

АНАЛИЗА УТИЦАЈА ПОЛИТИКЕ ЗАПОШЉАВАЊА И АКТИВНИХ МЕРА ТРЖИШТА РАДА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 2003-2007

Михаил АРАНДАРЕНКО

Горана КРСТИЋ



АНАЛИЗА УТИЦАЈА ПОЛИТИКЕ
ЗАПОШЉАВАЊА
И АКТИВНИХ МЕРА ТРЖИШТА РАДА
У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ
2003–2007

Михаил АРАНДАРЕНКО
Горана КРСТИЋ

Уредница:
Јелена Марковић

Лектура и коректура:
Анка Јакшић

Дизајн и припрема:
Виолета Ђокић

Издавач:
Тим потпредседника Владе за имплементацију
Стратегије за смањење сиромаштва

Тираж:
500

Штампа:
Стандард 2, Пиносава

Влада Републике Србије
Тим потпредседника Владе
за имплементацију Стратегије за смањење сиромаштва

Издада анализе омогућена је средствима Међународног одељења за развој (DFID) Владе Велике Британије у оквиру пројекта „Подршка имплементацији Стратегије за смањење сиромаштва у Србији“. Ова публикација не представља званичан став Владе РС. Искључиву одговорност за садржај и информације које се налазе у публикацији сносе аутори текста. Такође, текст није писан родно сензибилисаним језиком, јер га званична администрација и законодавство још увек не препознају.

Анализа утицаја јавних политика реализованих у периоду од 2003. до 2007.

Свака одговорна влада своје јавне политике заснива на детаљним анализама и подацима. Примери добре праксе из света показују да успостављен систем и редован процес анализе утицаја мера јавних политика доприноси повећању транспарентности рада Владе, креирању ефикаснијих и ефективнијих мера, односно бољем распоређивању расположивих средстава и капацитета.

Тим за имплементацију Стратегије за смањење сиромаштва покренуо је Анализу утицаја јавних политика реализованих у периоду од 2003. до 2007. године како би утврдили колико су биле ефикасне поједине мере спроведене у том периоду. На овај начин покушали смо да идентификујемо оне мере које су помогле бољи живот људи у Србији, али и оне које нису исплативе па их треба или учинити ефикаснијим или укинути.

Мере које су биле предмет анализа идентификоване су у сарадњи са сарадницима из Владиних и невладиних организација.

Анализиран је непосредан утицај активних мера запошљавања као и њихов посредан утицај на смањење сиромаштва. Такође је анализирана веза између запошљавања и образовања одраслих, односно запошљавања и спроведених доквалификација и преквалификација. Како је необразованост идентификована као један од главних узрочника сиромаштва у Србији, посебна пажња у анализи посвећена је образовним мерама спроведеним у периоду од 2003. до 2007. године и њиховом утицају на смањење сиромаштва у Србији. Анализиран је утицај увођења обавезног предшколског образовања, испитана је веза између квалитета образовања и сиромаштва, као и утицај и ефикасност мера афирмтивне акције спроведених у протекле четири године. У области здравства анализиран је и утицај мера које су намењене најсиромашнијем становништву са фокусом на ромској популацији. Како би комплетирали слику о томе колико су ефикасне мере које држава спроводи за оне најсиромашније, урађена је и детаљна анализа утицаја новчаних надокнада које становништво Србије добија (МОП и дечији додаци). Предмет анализе био је и ефекат материјалних субвенција на које су мала и средња предузетица имала право у протеклом периоду, као и ефекат мера које је Влада реализовала за подстицај развоја пољопривреде.

Резултати који су добијени у процесу анализе утицаја политика и мера, представљени су релевантним Владиним институцијама, цивилном друштву и заједнички су договорени даљи правци деловања. На овај начин, омогућено је да резултати анализа директно утичу на дефинисање мера за побољшање живота најсиромашнијих грађана Србије у наредном периоду. Сам процес утицаје на изградњу капацитета владиних институција за редовно анализирање утицаја мера јавне политике и успостављање континуираног процеса, којим се истиче посвећеност стварању демократске и одговорне владе.

Финалне верзије поменутих анализа доступне су на сајту www.prsp.sr.gov.yu.

Тим потпредседника Владе за имплементацију Стратегије за смањење сиромаштва

САДРЖАЈ

САЖЕТАК.....	7
УВОД	9
ПОГЛАВЉЕ 1. МЕТОДОЛОГИЈА И КОРИШЋЕНИ ПОДАЦИ	11
1.1. Методологија	11
1.2. Коришћени подаци	12
ПОГЛАВЉЕ 2. ПРЕГЛЕД ТРЕНДОВА НА ТРЖИШТУ РАДА У ПЕРИОДУ 2002–2007. ГОДИНЕ.....	13
2.1. Динамика основних индикатора тржишта рада	13
2.2. Димензије и карактеристике незапослености.....	17
2.3. Неформална запосленост	20
ПОГЛАВЉЕ 3. КРЕИРАЊЕ АКТИВНЕ ПОЛИТИКЕ ТРЖИШТА РАДА – ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР, СТРАТЕГИЈЕ, УЧЕСНИЦИ, ЦИЉЕВИ	22
3.1. Општи политички оквир креирања политике запошљавања.....	22
3.2. Стратешки оквири политике тржишта рада након 2000. године.....	24
ПОГЛАВЉЕ 4. ПРЕГЛЕД СПРОВЕДЕНИХ АКТИВНИХ МЕРА ТРЖИШТА РАДА У ПЕРИОДУ 2002–2007. ГОДИНЕ.....	26
4.1. Национална служба за запошљавање	26
4.2. Диверзификација активних мера запошљавања у периоду 2003–2007. године	27
4.3. Еволуција финансијских ресурса и покрivenost корисника активним мерама тржишта рада – планирана и реализована	29
4.4. Процена процеса спровођења активне политике запошљавања путем активних мера тржишта рада.....	32
ПОГЛАВЉЕ 5. АНАЛИЗА УТИЦАЈА СПРОВЕДЕНИХ ПРОГРАМА	34
5.1. Индикативна анализа ефеката.....	34
5.2. Исплативост и укупни ефекти појединачних активних мера тржишта рада на стварање радних места	39
ПОГЛАВЉЕ 6. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ	41
Литература	43
Анекс 1: Табеларни прегледи	44
Анекс 2: Предлози о побољшањима програма засновани на међународном искуству	59

САЖЕТАК

Ова студија представља процену укупног утицаја политике запошљавања и активних мера политике тржишта рада (АПТР) на опште и конкретне резултате запошљавања у Србији. Активне мере политике тржишта рада подразумевају посредовање у проналажењу запослења и услуге саветовања, обуке и –давања субвенција за запошљавање. Ове мере спроводи Национална служба за запошљавање (НСЗ) како би побољшала понуду радне снаге на тржишту рада (на пример, путем обука), повећала тражњу за радном снагом (на пример, путем давања субвенција) и побољшала функционисање тржишта рада (на пример, путем посредовања при запошљавању). Анализа утицаја ових мера односи се на период брзе друштвено-економске трансформације у Србији од 2002–2007. године и захтева високо квалитетне временске серије различитих врста података који, нажалост, нису расположиви. Стoga, да бисмо добили најреалније информације о утицају политике запошљавања и активних мера запошљавања на стопе запослености и незапослености, определили смо се за еклектички и прагматичан приступ, комбинујући различите приступе евалуацији и анализи утицаја.

