



*Vladimir Gligorov, Hermine Vidovic and Kosovka Ognjenović*

## **Assessment of the Labour Market in Serbia**

### **Serbian Summary**

For the whole report (in English language) see  
<http://www.wiiw.ac.at/?action=publ&id=details&publ=RR371> (free download)

Vladimir Gligorov and Hermine Vidovic are Research Economists at the Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw); Kosovka Ognjenović is a researcher at the Institute of Economic Sciences, Belgrade.

This report was financed by and prepared for the use of the European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (Contract no. VC/2009/0755). It does not necessarily represent the Commission's official position.



## Ocena tržišta rada u Srbiji

### Politički sažetak

#### Uvod

Posle političkih promena u 2000, privredni rast je bio prilično brz, svakako u poređenju sa drugim zemljama u tranziciji u jugoistočnoj Evropi. Privredni rast se uglavnom zasnivao na povećanoj ponudi usluga, dok su industrijska proizvodnja i poljoprivreda praktično stagnirale tokom tog čitavog perioda. Posledice po tržište rada su bile slične onima u drugim zemljama u tranziciji: zaposlenost je smanjena u javnom i povećana u privatnom sektoru, dok je ukupan broj zaposlenih smanjen, a značajno je povećan i broj penzionera.

Ovaj trend je počeo da se menja u poslednjih par godina, ali ga je prekratila kriza iz 2008-2009. Mada pad bruto domaćeg proizvoda (BDP), od 3% u 2009, nije bio toliko veliki kao u mnogim drugim zemljama, pad industrijske proizvodnje, i posebno građevinarstva, je bio značajan, kao i smanjenje izvoza. Od kraja 2009. je došlo do određene stabilizacije, ali će rast BDPa biti tek 1,5% ove godine i možda će se ubrzati do 3% sledeće godine. Pad zaposlenosti, po anketi o radnoj snazi, je bio među najvećima u čitavoj regiji (- 7%) i nastavlja se u 2010.

Kratkoročno posmatrano, ne očekuje se rast zaposlenosti; zapravo, očekuje se dalji pad u javnom i možda i u privatnom sektoru. Uz to, snažna devalvacija i produžena depresijacija uz ubrzanje inflacije (dvocifrena na kraju 2010. i visoka stopa na kratak rok) su značajno smanjili dohotke. Očekuje se da dohoci, plate i penzije, stagniraju a najverovatnije i da se realno smanjuju u par sledećih godina, bar dok se ne popravi stanje na tržištu rada.

Izazovi na tržištu rada, su, dakle, veliki. Srednjoročno posmatrano, značajno restrukturiranje će biti potrebno da bi se povećao udeo proizvodnje i zaposlenosti u sektoru razmenljivih dobara, jer se očekuje da će u budućnosti izvoz biti osnovni izvor privrednog rasta. Takođe, struktura kvalifikovanosti radne snage bi trebalo da se promeni kako bi se usaglasila sa investicijama u sektoru izvoza robe i usluga. Uz to, relativno niske stope rasta će usloviti prilično skućene mogućnosti na tržištu rada.

Usled toga, i politika tržišta rada i sposobnost da se ta politika formuliše i primeni će morati značajno da se poprave, a uz to će biti potrebno formulisati i primeniti čitavu strategiju strukturnih reformi. Sve će to morati da se sprovede uz istovremenu politiku budžetske konsolidacije i fiskalnih reformi koje su neophodne u postkriznom periodu i na srednji rok.

