeđivanju finansijskih sredstava i uvećanju budžeta iz kojih će biti finansirane politike i mere, kao i unapređenju ljudskih resursa uključenih u kreiranje i sprovođenje aktivne politike zapošljavanja, kako u pogledu brojnosti tako i u pogledu njihovih stručnih znanja iz oblasti zapošljavanja, posredovanja i karijernog vođenja i savetovanja.

Tabela 43 - Stepen ispunjenosti ciljeva

CILJ	Indikator	Polazno stanje	Očekivani rezultat	Ostvareno u 2019. (ukoliko nije drugačije naglašeno)
Povećanje stope aktivnosti 15–64	Stopa aktivnosti – proporcija radno aktivnih stanovnika u ukupnom stanovništvu radnog uzrasta, razvrstano prema polu, godinama starosti, obrazovnom nivou, regionima.	Stopa aktivnosti 15–64 - 58,8% u 2010. godini.	Stopa aktivnosti 15–64 - 68,8% u 2020. godini.	Stopa aktivnosti 15–64 – 68,1%.
Povećanje stope zaposlenosti	Stopa zaposlenosti – proporcija zaposlenih lica u ukupnom stanovništvu radnog uzrasta, razvrstano prema polu, godinama starosti, obrazovnom nivou, regionima.	Stopa zaposlenosti 15–64 - 47,1% u 2010. godini. Stopa zaposlenosti 20–64 - 51,1% u 2010. godini.	Stopa zaposlenosti 15–64 - 61,4% u 2020. godini. Stopa zaposlenosti 20–64 - 66,3% u 2020. godini.	Stopa zaposlenosti 15–64 – 60,7%. Stopa zaposlenosti 20–64 – 65,2%.
%,Smanjenje stope nezaposlenosti	Stopa nezaposlenosti – proporcija nezaposlenih lica u aktivnom stanovništvu radnog uzrasta, razvrstano prema polu, godinama starosti, obrazovnom nivou, regionima.	Stopa nezaposlenosti 15–64 - 20,0% u 2010. godini. Stopa nezaposlenosti 20–64 - 19,5% u 2010. godini.	Stopa nezaposlenosti 15–64 - 10,8% u 2020. godini. Stopa nezaposlenosti 20–64 - 8,38% u 2020. godini.	Stopa nezaposlenosti 15–64 – 10,9% Stopa nezaposlenosti 20–64 – 10,6%.

CILJ	Indikator	Polazno stanje	Očekivani rezultat	Ostvareno u 2019. (ukoliko nije drugačije naglašeno)
Promena sektorske strukture zaposlenosti	Broj zaposlenih u industriji. Učešće zaposlenosti u industriji u ukupnoj zaposlenosti. Broj zaposlenih u poljoprivredi. Učešće zaposlenosti u poljoprivredi u ukupnoj zaposlenosti. Broj zaposlenih u sektoru usluga. Učešće zaposlenosti u sektoru usluga u ukupnoj zaposlenosti.	Industrijska zaposlenost 15–64 - 26,3% u 2010. godini. Poljoprivredna zaposlenost 15–64 - 19,7% u 2010. godini. Zaposlenost u sektoru usluga 15–64 - 54,0% u 2010. godini.	Pad zaposlenosti u poljoprivredi, porast zaposlenosti u industriji i uslugama.	Poljoprivreda – 13,4%. Industrija – 28,8% (sa građevinarstvom 5%). Usluge – 57,8%.
Promena zaposlenosti prema tipu zaposlenja	Broj zaposlenih radnika, razvrstano prema polu, godinama starosti, obrazovnom nivou, regionima. Učešće zaposlenih za platu u ukupnoj zaposlenosti. Broj samozaposlenih, razvrstano prema polu, godinama starosti, obrazovnom nivou, regionima. Učešće samozaposlenih u ukupnoj zaposlenosti. Broj pomažućih članova domaćinstva, razvrstano prema polu, godinama starosti, obrazovnom nivou, regionima. Učešće pomažućih članova domaćinstva u ukupnoj zaposlenosti.	Zaposleni radnici 15–64 - 1.651.602 ili 72,8% u 2010. godini. Samozaposleni 15–64 - 455.499 ili 20,1% u 2010. godini. Pomažućí članovi domaćinstva 15–64 - 162.464 ili 7,2% u 2010. godini.	Pad ranjive zaposlenosti (samozaposleni i pomažućí članovi domaćinstva).	Zaposleni radnici 15–64 – 2.079.100 ili 76,1%. Samozaposleni 15–64 – 544.000 ili 19,9%. Pomažućí članovi domaćinstva 15–64 – 110.100 ili 4%.
Smanjenje udela neformalne ekonomije	Broj zaposlenih u neformalnoj ekonomiji, razvrstano prema polu, godinama starosti, obrazovnom nivou, regionima.	Broj neformalno zaposlenih 15–64 - 390.365 u 2010. godini.	Pad neformalne zaposlenosti.	Broj neformalno zaposlenih 15–64 – 429.000.