Наша методологија посебно је осмишљена за овај задатак и заснива се на два међусобно повезана стуба: (а) евалуацији процеса и (б) евалуацији утицаја. Док се евалуација процеса заснива на структурној анализи креирања и имплементације политике запошљавања и активних мера запошљавања, наша анализа утицаја представља комбинацију квалитативне и квантитативне процене. Квалитативна процена углавном је примењена на најопштији ниво – попут процене општег утицаја политике запошљавања на макроекономију и динамику тржишта рада – али и на шире друштвене и политичке циљеве – попут социјалне кохезије и политичке стабилности. Такође, представљамо и резултате квалитативне процене појединачних активних мера политике тржишта рада (надаље: АПТР) из анкете о задовољству клијената која је била део једног претходног истраживања.

Квантитативна процена заснива се на методу који називамо индикативна, или делимична анализа утицаја. Она се заснива на поређењу степена и динамике појединачне АПТР (или групе АПТР) и релативног положаја и динамике положаја одређене категорије становништва на коју је усмерена та АПТР на тржишту рада. Ниво (апсолутан и релативан значај) интервенције мери се финансијским трошком и/или релативним уделом истог у АПТРа и бројем обухваћених корисника. Динамика интервенције мери се променама финансијских средстава и бројем обухваћених корисника кроз време, или на почетку и на крају задатог временског периода. Релативни положај одређене категорије становништва на тржишту рада такође се мери кроз време и/или на почетку и на крају задатог временског периода да би се установила евентуална корелација између обима и динамике једне интервенције АПТР и величине и динамике појединачних показатеља тржишта рада који би требало да буду под њеним утицајем.

Поред административних извора података Републичког завода за статистику и Националне службе за запошљавање, подаци за ову студију добијени су из две Анкете о животном стандарду (АЖС) спроведене у Србији (без Косова и Метохије) у периоду мај–јун 2002. године и мај–јун 2007. године. С обзиром на то да је референтни оквир наше анализе утицаја период 2003–2007. година, ти подаци су нам изврсно послужили. Међутим, када вршимо евалуације које се односе на краће периоде (или за последње две године), будући да се неки активни програми запошљавања спроводе однедавно, користимо и податке из Анкете о радној снази (АРС).

Ситуација на тржишту рада у Србији је веома неповољна. Стварање радних места и даље је отежано упркос снажном привредном расту. Стопа незапослености је висока било на који начин да је меримо, а ниска стопа запослености забрињава још више. Запосленост за плату у приватном сектору, који би требало да буде главна покретачка снага будућег одрживог развоја, броји мање од милион особа, што је мало у поређењу с бројем радно способног становништва – више од пет милиона. Приватни сектор није успео ни да апсорбује раднике који су изгубили посао у процесима реструктуирања и приватизације, нити да произведе довољно нових радних места за младе који чекају у реду на тржишту рада. Упркос чињеници да се у Србији учешће младих у укупном становништву смањује, њихов прелазак из формалног система образовања у запосленост је и даље веома тежак. Запосленост у неформалној економији је веома распросретањена и на њу одлази више од једне трећине укупно запослених, као и све већи број неквалификованих радника.

У посматраном периоду, 2002–2007. године, запошљавању није поклоњено доволно пажње у Србији, како у погледу осмишљавања политика (јер је сматрано да је оно тек секундарно или чак потпуно неповезано са кључним реформама), тако и у погледу финансијских средстава, посебно у оном сегменту који је у жижи нашег интересовања, то јест. активне политике тржишта рада. Тада стратешки и политички немар у периоду економске транзиције вероватно је узроковао значајно погоршање ситуације на тржишту рада, дубље и дуготрајније но што је то било неизбежно. Према томе, политици запошљавања потребно је дати значајније место и потпуно је интегрисати у стратегију и политику опште економског развоја, а посебну пажњу ваља посветити политикама, програмима и мерама којима се промовише запосленост за плату у приватном сектору.

Трошкови активних мера запошљавања били су веома ниски (тек 0,1% БДП-а), па та ограничена средства, чак и у случају њиховог оптималног искоришћења и максималног утицаја, нису могла суштински променити укупне исходе на тржишту рада. Међутим, искоришћеност средстава намењених за АПТР била је знатно нижа од оптималне. За такав закључак идентификовали смо неколико основних разлога: (а) политички условљењи циклуса административне промене на нивоу министарства задуженог за активне мере запошљавања или Националне службе за запошљавање – који су узроковали кашњење у имплементацији мера; (б) слабости у процесу креирања активне политике запошљавања, комбиновању мера и бази података тржишта рада и (ц) слабости везане за израду програма и прећење њиховог спровођења. Активна политика тржишта рада мора бити (осмишљена и координирана у оквиру конзистентног стратешког оквира који ће се повремено усклађивати путем флексибилнијих средњорочних планова акције. Национални план акције за запошљавање треба-ло би да представља окосницу годишњег циклуса планирања активних мера запошљавања.

Упркос углавном скромним очекивањима да активне мере политike тржишта рада (АПТР) могу суштински побољшати опште показатеље тржишта рада, наша индикативна анализа утицаја пружила је одређене назнаке да је успех остварен у категорији мера Саветовање и помоћ при запошљавању. Проширење тих мера након 2005. године поклопило се са знатно већим бројем укупно запослених годишње и значајним падом регистроване незапослености. Показало се да Саветовање и помоћ при запошљавању представљају далеко најисплативије програме, уколико се мере трошком по учеснику и трошком по запосленом, те их је потребно даље проширити.

Надаље, налази наше индикативне анализе утицаја упућују на то да је утицај програмских категорија или појединачних мера можда био кратког даха и ограничен на релативни положај циљних група. Према томе, мере додатног образовања и обуке су можда помогле образованим младим људима који траже прво запослење да даље ојачају свој релативни положај на тржишту рада. Сматрамо, међутим, да програми обуке морају бити преусмерени са добро образованих младих који траже прво запослење на нискоквалификоване дуготрајно незапослене, као и на то да ови програми помогну незапосленима да изађу из ученице и укључе се у обуку на самом радном месту.