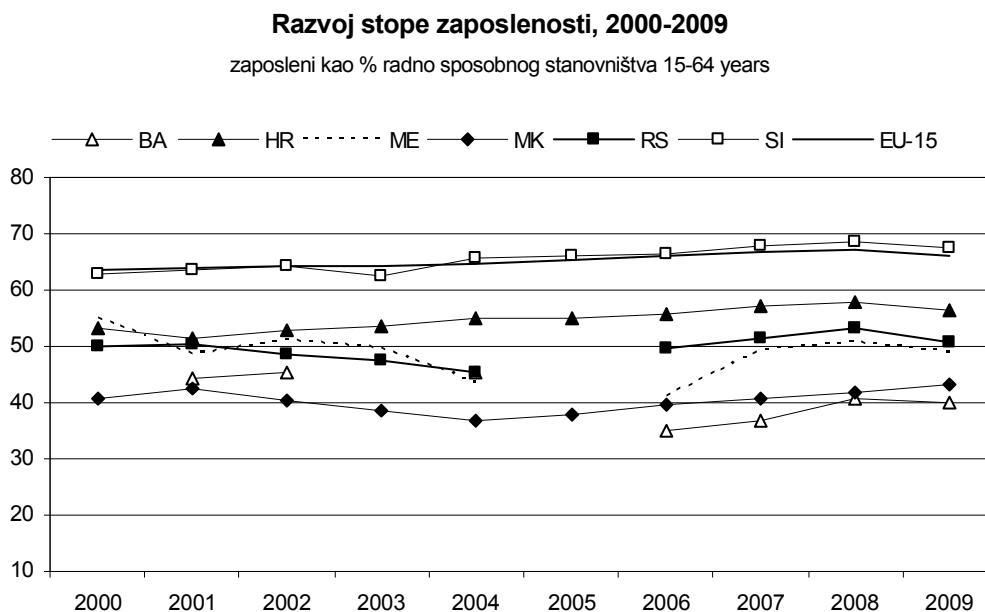
U ovoj studiji razmatraju se ukupna kretanja na tržištu rada, kao i političke mere i administrativna osposobljenost da se rešavaju problemi. Problemi i nedostaci su identifikovani i iznose se neke političke preporuke.

### Karakteristike tržišta rada

Srpsko tržište rada karakterišu niske stope zaposlenosti i aktivnosti, posebno kada je reč o ženama i omladini (Slika 1). Za one sa srednjim obrazovanjem, nezaposlenost predstavlja ozbiljan problem u čitavom periodu tranzicije. Ovo ukazuje na neusklađenost sistema srednjeg obrazovanja sa potrebnom tržišta, a visoki udeo dugoročno nezaposlenih govori o zastarelosti njihovih kvalifikacija. Uopšteno govoreći, obrazovanost radne snage je samo marginalno promenjena u ovom periodu.

Kriza je imala značajne posledice po srpsko tržište rada, što se ogleda u rastu nezaposlenosti i padu stope zaposlenosti, posebno među mladima. Istovremeno, povećan je broj neaktivnih. Najviše su pogođeni poljoprivreda, trgovina, građevinarstvo i prerađivačka industrija. Takođe, posebno su pogođeni oni sa niskim i srednjim obrazovanjem, dok je zaposlenost visokokvalifikovanih nastavila da se povećava.

Slika 1



Izvori: Nacionalne ankete radne snage. Za Albaniju podaci o registrovanoj zaposlenosti.

Kriza je najteže pogodila mlade ljude, čak i one sa visokim ili univerzitetskim obrazovanjem. Vladin program pomoći za pripravnike, „Prva šansa“, koji je uveden 2009. i ima za cilj da smanji nezaposlenost mladih dao je određene rezultete: od sredine 2009. broj mladih koji se prijavljuju na birou za nezaposlene se smanjuje.



Druge grupe koje su snažno pogođene nezaposlenošću su interno raseljena lica, pripadnici etničkih manjina (posebno žene romske nacionalnosti) i izbeglice.

Tranzicija je povećala i regionalne razlike. Najviše radnih mesta je izgubljeno u centralnoj Srbiji usled restrukturiranja prerađivačke industrije, gde je najveći broj dugoročno nezaposlenih ljudi i gde su teško pogođeni mladi, dok je situacija u Beogradu najbolja (Tabela 1).

Tabela 1

#### Nezaposlenost po regionima

Year	Centralna Srbija	Beograd	Vojvodina
2009	18.2	13.5	17.3
2008	14.7	13.9	14.2
2007	20.3	14.4	19.5
2006	25.0	17.4	18.4
2005	23.3	20.4	20.3
2004	20.5	17.6	19.3

Izvor: Račun autora na osnovu podataka RZS, Anketa o radnoj snazi 2004-2009.

Kao uopšte u Evropi, u Srbiji je mala mobilnost radne snage. Nasuprot tome, sklonost emigraciji je velika i doznake iz inostranstva predstavljaju značajan dodatak dohocima. Odliv mozgova se vidi kao značajan problem u kriznim i postkriznim godinama, mada nije nikako reč o novoj pojavi. Zapravo, kada je reč o visokokvalifikovanim, relevantno tržište rada je svetsko tržište rada.

Zaposlenost u neformalnom sektoru je povećana u poslednjih desetak godina, uz povećani udeo starijih radnika, onih sa srednjom ili višom školskom spremom, samozaposlenih i neplaćenih porodičnih radnika. Međutim, kriza je smanjila zaposlenost i u neformalnom sektoru. Došlo je do značajnog smanjenja samozaposlenih lica, što je kategorija gde je najveći broj neformalno zaposlenih. Nema pouzdanih podataka o posledicama po druge vrste neformalno zaposlenih lica, ali je veoma verovatno da su i oni značajno pogođeni krizom budući da u velikoj meri zavise od stanja na tržištu rada u formalnom sektoru privrede.

Nasuprot tome, trebalo bi da je došlo do izvesne promene u odnosu između plata i produktivnosti. Pre krize, plate su težile da rastu brže od produktivnosti, posebno u javnom sektoru. Kriza je to promenila, jer je zaposlenost smanjena mnogo više nego privredna aktivnost, dok su plate stagnirale ili su čak realno smanjene. To je dovelo do poboljšanja konkurentnosti u privredi kao celini, a takođe i u radno intenzivnim industrijama i uslugama.

To bi trebalo da ima pozitivne posledice po stanje na tržištu rada, jednom kada se ubrza oporavak i povećaju se ulaganja.

### Politika tržišta rada

Srbija nije imala doslednu politiku tržišta rada kojom bi uticala na nizak nivo zaposlenosti i visok nivo nezaposlenosti. Neke promene se uvode u periodu krize i u postkriznom periodu, ali su rezultati za sada neizvesni, a i tek se mogu očekivati.

Izdaci na pasivne i aktivne mere politike na tržištu rada – mada iskazuju porast u poslednjih par godina – mali su u poređenju sa prosekom u Evropskoj uniji, ali su veći nego u većini drugih zemalja na zapadnom Balkanu. Lavovski deo budžeta se troši na pasivne mere.

Tabela 2

#### Javna potrošnja na pasivne i aktivne mere kao % od BDPa

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>1</sup>	2010 <sup>1</sup>
Aktivne mere	0.03	0.09	0.08	0.10	0.11	0.11	0.12 <sup>2</sup>
Pomoć nezaposlenima, bruto	0.83	0.75	0.81	0.78	0.72	0.77	0.89 <sup>2</sup>
Pasivne mere, bruto	0.91	0.85	0.90	0.95	0.99	0.98	1.16 <sup>2</sup>
Politike tržišta rada, ukupno	0.94	0.95	0.98	1.06	1.10	1.10	1.27 <sup>2</sup>

1) Udeo aktivnih mera u BDPu je izračunat na osnovu predviđanja o rastu BDPa za 2009. i 2010. (Vlada Republike Srbije, Ministarstvo finansija 2010). – 2) Sopstvena kalkulacija na osnovu plana potrošnje na mere na tržištu rada Nacionalne službe za zapošljavanje za 2010 (Informator Nacionalne službe za zapošljavanje, Mart 2010).

Izvor: Sopstvena kalkulacija na bazi podataka iz izveštaja Nacionalne službe za zapošljavanje 2004-2009.

Pomoć nezaposlenima je veoma mala (11% od plate) zbog velikog broja dugoročno nezaposlenih i onih koji po prvi put traže posao, jer oni nemaju pravo na tu vrstu pomoći. Uopšte, zbog budžetskih problema, kasni se oko 4 meseca sa početkom isplaćivanja pomoći za nezaposlene. Trenutno najveći broj primalaca ove pomoći su ljudi kojima je prekinut radni odnos, dok je na početku tranzicije najveći broj primalaca bilo među onima koji su gubili zaposlenje usled privatizacije i restrukturiranja.

Učešće u programima aktivne politike zapošljavanja je u poslednje vreme povećano, a značajno je poboljšana i realizacija planiranih mera. Prosečan broj onih kojima je nađen posao u roku od šest meseci je oko jedne trećine za sve mere, ali se pojedine mere razlikuju po efikasnosti: na primer, procenat zaposlenih varira od 70% za samozaposlene do 36% kada je reč o pripravnicima. Da bi se poboljšalo planiranje aktivne politike zapošljavanja, potrebno je razviti sistem nadzora i vrednovanja kojim bi se ocenio čisti efekat pojedinih mera. Žene su više nego proporcionalno zastupljene u programima



dodatnog obrazovanja i obuke, dok muškarci imaju veći udeo u programima kojima se podstiče preduzetništvo i daju subvencije kako bi se otvorila nova radna mesta.

Značajan korak u povećanju efikasnosti mera na tržištu rada je učinjen 2007, kada je administriranje zdravstvenim osiguranjem, koje je tražilo mnogo napora i oduzimalo mnogo vremena, razdvojeno od Nacionalne službe za zapošljavanje.

Nacionalnim akcionim planom za 2010. utvrđena je politika tržišta rada u Srbiji. Ova se politika u 2010. oslanja na tri osnovna stuba:

- (i) otvaranje novih radnih mesta kako bi se umanjile posledice privredne krize i kako bi se povećala zaposlenost u formalnom sektoru;
- (ii) povećana socijalna uključenost i jednak pristup tržištu rada; i
- (iii) razvoj ljudskih sposobnosti.

U prvoj grupi mera, naglasak je stavljen na podsticanje zaposlenosti i sprečavanje nezaposlenosti; zapošljavanje mladih; povećanje osposobljenosti ustanova tržišta rada; jačanje uloge socijalnih partnera; smanjenje regionalnih razlika; međudržavna regionalna saradnja.

U drugoj grupi je naglasak na dve podgrupe mera: jedna ima za cilj podršku jednakom položaju žena i muškaraca na tržištu rada, a druga veću socijalnu uključenost ljudi sa invaliditetom i drugih ugroženih grupa (izbeglica i interno raseljenih lica, manjina, korisnika socijalne pomoći i drugih).

U grupu mera pod nazivom „razvoj ljudskih sposobnosti“ spadaju organizacija kurseva obuke za zaposlene kako bi se zadovoljile kratkorčne potrebe tržišta rada; promocija doživotnog učenja; poboljšanje institucionalnih kapaciteta, i slično. Za ostvarenje ovih ciljeva na tržištu rada u 2010. određene su konkretne mere koje su podražne budžetom od RSD 10 milijardi (oko 100 miliona evra).

Pored mera koje bi trebalo da poboljšaju zapošljavanje mladih i lica sa invaliditetom, postoje i mere koje imaju za cilj rodnu jednakost. Najmanje polovina korisnika aktivnih mera zapošljavanja moraju da bude žene. Neposredna pomoć povećanom zapošljavanju žena bi trebalo da se obezbedi programima za preduzetništvo i samozapošljavanje žena, kao i onima za zapošljavanje žena koje spadaju u kategoriju onih koje se teško zapošljavaju (kao što su mlade žene, neobrazovane žene, žene sa invaliditetom, žene Romkinje, žene žrtve trgovine ljudima i slično). Uz to, podstiču se fleksibilni oblici zapošljavanja koji omogućavaju usaglašavanje radnog i porodičnog života žena (podela vremena između obaveza na radu i u porodici) kao i stvaranje mogućnosti za bolju



socijalnu uključenost zaposlenih žena. Primena ovih mera će biti nastavljena u 2011 (Nacionalni akcioni plan za zapošljavanje za 2011).

Srpska vlada će 2011. usvojiti novu strategiju zapošljavanja za period od 2011. do 2020. Ciljevi utvrđeni u nacrtu strategije su: podrška novom modelu privrednog rasta nacionalne privrede; podrška radnoj snazi u sektorima sa rđavim izgledima za razvoj; povećana sposobnost zapošljavanja ugroženih grupa; i jačanje institucionalnog okvira kako bi se smanjila razlika između Srbije i Evropske unije. Nova će strategija posebno naglasiti povećano oslanjanje na aktivne, a ne na pasivne, mere politike zapošljavanja tako što će biti povećani izdaci na aktivne mere, poboljšaće se identifikacija potencijalnih korisnika i povećaćće se programi dodatnog obrazovanja i obuke. Uporedo sa jačanjem aktivnih mera zapošljavanja, naglasak će biti stavljen na sistem obrazovanja kako bi se poboljšala ponuda radne snage, posebno imajući u vidu da se predviđa njeno smanjivanje do kraja 2020.

Vlada je najavila desetogodišnji plan, Srbija 2020, koji bi trebalo da bude u bliskoj vezi sa programom Evropske unije, Evropa 2020. U okviru tog programa, predviđaju se strukturne reforme koje bi trebalo da budu usaglašene sa Evropskom unijom i sa procesom pridruživanja. Predloženim programom, koji je upravo objavljen, predviđa se otvaranje 400 hiljada novih radnih mesta. To bi trebalo da postigne brzim rastom BDPa i povećanjem ulaganja i izvoza. Mada program pretpostavlja ubrzanje procesa integracije u EU, nema dovoljno specifičnih mera kada je reč o tržištu rada. Značajne promene u poreskom sistemu se najavljuju, a koje bi trebalo da smanje poreski teret koji pada na rad. Zahtevaju se reforme u penzijskom i u sistemu obrazovanja. Takođe, više će se koristiti aktivne mere zapošljavanja. Program nije dovoljno konkretan i svakako bi mogao biti poboljšan dijalogom sa Evropskom unijom kako bi se došlo do odgovarajućeg strateškog pristupa politici tržišta rada.

### **Ocena mera i preporuke**

Ukupni razvoj srpskog tržišta rada ne razlikuje se suštinski od onoga što se može videti u drugim zemljama u tranziciji i posebno na Balkanu. Problemi zaposlenosti i nezaposlenosti su u najvećoj meri strukturni, a ne ciklični. Niska stopa zaposlenosti, visoka stopa nezaposlenosti, posebno kod mladih i starih, kao i visoka stopa neaktivnosti – sve su to posledice strukturnih promena u privredi koje su u vezi sa tranzicijom od preovlađujuće zaposlenosti u javnom sektoru na zaposlenost u privatnom sektoru, uz snažan rast produktivnosti i efikasnosti.

Mere intervencije na tržištu rada koje su bile usvojene i primenjivane su uglavnom bile zasnovane na shvatanju da su problemi na tržištu rada ciklične, a ne strukturne prirode. Usled toga su dominantne bile pasivne, a ne aktivne mere zapošljavanja. Čak su i pasivne



mere koje su korišćene bile neadekvatne, jer su se uglavnom zasnivale na prevremenom penzionisanju i na pomoći za nezaposlene ili na nekoj drugoj vrsti socijalne pomoći. Blagonaklonost prema širenju neformalnog sektora se takođe može smatrati kao neka vrsta pasivne mere zapošljavanja, jer je to isto kao neka vrsta subvencije samozaposlenima ili onima koji su delimično formalno i delimično neformalno zaposleni (gde je jedan deo plate prijavljen, a drugi nije).

Čak i ove pasivne mere nisu bile naročito izdašne, sa izuzetkom prevremenog penzionisanja. Ova poslednja praksa je stvorila veliki problem sa penzijskim fondom i unela je značajne poremećaje na tržištu rada i kod podsticaja za zapošljavanje. To postaje veliki socijalni problem i značajno fiskalno opterećenje, a i problem za poresku politiku.

Vlada razmatra poresku reformu kojom bi se preraspodelio teret sa poreza na rad na porez na potrošnju. Ova poreska reforma je trenutno odložena zbog bojazni da bi mogla da ima negativne kratkoročne posledice na potrošnju i na fiskalne bilanse u postkriznom periodu. Međutim, postoji razumevanje da visoki porezi na rad deluju negativno kako na plate, tako i na zaposlenost. Problem je u tome što je veoma teško smanjiti javne izdatke ukoliko se ne reformiše penzijski sistem. Usled toga, eventualni kratkoročni efekti poreskih reformi će verovatno biti prilično ograničeni.

Mada su problemi na tržištu rada uglavnom strukturni, neki od posledica trenutne krize su svakako ciklične prirode. Vlada je uložila trud da podrži ukupnu tražnju povećanim deficitarnim finansiranjem budžeta, ali su tu mogućnosti ograničene. Takođe, neki programi ulaganja u infrastrukturu se veoma sporo realizuju. Usled toga, nije bilo potrebne političke reakcije na snažan pad zaposlenosti, posebno u građevinarstvu i u sektoru usluga. Kratkoročno posmatrano, biće potrebna fiskalna konsolidacija, tako da postoje veoma ozbiljna ograničenja kada je reč o vođenju protivciklične politike sa ciljem da se podrži zapošljavanje.

Takođe, određene mere su preduzete da se subvencionišu zapošljavanje mladih i da se spreče otpuštanja, ali to su sve privremeni programi i od njih se ne može očekivati da obezbede trajno poboljšanje stanja na tržištu rada. Isto se može reći i za postojeće programe subvencionisanja stranih ulaganja tako što će se plate novozaposlenih obezbediti iz budžeta.

Uopšteno govoreći, protivciklične mere na tržištu rada su bile uglavnom ograničenog obima i mada su u nekim slučajevima bile uspešne, od njih se ne može očekivati da promene ukupnu sliku strukture i razvoja tržišta rada.





Trenutni planovi o budućim merama na tržištu rada nesumnjivo sagledavaju strukturni karakter niske zaposlenosti, visoke nezaposlenosti i visoke neaktivnosti. Politika se pomera prema aktivnim merama zapošljavanja i prema strategiji razvoja koja kombinuje ove mere sa strukturnim reformama kako na tržištu rada, tako i na tržištu proizvoda i u oblasti obrazovanja, a i u drugim oblastima. Ovi su programi generalno dobro zamišljeni. Međutim, bolje su definisani ciljevi nego što su utvrđena sredstva. Drukčije rečeno, jasno se vidi šta je potrebno učiniti, ali se to ne može reći za odgovor na pitanje kako bi te ciljeve trebalo ostvariti?

Povećan je naglasak na reformu obrazovanja kako bi se poboljšala ponuda potrebnih kvalifikacija i kako bi se izišlo u susret povećanoj tražnji za zapošljavanje u industriji i u sektoru razmenljivih dobara uopšte. Pored toga, povećan je naglasak na veća ulaganja u nauku i inovacije, budući da su sredstva koja se trenutno izdvajaju za te namene izuzetno ograničena. Nije, međutim, jasno gde će se naći novac i kako će se realizovati reforme koje su neophodne. Kako sada stoje stvari, veća ulaganja u znanje su isto kao veća ulaganja u odliv mozgova.

Veći je naglasak i na dodatno obučavanje, ali nije jasno kako će ona biti organizovana i koji su podsticaji da se učestvuje u tim programima? Dosadašnja iskustva, koja su dosta ograničena, nisu naročito ohrabrujuća. Javni programi za obuku ili dodatnu obuku nisu se pokazali kao naročito efikasni, dok je veoma ograničeno javno i privatno partnerstvo u toj oblasti. Najveći podsticaj ljudima da učestvuju u tim programima jesu očekivanja da će se posle uspešno završene obuke zaposliti. Stoga bi možda bila dobra ideja da se pomažu programi obuke ili dodatne obuke na poslu koje bi izvodili preduzetnici koji traže sasvim specifične kvalifikacije. To bi pomoglo kako otkrivanju potrebnih kvalifikacija, tako i usaglašavanju između ponude i tražnje na tržištu rada.

Takvim se programima mogu ostvariti i ciljevi pozitivne diskriminacije, to jest podrške zapošljavanju ugroženih ili grupa sa invaliditetom. Budući da je ovo značajan problem kad je stanje na tržištu rada rđavo, aktivne mere zapošljavanja koje bi zajednički razvijali i realizovali javne ustanove i privatni sektor bi mogle da poboljšaju izgleda za zapošljavanje raznim grupama koje su ili diskriminisane na tržištu ili ih takvima čini dominantna socijalna struktura.

Ova razmatranja vode oceni da su potrebne reforme u institucionalnom ustrojstvu i u vladi i u administraciji. Trenutno postoje brojni nedostaci. Sledeća tri su možda važnija od drugih.

Prvo, postoji prevelika disperzija između različitih ministarstava – kako kada je reč o utvrđivanju mera, tako i kod njihove realizacije. Ovo je u većoj meri posledica političkih odnosa, a manje rđavo koncipiranih mera. Budući da je stanje na tržištu rada od kritičkog



značaja za razvoj i stabilnost, bilo bi možda bolje da postoji jedno jako ministarstvo za rad i politiku zapošljavanja sa ovlašćenjem da formuliše ciljeve i primeni mere koji se odnose na sve aspekte tržišta rada.

Drugo, postoji potreba da se ojača Nacionalna služba za zapošljavanje i druge pomažuce agencije. Ako se teži jačanju aktivnih mera zapošljavanja, tela zadužena za primenu bi trebalo da budu u stanju da pomažu kod traženja i nalaženja posla. To podrazumeva značajno povećanje u sredstvima i odgovornostima kojima raspolažu. Njima bi trebalo da bude povereno da traže inovativna rešanja kada je reč o različitim programima i shemama intervencije na tržištu rada.

Treće, postoji potreba da se povećaju i broj zaposlenih i budžeti ustanova koje oblikuju i primenjuju različite mere i programe na tržištu rada. Budući da su osnovni problemi na tržištu rada strukturne prirode, mere kojima se na njih deluje trebalo bi da budu usklađene sa drugim strukturnim reformama u oblasti obrazovanja, reforme penzionog sistema, reformi tržišta proizvoda, i sa ukupnom industrijskom politikom. To zahteva kvalifikovanje ljudstvo i bolje finansiranje. Da bi mere na tržištu rada bile aktivnije, aktivnosti institucija koje ih omogućavaju bi morale da se povećaju.

### **Zaključak**

Tranzicija i trenutna kriza su doveli do razvoja značajnih strukturnih problema na tržištu rada u Srbiji. Dosadašnje mere koje su korišćene nisu bile adekvatne jer su bile usmerene na rešavanje cikličnih, a ne strukturnih problema. To je potrebno promeniti uz značajno poboljšanje u formulaciji politika i u institucionalnoj podršci realizaciji izabranih mera.