CILJ	Indikator	Polazno stanje	Očekivani rezultat	Ostvareno u 2019. (ukoliko nije drugačije naglašeno)
	Učešće neformalno zaposlenih u ukupnom broju zaposlenih.	Učešće neformalno zaposlenih u ukupnom broju zaposlenih 15–64 - 17,2% u 2010. godini.		Učešće neformalno zaposlenih u ukupnom broju zaposlenih 15–64 – 15,7%.
Smanjenje regionalnih razlika	Stopa zaposlenosti po regionima, razvrstano prema polu. Stopa nezaposlenosti po regionima, razvrstano prema polu.	Stopa zaposlenosti 15–64 po regionima - Beogradski region 50,7%, Region Vojvodine 44,0%, Region Šumadije i Zapadne Srbije 48,4% i Region Južne i Istočne Srbije 45,8% u 2010. godini. Stopa nezaposlenosti 15–64 po regionima - Beogradski region 16,0%, Region Vojvodine 20,4%, Region Šumadije i Zapadne Srbije 21,0% i Region Južne i Istočne Srbije 22,1% u 2010. godini.	Smanjenje razlika u stopama zaposlenosti i nezaposlenosti po regionima.	Stopa zaposlenosti 15–64 po regionima - Beogradski region 64,9%, Region Vojvodine 60,7%, Region Šumadije i Zapadne Srbije 59,8% i Region Južne i Istočne Srbije 56,9%. Stopa nezaposlenosti 15–64 po regionima - Beogradski region 8,4%, Region Vojvodine 9,3%, Region Šumadije i Zapadne Srbije 12,5% i Region Južne i Istočne Srbije 14,1%.
Izdvajanje većeg iznosa finansijskih sredstava za mere aktivne politike zapošljavanja Veći broj nezaposlenih lica uključen u mere aktivne	Iznos sredstava u budžetu RS za mere aktivne politike zapošljavanja, po godinama. Učešće finansijskih sredstava izdvojenih za mere aktivne politike zapošljavanja na godišnjem nivou u BDP-u. Broj nezaposlenih lica uključenih u mere aktivne politike zapošljavanja u toku jedne godine, razvrstano	Sredstava u budžetu RS za mere aktivne politike zapošljavanja – 3,7 milijardi dinara u 2010. godini. Učešće finansijskih sredstava za mere aktivne politike zapošljavanja u	Povećan iznos sredstava u budžetu RS za mere aktivne politike zapošljavanja na 0,4% do 2013. godine, a onda stabilizacija na 0,5% BDP-a do 2020. godine.	Sredstava u budžetu RS za mere aktivne politike zapošljavanja – 4 milijarde dinara. Učešće finansijskih sredstava za mere aktivne politike zapošljavanja u BDP-u – 0,07%.

CILJ	Indikator	Polazno stanje	Očekivani rezultat	Ostvareno u 2019. (ukoliko nije drugačije naglašeno)
politike zapošljavanja	prema polu, godinama starosti, obrazovnom nivou, regionima. Učešće nezaposlenih koji su bili uključeni u mere aktivne politike zapošljavanja u toku poslednje godine u ukupnom broju nezaposlenih na evidenciji NSZ. Broj teže zapošljivih i ranjivih kategorija nezaposlenih lica uključenih u mere aktivne politike zapošljavanja, razvrstano prema polu, godinama starosti, obrazovnom nivou, regionima. Učešće teže zapošljivih i ranjivih kategorija nezaposlenih lica koji su bili uključeni u mere aktivne politike zapošljavanja u toku poslednje godine u ukupnom broju nezaposlenih uključenih u mere aktivne politike zapošljavanja. Broj kreiranih novih mera za teže zapošljive i ranjive kategorije nezaposlenih lica.	BDP-u – 0,1% u 2010. godini. Broj nezaposlenih lica uključenih u mere aktivne politike zapošljavanja – 135.784 u 2009. godini. Učešće nezaposlenih koji su bili uključeni u mere aktivne politike zapošljavanja u ukupnom broju nezaposlenih na evidenciji NSZ – 18% u 2009. godini.	Povećan broj lica uključenih u mere aktivne politike zapošljavanja na bazi individualnih planova zapošljavanja. Usmeravanje teže zapošljivih i ranjivih kategorija nezaposlenih lica na uključivanje u mere aktivne politike zapošljavanja. Kreirane nove mere za teže zapošljive kategorije nezaposlenih lica.	Broj nezaposlenih lica uključenih u mere aktivne politike zapošljavanja – 142.540. Učešće nezaposlenih koji su bili uključeni u mere aktivne politike zapošljavanja u ukupnom broju nezaposlenih na evidenciji NSZ – 28,1%.
Smanjivanje dugoročne nezaposlenosti	Učešće dugoročne nezaposlenosti – udeo dugoročno nezaposlenih lica (preko 12 meseci) u ukupnom broju nezaposlenih radnog uzrasta, razvrstano prema polu. Stopa dugoročne nezaposlenosti – proporcija dugoročno nezaposlenih lica (preko 12 meseci) u aktivnom	Učešće dugoročne nezaposlenosti 15–64 - 71,7% u 2010. godini. Stopa dugoročne nezaposlenosti 15–64 - 14,3% u 2010. godini.	Nastavak trenda smanjivanja učešća dugoročne nezaposlenosti do ispod 50% ukupne nezaposlenosti.	Učešće dugoročne nezaposlenosti 15–64 - 50,3%. Stopa dugoročne nezaposlenosti 15–64 – 5,5%.

CILJ	Indikator	Polazno stanje	Očekivani rezultat	Ostvareno u 2019. (ukoliko nije drugačije naglašeno)
	stanovništvu radnog uzrasta, razvrstano prema polu. Stopa veoma duge nezaposlenosti – proporcija lica koja traže zaposlenje najmanje 24 meseca u aktivnom stanovništvu radnog uzrasta, razvrstano prema polu.			
Zapošljavanje osoba sa invaliditetom	Broj osoba sa invaliditetom obuhvaćenih merama aktivne politike zapošljavanja, razvrstano prema polu, godinama starosti, obrazovnom nivou, dužini traženja posla, okruzima, regionima. Broj osoba sa invaliditetom koji su se zaposlili sa evidencije NSZ, razvrstano prema polu, godinama starosti, obrazovnom nivou, dužini traženja posla, okruzima, regionima.	Broj osoba sa invaliditetom obuhvaćenih merama aktivne politike zapošljavanja – 2.264 u 2009. godini. Broj osoba sa invaliditetom zaposlenih sa evidencije NSZ – 1.604 u 2010. godini.	Povećano uključivanje osoba sa invaliditetom u mere aktivne politike zapošljavanja. Povećano zapošljavanje osoba sa invaliditetom.	Broj osoba sa invaliditetom obuhvaćenih merama aktivne politike zapošljavanja – 8.899. Broj osoba sa invaliditetom zaposlenih sa evidencije NSZ – 6.563.
Zapošljavanje Roma	Broj Roma obuhvaćenih merama aktivne politike zapošljavanja, razvrstano prema polu, godinama starosti, obrazovnom nivou, dužini traženja posla, okruzima, regionima. Broj Roma koji se zaposlio sa evidencije NSZ, razvrstano prema polu, godinama starosti, obrazovnom nivou, dužini traženja posla, okruzima, regionima.	Broj Roma obuhvaćenih merama aktivne politike zapošljavanja – 1.536 u 2009. godini. Broj Roma zaposlenih sa evidencije NSZ – 779 u 2010. godini.	Povećano uključivanje Roma u mere aktivne politike zapošljavanja. Povećano zapošljavanje Roma.	Broj Roma obuhvaćenih merama aktivne politike zapošljavanja – 6.602. Broj Roma zaposlenih sa evidencije NSZ – 5.389.
Zapošljavanje ruralnog stanovništva	Stopa aktivnosti ruralnog stanovništva - proporcija ruralnog stanovništva u ukupnom stanovništvu radnog	Stopa aktivnosti ruralnog stanovništva 15–64	Povećanje stope aktivnosti i stope zaposlenosti	Stopa aktivnosti ruralnog stanovništva 15–64 – 68,7%.