Програми самозапошљавања и програми субвенција за послодавце (регионални програми) нису могли да спрече опадање формалног самозапошљавања и, посебно, запослености за плату. У оба случаја, очигледно је да су неке друге силе биле много снажније од одговарајућих АПТР. Програми субвенционисања нових радних места требало би пре свега да подрже раст запослености за плату у приватном сектору. Најзад, прве процене релативно новог програма јавних радова показују да привремено запошљавање које обезбеђују јавни радови не повећава шансу корисника да нађу други посао.

УВОД

Ова студија представља процену укупног утицаја политике запошљавања и активних мера запошљавања на опште и конкретне резултате запошљавања у Србији. Активне мере запошљавања подразумевају посредовање у проналажењу запослења и услуге саветовања, обуке и давања субвенција за запошљавање. Ове мере спроводи Национална служба за запошљавање (НСЗ) да би побољшала понуду радне снаге на тржишту рада (нпр. путем обука), повећала тражњу за радном снагом (нпр. путем давања субвенција) и побољшала функционисање тржишта рада (нпр. путем посредовања при запошљавању). Анализа утицаја ових мера односи се на период брзе друштвено-економске трансформације у Србији од 2002 до 2007. године и захтева високо квалиитетне временске серије различитих врста података који у Србији нису доступни. Према томе, да бисмо добили најреалније информације о утицају политике запошљавања и активних мера запошљавања на стопе запослености и незапослености, определили смо се за еклектички и прагматичан приступ комбинујући различите приступе евалуацији и анализи утицаја. Наша методологија посебно је осмишљена за ову анализу, да би на најадекватнији начин достигла унапред дефинисане циљеве, укључујући и пружање информација о делотворности спроведених мера и њиховом утицају на политику и програме у будућности.

Студију смо поделили на следећа поглавља: прво наредно поглавље описује методологију помоћу које смо извршили анализу утицаја политике запошљавања и активних мера запошљавања и даје преглед коришћених података. У другом поглављу приказали смо трендове на тржишту рада у Србији у периоду 2002–2007. године, док су општи политички, стратешки и институционални оквири политике запошљавања наведени у трећем поглављу. У четвртом је дат преглед спроведених активних мера тржишта рада и евалуација процеса, а у петом је представљена индикативна анализа ефекта спроведених мера. Закључци и препоруке дати су у последњем, шестом поглављу. Додатно, у Анексу 1 приложени су табеларни прегледи, а у Анексу 2 је приказан преглед релевантних међународних искустава активних мера тржишта рада.

ПОГЛАВЉЕ 1

МЕТОДОЛОГИЈА И КОРИШЋЕНИ ПОДАЦИ

1.1. Методологија

Процена општег утицаја политике запошљавања и активних мера запошљавања у периоду брзе друштвено-економске трансформације каква се одвија у Србији у протеклих седам година, представља веома тежак за-датак. Уколико посматрамо динамику показатеља тржишта рада и упоредимо их са општот динамиком привреде, нема сумње да ће процена бити негативна. Међутим, такав приступ био би мањкав, јер би било наивно тврдити да су, услед раста незапослености, напори и политичке државе били неуспешни . Заправо такви резултати нису под потпуном контролом привредних власти, јер на њих такође утичу и спољни фактори и одлуке домаћинства.

Слични, па чак и већи, проблеми настају уколико се покуша проценити утицај учешћа у појединачним АПТР на благостање појединача и њихових породица, као и њихов положај на тржишту рада. Такве евалуације, познате као *евалуације нето утицаја*, веома су сложене, захтевају дugo времена, скупе су и траже изванредан скуп детаљних временских серија података, до којих није лако доћи у Србији. Но, чак и да ови подаци постоје, евалуације нето утицаја пружиле би тек ограничenu, непотпуну и вероватно пристрасну слику општег утицаја политике запошљавања.

Имајући у виду сва наведена методолошка ограничења, као и ограничења која се односе на доступност по-датака, временски оквир анализе и расположива финансијска средства, определили смо се за еклектичан и прагматичан приступ у покушају да комбинујемо различите приступе да бисмо добили најреалнију слику о утицају политике запошљавања и АПТР на укупне и специфичне (структурне) исходе на тржишту рада у Србији. Према томе, наша методологија је специјално израђена за ову намену. Надамо се да, као таква, најбоље одговара унапред дефинисаним циљевима ове анализе, укључујући и пружање информација о делотворности спроведених мера и њиховом утицају на политику и програме у будућности.

Наша методологија заснива се на два, међусобно повезана, стуба: (1) евалуацији процеса и (2) евалуацији утицаја.

Евалуација процеса заснива се на структурној анализи:

- (а) Израде и имплементације политике запошљавања
- (б) Израде и имплементације активних мера политике тржишта рада

Описивањем и објашњавањем начина изrade стратегија, политика и мера желимо да идентификујемо сва потенцијално значајна одступања од оптималних пракси (*benchmarks*) при изradi политике. Ову евалуацију процеса формулисања политике могуће је изразити квалитативно, пре него субјективно.

С друге стране, евалуација процеса имплементације се, у принципу, може оценити квантитативно, тј. одабраним критеријумима који су дефинисани у стратегијама и програмима чија се имплементација оцењује. Један од таквих критеријума био би, на пример, стратешки циљ да се стопа запослености повећа за одређени број процентних поена у одређеном временском периоду. Или, на нивоу самог програма, циљ би, рецимо, могао бити да се одређени број корисника годишње обухвати одређеним програмом обуке, уз потрошњу X свете динара, а да при том проценат напуштања обуке не буде изнад 5%, и да се најмање 50% учесника запосли у року од шест месеци по завршетку обуке.

Евалуација утицаја, како је дефинишемо за сврху ове анализе, има за циљ да процени стварни утицај политике запошљавања, а нарочито АПТР, на укупне и специфичне исходе тржишта рада, тј. да одреди до које је мере

примењивана политика побољшала укупну ситуацију на тржишту рада (или спречила њено погоршање), а затим – и до које је мере утицала на положај одређене групе радно способног становништва. Поред оцењивања утицаја анализираних мера на крајње исходе на тржишту рада, потребно је узети у обзир и њихови шири социо-економски утицај (на смањење сиромаштва, социјалну кохезију и политичку стабилност).

Јасно је да је знатно теже спровести евалуацију утицаја, не само у њеном технички најзахтевнијем облику непотпуно и неконсистентно артикулисано) и најчешће егзогено у односу на укупну реформску стратегију. Према томе, део наших напора усмерићемо на реконструисање истинских намера и циљева креатора политике. Међутим, изоловање доприноса политике запошљавања од других, истовремено спровођених, политика, захевало би још више храбрих претпоставки. Уз то, активне мере запошљавања, иако прилично трајне по неким својим карактеристикама, трпеле су значајне и готово непрестане промене у важним аспектима сваке године, што је учинило готово немогућим да се за неке од спроведених мера уради евалуација утицаја.

С обзиром на сва поменута ограничења, наша стратегија евалуације утицаја представља комбинацију квантитативне и квантитативне процене. Квалитативна процена примењена је у великој мери на најопштији ниво, као што је евалуација општег утицаја политике запошљавања на макроекономију и динамику тржишта рада, али и на шире социјалне и политичке циљеве, попут социјалне кохезије и политичке стабилности.

Квантитативна процена заснива се на методу који називамо индикативна, или делимична анализа утицаја. Она се заснива на поређењу степена и динамике поједине АПТР (или групе АПТР) и релативног положаја и динамике положаја одређене категорије становништва на коју је усмерена та АПТР на тржишту рада. Ниво (апсолутан и релативан значај) интервенције мери се финансијским трошком и/или релативним уделом истог у АПТР и бројем обухваћених корисника. Динамика интервенције мери се променама финансијских средстава и бројем обухваћених корисника кроз време, или на почетку и на крају задатог временског периода. Релативни положај одређене категорије становништва на тржишту рада такође се мери кроз време и/или на почетку и на крају задатог временског периода да би се установила евентуална корелација између обима и динамике једне интервенције АПТР и величине и динамике појединачних показатеља тржишта рада који би требало да буду под њеним утицајем.

Наравно, свака индикативна анализа утицаја мора се интерпретирати веома обазриво. Побољшање релативног положаја одређене категорије на тржишту рада може бити резултат обимније интервенције АПТР, али и многих других неповезаних фактора. Чак иако се побољшање положаја одређене групе може довести у везу са таквом интервенцијом, могуће су и њене негативне последице по друге групе. Такав је случај са ефектима истицавања и супституције које оваква анализа није у могућности да обухвати. Међутим, сва ова ограничења у интерпретацији такође су умногоме присутна у сложенијим евалуацијама утицаја и то не би требало да нас спречи у разматрању индикативних процена утицаја ослањањем не само на специфичне скупове улазних и излазних показатеља, већ и коришћењем осталих расположивих ресурса.

1.2. Коришћени подаци

Подаци коришћени у овој студији узети су из две Анкете о животном стандарду (АЖС) које су спроведене у Србији (без Косова и Метохије) у периоду мај-јун 2002. године и мај-јун 2007. године. У складу са стандардном методологијом АЖС, анкете су прикупљале информације од домаћинства и појединача о њиховим приходима и нивоима потрошње, економским активностима, са детаљним описима положаја на тржишту рада, и другим карактеристикама. Укупан број анкетираних домаћинстава 2002. године био је 6.386 или 17.357 лица, а 2007. године 5.557 домаћинстава (19.725 лица). Подаци су препрезентативни на националном нивоу, по регионима (шест региона) и типовима насеља (градска/сеоска).

Ови подаци у потпуности одговарају нашим потребама, с обзиром на то да је референтни период наше евалуације утицаја период 2002–2007. године. Према томе, промене индикатора тржишта рада које ћемо користити у овој евалуацији утицаја могу се пратити коришћењем упоредивих података тих двеју анкета. Уз то, ови подаци нам омогућавају и да проценимо неформалну запосленост у Србији, будући да су те информације веома оскудно заступљене у Анкети о радној снази (APC).

Међутим, за потребе процењивања утицаја мера у крајем временском периоду (или за последње две године, имајући у виду да се неке активне мере запошљавања имплементирају однедавно), користићемо и податке из APC. APC се спроводи једном годишње од 1995. године. У 2004. години, узорковање, дизајн и укупна методологија усклађени су са стандардима Међународне организације рада (ILO) и Еуростата, па су подаци за период 2004–2007. године упоредиви. Анкетом је годишње бивало обухваћено око 17.000–18.000 лица. Подаци су репрезентативни на националном нивоу, за градска и сеоска подручја и на нивоу три главна региона (Београд, Централна Србија и Војводина).

Што се тиче административних података, користили смо податке о евидентираном броју запослених из Републичког завода за статистику (анкета РАД), као и податке Националне службе за запошљавање (тј. број евидентираних незапослених, бруто број новоотворених радних места, финансијске трошкове АПТР, итд.).

ПОГЛАВЉЕ 2

ПРЕГЛЕД ТРЕНДОВА НА ТРЖИШТУ РАДА У ПЕРИОДУ 2002–2007. ГОДИНЕ

2.1. Динамика основних индикатора тржишта рада

Влада Републике Србије, изабрана после октобарских промена 2000. године, покренула је 2001. свеобухватан програм реформи да би убрзала прелазак на тржишну економију. Може се рећи да је од тада дошло до јачања економије и побољшања животног стандарда. Економске реформе усредређене су на: макроекономску стабилизацију, либерализацију цене и размену са иностранством, реструктуирање банкарског система, приватизацију државних и друштвених предузећа и побољшање законодавног оквира пословања (Светска банка, 2006. године). Ове реформе подстакле су прилив капитала и омогућиле у знатној мери прелазак привредне активности у приватни сектор. Дошло је до наглог смањења годишње стопе инфлације и стабилног реалног привредног раста од просечно 6% годишње у периоду 2001–2006. године (в. Светска банка, 2004). Међутим, негативни трендови пада запослености и раста незапослености из деведесетих наставили су се и у периоду 2000–2006. године. Упркос одређеном, скромном напретку на разним фронтовима, *Транзициони показатељи кумулативног напретка реформи* Европске банке за реконструкцију и развој (ЕБРД) и даље смештају Србију при дну листе привреда у транзицији (ЕБРД, 2007). Упркос увођењу бољих закона о раду и запошљавању, формално тржиште рада у Србији остало је релативно нефлексибилно у периоду након 2000. године и лоше је функционисало наспрам флексибилнијег неформалног тржишта (в. Светска банка, 2004).

Табела 2.1. Трендови запошљавања, у хиљадама, 2002–2007.

Извор: Статистички годишњак 2007, РСО и Извештај РСО о запослености у 2007. години; АЖС 2002, 2007.

Табела 2.2. Кључни индикатори тржишта рада у Србији по старости и полу, 2002–2007. (проценти)

Старосне групе	Стопа учешћа		Стопа запослености		Стопа незапослености (по дефиницији ILO)	
	2002.	2007.	2002.	2007.	2002.	2007.
Сви						
15 до 64	67,2	64,2	59,3	55,3	11,7	13,9
15 до 24	38,2	30,5	23,9	19,2	37,4	37,2
25 до 34	83,7	82,1	70,8	67,9	15,4	17,3
35 до 54	83,5	81,9	77,9	73,7	6,7	10,0
55 до						
64	41,1	42,4	40,2	39,6	2,2	6,7
Мушкари						
15 до 64	75,6	72,7	68,2	64,1	9,8	11,8
15 до 24	41,0	36,0	25,6	24,1	37,6	33,0
25 до 34	89,7	89,5	78,6	76,3	12,3	14,8
35 до 54	92,3	89,8	87,9	82,9	4,8	7,8
55 до 64	58,1	55,9	56,6	52,3	2,6	6,4
Жене						
15 до 64	59,0	56,1	50,6	46,8	14,1	16,5
15 до 24	35,2	25,0	22,2	14,2	37,1	43,2
25 до 34	77,7	74,4	62,8	59,1	19,1	20,5
35 до 54	75,1	74,4	68,3	65,1	9,0	12,5
55 до 64	25,4	30,2	25,0	28,0	1,5	7,3

Извор: Србија: АЖС 2002. и 2007.

Напомена: Стопа учешћа радне снаге дефинише се као проценат радне снаге у радно способном становништву (15–64). Стопа запослености дефинише се као проценат запослених у радно способном становништву. Стопа незапослености дефинише се као проценат незапослених у радној снази. Радна снага је збир свих запослених и незапослених. Незапослени су лица која (1) нису радила у протеклој недељи и (2) активно траже посао последње четири недеље и (3) желе да прихвате посао у наредне две недеље (дефиниција ILO).

Према административним подацима који се односе на запослене и самозапослене ван пољопривреде, у периоду 2003–2007. године запосленост је опала за око 2%, а у периоду 2002–2007. године за око 3%, или за 65.000 лица (Табела 3.1). Према подацима АЖС који се односе на укупну запосленост, овај тренд опадања био је још израженији јер је укупна запосленост опала за 6,4%, или за око 193.000 лица у периоду 2002–2007. године. Ваља нагласити да подаци АЖС обухватају и категорије на које се не односе административни извори као што су: самозапослени пољопривредници, помажући чланови породице, запослени у војсци и одбрани, радници по уговору о делу, као и запослени у неформалном сектору.¹ Највећа смањења броја запослених догодила су се у великим и средњим предузећима и у пољопривреди. Ширење приватног сектора ван пољопривреде није успело да апсорбује радну снагу која је изгубила посао у процесима реструктуирања и приватизације на једној страни, и да створи доволно радних места, на другој.

Према подацима АРС (Табела А1 у Анексу), иако је у периоду 2002–2007 запосленост опала, важно је нагла-

сити да су уочени и неки позитивни трендови на тржишту рада током 2007. године. Стопа запослености је почела да расте по први пут, мада занемарљиво (за 0,3 % или 8.800 лица), док се незапосленост значајно смањила (за 15,6 % или 107.661 лица).

У Табели 2.2. дати су основни индикатори тржишта рада у Србији у 2002. и 2007. години. Сви главни индикатори рада чине се лошијима 2007. године него пет година раније. Стопе учешћа, једнако као и стопе запослености, опале су за три односно четири процентна поена, док је стопа незапослености порасла за готово два процентна поена. Ови подаци наводе на закључак да је, упркос снажном привредном расту у овом периоду, отварање нових радних места у Србији и даље представља проблем.

Учешће радне снаге од 64,2 % у Србији за 2007. годину знатно је испод просека ЕУ27 (Табела 2.3.), али је употребљиво са стопама у земљама попут Хрватске, Бугарске и Румуније. Србија је прилично далеко од стопе запослености од 70 % – циља који је поставила Лисабонска стратегија 2000. године. На укупну стопу учешћа утиче и ниска партиципација жена, нарочито из млађе старосне групе, углавном услед породичних обавеза.

Табела 2.3. Учешће, запосленост и незапосленост у одабраним земљама и на Косову (проценти)

	Стопа учешћа		Стопа запослености		Стопа незапослености (ИЛО)	
	Сви	Жене	Сви	Жене	Сви	Жене
ЕУ 27	70,9	63,7	66,0	58,8	6,8	7,3
Србија	64,2	56,1	55,3	46,8	13,9	16,5
Косово	46,2	25,3	27,9	9,9	39,7	60,7
Бугарска	67,2	63,3	62,7	58,6	5,8	6,4
Хрватска	63,7	58,3	56,8	51,0	13,4	14,3
Румунија	64,6	57,7	60,5	54,5	7,0	5,9

Извор: Corbanese i Rosas (2006) за Косово; АЖС 2007. за Србију;
Остали подаци према ЕУРОСТАТ; Најновији трендови на тржишту рада, 4/2008. (III квартал 2007; за Хрватску III 2006) и Еур-индикатори 13/2008. (десембар 2007; за Хрватску IV 2005).

Стопа запослености од 55,3% у 2007. години је знатно испод просека ЕУ27, али и испод стопе запослености у суседним земљама (Хрватска, Бугарска, Румунија). Жене и млади су ређе запослени. Ниска стопа запослености младих делимично се објашњава школовањем (57%), јер већина њих обично не ради док похађа школу (Крстић и Corbanese, 2008). Стопа запослених међу младима између 15–24. године старости износила је, 2002. године, само 24%, а наставила је да пада до 19% у 2007, што је пре свега резултат пада стопе запослености младих жена.

¹ Део радника који улазе у неку од ових категорија (тј. самозапослени пољопривредници, помажући чланови породице) раде неформално (в. одељак о неформалној запослености).

Табела 2.4. Структура запослености по различитим обележјима, 2002–2007. (%)

	2002.	2007.
Привреда		
Пољопривреда	22,6	19,3
Индустрија	25,5	29,1
Услуге	52,0	51,6
Статус запослења		
Запосленост за плату	85,0	75,0
Самозапослени ван пољопривреде	5,1	13,4
Пољопривредници	9,0	7,5
Помажући чланови породице	0,9	4,1
Тип предузећа *		
Приватни сектор	/	66,2
Државни сектор	/	27,7
Друштвени сектор	/	4,6
Остало	/	1,5

Извор: АЖС 2002. и 2007.

* Структура запослености по типу предузећа из 2002. и 2007. године није упоредива, с обзиром на то да се питање које се односило на власничку структуру 2002. године разликовало од оног постављеног 2007.

Већина младих људи у Србији често се суочава са проблемима када треба да несметано и брзо пређе из формалног система образовања на неки посао. Док ће неки, с временом, успети да нађу стално запослење, велики део остаје заробљен на привременим и слабо плаћеним пословима који су им једва довољни за пуко преживљавање (в. део о неформалном запошљавању). Велика пропорција незапослених младих мерена уделом младог становништва које нити похађа школу нити је запослено (OECD, 2006) представља забринљавајући аспект преласка младих у запослење у многим земљама. Више од једне трећине младих између 15–24. године у Србији нису запослени, нису у образовном систему нити су корисници програма обука (Крстић и Corbanese, 2008).

Флексибилни сегмент тржишта рада у Србији још увек није доволно развијен иако су нека побољшања у том смислу очигледна. Док 2002. године радна места са пола радног времена готово да нису постојала (Крстић, 2004), 2007. године је њихов удео износио 7,5 %. Слично томе, привремени рад са уговорима на одређено радно време није био уобичајен вид запослења – тек 5 % укупног запослења у 2002. години, али се значајно повећао на 12 % у 2007. Флексибилни облици запошљавања могли би бити значајни за повећање могућности запошљавања, посебно код жена и младих, тј. категорија међу којима има највише незапослених у Србији. Питање је да ли ће ови флексибилни облици запошљавања водити стабилнијем запослењу, или ће имати негативан ефекат на исходе тржишта рада у будућности, повећавајући ризик од преласка са једног на друго при времену радно место без могућности да се изгради пословна каријера (Rosas i Rossignotti, 2005).

Према подацима АЖС, 66% запослености било је у приватном сектору, док је запосленост у пољопривреди износила 19% у 2007. години (Табела 2.4). Запосленост у сектору услуга износила је око 52%. Удео запослености у тржишно оријентисаним услугама у Србији виши је него у земљама Централне и Источне Европе (60% на супрот 56%). Доминантни удео запослености у сектору услуга у земљама OECD указује на потенцијал за даљи развој сектора услуга у Србији који би могао апсорбовати вишак радне снаге у процесу даљег реструктуирања

предузећа. У протеклих пет година (2002–2007), удео запослености у сектору услуга био је релативно стабилан, удео запослености у индустрији је повећан, док је удео запослености у пољопривреди забележио пад. Међутим, иако је удео запослености у пољопривреди опао за око 3 процентна поена, он је и даље виши него у било којој другој земљи ЕУ, са изузетком Румуније. Према статусу запослености, већина радника су службеници, али је њихов удео у укупној запослености опао у периоду 2002–2007. године (са 85% на 75%). Удео самозапослених ван пољопривреде се повећао (са 5,1% на 13,4%), док је удео пољопривредника опао (са 9% на 7,5%).

На основу ових података изводи се закључак да је дошло до побољшања квалитета радних места услед преласка радне снаге из сектора пољопривреде на високопродуктивне послове у индустрији. Уз то, уочен је значајан пораст самозапошљавања у непољопривредном сектору, иако он још није довољан да би могао да надокнади велики губитак радних места у друштвеном сектору. Остали подаци (APC) показују да је запосленост у нископродуктивном друштвеном сектору опала са 15% на 6% у периоду 2004–2007. године, док је запосленост у приватном сектору порасла са 57% на 65%. У одељку 4.3, користећи процену неформалности укупне запослености – испитујемо да ли се квалитет запослености заиста побољшао.

2.2. Димензије и карактеристике незапослености

Незапосленост и даље представља озбиљан проблем у Србији, с обзиром на то да, према различitim изворима (нпр. АЖС, APC), између 14% и 19% радне снаге није било запослено, а да је евидентиран број незапослених лица 2007. године достигао бројку од 850.000. Анализа презентирана у овом одељку углавном се базира на подацима АЖС од 2002. и 2007. године да би обухватила период усвојених и спроведених стратегија и реформи Владе Републике Србије од 2003–2007. године. Евиденцију Националне службе за запошљавање (НСЗ) о броју незапослених лица пратимо од 2004. године, због измене дефиниције незапослених лица које су усвојене те године.

Табела 2.5. Трендови незапослености, 2002–2007.

	Евидентирани незапослени (15–65), НСЗ	Стопа евидентираних незапослених, НСЗ	Незапослени (15–64), АЖС	Стопа незапослености (15–64), АЖС
2002.	...	...	399.823	11,7
2003.	...	...		...
2004.	859.728	26,2		...
2005.	888.386	26,8		...
2006.	913.293	27,9		...
2007.	850.003	26,8	453.875	13,9

Извор: Статистички годишњак за 2007. годину, РЗС и Извештај РЗС о запослености 2007; АЖС 2002, 2007.

Према подацима АЖС, у периоду 2002–2007. године број незапослених лица порастао је за 54.052, док је стопа незапослености порасла са 11,7 % на 13,9 % (Табела 2.5). Иако је та стопа знатно нижа од стопе незапослености засноване на подацима APC (18,8 % 2007. године)², она је и даље једна од највиших у региону, а знатно је виша од стопе незапослености за целу ЕУ27 која је у истом периоду износила 6,8%. Само три земље

² Један од главних разлога за много вишу стопу незапослености коју наводи APC у односу на АЖС, јесте сезонска запосленост. Наиме, АЖС је спровођена у мају и јуну, док је APC рађена у октобру месецу. Овој тврдњи у прилог иду и најновији подаци APC из априла 2008. године, који показују знатно нижу стопу незапослености него подаци из истог извора из октобра 2007. године (14% према 18,8%). Сматрамо да је узорак значајном смањењу броја незапослених особа (26% или око 150.000 староснег групе 15–64) током шестомесечног периода (октобар 2007. април 2008. године) повећање радног ангажовања на сезонским пословима. Међутим, то би могло бити потврђено налазима следеће APC која ће се спроводити у октобру 2008. године.

(републике бивше Југославије) – ФР Македонија, Босна и Херцеговина и Црна Гора – имају више стопе незапослености од Србије. Жене, посебно младе жене, чешће су незапослене него млади мушкарци, упркос бОльим резултатима у образовању, а исто важи и за слабо образоване и за становнике градских подручја (Табела 2.6).

Разлика међу подацима о броју незапослених НСЗ и АЖС је изузетно велика. У мају 2007. године, према НСЗ, број регистрованих незапослених лица био је 870.559, док је према подацима АЖС, спроведене у периоду мај–јуни 2007. године, број незапослених био 453.875. Ако искључимо разлике у методологији прикупљања података ове две анкете, наведена разлика углавном потиче од појединача који се региструју да би остварили различите врсте накнаде које нуди НСЗ (накнаде у случају незапослености, здравствено осигурање и социјална помоћ), иако заправо имају посао у неформалном сектору, и према томе обично нису у активној потрази за запослењем. У прилог овој тврдњи говоре и резултати најновије АЖС из 2007. године, јер је међу онима који су у Анкети изјавили да су пријављени на евидентирања незапослених НСЗ, било само 42% лица која заиста нису била запослена према дефиницији ILO, 35% је било запослено а 23% је било радно неактивно. Међу онима који су запослени, али се у евидентирању воде као незапослени, 95% ради у неформалном сектору.

Табела 2.6. Трајање незапослености и дуготрајна незапосленост (ДН) по полу, старости, степену образовања и локацији, 2002–2007.

	Структура незапослених		Стопа незапослености		ДН	Учесталост ДН 2007.
	2002.	2007.	2002.	2007.		
Укупно	100,0	100,0	11,7	13,9	100,0	74,2
Пол						
Жене	53,6	53,0	14,1	16,5	53,2	74,5
Мушкирци	46,4	47,0	9,8	11,8	46,8	73,8
Старосна група						
15 до 24	35,0	24,8	37,4	37,2	21,4	64,0
25 до 34	32,1	30,7	15,4	17,3	30,8	74,5
35 до 64	32,9	44,5	6,0	9,4	47,8	79,6
Образовање						
Основно или мање	21,2	21,7	10,3	14,9	22,5	76,9
Средње образовање	68,4	67,6	13,5	15,4	68,9	75,7
Високо образовање	10,4	10,7	7,6	7,9	8,6	59,2
Локација						
Друго	38,3	38,7	10,6	13,1	41,4	79,2
Урбана (град)	61,7	61,3	12,6	14,4	58,6	71,0

Извор: АЖС 2002, 2007.

Структура незапослених према различитим обележјима делује стабилно у периоду 2002–2007. године, осим према обележју старосне групе, јер се удео младих незапослених значајно смањио (са 35% на 25%). Већина незапослених 2007. године били су одрасли између 35. и 64. године, они са средњим образовањем и становници градских подручја.

Незапосленост варира у зависности од индивидуалних обележја. Међу радно способним особама више је незапослених жена у односу на мушкирце (16,5% односно 11,8% у 2007. години), без обзира на виши степен образовања (6,4% жене не поседује дипломе виших школа у поређењу са 3,9% мушкирца). Млади су чешће

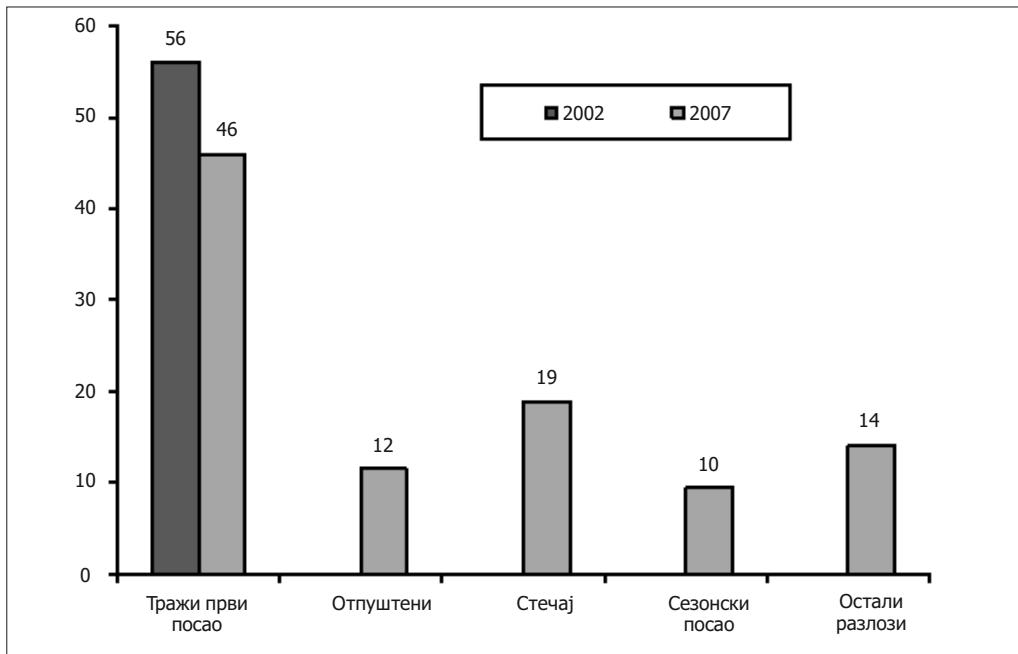
незапослени него старији. Користан показатељ којим се мери неповољан положај младих на тржишту рада јесте однос стопе незапослености младих (до 25 година) према стопи незапослености старијих. Овај однос је 2007. године био 3:2, што указује да су млади преко три пута чешће и били незапослени него старији. Стандардни однос између степена образовања и незапослености – мања учесталост незапослености међу боље образованим лицима – очигледан је. Најзад, становници урбаних средина чешће су незапослени од становника руралних средина. То указује на улогу пољопривреде као стратегије преживљавања за лица која би иначе била без посла или за лица која су запослена на пословима који захтевају нижи степен образовања од оног који они поседују.

Битна карактеристика незапослености јесте и њено трајање – када једном постану незапослени, многи радници остају без посла веома дugo. Учесталост дуготрајне незапослености је изузетно висока, с обзиром на то да је око 74% незапослених лица у Србији 2007. године било без посла најмање годину дана, а чак 33% више од четири године. Дуготрајност незапослености у Србији могла би имати далекосежне последице по губитак радне способности, али и за социјални положај незапослених. Међународно искуство показује да се вероватноћа налажења запослења смањује пропорционално дужини незапослености, што може довести до трајног искључивања са тржишта рада и повећања ризика од сиромаштва.

У обе разматране године, у поређењу са другим категоријама на тржишту рада, незапослени су се суочавали са највишим ризиком од сиромаштва. Иако се учесталост сиромаштва међу незапосленима, као и код других категорија, смањила у периоду 2002–2007. године, то смањење је код ове категорије било најниже, што указује на то да је главни узрок сиромаштва недостатак запослења (в. РЗС, 2008).

Структура незапослених према ранијем статусу на тржишту рада променила се од 2002. године, са повећаним уделом особа које су изгубиле посао у поређењу са новозапосленима, што указује на интензивно реструктуирање друштвених и државних предузећа у протеклих пет година. Удео новозапослених је значајно опао – са 56% у 2002. на 46% у 2007. години. Међу незапосленим особама са радним искуством, више од половине је отпуштено или су њихови послодавци престали да раде (Слика 2.1).

Слика 2.1. Особе које траже прво запослење, 2002–2007.



Напомена: У АЖС из 2002. године не постоје информације о разлозима незапослености оних који поседују радно искуство.
Извор: АЖС 2002, 2007.

2.3. Неформална запосленост

Према подацима Анкете о животном стандарду, у Србији је у периоду 2002–2007. године дошло до пораста неформалне запослености. Скоро 28% укупне запослености (у старосној доби 15–64 године) 2002. године забележено је у неформалном сектору, а тај проценат је порастао на 35% у 2007. години. Удео оних који су радили у неформалном сектору је, међу запосленима, порастао са 11% на 20% у периоду 2002–2007. године. Уколико додамо и оне који су радили на основу усменог договора или без уговора са послодавцем (ове информације постоје само за 2007. годину) особама које су већ регистроване као запослене у неформалном сектору 2007. године, проценат неформално запослених порастао је са 35% на 37%.

*Табела 2.7. Карактеристике запослености у формалној и неформалној економији,
2002–2007. (у %, становништво између 15 и 64 година)*

	2002.			2007.		
	Неформална	Формална	Сви	Неформална	Формална	Сви
Сви	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Пол						
Мушки	59,9	55,4	56,7	59,4	55,5	56,9
Женски	40,1	44,6	43,3	40,6	44,5	43,1
Старосне групе						
15–25	15,1	7,9	9,9	10,7	7,3	8,5
26–45	45,8	53,0	51,0	44,3	53,0	50,0
46–64	39,1	39,1	39,1	45,0	39,7	41,5
Степен образовања						
Без школе или незавршена основна школа	12,9	4,3	6,6	9,3	1,1	4,0
Основна школа	26,5	14,9	18,1	27,4	9,9	16,0
Стручна или трогодишња школа	24,2	21,0	21,9	18,7	16,3	17,1
Средња школа или гимназија	29,5	39,0	36,4	35,8	46,5	42,8
Виша школа	4,0	8,1	7,0	3,7	9,4	7,4
Факултет	2,9	12,6	10,0	5,1	16,8	12,7
Врста запослења						
Запослени за плату	60,7	91,1	85,0	49,2	88,9	75,0
Самозапослени	9,9	3,9	5,1	14,2	1,9	6,2
Пољопривредници	26,7	4,6	9,0	25,3	9,1	14,7
Помажући чланови породице	2,8	0,5	0,9	11,4	0,2	4,1
Сектор привредне активности						
Пољопривреда	40,8	15,5	22,6	44,5	5,8	19,3
Индустрија	12,7	30,4	25,5	21,9	32,9	29,1
Услуге	46,6	54,1	52,0	33,6	61,3	51,6
Просечна нето сатница на главном послу (у динарима)*	8.634,3	9.425,2	9.272,8	16.246,5	24.707,0	22.495,7
Коефицијент варијације за месечну нето зараду на главном послу	1,123	0,795	0,861	0,805	0,633	0,689

* Напомена: За оне који су пријавили позитиван број радних сати.

Извор: АЈС 2002. и 2007. године

Табела 2.7. представља детаљан пресек обе категорије запослености – формалне и неформалне. Уочава се неколико интересантних чињеница. Прво, изгледа да мушкирци, млади (старости 15–25 година), слабије образовани, радници који нису запослени за плату и пољопривредници – чешће раде на неформалним него на формалним пословима у обе разматране године. Друго, поредећи неформалну економију у периоду између 2002. и 2007. године, уочено је да се удео старијих радника (старости 46–64 године) у неформалној економији повећао. Исто тако, повећао се и удео боље образованих (са средњим образовањем или вишом степеном образовања), самозапослених или помажућих чланова породице, док се удео запослених у сектору услуга смањио. Треће, запослени у неформалном сектору зарађивали су мање од оних у формалном сектору, током обе разматране године (око 8% у 2002. години и 43% у 2007. години) а овај јаз је наставио да расте у периоду 2002–2007. године. Мерено коефицијентом варијације месечних примања, зараде у неформалном сектору такође су више расуте.

Описани пораст неформалног запослења појавио се упркос побољшању пословне климе у истом периоду. Због чега?

Један од могућих узрока овог неочекиваног резултата јесте регресивност система опорезивања зарада од 2001. до 01. јануара 2007. године (в. одељак 4.3). Наметањем високих пореза на ниске зараде³, опадају мотиви запослених да уђу у формалну економију јер морају да се одрекну значајног дела зараде коју остварују радећи исти број сати у неформалном сектору. Послодавци такође имају мотива да избегавају овај порез из истих разлога (Арандаренко и Вукојевић, 2008).

Неформална запосленост је донедавно охрабривана између осталог и захваљујући лаком приступу читавом низу социјалних накнада једноставним чином пријављивања на евидентију незапослених Националне службе за запошљавање (НСЗ). Чињеница да је велики број евидентираних незапослених особа заправо радио у неформалном сектору (33%), те да је лако приступа здравственом осигурању – представљала је скривену субвенцију предузећима која су пословала у неформалној економији (Крстић и Corbanese, 2008). Тако нешто се више не може догодити; НСЗ више није надлежна за покривање здравственог осигурања особа које траже посао.

У периоду 2002–2007. године, удео запослених у неформалном сектору у Србији је знатно порастао – са 11% на 20%. То је углавном последица повећаног удела оних који нису плаћали доприносе за социјално осигурање. Чини се да реформе опорезивања зарада и доприноса за социјално осигурање, уведене почетком 2007. године (в. Поглавље 3.3), још увек нису довеле до приметног смањења неформалне запослености и повећања формалне, иако је просечно фискално оптерећење на нето зараде запослених опало са 73% на 62% (Крстић и Corbanese, 2008).

Нема сумње да је Србија направила значајан помак у побољшању пословне климе у периоду који је предмет разматрања, како указују и бројне анализе. Међутим, најновији показатељи Светске банке из публикације *Doing Business 2008. (Пословање 2008. године)* показују да је Србија рангирана ниже него претходне године у некима од посматраних области, а посебно у области плаћања пореза и оснивања нових предузећа. Према томе, они који креирају политику морају удвоstrучити напоре да поједноставе порески систем и осигурају мотивацију предузећима и запосленима да се пријаве и да раде у формалним структурама. Формализација се може подстицати бољим спровођењем наплате пореза и делотворнијом пореском управом.

³ Порески терет за примаоца ниске зараде који добија 33% просечне зараде износио је 47,1%; за запосленог који прима просечну зараду износио је 42,2%, а пао је на 34,5% за зараде које су осам пута веће од просечне (чак и након зарачунања годишњег пореза на доходак грађана).

ПОГЛАВЉЕ 3

КРЕИРАЊЕ АКТИВНЕ ПОЛИТИКЕ ