



Vlada Republike Srbije



TIM
ZA SOCIJALNO UKLJUČIVANJE I
SMANJENJE SIROMAŠTVA



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Neaktivnost na tržištu rada u Republici Srbiji

IZDAVAČ: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije

AUTOR: Dragan Aleksić

GODINA IZDANJA: avgust 2021.

PODRŠKA: Izradu ove publikacije omogućila je Vlada Švajcarske u okviru projekta „Podrška unapređenju socijalnog uključivanja u Republici Srbiji“.

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

SADRŽAJ

1. Uvod u neaktivnost na tržištu rada	4
2. Profil i glavni razlozi neaktivnosti	6
3. Međunarodna poređenja.....	11
3.1. Struktura neaktivnosti	11
3.2. Socio-ekonomski položaj neaktivnih	14
4. Potencijalna radna snaga	17
5. Politika tržišta rada i mere usmerene ka neaktivnima	21
6. Zaključci i preporuke	26
Literatura	28

1. Uvod u neaktivnost na tržištu rada

Ekomska aktivnost stanovništva ima višestruki značaj za privredu zemlje i njene građane. Sa makroekonomskog aspekta, visoka neaktivnost predstavlja neiskorišćen radni potencijal i stoga dovodi do odstupanja vrednosti ostvarenog od potencijalnog bruto domaćeg proizvoda. Prepoznavanje potencijala osoba izvan radne snage u velikoj meri je oblikovalo ekonomski razvoj posle Drugog svetskog rata. Masovna aktivacija žena u ovom periodu omogućila je nesmetani privredni rast i zadovoljenje rastućih potreba privrede za radnicima. Sa mikroekonomskog aspekta, visoka neaktivnost dovodi u pitanje zadovoljenje egzistencijalnih potreba pojedinaca. Finansijska stabilnost i pristup socijalnom sistemu koji obezbeđuje tržište rada predstavlja bedem koji stanovništvo štiti od socijalne isključenosti. Posebno nepovoljna okolnost su duge epizode neaktivnosti koje utiču na deterioraciju ljudskog kapitala u vidu smanjenja znanja i veština što osobama koje kroz njih prolaze dodatno otežava povratak na tržište rada.

Globalizacija, urbanizacija, masovna proizvodnja, tehnološke promene i ubrzani razvoj društva samo su neki od faktora koji su doprineli da (ne)aktivnost na tržištu rada tokom prethodnog veka dobije na važnosti. Moderni uslovi privređivanja u velikoj meri onemogućavaju postojanje značajnog broja samoodrživih domaćinstava. Višečlane porodice u kojima nijedan član nije na tržištu rada uglavnom predstavljaju izuzetak koji potvrđuje pravilo i još uvek se tek sporadično mogu naći u ruralnim krajevima. Ipak, determinanta koja određuje da li će neka osoba biti aktivna ili ne, zasniva se na dobro poznatom izboru u ekonomskoj teoriji između slobodnog vremena i potrošnje. Aktivne osobe će biti one koje više vrednuju porast blagostanja koje donosi očekivana zarada na budućem poslu od smanjenja uživanja u slobodnom vremenu u odnosu na period kada nisu imali zaposlenje.

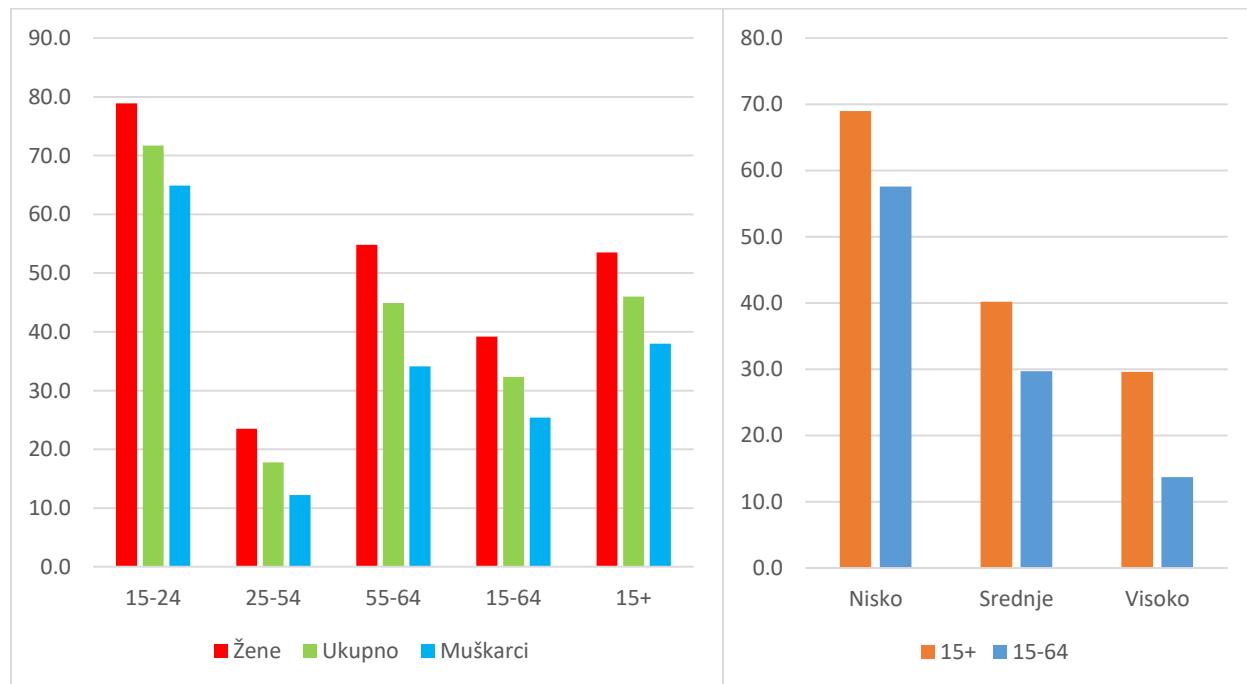
Važnu ulogu kod opredeljivanja o aktivnosti na tržištu rada nema samo očekivana zarada, već i neradni dohoci. Pojedinci koji su radno sposobni mogu racionalno odabrat da budu neaktivni zbog toga što (1) imaju visoke prihode od rentiranja nekretnina, (2) njihovo domaćinstvo karakteriše visok intenzitet rada, (3) obavljaju poslove unutar domaćinstava, (4) primaju izdašne dozname od članova porodice ili rodbine iz inostranstva, (5) ostvaruju pravo na neki vid socijalne ili druge pomoći koje bi prestalo njihovim zaposlenjem i sl. Naravno, postoje i demografske kategorije stanovništva koje se po prirodi svrstavaju u neaktivne. Radi se pre svega o penzionerima, učenicima i studentima.

Monitoring neaktivnosti kroz vreme i između zemalja umnogome je olakšala primena standardizovane kategorizacije Međunarodne organizacije rada koja se koristi i u Srbiji. Prema ovoj kategorizaciji zaposlene i nezaposlene osobe čine ponudu rada ili radnu snagu jedne zemlje, dok se svi ostali svrstavaju u neaktivno stanovništvo. Preciznije, neaktivnim se smatraju sva lica starija od 15 godina koja u posmatranoj sedmici nisu obavljala nijedan plaćeni posao, nisu aktivno tražila posao ili nisu bila u mogućnosti da počnu da rade u roku od dve sedmice nakon isteka posmatrane sedmice. Drugim rečima, neaktivne osobe se, barem u principu, smatraju osobama koje se nalaze van tržišta rada i na neki način predstavljaju zavisni deo populacije. Osnovni instrument pomoći kojeg se ukupno stanovništvo razvrstava u jedno od tri kategorije jeste Anketa o radnoj snazi. Pored apsolutnog broja neaktivnih, za sagledavanje neaktivnosti koristi se i stopa (ne)aktivnosti da bi se neutralisao uticaj promene veličine populacije. Vrednost stope (ne)aktivnosti dobija se stavljanjem u odnos (ne)aktivnog i ukupnog stanovništva.

Globalni trend smanjenja neaktivnosti stanovništva radnog uzrasta karakterističan je i za Srbiju u poslednjih dvadeset godina. Dugoročno posmatrano, navedeni obrazac posledica je kombinacije faktora kao što su ekonomski rast, rast stope zaposlenosti starijih osoba, ali i sve većeg uključivanja žena na tržiste rada u Srbiji. Smanjenje neaktivnosti na kratko je prekinula ekomska kriza iz 2008. godine, ali su prvi znaci oporavka na tržisu rada u 2011. godini bili vidljivi upravo putem smanjenja neaktivnosti, da bi poboljšanja u slučaju zaposlenosti i nezaposlenosti došla sa jednogodišnjom docnjom. Konstantan pad stope neaktivnosti stanovništva radnog uzrasta (15-64) bio je aktuelan sve do 2020. godine kada ga je, i ovaj put najverovatnije na kratko, prekinulo pogoršanje uslova privređivanja usled pandemije izazvane virusom Covid-19. Međutim, i pored pozitivnih pomaka u prošoj dekadi, stopa neaktivnosti stanovništva radnog uzrasta u Srbiji (32,3%) i dalje je znatno viša od proseka zemalja Evropske unije (27,1%). U relativno nepovoljnijem položaju nalaze se žene u Srbiji koje imaju za 7 procenatnih poena višu stopu neaktivnosti od žena u EU 27, dok je odgovarajući jaz kod muškaraca dvostruko manji.

Važno je istaći različiti obrazac kretanja stope neaktivnosti između stanovništva radnog uzrasta (15-64) i odraslog stanovništva (15+). Dok je stopa neaktivnosti stanovništva starosti 15-64 godine u konstantnom padu od 2011. godine, stopa neaktivnosti osoba starosti 15 i više godina sve vreme varira oko 46%. Dugoročna stagnacija posledica je delovanja dve suprotstavljene sile - sekularnog trenda starenja stanovništva sa jedne i kasnijeg penzionisanja sa druge strane. Izlazak kohorte „bejbibumera“ sa tržista rada izvršio je pritisak na stopu neaktivnosti odozdo, dok podizanje starosne granice za odlazak u penziju predstavlja kontratežu i pritisak odozgo koji za sada sprečava rast stope neaktivnosti odraslog stanovništva. Naredni grafikon sadrži podatke o stopama neaktivnosti za nešto detaljnije starosne kohorte, kao i za različite nivo obrazovanja.

Grfikon 1 - Stope neaktivnosti u 2020. godini prema starosti i polu (levi panel) i obrazovanju (desni panel)



Izvor: Obrada autora na osnovu ARS 2020., Evrostat

Opstanak na tržištu rada u eri tehnoloških promena i promena u strukturi tržišta rada zahteva konstantna prilagođavanja. Najniži stepen adaptabilnosti novonastalim okolnostima imaju upravo najmanje obrazovane osobe, što ih stavlja u poziciju da postanu obeshrabreni usled nemogućnosti pronalaženja posla. Posledično, privrženost tržištu rada u značajnoj meri određena je stečenim nivoom obrazovanja. U skladu sa globalnim trendom, negativna korelacija između obrazovnog nivoa i stope neaktivnosti prisutna je i u Srbiji. U odnosu na osobe koje imaju završenu višu školu i fakultet, stopa neaktivnosti onih sa srednjim obrazovanjem je dva puta veća, dok u slučaju osoba sa najviše završenom osnovnom školom to iznosi čak četiri puta. Značaj obrazovanja ogleda se i u trendu stope neaktivnosti koja je za stanovništvo radnog uzrasta najnižeg obrazovnog nivoa stagnirala od 2014. godine, dok je za preostala dva obrazovna nivoa ona opala za po 3,5 procentnih poena.

Sa druge strane, karakteristika monotonosti nije prisutna kada se posmatra stopa neaktivnosti prema starosnim uzrastima. Najneaktivniji su mlađi, zatim starija podgrupa stanovništva radnog uzrasta i tek onda stanovništvo u, za tržište rada, najboljim godinama života. Kuriozitet je i to da se žene u svim starosnim uzrastima nalaze u relativno lošijoj poziciji od muškaraca. Za muškarcima najviše zaostaju starije žene (55-64) što nije neočekivano, jer prema Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju žene odlaze ranije u penziju od muškaraca. Drugi po visini jaza za svojim vršnjacima beleže mlađe žene (15-24), ali je u njihovom slučaju objašnjenje sasvim drugačije - mlađe žene su u proseku obrazovanije od mlađih muškaraca, tako da se više njih nalazi u tranziciji od škole do posla, a manje je već okončalo tranziciju i stupilo na tržište rada. Takođe, relativno velika razlika u stopama neaktivnosti između žena i muškaraca prisutna je i u starosnoj kohorti između 25 i 34 godine. Ovu razliku prevashodno determinišu prirodni faktori, s obzirom na to da se radi o godinama u kojima je prevalencija zasnivanja porodice najveća.

Uzimajući vremensku dimenziju u obzir, primetne su različite trajektorije kretanja neaktivnosti starosnih kohorti. U odnosu na 2014. stopa neaktivnosti mlađih (15-24) se povećala, osoba iz „prajm ejdž“ uzrasta (25-54) neznatno smanjila, i to u većoj meri kod žena nego kod muškaraca, dok se stopa neaktivnosti starijih (55-64) drastično smanjila za nekih 13 procentnih poena. Promovisanje koncepta aktivnog starenja i pre svega institucionalne promene u okviru penzijskog sistema, od kojih je najvažnija produženje granice za penzionisanje kod žena, doprinele su padu neaktivnosti starijih. U prilog tome govori i različita dinamika stopa neaktivnosti prema polu, s obzirom na to da je kod starijih žena ona opala za 16 procentnih poena u odnosu na 10 procentnih poena što je zabeleženi pad kod starijih muškaraca.

2. Profil i glavni razlozi neaktivnosti

Neaktivno stanovništvo predstavlja izuzetno heterogenu grupaciju sastavljenu od podgrupa koje odlikuju različite demografske karakteristike. Stoga bi jednoznačno tretiranje neaktivnih bilo pogrešno sa stanovišta ekonomске politike. Unutar neaktivnih lica postoje lica koja je iz prirodnih razloga nemoguće aktivirati (npr. penzioneri), lica koja je veoma teško aktivirati (npr. lica koja ne žele da rade iz ličnih razloga) i lica koja je nešto lakše aktivirati (npr. neaktivni koji žele i mogu da rade). Ne samo u okviru neaktivnih lica, već i u okviru svih demografskih podgrupa neaktivnih postoji gradacija prema lakoći aktivacije. Zbog toga je veoma važno sagledati profil neaktivnih i razloge neaktivnosti da bi kreatori politika formulisali adekvatne mere koje će biti usmerene ka različitim podgrupama neaktivnih.

Podaci prikazani u Tabeli 1 predstavljaju profil neaktivnog odraslog stanovništva u Srbiji u 2020. i 2014. godini, kao poslednje uporedivoj nakon metodoloških promena Ankete o radnoj snazi. Patrijarhalni obrazac funkcionisanja porodice prema kojem se muškarac češće javlja kao nosilac domaćinstva i dalje je prisutan u Srbiji. Iako je odraslih žena tek nešto oko 200.000 više od odraslih muškaraca, za oko 550.000 više žena nego muškaraca ove starosne dobi nalazi se izvan tržišta rada. Jaz je bio i veći, ali je smanjenje usledilo u proteklim godinama. Zaostajanje žena primetno je i ukoliko se posmatraju relativni izrazi prema kojima je svaki treći odrasli muškarac u Srbiji ekonomski neaktivan, dok je to slučaj za svaku drugu odraslu ženu.

Skoro polovinu neaktivnih odraslih u 2020. godini čine osobe starosti 65 i više godine. Jasan znak rapidnog starenja stanovništva jeste i promena strukture neaktivnih u ovom relativno kratkom periodu. Pre šest godina najviše neaktivnih dolazilo je iz odrasle radne snage (25-64), ali su ih za ovo kratko vreme lica 65+ pretekla povećavši svoj udio u neaktivnim licima sa 40% na 47%. Najmanji procentualni pad zabeležen je kod mlađih što je posledica trenda rasta mlađih koji se radije odlučuju da posle srednjeg obrazovanja nastave školovanje, nego da se uključe na tržište rada.

Važno je razumeti da profil neaktivnih podrazumeva učešće određene grupe neaktivnih u ukupnom broju neaktivnih lica. Drugim rečima, na ovaj način se dobija odgovor na pitanje iz koje demografske grupe dolazi najviše neaktivnih osoba u zemlji. Za bolje razumevanje položaja određene grupe potrebno je uzeti u obzir i verovatnoću da njeni pripadnici budu neaktivni. Potonje se dobija stavljanjem u odnos neaktivnih lica određene grupe sa ukupnom populacijom te grupe i ono daje odgovor na pitanje iz koje grupe pojedinci imaju najveće šanse da budu neaktivni. Tako na primer iako je među neaktivnima dvostruko manje mlađih od populacije starosti 25-64, verovatnoća da se mlada osoba nalazi izvan tržišta rada četiri puta je veća nego u slučaju odrasle radne snage. Posmatrano kroz vreme, najveći pad stopa neaktivnosti dogodio se kod osoba starosti 25-64 godine, kod mlađih je ona neznatno povećana, dok je značajan porast ostvaren u kohorti 65+.

Detaljnijim uvidom u uže starosne uzraste unutar stanovništva radnog uzrasta može se uočiti da nijedna desetogodišnja kohorta (15-24, 25-34, 35-44, 45-54) nije smanjila neaktivnost u šestogodišnjem periodu za više od 70.000, kod osoba uzrasta 25-34 godine neaktivnost je čak blago povećana. Jedini izuzetak bila su lica starosti 55-64 godine kod kojih je neaktivnost smanjena za pozamašnih 210.000 ili oko 35.000 na godišnjem nivou. Prethodno još jednom potvrđuje da je ovaj trend posledica izlaska generacije „bejbibumera“ sa tržišta rada sa jedne i podizanja granice za odlazak u penziju kod žena sa druge strane.

U proteklih šest godina se promenila ukupna struktura neaktivnih prema nivou obrazovanja. Dominaciju niskoobrazovanih sada su preuzele osobe sa srednjim obrazovanjem koje čine 46% neaktivnih, što je rast od 3 procenatna poena. Svoje učešće povećale su i visokoobrazovane osobe, dok je smanjenje zabeleženo jedino kod osoba sa niskim nivoom obrazovanja. Prethodno sugerise da je došlo do poboljšanja kvaliteta populacije koja se nalazi izvan radne snage. S obzirom na razlike u stopama neaktivnosti prema obrazovnom nivou koje su prikazane na Grafikonu 1 ovo je ohrabrujući znak. Do ovakvog ishoda došlo je usled prirodne fluktuacije radno sposobnog stanovništva, gde u proseku bolje obrazovne ulazne kohorte mlađih zamenuju lošije obrazovane izlazne kohorte starijih.

Posmatrano u apsolutnom smislu, neaktivnost je prilično ujednačeno raspodeljena po regionima. Međutim, ono što je zanimljivo, najnižu stopu neaktivnosti nema najrazvijeniji region (Beogradski region) koji je u najvećem broju slučaja lider u pogledu ishoda na tržištu rada. Nešto bolja situacija u kontekstu (ne)aktivnosti karakteristična je za region Šumadije i Zapadne Srbije. Ipak, treba istaći da je kompozicija

radne snage (u smislu odnosa zaposlenih i nezaposlenih), ali i kvalitet zaposlenosti (u smislu odnosa zaposlenih za platu i ranjive zaposlenosti) u Beogradskom regionu i dalje dosta povoljniji nego u svim ostalim regionima.

Slično regionalnoj strukturi, znatno povoljniji položaj u pogledu neaktivnosti imaju osobe koje su locirane u ne-gradskim (ostalim ili prema ranijoj kategorizaciji ruralnim) oblastima. Ne samo da je broj neaktivnih u ovim naseljima manji, već je i stopa neaktivnosti za 4 procenata poena niža (44% ostala naspram 48% gradska). Dva faktora predodredila su ovakvu strukturu: (1) neplaćeni pomažući članovi domaćinstva koji su relativno zastupljeniji (i do deset puta više) unutar ne-gradskih tipova naselja, a koje statistika tržišta rada računa u zaposlene, kao i (2) individualni poljoprivrednici koji su gotovo bez izuzetka locirani u ne-gradskim naseljima.

Tabela 1 - Neaktivno odraslo stanovništvo (15+) u Srbiji prema različitim kategorijama

	2014	2020
Ukupno	2.931.600	2.712.900
Pol		
Muškarci	1.157.200	1.081.500
Žene	1.774.400	1.631.400
Uzrast		
15-24	575.500	505.700
25-64	1.194.900	929.300
65 i više godina	1.161.200	1.277.700
Obrazovanje		
Bez obrazovanja i niže obrazovanje	1.337.700	1.120.700
Srednje	1.272.000	1.244.100
Više i visoko	321.800	348.100
Region		
Beogradski region	688.900	641.000
Region Vojvodine	789.000	750.900
Region Šumadije i Zapadne Srbije	784.400	718.800
Region Južne i Istočne Srbije	669.300	602.200
Tip naselja		
Gradska	1.797.639	1.656.000
Ostala	1.144.341	1.056.900

Izvor: Obrada autora na osnovu ARS 2014. i 2020., RZS.

Veliki broj neaktivnih u Srbiji zapravo su izdržavana lica. Odnosno, žive u domaćinstvima gde glava porodice prima dohodak od rada ili penziju i na taj način se izdržavaju. Prema podacima iz 2014. godine navedeni izvor prihoda bio je najfrekventniji među neaktivnim licima sa učešćem od oko 45%. Situaciju su u međuvremenu promenile velike izlazne kohorte starijih sa tržišta rada, pa se tako u 2020. godini više od polovine neaktivnih izdržava od sopstvene penzije. Iako je učešće novčanih davanja iz oblasti socijalne zaštite kao izvor prihoda neznatno porastao, ono i dalje čini zanemarljiv procenat u ukupnoj strukturi. Prethodno ukazuje da novčanih davanja iz oblasti socijalne zaštite (odnosno njihova izdašnost) ne

predstavljaju relativno veliku prepreku aktivaciji stanovništva (Anić, 2019). Među ispitanicima koji su naveli ostale izvore pre svega dominiraju zarada sa povremenih poslova, mala poljoprivredna proizvodnja, pomoć ostalih rođaka i ušteđevina.

Neaktivni u Srbiji imaju prethodno iskustvo na tržištu rada, s obzirom na to da je više od 70% njih u nekom trenutku imalo zaposlenje. Međutim, kao što je gore prikazano, neaktivna odrasla populacija dominantno je sastavljena od penzionera, tako da ovako visoke brojke ne treba da čude. Adekvatniji pokazatelj pređašnjeg radnog iskustva bio bi odnos neaktivnih sa i bez radnog iskustva nakon oduzimanja penzionera za koje je uslov za penziju pređašnje radno iskustvo, a koja se mogu eventualno ponovo aktivirati na tržištu rada. U tom slučaju učešće neaktivnih sa radnim iskustvom pada na 37%, ali je struktura neaktivnih po ovom kriterijumu poboljšana u odnosu na situaciju pre šest godina kada je ovo učešće iznosilo 31%. Povećanje učešća neaktivnih koji su ranije imali kontakt sa tržištem rada može se oceniti pozitivno, jer povećava mogućnost za njihovu ponovnu aktivaciju u budućnosti.

Tabela 2 - Neaktivno odraslo stanovništvo (15+) u Srbiji prema izvorima prihoda, prethodnom radnom iskustvu i mogućnosti zaposlenja

	2014	2020
Ukupno	2.931.600	2.712.800
Izvor prihoda		
Zarada/Penzija od supružnika, roditelja ili drugih članova domaćinstva	1.348.500	1.028.800
Sopstvena penzija	1.318.100	1.446.700
Primanja po osnovu socijalne zaštite	86.800	97.100
Ostalo	178.200	140.300
Prethodno radno iskustvo		
Imali radno iskustvo	1.836.987	1.919.400
Bez radnog iskustva	1.104.993	793.500
Mogućnost zaposlenja		
Žele i mogu da rade	326.866	260.700
Žele ali ne mogu da rade	127.662	100.800
Ne žele da rade zbog ličnih razloga	1.949.057	1.807.800
Stariji od 75 godina	538.395	543.500

Izvor: Obrada autora na osnovu ARS 2014. i 2020., RZS.

Apsolutni broj neaktivnih, pa čak i stopa neaktivnosti prilično su grubi pokazatelji koji ne govore mnogo. Na osnovu njih nije moguće spoznati intenzitet bliskosti tržištu rada neaktivnih. Kada se govori o neaktivnim preovladavaju dve ključne predrasude. Prva je da se radi o osobama koje se nalaze van radne snage i da niko od njih nema bilo kakvu vrstu povezanosti sa tržištem rada. Međutim, ovo nije sasvim tačno. Mnogi od njih su uključeni u radne aktivnosti koje ih ne vezuju za radnu snagu, kao što su na primer neplaćena praksa, volontiranje ili proizvodnja netržišnih dobara unutar porodice. Druga je da niko od njih nema bilo kakav interes da se vrati na njega. Ova predrasuda se lako opovrgava činjenicom da nisu svi neaktivni jednaki među sobom. Oni se razlikuju prema stepenu privrženosti tržištu rada što podrazumeva da imaju i različiti aktivacioni potencijal. Prema podacima iz tabele, primećuje se da svakako jedan deo neaktivnih ne želi da radi, dok neki od njih žele i mogu, a neki pak žele ali nisu trenutno u mogućnosti da

počnu da rade. Slično tome, dobar deo neaktivnih u svakoj zemlji pripada potencijalnoj radnoj snazi koju je od svih ostalih kategorija relativno najlakše aktivirati. Potencijalnom radnom snagom i njenom strukturom detaljnije ćemo se baviti u 4. poglavlju izveštaja.