CILJ	Indikator	Polazno stanje	Očekivani rezultat	Ostvareno u 2019. (ukoliko nije drugačije naglašeno)
	uzrasta, razvrstano prema polu, obrazovnom nivou, regionima. Stopa zaposlenosti ruralnog stanovništva – proporcija zaposlenog ruralnog stanovništva u ukupnom stanovništvu radnog uzrasta, razvrstano prema polu, obrazovnom nivou, regionima. Stopa nezaposlenosti ruralnog stanovništva – proporcija nezaposlenog ruralnog stanovništva u aktivnom stanovništvu radnog uzrasta, razvrstano prema polu, obrazovnom nivou, regionima.	- 60,4% u 2010. godini. Stopa zaposlenosti ruralnog stanovništva 15–64 - 49,7% u 2010. godini. Stopa nezaposlenosti ruralnog stanovništva 15–64 - 17,7% u 2010. godini.	ruralnog stanovništva.	Stopa zaposlenosti ruralnog stanovništva 15–64 – 62,1%. Stopa nezaposlenosti ruralnog stanovništva 15–64 – 9,5%.
Zapošljavanje žena	Stopa aktivnosti žena 15–64 - proporcija aktivnih stanovnika ženskog pola u ukupnom stanovništvu radnog uzrasta, razvrstano prema godinama starosti, obrazovnom nivou, regionima. Stopa zaposlenosti žena 15–64 - proporcija zaposlenih žena radnog uzrasta u ukupnom stanovništvu radnog uzrasta, razvrstano prema godinama starosti, obrazovnom nivou, regionima. Stopa nezaposlenosti žena 15–64 - proporcija nezaposlenih žena radnog uzrasta u aktivnom stanovništvu radnog uzrasta, razvrstano prema godinama starosti, obrazovnom nivou, regionima. Broj žena obuhvaćenih merama aktivne politike	Stopa aktivnosti žena 15–64 - 50,6% u 2010. godini. Stopa zaposlenosti žena 15–64 - 39,9% u 2010. godini. Stopa nezaposlenosti žena 15–64 - 21,2% u 2010. godini. Broj žena obuhvaćenih merama aktivne politike zapošljavanja – 80.996 u 2009. godini. Broj žena koji se zaposlio sa evidencije NSZ – 75.541 u 2010. godini.	Povećanje stope aktivnosti i stope zaposlenosti žena. Povećano uključivanje žena u mere aktivne politike zapošljavanja. Povećano zapošljavanje žena.	Stopa aktivnosti žena 15–64 - 61,3%. Stopa zaposlenosti žena 15–64 - 54,3%. Stopa nezaposlenosti žena 15–64 - 11,5%. Broj žena obuhvaćenih merama aktivne politike zapošljavanja – 79.283. Broj žena koji se zaposlio sa evidencije NSZ – 131.562.

CILJ	Indikator	Polazno stanje	Očekivani rezultat	Ostvareno u 2019. (ukoliko nije drugačije naglašeno)
	zapošljavanja, razvrstano prema godinama starosti, obrazovnom nivou, dužini traženja posla, okruzima, regionima. Broj žena koji se zaposlio sa evidencije NSZ, razvrstano prema godinama starosti, obrazovnom nivou, dužini traženja posla, okrugu, regionu.			
Zapošljavanje mladih	Stopa aktivnosti mladih – proporcija aktivnih stanovnika starosti 15–24 u ukupnom stanovništvu radnog uzrasta, razvrstano prema polu, obrazovnom nivou, regionima. Stopa zaposlenosti mladih – proporcija zaposlenih mladih 15–24 u ukupnom stanovništvu radnog uzrasta, razvrstano prema polu, obrazovnom nivou, regionima. Stopa nezaposlenosti mladih – proporcija nezaposlenih mladih 15–24 u aktivnom stanovništvu radnog uzrasta, razvrstano prema polu, obrazovnom nivou, regionima. Broj mladih obuhvaćenih merama aktivne politike zapošljavanja, razvrstano prema polu, obrazovnom nivou, dužini traženja posla, okruzima, regionima. Broj mladih koji se zaposlio sa evidencije NSZ, razvrstano prema polu, obrazovnom nivou, dužini traženja posla, okrugu, regionu.	Stopa aktivnosti mladih 15–24 - 28,2% u 2010. godini. Stopa zaposlenosti mladih 15–24 - 15,2% u 2010. godini. Stopa nezaposlenosti mladih 15–24 - 46,1% u 2010. godini. Broj mladih 15–30 obuhvaćenih merama aktivne politike zapošljavanja – 61.279 u 2009. godini. Broj mladih 15–30 koji se zaposlio sa evidencije NSZ – 59.082 u 2010. godini.	Stopa aktivnosti mladih 15–24 - 30,7% u 2020. godini. Stopa zaposlenosti mladih 15–24 - 23,3% u 2020. godini. Stopa nezaposlenosti mladih 15–24 - 24% u 2020. godini. Odnos stope nezaposlenosti mladih i stope nezaposlenosti stanovništva radnog uzrasta: 2,1:1. Učešće mladih 15–19 u obrazovanju – 90% u 2020. godini. Učešće mladih 20–24 u obrazovanju – 40% u 2020. godini.	Stopa aktivnosti mladih 15–24 - 29,7%. Stopa zaposlenosti mladih 15–24 - 21,5%. Stopa nezaposlenosti mladih 15–24 - 27,5%. Odnos stope nezaposlenosti mladih i stope nezaposlenosti stanovništva radnog uzrasta 2,5:1. Učešće mladih 15–24 u obrazovanju (formalnom i neformalnom) – 66,9%. Broj mladih 15–30 obuhvaćenih merama aktivne politike zapošljavanja – 44.881.

CILJ	Indikator	Polazno stanje	Očekivani rezultat	Ostvareno u 2019. (ukoliko nije drugačije naglašeno)
				Broj mladih 15–30 koji se zaposlio sa evidencije NSZ – 77.932.
Zapošljavanje starijih	Stopa aktivnosti starijih – proporcija aktivnih stanovnika starosti 50–64 u ukupnom stanovništvu radnog uzrasta, razvrstano prema polu, obrazovnom nivou, regionima. Stopa zaposlenosti starijih – broj zaposlenih starijih 50–64 u ukupnom stanovništvu radnog uzrasta, razvrstano prema polu, obrazovnom nivou, regionima. Stopa nezaposlenosti starijih – broj nezaposlenih starijih 50–64 u aktivnom stanovništvu radnog uzrasta, razvrstano prema polu, obrazovnom nivou, regionima. Broj starijih 50–65 obuhvaćenih merama aktivne politike zapošljavanja, razvrstano prema polu, obrazovnom nivou, dužini traženja posla, okrugu, regionu. Broj starijih 50–65 koji su se zaposlili sa evidencije NSZ, razvrstano prema polu, obrazovnom nivou, dužini traženja posla, okrugu, regionu.	Stopa aktivnosti starijih 50–64 - 47,1% u 2010. godini. Stopa zaposlenosti starijih 50–64 - 40,7% u 2010. godini. Stopa nezaposlenosti starijih 50–64 - 13,5% u 2010. godini. Broj starijih 50–65 obuhvaćenih merama aktivne politike zapošljavanja – 61.279 u 2009. godini. Broj starijih 50–65 koji se zaposlio sa evidencije NSZ – 15.422 u 2010. godini.	Povećanje stope zaposlenosti starijih. Smanjenje stope nezaposlenosti starijih. Povećano uključivanje starijih u mere aktivne politike zapošljavanja. Povećano zapošljavanje starijih.	Stopa aktivnosti starijih 50–64 - 61,1%. Stopa zaposlenosti starijih 50–64 - 56,9%. Stopa nezaposlenosti starijih 50–64 – 6,9%. Broj starijih 50–65 obuhvaćenih merama aktivne politike zapošljavanja – 32.034. Broj starijih 50–65 koji se zaposlio sa evidencije NSZ – 48.025.
Zapošljavanje izbeglih i interno raseljenih lica	Broj izbeglih i interno raseljenih lica obuhvaćenih merama aktivne politike zapošljavanja, razvrstano	Broj izbeglih i interno raseljenih lica obuhvaćenih merama aktivne	Povećano uključivanje izbeglih i interno raseljenih lica u mere aktivne	Broj izbeglih i interno raseljenih lica obuhvaćenih merama

CILJ	Indikator	Polazno stanje	Očekivani rezultat	Ostvareno u 2019. (ukoliko nije drugačije naglašeno)
	prema polu, godinama starosti, obrazovnom nivou, dužini traženja posla, okruzima, regionima. Broj izbeglih i interno raseljenih lica koji se zaposlio sa evidencije NSZ, razvrstano prema polu, godinama starosti, obrazovnom nivou, dužini traženja posla, okruzima, regionima.	politike zapošljavanja – 315 u 2009. godini. Broj izbeglih i interno raseljenih lica zaposlenih sa evidencije NSZ – 1.362 u 2010. godini.	politike zapošljavanja. Povećano zapošljavanje izbeglih i interno raseljenih lica.	aktivne politike zapošljavanja – 1.122. Broj izbeglih i interno raseljenih lica zaposlenih sa evidencije NSZ – 1.659 u 2015. godini.
Zapošljavanje korisnika novčane socijalne pomoći	Broj korisnika novčane socijalne pomoći uključenih u mere aktivne politike zapošljavanja, razvrstano prema polu, godinama starosti, obrazovnom nivou, dužini traženja posla, okrugu, regionu. Broj korisnika novčane socijalne pomoći koji se zaposlio sa evidencije NSZ, razvrstano prema polu, godinama starosti, obrazovnom nivou, dužini traženja posla, okrugu, regionu.	U ovom trenutku podaci nisu dostupni.	Povećano uključivanje korisnika novčane socijalne pomoći u mere aktivne politike zapošljavanja. Povećano zapošljavanje korisnika novčane socijalne pomoći.	Broj korisnika NSP obuhvaćenih merama aktivne politike zapošljavanja – 10.750. Broj korisnika NSP zaposlenih sa evidencije NSZ – 13.089 u 2018. godini.

6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Nacionalna strategija zapošljavanja 2011-2020 jedan je u osnovi zreo i zaokružen strateški dokument svog vremena. Njen sveobuhvatni cilj – povećanje zaposlenosti – ostvaren je skoro u potpunosti kroz kretanje indikatora stope zaposlenosti, ali i pratećih pokazatelja aktivnosti i nezaposlenosti. Njena četiri prioriteta ili pojedinačna cilja takođe su ostvarena u dobroj meri. Međutim, kao što je to slučaj i sa drugim sveobuhvatnim i kompleksnim strateškim dokumentima, teško je uspostaviti jasnu vezu između inputa, odnosno intervencija zamišljenih u okviru Strategije ili kasnije inkorporiranih u nju, i njenih stvarnih učinaka. Ipak, procesna evaluacija koju smo sprovedi analizirajući dokumente i intervjuirajući aktere njenog donošenja, sprovođenja i nadgledanja, takođe podržava načelno poželjnu ocenu relevantnosti, efektivnosti i efikasnosti Strategije.

Neophodno je istaći i ključnu procesnu slabost Strategije – ona je u trenutku svog donošenja bila objektivno najsveobuhvatniji strateški razvojni dokument, imajući u vidu da je 'Postkrizni model rasta', na čije se nalaze i smernice Strategija na više mesta eksplicitno oslanja, bio samo nezvaničan dokument, ali je ona u načinu svoje implementacije i praćenja ostala relativno uska sektorska strategija – prevashodna briga jednog relativno malog sektora u okviru, tokom većeg dela svoje primene, jednog ne previše snažnog ministarstva. To je posledica dugoročnijeg konceptualnog nepristajanja kreatora ekonomske politike da integrišu punu zaposlenost kao eksplicitni krajnji cilj socio-ekonomskog razvoja zemlje, što se u poslednje vreme polako menja sa postepenim usvajanjem evropskog okvira za planiranje razvoja.

Ipak, može se tvrditi da je 'Postkrizni model rasta', ne toliko kao operativni dokument koliko kao manifestacija načina mišljenja i stručnog konsenzusa domaćih ekonomista i stranih konsultanata, nastavio tokom protekle decenije da utiče na kreiranje kako makroekonomske politike, tako i politike tržišta rada. Na taj način, ova dva paralelna koloseka – kolosek makroekonomskih i strukturnih reformi, posebno u domenu stvaranja povoljnijeg poslovnog okruženja, podsticanja direktnih investicija, reindustrijalizacije i politika od uticaja na zaposlenost i kolosek neposrednog rada sa nezaposlenima – ostala su relativno usklađena. S druge strane, nije bilo aktivne koordinacije između njih tokom primene Strategije. MRZBSP zapravo nije imao dovoljno uticaja ni da se u okviru Vlade izbori za veći budžet za aktivne mere tržišta rada – koje čine jezgro uže definisane Strategije i čija je implementacija pod njegovom punom ili skoro punom kontrolom. Taj budžet je sve vreme primene Strategije bio ispod ili oko 0,1% BDP, što je među srazmerno najmanjim budžetima u Evropi i regionu. U kasnijem periodu primene Strategije, došlo je do slabljenja koordinacije između MRZBSP i NSZ, gde je MRZBSP zadržao nadležnost pre svega nad godišnjim procesom planiranja APZ, ali ne i nad njegovom implementacijom, odričući se u praksi u dobroj meri i svoje kontrolne funkcije nad NSZ. Premda se to do sada nije neposredno odrazilo na ukupne bruto efekte APZ u poslednjim godinama, bilo bi dobro da MRZBSP bude aktivnije uključen u nadzor nad sprovođenjem APZ, ne oduzimajući pri tome NSZ neophodnu operativnu fleksibilnost.

U vrlo ograničenim finansijskim okvirima, može se reći da su sredstva uglavnom racionalno trošena, ali da su njihovi efekti bili nužno skromni, tako da su tek uspevala da sačuvaju grupe kojima su bile namenjene da ne pogoršaju dodatno svoj relativni položaj. Pripadnici ranjivih grupa činili su uvek više od 90% korisnika mera; ali je taj impresivni rezultat bilo lakše ostvariti imajući u vidu da su oni ionako činili najmanje oko 80% svih nezaposlenih, što ukazuje na još jednu potencijalnu slabost koju treba izbeći u pripremi sledeće Strategije – neselektivnost u definisanju prioriteta grupa čiji se rezultati prate kao indikatori postignuća. Planiranje, osmišljavanje i redizajniranje mera APZ treba da se odvija u skladu sa strukturom pripadnika ranjivih grupa koje one targetiraju i u skladu sa procenama neto

efektivnosti tih mera, kako bi se obezbedilo da prave osobe budu uključene u prave mere. To podrazumeva kombinaciju informacija o neto efektima mera APZ ukupno i po ranjivim grupama, analitičkih napora na nivou planiranja NAPZ vezanih za dinamiku i stanje indikatora tržišta rada za svaku ranjivu grupu ponaosob, kao i od uparivanja nezaposlenih sa njima najprikladnijim merama kroz standardizovan i istovremeno individualizovan pristup kreiranja i ispunjavanja individualnog plana zapošljavanja u okviru NSZ.

Na trećem, relativno skromnom ali ne i marginalnom koloseku, nedovoljna sredstva za sprovođenje aktivnih programa tržišta rada i za proširivanje kapaciteta za upravljanje njima, bila su nadoknađivana tehničkom i finansijskom podrškom glavnih međunarodnih aktera kao što su Evropska unija kroz svoje panevropske programe u koje je Srbija dobila pristup, kao i velike finansijske programe podrške zemljama kandidatima. Druge važne međunarodne aktere činili su Svetska banka, Međunarodna organizacija rada, bilateralni programi među kojima su se isticali GIZ i SDC, ali i mnoge strane i domaće nevladine organizacije i think-tankovi koji su se u većem broju nego ranije uključivali u rad na ovom izazovnom terenu. Ova heterogena grupacija 'trećeg koloseka' je po prirodi stvari bila daleko fleksibilnija od vladinih aktera i kroz rastući broj pilot projekata, evaluacija, analiza i zagovaračkih aktivnosti, takođe doprinela, direktno i indirektno, progresu u ispunjavanju ciljeva Strategije.

Nažalost, pojedina institucionalna rešenja koja su nastala tokom primene Strategije pod ingerencijom MRZBSP, izvan neposrednog domena upravljanja aktivnim programima tržišta rada, nisu delovala u pravcu razvrgavanja dualnosti tržišta rada i osnaživanja ranjivih grupa. Neka nasleđena ili revidirana rešenja za koja smatramo da predstavljaju institucionalne prepreke ostvarivanju krajnjih ciljeva Strategije i društvenog razvoja uopšte uključuju:

- sistemsku tendenciju povećavanja jaza između maksimalnog iznosa NSP i minimalne zarade (ili nekog drugog pokazatelja rasta životnog standarda) usled indeksacije NSP isključivo indeksom troškova života što vodi i ka smanjivanju ionako nedovoljnog obuhvata NSP;
- ukidanje minimalnog zaštitnog nivoa naknade za nezaposlenost i njeno vezivanje za indeks troškova života, čime će se ona vremenom tendencijski približiti socijalnoj pomoći i u potpunosti izgubiti svoju opravdanu korisnu funkciju osiguranja u teškim vremenima i minimalne zaštite standarda nezaposlenih;
- obesnažujuću, umesto osnažujuću, interpretaciju aktivacije korisnika socijalne pomoći ilustrovane Uredbom o aktivaciji iz 2014. godine, pa i ponekad pogrešnim razumevanjem integrisanih usluga CSR i NSZ kao dvostruko efikasnije funkcije unakrsne kontrole korisnika, umesto kao udvostručavanje napora i sredstava za socijalno i radno uključivanje korisnika
- uvođenje neselektivnih penala za prevremeno penzionisanje koji posebno pogađaju lica nižih kvalifikacija koja su se rano zaposlila.

Na prvi pogled, primenom pravolinijske ekonomske logike ova rešenja penalizuju 'nerad' i podstiču (prinudno) uključivanje i ostajanje na tržištu rada i stoga pomažu ostvarivanju kvantitativnih ciljeva Strategije. Premda je to mehanički tačno, ona na dugi rok mogu da podržavaju reprodukciju nejednakosti, džepova socijalne isključenosti, prekarnosti i radnog siromaštva i da jačaju, pre nego da smanjuju dualnost koja ostaje izražena karakteristika tržišta rada Srbije. U uslovima pojačanog demografskog opadanja koje će obeležiti i primenu naredne Strategije, produktivno uključivanje svih ljudskih resursa zasnovano na njihovoj istinskoj osnaženosti, posebno u međugeneracijskoj perspektivi, potrebno je sagledavati kao suštinski a ne mehanički cilj. Zbog toga i mere usmerene prema mladima i deci, posebno deci pripadnika duboko ranjivih grupa, čiji će udeo u ukupnoj dečkoj populaciji u narednoj deceniji nastaviti da raste, treba shvatiti kao deo inkluzivne politike zapošljavanja i šire, socijalnog investiranja.

Upozoravajuće činjenice koje to potvrđuju odnose se na to da su tokom perioda primene Strategije uprkos stalnom rastu zaposlenosti od 2013. godine nivoi dohodne nejednakosti i rizika od siromaštva praćeni kroz SILC bili na veoma visokom nivou, uglavnom rezistentnom na kontinuirane inkrementalne godišnje poraste zaposlenosti. Do izvesnog pada dohodne nejednakosti došlo je pod uticajem fiskalne konsolidacije, ali taj pad nejednakosti se skoro nije odrazio na najsiromašniju četvrtinu stanovništva Srbije. Relativni prosperitet poslednjih godina primene Strategije nije bio široko podeljen⁶⁹, delimično i usled zadržavanja ili uspostavljanja gore navedenih institucionalnih rešenja.

Ove konsideracije mogu da postanu posebno aktuelne u slučaju da se tekuća zdravstvena kriza produži ili postepeno transformiše u generalizovanu ekonomsku krizu, koja bi onda bila ambijent u kome se kreira i primenjuje sledeća Strategija. U tom ambijentu biće neophodna solidarnost i otvorenost za inovativna rešenja u socijalnoj politici i pasivnoj politici tržišta rada.

Nezavisno od tekuće krize, oslanjanje Strategije isključivo na dostizanje kvantitativnih indikatora tržišta rada pokazalo je slabe strane u zanemarivanju kvaliteta zaposlenosti, izraženog kao udeo dobrih, sigurnih i dobro plaćenih radnih mesta u ukupnoj zaposlenosti, kako kada je reč o celini tržišta rada, tako i njegovim različitim užim segmentima. Najsžaetije, može se reći da kvalitet zaposlenosti tokom ove decenije uglavnom stagnira, dok se kvalitet radne snage nešto brže unapređuje. Iz prikazanih trendova trebalo bi da bude jasno da najveći izazov ekonomske i industrijske politike neće biti nezaposlenost, kao što je to bio slučaj u protekloj deceniji primene Strategije. Umesto toga, pitanja kvaliteta radnih mesta, kvaliteta obrazovnog sistema, oskudice određenih kvalifikacija, potrebe većeg i intenzivnijeg učešća u radnoj snazi stanovništva radnog uzrasta koje je sada izvan radne snage ili je angažovano na lošim, slabo plaćenim i nisko produktivnim poslovima - obeležiće narednu deceniju i biće glavni izazovi politike zapošljavanja i ukupne ekonomske politike.

U tom kontekstu, potrebno je preispitati regulativu i primenu zakonskih instituta koji podržavaju rast prekarne zaposlenosti – ugovora o delu, o privremenim i povremenim poslovima, agencijskom zapošljavanju, o stručnom osposobljavanju i stručnoj praksi, preko studentskih ili omladinskih zadruga, itd. Jači inspekcijski nadzor, izmene zakonskih rešenja i maksimiranje broja fleksibilnih ugovora predstavljaju potencijalna rešenja koja bi mogla da preokrenu sadašnji nepovoljni trend rasta prekarosti.

Osim toga, buduća Strategija trebalo bi da prati veći broj strukturnih pokazatelja zarada i zaposlenosti – kretanje prosečne i medijalne plate na nacionalnom i regionalnom nivou, kretanje fonda plata na svim teritorijalnim nivoima i udela rada na nacionalnom nivou. Bilo bi potrebno definisati njihovu ciljnu dinamiku. Zaposlenost i zapošljavanje ranjivih grupa trebalo bi takođe pratiti prema različitim strukturnim obeležjima, kao što su tip ugovora, zaposlenost za platu nasuprot samozaposlenosti, dužina radnog vremena itd.

Ovi dodatni zahtevi implicirali bi i neophodnost razvoja kapaciteta celovitog sistema informacija tržišta rada, s jedne strane, i razvoj analitičkih kapaciteta u okvirima trougla Republički zavod za statistiku – MRZBSP – NSZ. Ovo bi omogućilo jednostavnije praćenje i poređenje nacionalnih i evropskih podataka i ciljeva postignuća. Opštije, važna nepovoljna procesna informacija o sprovođenju Strategije je nepostojanje sistema informacija o tržištu rada koji bi u najmanjem omogućavao MRZBSP i NSZ da u realnom vremenu pristupaju istim i potpuno proverenim informacijama i da budu u stanju da ih zajednički analiziraju. Ta situacija je u više slučajeva ometala i ovu analizu, usled neusaglašenih i nekad kontradiktornih podataka koji su nam sukcesivno dostavljani. Osim usaglašenih podataka, neophodno

⁶⁹ Svetska banka je razvila konceptualni okvir 'shared prosperity' sa ciljem da širom sveta podstakne brži rast dohotka 'donjih 40%'.

je ubuduće kreirati standardizovane formate izveštaja kako bi se omogućilo praćenje sprovođenja Strategije. Naučne neto evaluacije finansijskih mera trebalo bi sprovesti redovno, uz pomoć eksterne ekspertize. Trebalo bi takođe preći na metodologiju Eurostata za praćenje APZ, koja bi omogućila korektno alociranje troškova i posledično analizu troškova i efekata koja bi mogla da se obavlja sopstvenim resursima NSZ. Ovo bi obezbedilo informativno-analičku osnovu za preispitivanje postojećih i kreiranje novih aktivnih programa – što se sada delimično obavlja heuristički.

Kao možda najveći izazov za proces kreiranja buduće Strategije ostaje da se konceptualno pripremi a onda institucionalno realizuje bolja integracija tri gorepomenute komplementarne dimenzije Nacionalne strategije zapošljavanja – makroekonomsko-strukturne, sektorske i projektno-inovativne. Prethodna Strategija je, u povoljnijim početnim institucionalnim uslovima, imala ambiciju da integriše sektorski shvaćenu politiku zapošljavanja u celinu ekonomske politike. Uprkos tome, Strategija je u svojoj suštini ostala sektorska.

Kao što je na više mesta pokazano, sadašnji kapaciteti dela Sektora za rad i zapošljavanje u okviru MRZBSP koji se bavi APZ jedva su dovoljni za vođenje neposrednog sektorskog aspekta primene Strategije. Njegovo osnaživanje bi trebalo da bude prioritet, kao i jačanje njegove uloge u kreiranju uže shvaćene APZ. Ipak, za pozicioniranje Strategije zapošljavanja kao obuhvatne međusektorske strategije potrebno je da u njenoj koordinaciji učestvuje visok nivo izvršne vlasti, ali idealno i predstavnici šireg društva.

Socijalno-ekonomski savet pojavljuje se kao jedinstveno dobro pozicionirana i dovoljno uticajna i fleksibilna krovna struktura za upravljanje i sprovođenje budućom Strategijom. On je sačinjen od po šest predstavnika Vlade, sindikata i poslodavaca. Šest njegovih članova koji zastupaju Vladu – predsednik Vlade i ministri rada, finansija, privrede, prosvete i zdravlja – predstavljaju jezgro izvršne vlasti. Predstavnici socijalnih partnera – Unije poslodavaca i dva reprezentativna sindikata - imaju važnu ulogu u upravljanju Strategijom, praćenju tokova na tržištu rada, ugovaranju minimalne zarade itd. Istovremeno, oni predstavljaju i sponu ka civilnom društvu i ka građanima kao krajnjim korisnicima Strategije.

Uklanjanje prepreka socijalnom dijalogu i potreba njegovog osnaživanja stalno se ističu u godišnjim izveštajima Evropske komisije o napretku Srbije. Ovo uključuje jačanje kapaciteta socijalnih partnera, prilagođavanje zakonskog okvira za njegovo sprovođenje na različitim nivoima i rast administrativnog budžeta Socijalno-ekonomskog saveta. S druge strane, već postignut visoki javni profil SES-a mogao bi da doprinese vidljivosti Strategije, kao što bi i pozicioniranje Strategije u okviru SES-a dalo dodatni podsticaj proširenju značaja i opsega njegovog rada. Strategija bi na taj način delimično dobila i kvalitet socijalnog pakta. Međusektorska koordinacija Strategije mogla bi da se obavlja u okviru SES-a kroz koordinirajuću aktivnost Vladinog dela SES-a (šest gore navedenih ministara) i osnaživanje njegovih stručnih tela. Operativno sektorsko vođenje i praćenje Strategije ostalo bi u nadležnosti MRZBSP.

Iskustva primene dosadašnje Strategije pokazuje da je ispunjenje kvantitativnih ciljeva zaposlenosti bilo delimično 'pomognuto' procesima koji nemaju pozitivan predznak - slabljenjem kvaliteta zaposlenosti i demografskim opadanjem. Nova Strategija trebalo bi i da postavi skup makroekonomskih ciljeva koji će kao celina biti otporan na ovakvu kritiku. To bi značilo dopunjavanje standardnih indikatora sa tri nova – prvi, koji bi reflektovao ciljano popravljavanje strukturnih obeležja zaposlenosti u pogledu kvaliteta zaposlenja, drugi, koji bi identifikovao ciljani apsolutni broj zaposlenih pre nego ciljanu stopu zaposlenosti, i treći, kojim bi se pratila ciljana visinu prosečne i medijalne zarade u zemlji.

Puna i kvalitetna zaposlenost ostaće ključna težnja naših građana, a nezaposlenost najveći socio-ekonomski problem, čije rešavanje zahteva mnogo više sredstava i koordinisanog napora nego što je to bio slučaj tokom primene sadašnje Strategije.

Aneks

Tabela A1 - Osnovni pokazatelji tržišta rada za mlade žene (15-24)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Apsolutni brojevi (u hiljadama)								
Ukupno	396	377	357	386	375	367	359	353	347
Aktivno	82	83	82	83	86	86	87	82	79
Zaposleno	35	35	35	42	44	52	55	56	55
Nezaposleno	47	48	47	42	41	34	31	26	24
	Stope								
Stopa aktivnosti	20.7%	22.0%	22.9%	21.5%	22.8%	23.5%	24.1%	23.3%	22.7%
Stopa zaposlenosti	8.9%	9.4%	9.8%	10.8%	11.8%	14.2%	15.4%	15.9%	15.9%
Stopa nezaposlenosti	57.2%	57.4%	57.4%	49.9%	48.4%	39.4%	36.3%	32.0%	29.9%

Izvor: Evrostat

Tabela A2 - Osnovni pokazatelji tržišta rada za mlade žene (15-24) i žene radnog uzrasta (15-64)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
15 - 24 stopa aktivnosti (%)	20.7	22.0	22.9	21.5	22.8	23.5	24.1	23.3	22.7
15 - 64 stopa aktivnosti (%)	50.7	51.4	53.3	55.4	55.7	58.2	59.6	60.6	61.3
Odnos 15-64/15-24	2.45	2.34	2.32	2.58	2.44	2.48	2.47	2.60	2.70
15 - 24 stopa zaposlenosti (%)	8.9	9.4	9.8	10.8	11.8	14.2	15.4	15.9	15.9
15 - 64 stopa zaposlenosti (%)	38.3	38.2	40.2	43.8	45.0	48.5	50.8	52.0	54.3
Odnos 15-64/15-24	4.33	4.09	4.11	4.07	3.83	3.41	3.31	3.28	3.41
15 - 24 stopa nezaposlenosti (%)	57.2	57.4	57.4	49.9	48.4	39.4	36.3	32.0	29.9
15 - 64 stopa nezaposlenosti (%)	24.3	25.6	24.6	21.0	19.2	16.7	14.8	14.2	11.5
Odnos 15-64/15-24	2.35	2.24	2.34	2.38	2.52	2.36	2.46	2.26	2.59

Izvor: Obrada autora na osnovu Evrostat

Tabela A3 - Osnovni pokazatelji tržišta rada za starije žensko stanovništvo (50-64)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Apsolutni brojevi								
Ukupno	935	938	904	837	819	802	787	773	754
Aktivno	332	336	358	346	340	368	379	381	393
Zaposleno	280	280	305	302	300	335	347	345	366
Nezaposleno	52	57	53	44	39	33	31	36	28
	Stope								
Stopa aktivnosti	35.5%	35.9%	39.6%	41.4%	41.4%	45.9%	48.1%	49.3%	52.1%
Stopa zaposlenosti	29.9%	29.8%	33.7%	36.1%	36.7%	41.7%	44.1%	44.7%	48.5%
Stopa nezaposlenosti	15.6%	16.8%	14.8%	12.7%	11.5%	9.1%	8.3%	9.4%	7.0%

Izvor: Evrostat

Tabela A4 - Osnovni pokazatelji tržišta rada za starije žensko stanovništvo (50-64) i žena radnog uzrasta (15-64)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
50 - 64 stopa aktivnosti (%)	35.5	35.9	39.6	41.4	41.4	45.9	48.1	49.3	52.1
15 - 64 stopa aktivnosti (%)	50.7	51.4	53.3	55.4	55.7	58.2	59.6	60.6	61.3
Odnos 15-64/15-24	1.43	1.43	1.35	1.34	1.34	1.27	1.24	1.23	1.18
50 - 64 stopa zaposlenosti (%)	29.9	29.8	33.7	36.1	36.7	41.7	44.1	44.7	48.5
15 - 64 stopa zaposlenosti (%)	38.3	38.2	40.2	43.8	45.0	48.5	50.8	52.0	54.3
Odnos 15-64/15-24	1.28	1.28	1.19	1.21	1.23	1.16	1.15	1.17	1.12
50 - 64 stopa nezaposlenosti (%)	15.6	16.8	14.8	12.7	11.5	9.1	8.3	9.4	7.0
15 - 64 stopa nezaposlenosti (%)	24.3	25.6	24.6	21.0	19.2	16.7	14.8	14.2	11.5
Odnos 15-64/50-64	0.64	0.66	0.60	0.61	0.60	0.54	0.56	0.66	0.61

Izvor: Obrada autora na osnovu Evrostata

Tabela A5 - Bruto efekti finansijskih mera APZ za žene po godinama (u %), 2011-2019

Mera	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Funkcionalno osnovno obrazovanje	4	3	3	4	3	4	5	12	3
Obuka za tržište rada	22	17	20	20	28	35	41	30	26
Obuka na zahtev poslodavca	66	72	57		86	74	77	85	78
Program pripravnika "Prva šansa"	74								
Stručna praksa	44	44	50	47	48	48	53	51	35
Stručna praksa - praktična znanja i veštine					52	49			
Programi pripravnika: - Program pripravnika za mlade sa visokim obrazovanjem - Program pripravnika za nezaposlene sa srednjim obrazovanjem									11
Sticanje praktičnih znanja		44	57		59	57	76	89	67
Subvencija za samozapošljavanje	87	79	80	97	87	91	94	95	73
Isplata novčane naknade u jednokratnom iznosu	81	55	64	78	75	77	87	76	78
Subvencija za otvaranje novih radnih mesta/za zapošljavanje teže zapošljivih lica	70	73	76	89	75	83	85	93	50
Subvencija dela zarade korisnika novčane socijalne pomoći					80	95			
Javni radovi	49	31	25	50	47	39	34	34	59

Podsticaj za zapošljavanje korisnika novčane naknade	92	100	75	53	67	88	57	44	88
Subvencija zarade za OSI bez radnog iskustva	87	86	75	86	81	81	83	92	59
Refundacija primerenih troškova prilagođavanja radnog mesta	83	90	88	0 ⁷⁰	75	100	100	100	63
Refundacija troškova zarade - Radna asistencija	31	62	27	0 ⁷¹	80	50	100	93	60

Izvor: NSZ.

Tabela A6 - Osnovni pokazatelji tržišta rada mladih (15-29)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Apsolutni brojevi (u hiljadama)								
Ukupno	1224	1189	1151	1259	1226	1196	1172	1151	1130
Aktivno	531	542	519	581	568	565	558	554	531
Zaposleno	306	313	304	365	373	397	409	419	417
Nezaposleno	225	229	215	216	196	168	149	136	114
	Stope								
Stopa aktivnosti	43.4%	45.6%	45.1%	46.1%	46.3%	47.2%	47.6%	48.2%	47.0%
Stopa zaposlenosti	25.0%	26.3%	26.4%	29.0%	30.4%	33.2%	34.9%	36.4%	36.9%
Stopa nezaposlenosti	42.4%	42.3%	41.5%	37.2%	34.4%	29.8%	26.7%	24.5%	21.5%

Izvor: Evrostat

Tabela A7 - Osnovni pokazatelji tržišta rada za mlade (15-29) i stanovništvo radnog uzrasta (15-64)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Stopa aktivnosti 15-29 (%)	43.4	45.6	45.1	46.1	46.3	47.2	47.6	48.2	47.0
Stopa aktivnosti 15-64 (%)	59.5	60.3	61.7	63.4	63.7	65.6	66.7	67.8	68.1
Odnos 15-64/15-29	1.4	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4
Stopa zaposlenosti 15-29 (%)	25.0	26.3	26.4	29.0	30.4	33.2	34.9	36.4	36.9
Stopa zaposlenosti 15-64 (%)	45.4	45.4	47.6	50.8	52.1	55.2	57.3	58.8	60.7
Odnos stopa 15-64/15-29	1.8	1.7	1.8	1.8	1.7	1.7	1.6	1.6	1.6
Stopa nezaposlenosti 15-29(%)	42.4	42.3	41.5	37.2	34.4	29.8	26.7	24.5	21.5
Stopa nezaposlenosti 15-64 (%)	23.6	24.6	22.9	19.9	18.2	15.9	14.1	13.3	10.9
Odnos stopa 15-29/15-64	1.8	1.7	1.8	1.9	1.9	1.9	1.9	1.8	2.0

Izvor: Obrada autora na osnovu Evrostat

⁷⁰Broj lica u ovoj meri je bio 1

⁷¹ Broj lica u ovoj meri je bio 5