Lica starija od 75 godina teorijski mogu da budu na tržištu rada putem angažovanja van radnog odnosa, ali je učešće takvih lica u ukupnoj zaposlenosti na nivou statističke greške. Stoga bi bilo korisno izuzeti ih prilikom analize strukture neaktivnih prema mogućnosti zaposlenja. Među neaktivnima u Srbiji najviše je onih koji ne žele da rade iz ličnih razloga. Detaljan uvid u razloge zbog kojih ne žele da rade prikazan je u Tabeli 3 i njima ćemo se baviti u nastavku. Oni koji žele da rade čine oko 17% neaktivnog stanovništva starosti do 75 godina. Nešto više od 2,5 puta je onih koji mogu da rade od onih koji to ne mogu. U prvu grupu spadaju lica koja nisu zaposlena, ne tragaju aktivno za poslom, ali su spremni da prihvate posao pod odgovarajućim uslovima. Njihova privrženost tržištu rada izuzetno je velika i od nezaposlenih ih razlikuje samo to što ne prate oglase, ne javljaju se na konkurse za posao, ne šalju CV poslodavcima, ne odlaze na intervjuje i sl. Nešto manje privržena lica su ona koja ne mogu da počnu da rade u naredne dve sedmice. Kao razloge koji ih sprečavaju najčešće navode lične i porodične razloge, ali i školovanje ili obuku.

U odnosu na 2014. godinu, struktura neaktivnih po ovom kriterijumu u određenoj meri se pogoršala. Učešće onih koji su najbliže tržištu rada smanjilo se sa 14% na 12%, onih koji žele ali nisu spremni da rade opalo je sa 5,3% na 4,6%, dok je incidenca u neaktivnom stanovništvu do 75 godina porasla jedino u slučaju grupe koja je najdalje od tržišta rada - onih koji ne žele da rade iz ličnih razloga. Dominantan lični razlog zbog kojeg neaktivni u Srbiji ne žele da rade je penzija sa učešćem od oko 40%. Pošto su neaktivne osobe starije od 75 godine izdvojene kao posebna kategorija, najveći deo penzionera otpada na lica starosti između 60 i 74 godine. S tim u vezi, kao najvažniji razlozi neaktivnosti stanovništva radnog uzrasta navode se školovanje ili obuka, bolest ili nesposobnost i briga o deci ili o odraslim nesposobnim licima.

Tabela 3 - Neaktivno odraslo stanovništvo (15+) u Srbiji prema razlozima zbog kojih ne žele da rade u 2020. godini

Razlog neaktivnosti	Ukupno	Muškarci	Žene
Ne žele da rade zbog ličnih razloga	1.807.800	710.700	1.097.100
Očekuju da se vrate na bivši posao (privremeno otpušteni)	2.400	1.600	*
Bolest ili nesposobnost	329.800	145.900	183.900
Briga o deci ili o odraslima nesposobnim licima	74.600	2.100	72.500
Drugi lični ili porodični razlozi	101.400	15.600	85.800
Školovanje ili obuka	437.700	200.500	237.300
Penzija	727.900	305.900	422.000
Izgubili nadu u mogućnost nalaženja posla	58.300	14.000	44.200
Ostali razlozi	75.800	25.100	50.700
Neaktivna lica stara 75 i više godina	543.300	207.500	336.000

* Nedovoljan broj da bi podatak bio statistički pouzdan.

Izvor: Obrada autora na osnovu ARS 2020., RZS.

Učešće neaktivnih koji ne žele da rade zbog ličnih razloga u ukupnom broju neaktivnih nije zanemarljivo, s obzirom na to da učešće muškaraca i žena iznosi 66% i 67%, respektivno. Ipak, kada se sagledaju pojedinačni razlozi neaktivnosti moguće je izdvojiti različite obrasce po polovima. Bolja socijalna empatija, ali i veća produktivnost u proizvodnji porodičnih dobara uticala je na to da briga o deci ili o odraslim nesposobnim licima u Srbiji bude gotovo isključivo rezervisana za žene. Od ukupnog broja lica koja navode ovo kao razlog neaktivnosti, čak 97% čine žene. Slično tome, kod onih koji navode druge lične i porodične razloge, koji su uglavnom povezani sa funkcionisanjem domaćinstva, opet dominiraju žene, kojih je pet puta više od muškaraca. Obrazac koji možda nije toliko očekivan odnosi se na one koji su izgubili nadu u mogućnost pronalaženja posla. Na jednog obeshrabrenog muškarca, tri su obeshrabrene žene. Sa druge strane, najvažniji razlog prema kojem su muškarci u strukturi neaktivnih zastupljeniji od žena jeste bolest ili nesposobnost. Iako je u apsolutnom broju više žena koje navode ovo kao razlog, njihovo učešće u strukturi žena iznosi 17%, dok u slučaju muškaraca je ono na nivou od oko 21%.

3. Međunarodna poređenja

Za razliku od prethodnog dela, uporedni podaci po zemljama dostupni su za stanovništvo 15-74 (ukoliko nije drugačije naglašeno), te se u određenoj meri razlikuju od onih koji su predstavljeni u prethodnom delu. Samim tim, izopšten je veliki broj penzionera čime se dobija preciznija slika neaktivnih i ujedno se, u kontekstu potencijalne reaktivacije, Srbija locira u koordinatnom sistemu zemalja Zapadnog Balkana i proseka EU. Uporedni podaci o strukturi neaktivnosti dostupni su za tri od šest zemalja Zapadnog Balkana - Srbiju, Severnu Makedoniju i Crnu Goru, dok podaci za Bosnu i Hercegovinu, Albaniju i Kosovo^{*1} nisu dostupni, barem ne na ovako detaljnem nivou. Mogućnosti za komparaciju socijalno-ekonomskog statusa neaktivnih lica mnogo su raznovrsnije. Podaci o ovim pokazateljima dostupni su i za dve poslednjene navedene zemlje Zapadnog Balkana, pri čemu Bosna i Hercegovina ostaje jedina zemlja sa kojom poređenje nije moguće ni u jednom od navedenih slučaja. Naravno, pored regionalnog aspekta, u obe analize moguće je uključiti i prosek 27 zemalja Evropske unije i odrediti položaj Srbije u odnosu na njih.

3.1. Struktura neaktivnosti

Struktura neaktivnih u Srbiji ne odstupa značajnije ni po jednoj demografskoj karakteristici od proseka zemalja EU. Kod pojedinih kategorija postoje manja odstupanja, ali ona nisu toliko značajna da bi se moglo tvrditi da se radi o sasvim različitoj kompoziciji neaktivnih. Tako su u Srbiji, kao i na globalnom nivou, žene te koje čine većinu osoba van radne snage. Sa učešćem žena od 60% Srbija se nalazi oko proseka zemalja Zapadnog Balkana, koji je nešto viši od proseka zemalja EU (58%).

Stanovništvo radnog uzrasta (15-64) u Srbiji nije toliko zastupljeno među neaktivnima (66%), kao što je to slučaj na Zapadnom Balkanu (Crna Gora - 80%, Severna Makedonija 73%), ali je njegovo učešće za 2 procenata poena veće u odnosu na prosek EU. Uvidom u uže starosne kohorte stanovništva radnog uzrasta ispostavlja se da su mlađi u Srbiji nešto manje zastupljeni među neaktivnim stanovništvom u

¹ Prema Rezoluciji Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244/99.

odnosu na zemlje EU (1 procenatni poen) i dosta manje u odnosu na zemlje Zapadnog Balkana. Kada je u pitanju odrasla radna snaga (25-64) situacija u odnosu na zemlje Zapadnog Balkana ostaje ista kao i kod mlađih, ali je njihovo učešće u Srbiji ipak nešto veće nego u zemljama EU.

Tabela 4 - Međunarodno poređenje neaktivnog stanovništva (15-74) prema različitim kategorijama u 2020. godini

	EU 27	Crna Gora	Severna Makedonija	Srbija
Ukupno	120.835.400	203.200	680.300	2.168.500
Pol				
Muškarci	50.414.400	84.500	254.000	873.400
Žene	70.421.000	118.700	426.300	1.295.100
Uzrast				
15-24	28.873.400	59.100	169.900	505.300
15-74	120.835.400	203.200	680.300	2.168.600
25-64	48.219.100	104.000	324.600	929.100
65-74	43.742.900	40.100	185.800	734.200
Obrazovanje*				
Nisko	52.106.300	68.200	351.900	801.800
Srednje	50.385.300	115.300	273.200	1.101.900
Visoko	17.596.500	19.700	55.200	264.900

* U slučaju EU 27 postoji određeni broj ispitanika koji nije dao odgovor, te je zbir lica po obrazovnim nivoima niži od ukupnog broja.

Izvor: Obrada autora na osnovu ARS, Evростат.

Obrazovanje osoba koje se u Srbiji nalaze van radne snage relativno je povoljno u odnosu na zemlje sa kojima se upoređuje. Kada se uzmu u obzir osobe sa niskim nivoom obrazovanja, jedino je u Crnoj Gori njihovo učešće manje u ukupnom broju neaktivnih. U odnosu na prosek Evropske unije učešće niskoobrazovanih u Srbiji je niže, a srednjeobrazovanih je više, što se u oba slučaja može okarakterisati kao pozitivno. Situacija je nešto nepovoljnija ukoliko se uporedi učešće visokoobrazovanih osoba u Srbiji i EU. Naime, učešće visokoobrazovanih neaktivnih lica u Srbiji je za 3 procenatna poena niže od proseka EU. Ipak, učešće visokoobrazovanih u neaktivnoj populaciji još uvek je znatno iznad prostate Zapadnog Balkana.

U Srbiji su neaktivni nešto bliži tržištu rada nego u zemljama EU, ali nešto dalji u odnosu na prostate zemalja Zapadnog Balkana. Učešće onih koji žele da rade (obuhvata i one koji žele i mogu da rade i one koji žele ali ne mogu da rade) u neaktivnima od 15 do 74 godine starosti u EU iznosi oko 13%, dok odgovarajuće učešće u Srbiji iznosi 16%. Želja neaktivnih da rade podjednakog je intenziteta i kod muškaraca i kod žena unutar EU, dok u svim posmatranim zemljama Zapadnog Balkana, uključujući i Srbiju, muškarci su ti koji u većoj meri imaju želju da rade.

O nepovoljnoj starosnoj strukturi stanovništva Srbije govore i podaci iz Tabele 5. Najčešći razlog zbog kojeg neaktivni u Srbiji ne žele da rade je penzija. Ovaj razlog dominira i u drugim zemljama, ali je njegovo učešće znatno niže u zemljama EU, a posebno na Zapadnom Balkanu. Zabrinjavajuće deluje i činjenica da je u Srbiji mnogo više neaktivnih zbog bolesti ili invaliditeta u odnosu na prostate EU i pogotovo na susedne

zemlje iz regionala. Potrebno je izvršiti detaljniju analizu o kojim bolestima i kakovom stepenu invaliditeta se radi kod ovih lica i na osnovu toga proceniti kolika je njihova sposobnost za rad. Rezultati takve studije pokazali bi u kojoj meri je neophodno radno mesto prilagoditi ovim osobama, ali i u kojoj meri je njihova aktivacija uopšte i moguća. Druga nepovoljna karakteristika neaktivnih u Srbiji jeste relativno veće učešće onih koji su izgubili nadu u mogućnost pronalaženja posla u odnosu na EU. Ipak, obeshrabreni radnici su dosta manje zastupljeni u Srbiji nego na Zapadnom Balkanu. Polna struktura obeshrabrenih prilično je uravnotežena u EU, dok je u Srbiji učešće obeshrabrenih žena znatno više od učešća obeshrabrenih muškaraca. Sasvim suprotan obrazac aktuelan je u ostalim zemljama Zapadnog Balkana.

Ono što je ranijih godina isticano kao slabost, sada je pretvoreno u prednost. Naime, Srbija je početkom prošle decenije imala znatno niže učešće neaktivnih koji kao lični razlog neaktivnosti navode školovanje ili obuku i od zemalja u okruženju i od proseka EU. Srbija i u 2020. godini zaostaje po ovom kriterijumu za zemljama iz okruženja, ali je za oko 3 procenata poena pretekla prosek zemalja EU.

Tabela 5 - Međunarodno poređenje neaktivnog stanovništva (15-74) prema mogućnosti zaposlenja i razlozima zbog kojih ne žele da rade u 2020. godini

	EU 27*	Crna Gora	Severna Makedonija	Srbija
Ukupno	118.835.800	203.000	675.900	2.157.200
Žele da rade	14.954.700	54.600	99.200	350.100
Ne žele da rade	101.813.900	148.400	576.700	1.807.100
Ne žele da rade zbog ličnih razloga	Struktura neaktivnih 15-74 u %			
Očekuju da se vrate na bivši posao (privremeno otpušteni)	0,5	0,9	0,6	0,5
Drugi lični ili porodični razlozi	5,4	18,1	22,9	6,5
Briga o deci ili o odraslima nesposobnim licima	4,5	1,1	4,6	5,3
Školovanje ili obuka	19,4	27,8	22,9	22,2
Bolest ili nesposobnost	9	4,4	4,5	16,4
Izgubili nadu u mogućnost nalaženja posla	2,9	7,4	7,6	4,7
Penzija	31,8	28	30,6	35,1
Ostali razlozi	9,5	12,2	5,6	8,7

* U slučaju EU 27 postoji određeni broj ispitanika koji nije dao odgovor, te je zbirno učešće manje od 100.

Izvor: Obrada autora na osnovu ARS 2020., Evrostat.

Pored strukture neaktivnih koja otkriva potencijal za aktivaciju na tržištu rada ovih lica, važno je sagledati i njihovu skorašnju istoriju na tržištu rada. Ovo je moguće uraditi pomoću tranzisionih matrica koje ukazuju na promenu statusa na tržištu rada neke osobe u odnosu na prethodnu godinu. Od interesa je da se sagleda kakve su tranzicije neaktivnih u posmatranim zemljama. Operativno, prema definicijama MOR-a, neaktivni mogu ostati u istom statusu i nakon godinu dana, mogu postati nezaposleni ili se mogu zaposliti. Što je tranzicija iz neaktivnosti u, pre svega, zaposlenost niža, to su strukturne i institucionalne barijere na tržištu rada izraženije.

U Tabeli 6 prikazane su verovatnoće prelaska iz neaktivnosti u neki drugi status, kao i verovatnoće zadržavanja istog statusa. Navedeni podaci odnose se na status osoba u 2020. godini koje je statistika tržišta rada u 2019. godini registrovala kao neaktivne. U slučaju Crne Gore podaci za 2020. godinu nisu dostupni, pa se prikazane verovatnoće odnose na godinu ranije - promena statusa neaktivnih lica iz 2018. u 2019. godini.

Tabela 6 - Međunarodno poređenje tranzicionih matrica za neaktivno stanovništvo u 2020. godini, u %

	Zaposlenost	Nezaposlenost	Neaktivnost
EU 27	7,0	3,4	89,6
Crna Gora*	7,9	5,8	86,3
Severna Makedonija	6,3	2,7	91,0
Srbija	8,3	3,9	87,8

*2019. godina

Izvor: Obrada autora na osnovu ARS 2020., Evrostat.

Iz priloženih podataka može se zaključiti da je, kada su u pitanju neaktivni, dinamika tržišta rada u Srbiji povoljnija u odnosu na zemlje iz okruženja, ali što je još važnije i u odnosu na prosek EU. Prethodno se očitava iz najvažnije tranzicije - tranzicije iz neaktivnosti u zaposlenost - koja je u Srbiji i tokom pandemije bila najveća. Sličan rezultat dobija se i ukoliko se posmatra pokazatelj perzistentne neaktivnosti - procenat onih koji je ostao neaktivan barem godinu dana. Takođe, najmanje dugoročno neaktivnih je u Srbiji. Iako Crna Gora ima nešto niži procenat perzistentno neaktivnih, podaci nisu sasvim uporedivi, jer se odnose na period kada nije bilo zastoja na tržištu rada usled pandemijske krize.

Da pandemija može da igra veliku ulogu u strukturi tranzicija govore i prošlogodišnje tranzicione matrice za Srbiju. U pre-Covid godini dinamika tržišta rada u Srbiji bila je nešto intenzivnija. Naime, 9% neaktivnih lica iz 2018. godine pronašlo je zaposlenje u 2019. godini, dok je procenat neaktivnih koji su se preselili u nezaposlenost ostao isti kao i u 2020. godini.

3.2. Socio-ekonomski položaj neaktivnih

Premda je u raspodeli nacionalnog dohotka ukupan udeo dohotka od kapitala uglavnom viši od ukupnog udela dohotka od rada, dohodak od rada predstavlja osnovni izvor prihoda za najveći deo stanovništva. Drugim rečima, intuitivno je jasno da je najveći deo kapitalnog fonda skoncentrisan kod malobrojnih pojedinaca, dok se više od 90% stanovništva izdržava zahvaljujući dohotku od rada (trenutnim ili minulim). Upravo iz tog razloga odsustvovanje sa tržišta rada može imati ozbiljne posledice na zadovoljavanje egzistencijalnih potreba većinskog dela stanovništva. Zbog toga je veoma važno neaktivne osobe približiti tržištu rada i obezbediti im mogućnost na ovu vrstu dohotka.

Ovome u prilog govore i podaci o stopi apsolutnog siromaštva u Srbiji koja je upravo najveća kod ostalih neaktivnih, odnosno neaktivnih kada se izuzmu penzioneri. Procenat apsolutno siromašnih predstavlja udeo stanovništva koji se nalazi ispod linije apsolutnog siromaštva, a koja obuhvata neophodne troškove hrane i ostale neophodne izdatke prilagođene za stopu inflacije. Linija apsolutnog siromaštva računa se na osnovu Ankete o potrošnji domaćinstava i za potrošačke jedinice koristi standardnu OECD skalu

ekvivalentije koja se koristi i za druge pokazatelje nejednakosti poput Gini koeficijenta, Tejlovog indeksa i dr.²

Kao što je već rečeno, rezidualni neaktivni imaju više nego tri puta veću verovatnoću da se nađu ispod linije siromaštva u odnosu na prosečnog stanovnika Srbije u 2020. godini. Da zaposlenost predstavlja najadekvatniji štit od siromaštva vidi se na osnovu stope siromaštva lica sa ovim statusom, a koja je više od sedam puta manja od stope siromaštva neaktivnih lica. Posmatrano kroz vreme, relativni položaj ostalih neaktivnih u 2018. godini najnepovoljniji je u odnosu na sve tri referentne godine. Iako je stopa siromaštva od 23,6% u 2018. niža od one iz 2006. godine, do intenzivnijeg pada stope siromaštva došlo je i u slučaju ukupnog stanovništva i u slučaju zaposlenih. Treba pomenuti i to da neaktivni ipak ne čine dominantnu grupu kada je u pitanju ukupan broj siromašnih. Svega 7% svih siromašnih dolazi iz kategorije ostalih neaktivnih, što je najmanje od svih pet posmatranih statusa na tržištu rada.

Tabela 7 - Apsolutno siromaštvo prema statusu na tržištu rada u Srbiji

	2006	2014	2018
Linija apsolutnog siromaštva u RSD	6.221	11.340	12.286
Procenat apsolutno siromašnih	8,8	7,6	7,1
Siromaštvo prema statusu na tržištu rada nosioca domaćinstva (u %)			
Samozaposleni	10,2	9,7	6,6
Zaposleni	5,2	3,2	3,1
Nezaposleni	14,7	21,8	20,6
Penzioneri	8,8	6,3	7,4
Ostali neaktivni	28,2	16,6	23,6

Izvor: SIPRU kalkulacije na osnovu APD 2006., 2014., 2018., RZS.

Zbog načina na koji se obračunava linija siromaštva, podaci o stopi apsolutnog siromaštva nisu sasvim uporedivi između zemalja. Da bismo sagledali socijalno-ekonomski položaj neaktivnih u odnosu na zemlje iz regiona i zemlje EU, potrebno je da pređemo na relativni koncept siromaštva. Prema ovom konceptu lica su siromašna ukoliko je njihov raspoloživi ekvivalentni prihod niži od 60% medijane nacionalnog ekvivalentnog prihoda.

Izvor podataka o prihodima domaćinstava i njihovih pojedinačnih članova predstavlja Anketa o prihodima i uslovima života (SILC) i sprovodi se u svim zemljama EU, kao i u zemljama kandidatima. Navedena anketa takođe pruža informacije o dominantnom statusu lica na tržištu rada, pri čemu se pod dominantnim statusom misli na onaj status u kojem je lice starije od 18 godina provelo najmanje sedam meseci tokom referentnih godinu dana. Upravo ova klasifikacija omogućuje nam da sagledamo u kakvom se položaju nalaze ona lica koja su tokom godine većinsko bila neaktivna.

Tri međunarodno najkorišćenija pokazatelja su rizik od siromaštva, materijalna deprivacija i rizik od siromaštva ili socijalne isključenosti (AROPE). Stopa rizika od siromaštva predstavlja procenat lica čiji je ekvivalentni raspoloživi prihod manji od relativne linije siromaštva (odnosno niži od 60% medijane dohotka u jednom društvu). Važno je naglasiti da ova stopa ne pokazuje koliko lica je stvarno siromašno, već procenat lica koji imaju ekvivalentni raspoloživi prihod niži od praga rizika od siromaštva, koji je u Srbiji

² Više o skali ekvivalentije koja se upotrebljava i pri računanju per capita potrošnje u Anketi o potrošnji domaćinstava možete naći na <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20205662.pdf>, na strani 12.

2019. godine iznosio 19.381 za jednočlano, odnosno 40.700 dinara za supružnike sa dvoje dece mlađe od 14 godina (RZS, 2019).

Stopa materijalne deprivacije je pokazatelj finansijske nemogućnosti domaćinstva da priušti najmanje tri od devet stavki koji se tiču materijalnih uslova koji utiču na kvalitet života domaćinstva (poput grejanja, telefona, televizora, automobila i sl.). Ukoliko domaćinstvo nije u stanju da priušti četiri i više stavki, smatra se da je izuzetno materijalno uskraćeno. Upravo poslednji pokazatelj koristi se sa još dva pokazatelja kako bi se izračunala stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti. Tačnije, stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti pokazuje procenat lica koji su u riziku od siromaštva, ili su izrazito materijalno uskraćeni, ili žive u domaćinstvima veoma niskog intenziteta rada. Pri čemu se pod niskim intenzitetom rada podrazumeva odnos stvarnih meseci rada i potencijalno raspoloživih meseci rada koji je niži od 20%. Takođe, izbegava se duplo brojanje, odnosno svako domaćinstvo može biti klasifikovano kao domaćinstvo u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti samo po jednom od tri kriterijuma (Eurostat, 2018).

Poslednje raspoloživi podaci o socijalno-ekonomskom statusu dostupni su za 2019. godinu zbog dizajna SILC ankete. Rezultati ove ankete koja je sprovedena u 2020. godini sadrže pitanja koja se odnose na prethodnih 12 meseci, tako da nije moguće sagledati uticaj pandemijske krize na položaj neaktivnih i ostalih kategorija stanovništva. U Tabeli 8 predstavljena su tri opisana pokazatelja socijalno-ekonomskog statusa za odabrane zemlje i različite dominantne statuse na tržištu rada.

Tabela 8 - Osnovni pokazatelji siromaštva i socijalne isključenosti za stanovništvo starije od 18 godina u 2019. godini (2018. za Kosovo*)

		EU 27	Crna Gora	Severna Makedonija	Albanija	Srbija	Kosovo*
Stopa rizika od siromaštva	Ukupno	16	21,2	20	21,2	22	27
	Zaposleni	9	9	8,5	14,6	9,2	7,2
	Nezaposleni	49,1	45,5	41,7	39,2	47,5	40,6
	Penzioneri	15	11,4	7,7	14	17,2	24,5
	Ostali neaktivni	29,6	35,9	32,9	28,7	33,5	29,1
Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti	Ukupno	20,6	27,6	38,9	45,2	31	56,2
	Zaposleni	11	10,5	25,1	33,8	14,4	34,2
	Nezaposleni	65,3	58,4	63,9	67,4	63,1	73,2
	Penzioneri	18,2	19,5	25,5	43,4	26,4	47,4
	Ostali neaktivni	41,1	45,6	54,3	54,2	43,3	59,3
Materijalne deprivacija	Zaposleni	7,7	20,9	26,6	50,3	12,7	32,4
	Nezaposleni	39,7	50,3	59,9	75,8	42,4	62,9
	Penzioneri	12	36,4	33,1	70,5	26,9	n.d.
	Ostali neaktivni	18,8	41,9	46,7	65,6	27,4	n.d.

* Prema Rezoluciji Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244/99

Izvor: Obrada autora na osnovu EU-SILC 2019., Evrostat

Za razliku od apsolutnog siromaštva u Srbiji gde su ostali neaktivni u najlošijem položaju, posmatrajući pokazatelje relativnog siromaštva ispred neaktivnih ističu se nezaposleni. Međutim, to je posledica kompozicije indikatora koji, u slučaju AROPE, u velikoj meri uzima u obzir intenzitet rada radno sposobnih članova domaćinstva. S tim u vezi, kohortu ostalih neaktivnih u većoj meri od kohorte nezaposlenih sačinjavaju osobe koje ne spadaju u radno sposobne i samim tim ne ulaze u obračun intenziteta rada. U slučaju materijalne deprivacije i stope rizika od siromaštva potencijalno objašnjenje nižih vrednosti kod ostalih neaktivnih u odnosu na nezaposlene je to što neaktivna lica u većoj meri žive u domaćinstvima gde su nosioci zaposleni i izdržavaju ih, dok bi njihova eventualna zarada bila samo dopunska. Nezaposlene je u većoj meri od neaktivnih egzistencija naterala da tragaju za poslom, te je verovatnije da su raspoloživi prihodi iz domaćinstava iz kojih dolaze nešto niži u odnosu na domaćinstva neaktivnih. Navedeni trend odgovara situaciji u zemljama EU i posmatranim zemljama Zapadnog Balkana.

Međunarodna pozicija Srbije prema socijalno-ekonomskim pokazateljima za kategoriju ostalih neaktivnih relativno je povoljna. Izuzev stope rizika od siromaštva gde Albanija, Kosovo* i Severna Makedonija bolje stoje od Srbije, obrazac je jednoznačan - ostali neaktivni u Srbiji imaju lošije pokazatelje nego njihove kolege u EU, ali bolje pokazatelje u odnosu na relevantnu kategoriju u svim zemljama Zapadnog Balkana. Sumarno posmatrano, Srbija je za kategoriju ostalih neaktivnih u većoj meri bliža proseku EU, nego proseku zemalja Zapadnog Balkana, posebno u pogledu materijalne deprivacije i AROPE. Upravo kod ova dva pokazatelja Srbija je uspela da zabeleži značajno smanjenje u odnosu na 2014. godinu. Materijalna deprivacija i AROPE su za kategoriju ostalih neaktivnih smanjeni za 22 i 9 procentnih poena, respektivno. Stopa rizika od siromaštva ostalih neaktivnih prema kojoj Srbija ima najnepovoljniji međunarodni položaj jedina je koja je porasla sa 33,1% u 2014. na 33,5% u 2019. godini.

4. Potencijalna radna snaga

Pored zaposlenih i nezaposlenih koji predstavljaju važan resurs svake zemlje, postoji i deo populacije neaktivnih koji su veoma blizu tržišta rada zbog čega se i na njih gleda kao na bitan potencijal zemlje. Poput rezervnog sastava u vojnoj terminologiji i ovaj deo neaktivnih je relativno spreman da se priključi tržištu rada ukoliko se steknu odgovarajući uslovi. Međutim, kao što ni svi neaktivni nisu među sobom jednaki, tako se i potencijalna radna snaga razlikuje unutar sebe. Prema definiciji Međunarodne organizacije rada potencijalnu radnu snagu čine dve različite grupe:

1. Lica koja aktivno traže posao, ali nisu u mogućnosti da u roku od dve sedmice počnu da rade
2. Lica koja su u mogućnosti da odmah počnu da rade, ali koja ne traže aktivno posao

Prvi se često nazivaju potencijalno neraspoloživi tražioci zaposlenja, a potonji potencijalno raspoloživi tražioci zaposlenja. Razlike takođe postoje i unutar druge grupe iz koje se posebno izdvajaju obeshrabrena lica. Ovaj kontingent čine lica koja ne traže posao zato što su uverena da ga nije moguće pronaći, iako su raspoloživi da odmah počnu da rade ukoliko bi im posao bio ponuđen.

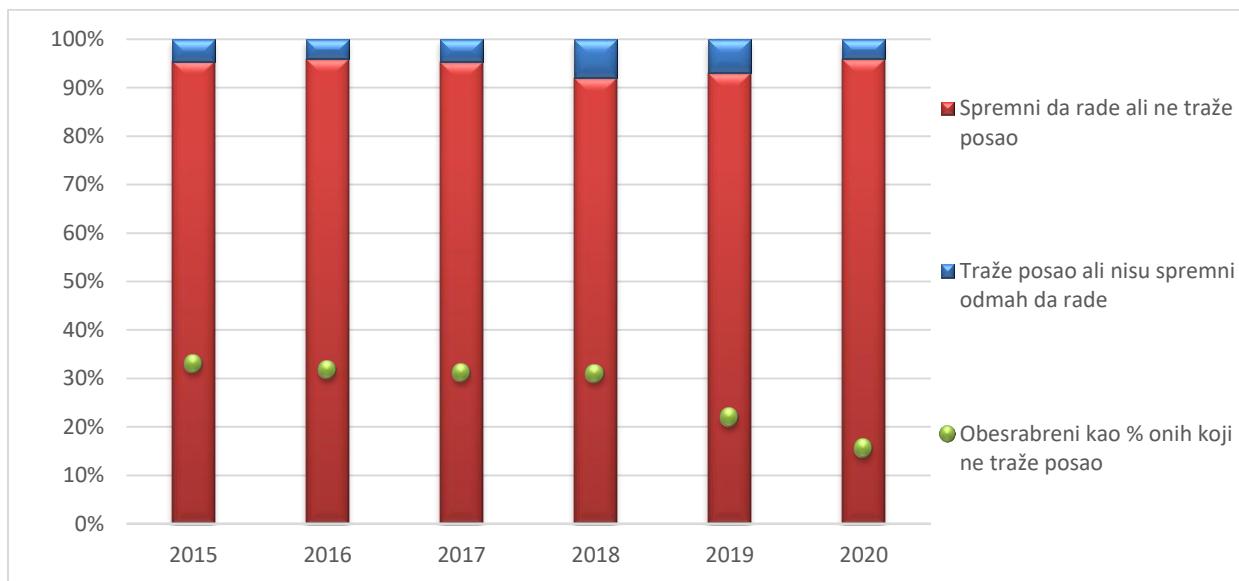
Bez obzira što potencijalnu radnu snagu čine na prvi pogled dve prilično slične grupe, njihova veličina nije ni izbliza slična u najvećem broju razvijenih zemalja i zemalja u razvoju. Upravo zastupljenost ovih grupa predstavlja najvažniji signal kreatorima politika kakve mere treba da usvoje kako bi se na najefikasniji

način povećala aktivnost na tržištu rada. Ukoliko u potencijalnoj radnoj snazi dominiraju lica koja traže posao ali nisu spremna da rade, trebalo bi poraditi na eliminisanju prepreka koje ova lica sprečavaju da prihvate posao. Prethodno je moguće sagledavanjem najdominantnijih razloga nespremnosti za rad. Na primer, ukoliko je to briga o maloj deci, omogućiti upis u vrtiće i deci neaktivnih roditelja; ukoliko je u pitanju briga o stariм licima onda ići na povećanje kapaciteta domova za stara lica ili razvijanje programa različitih usluga socijalne zaštite poput Pomoći u kući. U slučaju da preovladavaju lica koja su spremna da rade ali ne traže posao obično podrazumeva da sa jedne strane u privredi ne postoji dovoljno poslova, ili preciznije, dovoljno adekvatnih poslova, ali i da sa druge strane postoji problem obeshrabrenosti neaktivnih lica. Politika tržišta rada tada bi trebalo da bude okrenuta ka eliminisanju poteškoća u traženju posla, javna služba za zapošljavanje bi trebalo intenzivnije da radi na uparivanju poslodavaca sa neaktivnima, a ne samo sa nezaposlenima, ali i ujedno da programima kreiranja radnih mesta generiše rast tražnje za radom.

Dezagregiranjem potencijalne radne snage u Srbiji dobijamo odgovor na pitanje da li se poteškoće neaktivnih vezuju prvenstveno za traženje posla, spremnost za rad ili možda za oba od njih. Bez obzira na vremenski period očigledna je dominacija lica koja su spremna da rade ali ne traže posao u odnosu na lica koja traže posao ali nisu spremna da rade u naredne dve sedmice. Struktura potencijalne radne snage bila je prilično konstantna tokom vremena pri odnosu dveju grupa od 95:5. Učešće prve grupe na kratko je smanjeno 2018, ali se rastom u poslednje dve godine opet vratio na približno isti nivo. U skladu sa tim, problem neaktivnosti u Srbiji uglavnom se zasniva na preprekama koje se odnose na poteškoće u vezi sa traganjem za poslom.

Treba istaći povoljan trend u vidu smanjenja učešća obeshrabrenih radnika u ukupnom broju onih koji su spremni da rade ali ne traže posao. Dok je u 2015. godini svaki treći radnik iz navedene subkategorije potencijalne radne snage bio obeshraben, u 2020. godini je to slučaj sa tek svakim sedmim radnikom. Iako je trend rasta učešća lica koja su spremna da rade ali ne traže posao započeo još nakon 2018, za njegovo očuvanje i dostizanje rekordno visokih vrednosti zaslužna je i pandemija izazvana virusom Covid-19. Suprotno tome, 2018. godine započeo je trend smanjenja učešća obeshrabrenih radnika u ukupnom broju lica koja ne traže posao. Usled zdravstvene krize navedeno učešće takođe beleži rekordno niske vrednosti u 2020. godini. Najpre šok ponude tokom nacionalnog karantina, a onda i šok tražnje nakon otvaranja i primene mera socijalnog distanciranja uticao je na to da poraste broj onih koji su spremni da rade ali ne traže posao jer su svesni da se u novonastalim okolnostima preduzeća trude da smanje broj zaposlenih, bez želje da zaposle nove radnike. Slično je i po pitanju neaktivnih koji su obeshrabreni. Njihovo učešće se smanjilo zbog toga što nepostojanje posla ne smatraju dugoročnim sistemskim problemom, već trenutnim stanjem koje je izazvao eksterni šok.

Grafikon 2 - Struktura potencijalne radne snage u Srbiji (15-74), 2015-2020



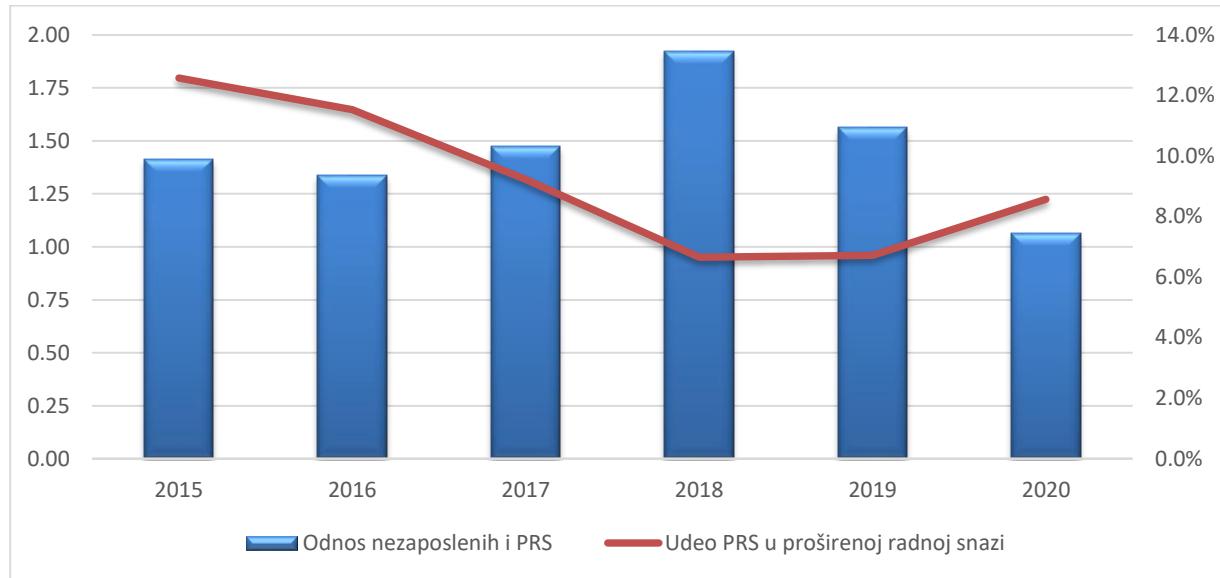
Izvor: Obrada autora na osnovu ARS 2015-2020., RZS.

Sasvim je očigledno da se razlika između nezaposlenih i potencijalne snage u najvećoj meri zasniva na aktivnom traganju za poslom. Međutim, nije uvek sasvim jednostavno ostati nezaposlen. Traganje za poslom iziskuje finansijske troškove, ali i oportunitetne troškove u vidu izgubljenog vremena. U skladu sa tim, ukoliko nezaposleni postaju obeshrabreni zbog činjenice što ne mogu da pronađu posao u dužem vremenskom periodu ili se pak suočavaju sa preprekama koje utiču na njihovu raspoloživost da odmah prihvate posao, sasvim je moguće da prestanu sa traženjem posla i tako pređu u neaktivnost. Da bismo sagledali u kojoj meri su u Srbiji prisutni problemi u vezi sa traganjem za poslom i raspoloživošću za rad, potrebno je da stavimo u odnos broj nezaposlenih i potencijalnu radnu snagu. Načelno, što je vrednost racia viša, poteškoće prilikom traganja za poslom, obeshrabrenost i nedovoljna raspoloživost neaktivnih predstavljaju manji problem.

Globalno posmatrano, u najvećem broju zemalja racio nezaposlenih i potencijalne radne snage veći je od jedan, što suštinski znači da je broj onih koji aktivno traže posao na tržištu rada veći od potencijalne radne snage. U Srbiji se vrednost racia kretala između 1,4 i 1,9, što je nešto ispod proseka evropskih zemalja, ali i daleko ispod proseka Sjedinjenih Američkih Država. U kovid godini vrednost racia opala je na svega 1,1, čime su se nezaposleni gotovo izjednačili sa potencijalnom radnom snagom. Relativno niska vrednost racia ukazuje na potencijalne probleme u vezi sa traganjem za poslom u Srbiji i predstavlja potvrdu pređašnjih nalaza na osnovu analize strukture potencijalne radne snage.

Na desnoj osi Grafikona 3 prikazan je i odnos potencijalne radne snage i proširene radne snage (15-74) tokom vremena. Od 2015. do 2019. godine učešće potencijalne radne snage se gotovo prepolovilo, sa 13% na 7%. Kao i u slučaju ostalih ekonomskih kriza koje su izazivale zastoj na tržištu rada i pandemijska kriza doprinela je da udeo potencijalne radne snage u proširenoj radnoj snazi poraste. Pogoršanje uslova privređivanja nateralo je veći broj radnika (zaposlenih i nezaposlenih) da pređu u neaktivnost, ali da se pritom ne udalje potpuno od tržišta rada, odnosno da ipak ostanu deo potencijalne radne snage.

Grafikon 3 - Odnos broja nezaposlenih i potencijalne radne snage (leva osa) i udeo potencijalne radne snage u proširenoj radnoj snazi (desna osa) u Srbiji, 2015-2020 (15-74)



Izvor: Obrada autora na osnovu ARS, RZS.

Pored potencijalne radne snage, potrebno je razmotriti još jedan važan aspekt tržišta rada kada se razmišlja o njegovom potencijalu. U pitanju je zastoj na tržištu rad (*labour market slack*), koji je na značaju dobio upravo u godini pandemiske krize. Zastoj na tržištu rada verovatno na najsveobuhvatniji način meri neiskorišćeni raspoloživi radni potencijal neke zemlje. Operativno, zastoj na tržištu rada predstavlja zbir nezaposlenih, zaposlenih koji rade kraće od punog radnog vremena a želeli bi da rade više i potencijalne radne snage. Da bi bio uporediv po zemljama i kroz vreme, navedeni zbir stavlja se u odnos sa proširenom radnom snagom koja obuhvata sve zaposlene, nezaposlene i potencijalnu radnu snagu starosti 15-74 godine.

Tabela 9 - Pokazatelji neiskorišćenosti proširene radne snage (15-74), u hiljadama

Nezaposleni		2015	2016	2017	2018	2019	2020
EU 27	20.991	19.166	17.170	15.366	14.227	14.881	
Crna Gora	47	48	44	42	43	48	
Severna Makedonija	249	225	214	199	166	156	
Srbija	551	489	435	412	336	287	
Part-time zaposleni koji žele da rade više	EU 27	8.298	7.861	7.449	6.822	6.405	6.392
	Crna Gora	6	3	3	3	3	2
	Severna Makedonija	15	15	15	12	15	16
	Srbija	161	176	162	147	141	121
Traže posao ali nisu spremni	EU 27	1.609	1.666	1.691	1.664	1.636	1.771
	Crna Gora	:	:	:	:	:	:

	Severna Makedonija	4	3	3	3	3	3
	Srbija	18	15	14	17	15	11
Spremni da rade ali ne traže posao	EU 27	8.812	8.410	7.779	7.307	6.857	8.652
	Crna Gora	30	28	28	33	34	43
	Severna Makedonija	3	6	45	49	58	70
	Srbija	372	351	281	197	200	259

Izvor: Obrada autora na osnovu ARS 2015-2020., Evrostat.

Neiskorišćenost punih radnih potencijala u Srbiji veća je u odnosu na prosek EU, ali je i manja od posmatranih zemalja Zapadnog Balkana. Vrednost zastoja na tržištu rada u 2020. godini u Srbiji iznosi 19,8%, u Evropskoj uniji 14,3%, dok u Severnoj Makedoniji i Crnoj Gori iznosi 23,9% i 30,1%, respektivno. Intenzitet zastoja na tržištu rada se u svim posmatranim zemljama smanjivao sve do 2020. godine, kada je usled pandemijske krize naglo porastao. Jedina koja odstupa od ovih vrednosti među zemljama bila je Srbija u kojoj je u odnosu na 2019. godinu došlo do smanjenja za 0,5 procenatnih poena. Prethodno znači da je nezadovoljena potreba za zaposlenjem čak i manja nego u prethodnoj godini. Do ovakvih divergentnih kretanja među zemljama došlo je usled različitog obrasca prilagođavanja novonastaloj krizi - dok su u ostalim zemljama radnici koji su ostajali bez posla uglavnom prelazili u nezaposlenost, u Srbiji su takvi u većoj meri prelazili u neaktivnost. Ovaj obrazac potvrđuju i podaci o kvartalnim kretanjima zastoja na tržištu rada u Srbiji. Ono je najpre poraslo tokom drugog kvartala i trajanja „lokdauna“, da bi se sa otvaranjem i ublažavanjem mera njegova vrednost smanjila u trećem i četvrtom kvartalu.

5. Politika tržišta rada i mere usmerene ka neaktivnim

Kao jedno od najpotentnijih sredstva za povećanje zaposlenosti i poboljšanje njenog kvaliteta koje стоји na raspolaganju zemljama svakako je politika tržišta rada. U svojoj osnovi ona se bazira na dve različite komponente - aktivnu i pasivnu politiku tržišta rada. Zadatak aktivne politike tržišta rada je da implementiranim merama i programima omogući zaposlenje licima koja ga nemaju ili bolji posao licima koja nisu zadovoljna postojećim. Sa druge strane, u fokusu pasivne politike su osobe koje su ostale bez posla. Pasivnom politikom nastoji se da se očuva životni standard stanovništva nakon nagle obustave dohotka od rada.

Aktivna politika tržišta rada

Nacionalna služba za zapošljavanje sprovodi aktivnu politiku tržišta rada u Srbiji koja se zasniva na dva osnovna stuba - pružanju usluga aktivne politike tržišta rada i implementaciji mera aktivne politike tržišta rada. Usluge predstavljaju brokersku ulogu NSZ koja podrazumeva posredništvo između poslodavaca i lica sa evidencije koja traže zaposlenje kako bi se bolje uparila ponuda i tražnja za radom. U okviru paketa usluga NSZ preduzima različite korake kao što su individualni razgovori sa korisnicima, kreiranje individualnog plana zapošljavanja, pružanje relevantnih informacija u okviru Centara za informisanje i profesionalno savetovanje (CIPS) i sl. Suprotno tome, mere koje realizuje NSZ odnose se na intervencije

kojima se intenzivnije utiče na kreiranje radnih mesta. Korpus mera NSZ sastoji se od programa dodatnog obrazovanja i obuka, subvencija i javnih radova.

Osnovni problem aktivne politike tržišta rada u kontekstu neaktivnosti jeste što se ona zapravo i ne bavi neaktivnim licima. Aktivna politika tržišta rada u Srbiji, kao i u većini zemalja u svetu, usmerena je isključivo ka nezaposlenima i jednom malom delu zaposlenih koji nisu zadovoljni svojim trenutnim poslom. Međutim, razlika između broja nezaposlenih prema Anketi o radnoj snazi i broja nezaposlenih prema evidenciji NSZ ukazuje da se na evidenciji ipak ne nalaze isključivo lica koja su nezaposlena. Naravno, neki od njih su i zaposleni - bilo van radnog odnosa, bilo neformalno - dok je među njima takođe prisutan i veliki broj neaktivnih. Neaktivni se prijavljuju na tzv. biro rada zbog određenih pogodnosti koje bi im bile uskraćene u slučaju da ih državni registri ne vide kao nezaposlene. Skuplja mesečna karta za gradski prevoz, otežano, ali ne i nemoguće (kao što je to bio slučaj ranije), overavanje zdravstvene knjižice, uskraćivanje prava na upis dece u predškolske ustanove, uskraćivanje prava na novčanu socijalnu pomoć i sl. Upravo zbog toga, heuristički se može smatrati da mere aktivne politike zapošljavanja dopiru i do jednog dela neaktivnih i u tom kontekstu izdvojiti najuspešnije.

Jedan od najvažnijih pokazatelja efikasnosti mere svakako je broj polaznika koji se zaposlio po okončanju mere. U odsustvu skupih neto evaluacija, koje se zasnivaju na oceni protivčinjeničnih ishoda, učinkovitost pojedinačnih mera aktivne politike tržišta rada odredićemo na osnovu bruto efekata. Bruto efekti pokazuju procenat polaznika mere koji ima zaposlenje šest meseci nakon izlaska iz mere. Mere koje imaju prosečnu učinkovitost od 80% i više jesu obuke na zahtev poslodavaca, subvencije za samozapošljavanje i subvencije za teže zapošljive kategorije (do 2015. godine poznata kao subvencije za otvaranje novih radnih mesta). U proseku osam od deset polaznika obuke na zahtev poslodavaca ima zaposlenje šest meseci po okončanju obuke, u slučaju subvencije za teže zapošljive kategorije brojka se povećava na devet, dok najveću učinkovitost od 93-97% imaju subvencije za samozapošljavanje.

Pored ovako visoke uspešnosti jedina mana navedenih mera je što su one relativno skupe u odnosu na ostale mere iz korpusa NSZ. Ipak, izuzev subvencija za samozapošljavanje, one su gotovo ekskluzivno rezervisane za nezaposlena lica, jer su baš zbog finansijske izdašnosti, kvalifikacioni kriterijumi veoma rigorozni. Neaktivne osobe je pre svega potrebno aktivirati, te bi stoga efikasnije bilo insistiranje na uključivanju neaktivnih u različite oblike usluga. Savetodavne i posredničke usluge koje nudi NSZ kod neaktivnih potencijalno mogu da pruže najveću stopu prinosa na uložena sredstva. One su relativno jeftine, a opet zahvaljujući njima neaktivni se mogu ospособiti i motivisati da tragaju za poslom. Time bi se pospešila tranzicija iz neaktivnosti u nezaposlenost, ali bi se ove osobe barem vratile unutar radne snage. Ovde posebno korisne mogu da budu različite radionice koje sprovodi NSZ - Job Klub, Obuka za aktivno traženje posla, Trening samoefikasnosti, Obuka za razvoj preduzetništva³. Neaktivnim osobama koje bi uspešno završile „jeftinu“ Obuku za razvoj preduzetništva smisленo bi bilo omogućiti učešće u „skupom“ programu subvencionisanog samozapošljavanja.

Primer dobre prakse dopiranja NSZ do neaktivnih jeste slučaj Roma u poslednjih nekoliko godina. Izvršeni su veliki napori kako bi Romi najpre prešli iz neaktivnosti u nezaposlenost time što bi se prijavili na evidenciju NSZ, a potom i napor u smislu da deo njih pređe iz nezaposlenosti u zaposlenost. Donošenje Strategije za socijalno uključivanje Roma i sprovođenje različitih inicijativa poput Dekade inkluzije Roma

³ Više o ovome videti na: <http://www.nsz.gov.rs/live/trazite-posao/edukacija>

doprinele su da dođe do rasta broja Roma registrovanih kod NSZ. Zahvaljujući ovome absolutni broj Roma na evidenciji povećao se za 6.000 čime su oni udvostručili svoje učešće u ukupnom broju nezaposlenih na evidenciji NSZ. Sada kada je veći broj Roma na evidenciji NSZ moguće je napraviti tačniju selekciju i u zavisnosti od njihovih želja i sposobnosti uključiti ih u određene usluge i mere NSZ koje će povećati njihovu zapošljivost. Na ovaj način krajnja tranzicija Roma ka zaposlenosti biće mnogo izglednija nego u slučaju preskakanja međukoraka i insistiranja na tranziciji iz neaktivnosti u zaposlenost.

Sve donedavno, u okviru aktivne politike zapošljavanja ubrajale su se i olakšice u vidu refundacije poreza i doprinosa za poslodavce koji zaposle nove radnike. Međutim, ukidanjem delova člana 45 Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, ove mere dislocirane su na Poresku upravu. Kao i ostale mere aktivne politike tržišta rada, olakšice takođe tradicionalno targetiraju isključivo nezaposlena lica sa evidencije NSZ. Međutim, one postaju interesantne u 2020. godini, jer još jednom dolazi do promene njihovog dizajna. Prema ranijim uslovima poslodavci su dobijali subvencije samo ako zaposle lice koje je bilo nezaposленo minimum šest meseci na evidenciji NSZ. Prema novim uslovima iz 2020. godine, pooštren je kriterijum za dužinu koji sada iznosi godinu dana, ali se kao modifikovan nameće uslov da lice u tih godinu dana nije bilo u radnom odnosu. Ukipanjem nezaposlenosti kao obavezognog uslova ostavlja se prostor za zapošljavanje neaktivnih. Štaviše, može se reći da je ovo jedina mera koja je direktno usmerena i ka „pravim“ neaktivnim, a ne samo onim neaktivnim za koje smo prepostavili da su „lažno“ nezaposleni zbog privilegija.

Pasivna politika tržišta rada

U našoj zemlji ne postoji komplementarna pasivna politika koja podrazumeva isplatu naknade koja je vezana sa radni staž osiguranika i novčanu pomoć koja je univerzalna za sve nezaposlene, uz ograničenost trajanja. Sistem naknade za nezaposlenost u Srbiji poznaje samo prvi stub koji podrazumeva isplatu naknade u odnosu na prethodni radni staž. Samim tim, ne postoji ni teorijska mogućnost da ovom politikom može da se utiče na promenu statusa neaktivnih, jer tokom primanja naknade nezaposleni se mora, češće nego inače, javljati Nacionalnoj službi za zapošljavanje. Doduše, tom prilikom ne mora dostaviti nikakav dokaz o traženju posla, pa potencijalno može biti i neaktivan.

Ako prepostavimo da je jedan deo korisnika naknade ipak neaktivan, treba videti da li visina naknade deluje destimulativno na njih ili ne. U slučaju prihvatanja zaposlenja, podrazumeva se, nezaposleni gube pravo na primanje naknade i zbog toga poredi dve alternative. Naknada za nezaposlenost u Srbiji sistemski je smanjivana tokom vremena. Poslednje dve izmene dogodile su se 2015. i 2018. godine. Najpre je prosečna visina naknade znatno smanjena zbog promene osnovice za obračun koja je umesto zarade u poslednjih šest meseci postala zarada u poslednjih godinu dana. Druga, znatno krupnija, izmena dogodila se u 2018. godini, kada je usvojena nova metodologija obračuna što je dovelo do smanjenja visine naknade na svim nivoima distribucije. Dodatno, i njeni potencijali za dalji rast prilično su ograničeni s obzirom na to da više nije vezana za vrednost minimalne zarade, već za indeks cena na malo, koji po pravilu dosta sporije raste od minimalne zarade.

Minimalna vrednost naknade prema staroj metodologiji iznosila je 80% minimalne zarade, dok prema sadašnjoj metodologiji to iznosi nešto oko 65% minimalne zarade. Takođe, obuhvat nezaposlenih naknadom za nezaposlenost je sasvim marginalan. On se u poslednjih deset godina konstantno smanjivao da bi u 2020. godini iznosio svega oko 6% što svrstava Srbiju među zemlje sa najmanjim obuhvatom naknada za nezaposlenost. Kombinacija relativno niske stope zamene naknade za nezaposlenost i njenog skromnog obuhvata sugerise da pasivna politika ne predstavlja prepreku za aktivaciju lica koja nemaju

zaposlenje. Visina i širina ovog neradnog dohotka nije dovoljna da demotiviše veći broj radnika da prihvate posao.

Novčana socijalna pomoć

Donošenjem Zakona o socijalnoj zaštiti započete su inicijative o aktivaciji korisnika materijalnog obezbeđenja porodice, odnosno novčane socijalne pomoći (NSP). Do intenziviranja ovog fenomena došlo je nakon usvajanja Uredbe o merama socijalno uključenosti korisnika novčane pomoći iz 2014. godine (Vlada, 2014)⁴. Prema ovoj Uredbi, radno sposobni korisnici socijalne pomoći izloženi su opasnosti da izgube ova novčana primanja u slučaju da odbiju zaduženje koje im dodeli matični centar za socijalni rad, a ono podrazumeva radno angažovanje, lečenje ili dodatno obrazovanje. Gubitak prava na pomoć radno sposobnog pojedinca ne povlači za sobom gubitak prava i ostalih članova domaćinstva koji nisu radno sposobni (deca, stari, bolesni i sl). Generalno, ovo predstavlja dobar način za povećanje aktivacije, ali struktura korisnika NSP može predstavljati važnu prepreku njihovoj aktivaciji. Nedostatak istorije na tržištu rada i nepovoljna obrazovna struktura može ih učiniti teško zapošljivim. Treba pomenuti i da se oko navedene Uredbe već duže vreme vode javne debate u okviru kojih neki smatraju da ona u osnovi propagira prisilan rad i time krši osnovne konvencije MOR-a.

Kada je reč o visini i obuhvatu NSP kao potencijalnoj prepreci za aktivaciju, situacija je slična kao i u slučaju naknade za nezaposlenost. Niska izdašnost i relativno mali broj primalaca među licima radnog uzrasta ne predstavlja preveliku masu neradnog dohotka koja ozbiljnije može da demotiviše neaktivne da prihvate posao. Osnovica NSP u 2021. godini iznosi svega 8.781 dinar za nosioca porodice, za svaku narednu punoletnu osobu 4.391 dinar i za dete do 18 godina još 2.634 dinara. Relativno posmatrano, NSP za jednočlanu porodicu predstavlja tek oko 31% minimalne zarade ili oko 15% prosečne zarade. Nije mnogo izdašnija ni NSP za četveročlanu porodicu koja iznosi svega 66% i 32% minimalne i prosečne zarade, respektivno. Prema poslednjim podacima iz 2019. godine NSP je primalo 92.673 porodica među kojima 63,5% punoletnih lica.

Rano napuštanje obrazovanja

Problemi koji se javljaju zbog ranog napuštanja školovanja su višestruki. Na makro nivou, sa aspekta društva, smanjenje ljudskog kapitala smanjuje radni potencijal, a samim tim i potencijalni BDP. Rano napuštanje školovanja sa sobom takođe nosi i veće opterećenje sistema socijalne pomoći, jer je verovatnije da ova lica padnu na teret države. Na mikro nivo, sa aspekta lica koje je rano napustilo školovanje, javlja se problem u vidu poteškoće pronalaženja sigurnog ili zadovoljavajućeg zaposlenja, zbog toga što ova lica poslodavci nerado angažuju jer ih karakteriše ograničeni nivo obrazovanja. Stoga osobe koje su rano napustile školovanje u većoj meri od ostalih bivaju neaktivne ili nezaposlene što dovodi u pitanje njihovu egzistenciju i povećava im rizik od socijalne isključenosti.

Prethodne tvrdnje vidljive su i na osnovu podataka iz Tabele 10. Još ranije smo istakli da se osobe nižeg nivoa obrazovanja susreću sa relativno većim rizikom od neaktivnosti. Sada se te razlike mogu videti i u kontekstu stope zaposlenosti. Dok je svaka četvrta niskoobrazovana odrasla osoba u Srbiji zaposlena, zaposlenje imaju dve trećine svih visokoobrazovanih. Između, ali ipak nešto bliže visokobrazovanim, nalaze se odrasle osobe sa najviše završenom srednjom školom od kojih više od polovine ima zaposlenje.

⁴ <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti/uredba-o-merama-socijalne-ukljucenosti-korisnika-novcane-pomoci>

Tabela 10 - Struktura odraslog stanovništva (15+) i pokazatelji tržišta rada prema obrazovnom nivou u 2020. godini, u %

	Nisko	Srednje	Visoko
Struktura stanovništva (%)			
Aktivno stanovništvo	31	60	70
Neaktivno stanovništvo	69	40	30
Pokazatelji tržišta rada (%)			
Stopa neaktivnosti	69	40	30
Stopa zaposlenosti	28	54	65

Izvor: Obrada autora na osnovu ARS 2020., RZS.

Neaktivno odraslo stanovništvo ima znatno lošiju obrazovnu strukturu u odnosu na lica koja se nalaze na tržištu rada. Posmatrano po obrazovnim nivoima ocrtava se slika u ogledalu za one sa najnižim i najvišim nivoom obrazovanja. Od svih lica koja imaju nisko obrazovanje, više od dve trećine nalazi se van radne snage. Inverzija je primetna kod visokoobrazovanih gde svega jedna trećina nije ekonomski aktivna dok se ostatak nalazi na tržištu rada. Kada se radi o licima srednjeg nivoa obrazovanja, veći deo njih nalazi se na tržištu rada, nego van njega.

Prethodno predstavlja važan nalaz iz ugla sprečavanja ranog napuštanja školovanja s obzirom na to da osobe koje u ovom kontekstu napuste obrazovanje zapravo mogu da imaju najviše završenu osnovnu školu. Preciznije, definicija ranog napuštanja školovanja odnosi se na osobe uzrasta od 18 do 24 godine koje su stekle samo niže srednje obrazovanje (manje od 2 godine srednjoškolskog obrazovanja) ili manje od tog nivoa obrazovanja i koje više ne učestvuju u procesima obrazovanja ili obuka. Posledično, lica koja su rano napustila školovanje biće u kontingentu niskoobrazovanih lica i samim tim će umnogome pogoršati svoje šanse na tržištu rada.

Monitoring i donošenje adekvatnih mera za sprečavanje ranog napuštanja obrazovanja predstavljaju ključne faktore u borbi za poboljšanje socio-ekonomskog položaja budućih naraštaja. Osnovni indikator koji se za ove potrebe prati je stopa ranog napuštanja školovanja koja predstavlja učešće lica starosti od 18 do 24 godine sa najviše završenom osnovnom školom, koja nisu na obrazovanju ili obuci u ukupnoj populaciji tog uzrasta. Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine predvidela je niz mera koje su operacionalizovane kroz akcione planove da bi se stopa ranog napuštanja školovanja smanjila (Vlada, 2012). Predviđeni target od 5% u 2020. godini gotovo da je dostignut, s obzirom na to da stopa ranog napuštanja školovanja u Srbiji trenutno iznosi 5,6%, što je pad od oko 3 procentna poena u odnosu na 2014. godinu. Navedena vrednost u Srbiji nalazi se ispod evropskog proseka, ali je ona znatno viša od relevantne stope u Crnoj Gori (3,6%) i približna iznosu u Severnoj Makedoniji (5,7%).

Bez obzira što situacija u uporednom smislu izgleda relativno povoljno, na sprečavanju osipanja iz obrazovanja treba detaljno raditi u budućnosti. Različiti pilot programi u pojedinim školama pokrenuti su u prethodnom periodu, ali i različite inicijative kojima bi se na sveobuhvatan način putem adekvatnijeg monitoringa, ponude obrazovnih kompenzacija onima koji su napustili obrazovanje, većeg uključivanja roditelja, lokalne samouprave, centara za socijalni rad i drugih institucija stalo na put ovom problemu.

Obećavajuće deluju i planirane akcije u okviru nove Strategije obrazovanja čiji je period primene do 2030. godine, tako da ostaje da se vidi do kakvih krajnjih rezultata će se sa planiranim merama doći.

6. Zaključci i preporuke

Adekvatna ponuda rada je neophodna da bi se zadovoljila rastuća tražnja za radom koja proizilazi iz privrednog rasta. Ubrzano starenje stanovništva smanjuje udeo populacije radnog uzrasta u ukupnoj odrasloj populaciji i time dodatno intenzivira problem nesklada između ponude i tražnje. Kako je stopa nezaposlenosti u Srbiji konačno svedena na jednocifreni nivo, aktivacija stanovništva koje se nalazi izvan radne snage biće od esencijalnog značaja za zadovoljenje tražnje za radom. O tome svedoče i projekcije tržišta rada prema kojima se predviđa da će u Srbiji do 2030. godine stopa nezaposlenosti biti svega 3-4%, te navedena aktivacija još više dobija na značaju (ETF, 2021). Određene starosne kohorte poput „radnika u najboljim godinama“ (25-49 godina starosti) dostići će svoj prirodni maksimum aktivnosti, tako da je od izuzetne važnosti temeljno razmotriti mogućnosti za aktivaciju ostalih podgrupa čija je aktivnost daleko od prirodnog maksimuma.

Svest o važnosti (ne)aktivnosti na tržištu rada u Srbiji delimično postoji. O tome svedoči činjenica da je u okviru Nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011-2020. stopa aktivnosti prepoznata kao jedan od pokazatelja čija se vrednost treba pratiti tokom vremena (Vlada RS, 2011). Projektovani rast aktivnosti stanovništva radnog uzrasta sa 58,8% na 68,8% bio bi u potpunosti ostvaren da u poslednjoj godini primene strategije nije došlo do izbijanja pandemije izazvane virusom Covid-19. Ipak, činjenica da je neaktivno stanovništvo izuzetno heterogena grupa, nameće da se ciljevi moraju definisati sistematičnije, za različite podgrupe. Takođe, glavni fokus aktivne politike tržišta rada u prethodnom periodu bio je na merama koje su usmerene prevashodno ka nezaposlenima, dok su neaktivni u velikoj meri prepušteni sami sebi. Iz toga proizilazi znatno niži stepen tranzicije u zaposlenost neaktivnih u odnosu na nezaposlena lica. Apsolutno smanjenje broja nezaposlenih, do kojeg je došlo u poslednjih šest godina, ostavlja finansijski prostor, a ujedno nameće i obavezu da se kreatori politika u većoj meri posvete neaktivnom stanovništvu, posebno onom koje nije kategorički odvojeno od tržišta rada. Preduslov za tako nešto morao bi da bude povećanje broja savetnika u okviru NZS, ali i dodatna obuka koja bi ih osposobila da svoj rad prilagode neaktivnim licima.

Ocenjuje se da obuhvat i visina novčanih davanja neaktivnim ne prestavljuju ozbiljniju prepreku aktivaciji. Novčana socijalna pomoć ograničena je na devet meseci u godini za radno sposobna lica, a odnedavno je i uslovljena potencijalnim radom koji neaktivnim može ponuditi lokalni centar za socijalni rad. I pored toga, iznos socijalne pomoći za domaćinstvo sa prosečnim brojem članova nedovoljan je da bi delovao destimulativno. Rezultati istraživanja koje se bavilo ocenom stope zamene neaktivnih lica u Srbiji sugerisu da neaktivna lica imaju podsticaja da se zaposle za očekivanu zaradu, jer je raspoloživi dohodak kada lice radi veći u odnosu na raspoloživi dohodak kada lice ne radi (Anić, 2019). Stopa zamene za neaktivna lica iznosi oko 55% što predstavlja umerenu vrednost, još uvek bezbedno daleku od kritične vrednosti od 100% (koja podrazumeva da se neaktivnom više isplati da ne prihvati posao). Slično važi i za naknadu za nezaposlenost, ako pretpostavimo da je ipak jedan deo njenih korisnika „lažno“ nezaposlen - neaktivan jer ne traži aktivno posao u periodu dok prima naknadu.

Iako se neaktivni u proseku ne nalaze u opasnosti da upadnu u zamku neaktivnosti to ne znači da za pojedinačne slučajeve sistem socijalne pomoći i naknade za nezaposlenost nije destimulativan. Zbog toga je važno raditi i u smeru koji bi eliminisao zamku neaktivnosti i u individualnim slučajevima. Takve osobe najčešće upadaju u zamku neaktivnosti zbog toga što uslovi za socijalna davanja imaju binarni karakter - davanja se u potpunosti ukidaju ukoliko lice prihvati zaposlenje. U tom slučaju deo neaktivnih može da se ponaša strateški. Ukoliko im se više isplati da imaju manje prihode i ne rade, ili rade unutar domaćinstva, neformalne poslove i sl, neće se potruditi da pronađu formalno zaposlenje. Da bi se premostila ova prepreka neophodno je socijalna davanja reformisati u pravcu beneficija za rad (*Earned income tax credit*), koje primenjuje jedan deo razvijenih zemalja, ili implementirati dati sistem paralelno sa sistemom socijalne zaštite. Beneficije za rad u osnovi podrazumevaju da pronalaskom zaposlenja neaktivna osoba nastavlja da prima novčanu pomoć sve dok zbir njene zarade i novčane pomoći ne premaši određeni iznos. Postoje razne varijacije beneficija za rad, od lineranih pa sve do onih koji se razlikuju od nivoa zarade i imaju fazu uvođenje i fazu izvođenja. Bez obzira na konkretan tip, uvođenje beneficija za rad ukinulo bi binarni karakter novčane pomoći i dodatno motivisalo neaktivne da aktivnije tragaju za poslom i u većoj meri prihvataju raspoložive poslove.

Prilikom uključivanja neaktivnih na tržište rada postoji još jedan problem inherentan privredi Srbije. Kvalifikaciona struktura neaktivnih je takva da bi najveći deo njih u trenutku stupanja na tržište rada bio prinuđen da radi za niske zarade, odnosno zaradu oko minimalne. Aktuelni sistem oporezivanja rada izrazito je destimulativan upravo za radnike sa niskim zaradama (Arandarenko & Vukojević, 2008; Arandarenko & Aleksić, 2019). Visoki poreski klin za niskoplaćeni rad sa jedne strane nameće visoke troškove poslodavcima koji angažuju ove radnike, a sa druge deluje destimulativno na iste te radnike jer im pruža manju neto zaradu. Niža neto zarada ujedno predstavlja i niži oportunitetni trošak neaktivnosti i manje šanse za aktivaciju neaktivnih. Promene u oporezivanju rada koje bi se kretale u smeru veće progresivnosti poreza i doprinosa rasteretile bi niskoplaćeni rad i obezbedile dodatan podsticaj neaktivnima da prihvate raspoložive poslove.

Zbog činjenice da su neaktivni veoma heterogena grupacija, pored opštih preporuka za neaktivne kao celinu, potrebno je učiniti dodatne napore kako bi se aktivirale i pojedine subkategorije neaktivnih. Rezultati jednog istraživanja pokazuju da je problem aktivacije relativno izraženiji kod žena sa malom decom u odnosu na žene iste starosti koje još uvek nemaju potomke. Ustanovljeno je da prisustvo dece smanjuje verovatnoću aktivnosti žena, ali i da porast broja dece smanjuje verovatnoću aktivnosti žena sa decom (Anić, 2019). S tim u vezi, u narednom periodu je potrebno raditi na proširenju kapaciteta predškolskih ustanova. Mogućnost da deca neaktivnih roditelja barem delimično pohađaju vrtiće, omogućilo bi, pre svega, neaktivnim majkama da određeni deo svog vremena posvete aktivnom traženu poslu. Najveću korist od ovoga imali bi samohrani roditelji koji imaju izuzetno visok oportunitetni trošak vremena koji traganje za poslom čini skoro pa nemogućim.

Analiza ličnih razloga neaktivnosti pokazala je da je neaktivnost žena često uslovljena brigom o deci ili o odraslim članovima porodice. Čak 97% neaktivnih koji su ovo naveli kao razlog su žene. Promovisanje različitih lokalnih inicijativa poput programa gerento-domaćica generisalo bi dvostruku korist. Sa jedne strane kreirana bi bila nova radna mesta u ovom sektoru koja bi uglavnom bila namenjena ženama, dok bi sa druge strane, žene koje nemaju direktnе dobitke u vidu zaposlenja, ostvarile posrednu korist u vidu vremenske rasterećenosti. Povećanja raspoloživog vremena usled ovakvih i sličnih akcija omogućilo bi ženama da više vremena usmere ka traganju za poslom.

Problem sa stupanjem na tržište rada veoma je izražen kod mladih osoba. Istraživanje Tranzicija mladih žena i muškaraca na tržištu rada Republike Srbije pokazalo je da je mladima u Srbiji potrebno znatno više da okončaju tranziciju od škole do posla nego njihovim kolegama u okviru Evropske unije. U slučaju mlađe osobe u Srbiji od završetka školovanja pa do pronašlaska prvog zadovoljavajućeg zaposlenja protekne u proseku tek nešto manje od dve godine (Marjanović, 2016). Nalazi jedne studije posebno ističu značaj prakse/volontiranja/rada tokom školovanja za zapošljivost mlađih. Bilo kakav kontakt sa tržištem rada tokom školovanja mlađima, a prvenstveno mlađim ženama, znatno povećava šanse za pronašlazak posla po izlasku iz obrazovnog sistema (Aleksić i Vuksanović, 2019). S tim u vezi, aktivnost mlađih mogla bi se pospešiti većim uključivanjem mlađih u različite oblike praksi plaćenog ili neplaćenog rada sa limitiranim radnim vremenom tokom školovanja.

Nastavak borbe protiv ranog napuštanja školovanja takođe treba predstavljati prioritet u narednom periodu, zbog izrazito nepovoljne pozicije osoba koje se nađu u ovom statusu. Ohrabruju najave o uvođenju jedinstvenog obrazovnog broja za svakog studenta i učenika. Baze podataka koje će nastati kao produkt ovog sistema treba detaljno analizirati kako bi se utvrdili razlozi ranog napuštanja školovanja i u skladu sa njima preventivno reagovati u budućnosti. Navedeni sistem omogućiće da se ustanovi da li je za rano napuštanje procesa obrazovanja u većoj meri odgovorna škola i nastavno osoblje u njoj ili pak socio-ekonomski karakteristike učenika. Spoznaja da li i u kojem slučaju na rano napuštanje školovanja utiče siromaštvo, etnička pripadnost, obrazovanje roditelja ili kvalitet same škole od ključnog je značaja za donošenje adekvatnih mera koje bi stopu ranog napuštanja školovanja svelle na minimum.

Srbija je zemlja koja se suočava sa izazovima kao što su snažna depopulacija, starenje stanovništva i rastuća radna emigracija. Ukoliko se sistematski ne radi na aktivaciji osoba koje se trenutno nalaze van tržišta rada ne preostaje nam ništa nego da već u bliskoj budućnosti budemo prinuđeni da uvozimo radnike iz drugih, manje razvijenih, zemalja. Nedostatak radnika neće biti rezervisan za specifična zanimanja, kao što je u ovom trenutku slučaj, već će nezadovoljene potrebe za radom biti aktuelne širom tržišta rada.

Literatura

Aleksić, D. i Vuksanović, N. (2019), "Nije lako biti mlađ – Ispitivanje faktora koji utiču na zapošljivost mlađih u Srbiji", u Jakšić, M. i Praščević, A. ed. *Ekonomска analiza interakcija tržišta, institucija i znanja – dometi i pouke u javnim politikama*, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Beogradu. p.p. 123-141, 978-86-403-1585-2.

Anić, A. (2019), „Aktivnost žena, rodni jaz u zaradama i zamka neaktivnosti i nezaposlenosti: ekonometrijska analiza za Srbiju“, Doktorska disertacija odbranjena na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Beogradu.

Arandarenko, M., & Vukojević, V. (2008). „Labor costs and labor taxes in the Western Balkans“. In C. Bredenkamp, M. Gragnolati, & V. Ramljak (Eds.), *Enhancing efficiency and equity: challenges and reform opportunities facing health and pension systems in the Western Balkans* (pp. 119–158). World Bank, Washington, DC.

Arandarenko, M. & Aleksić, D. (2019), "Special topic: Labor costs, labor taxes and low-wage earners in the Western Balkans" in Western Balkans Labor Market Trends 2019, World Bank and the Vienna Institute for International Economic Studies.

European Commission (2018), „The Role of PES in Outreach to the Inactive Population: Study report“, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Eurostat, (2013), „Labour market policy statistics: Methodology 2013“, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Eurostat, (2018), „Living conditions in Europe: 2018 edition“, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Training Foundation (2021), YOUTH SITUATION IN SERBIA: Employment, skills and social inclusion, ETF.

International Labour Organization (2018), „Measuring unemployment and the potential labour force in labour force surveys: Main findings from the ILO LFS pilot studies, ILO, Geneva.

Marjanović, D. (2016), „Tranzicija mladih žena i muškaraca na tržištu rada Republike Srbije“, Međunarodna organizacija rada, Ženeva.

Matković, G. (2014), „Studija: merenje siromaštva – teorijski koncepti, stanje i preporuke za Republiku Srbiju“, SIPRU.Nacionalna služba za zapošljavanje, „Izveštaj o radu Nacionalne službe za zapošljavanje“, različite godine, NSZ.

Nacionalna služba za zapošljavanje, „Program rada Nacionalne službe za zapošljavanje“, različite godine, NSZ.

Republički zavod za statistiku (2019), „Siromaštvo i socijalna nejednakost“, Saopštenje broj 283, RZS.

Republički zavod za statistiku, „Anketa o radnoj snazi“, različite godine, RZS.

Republički zavod za socijalnu zaštitu, (2020), „Punoletni u sistemu socijalne zaštite u 2019. godini“, RZZSZ.

Vlada RS, (2011), „Zakon o socijalnoj zaštiti“, Službeni glasnik RS, br. 24/11

Vlada RS, (2011) „Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020.“, Službeni glasnik RS, br. 37/11.

Vlada RS, (2012), „Strategiju razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine“, Službeni glasnik RS, br. 107/12.

Vlada RS, (2014), „Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane pomoći“, Službeni glasnik RS, br. 112/14.

Vlada RS (2018), „Treći nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji“, SIPRU.

Vlada RS, (2021), „Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje“, Službeni glasnik RS, br. 44/21.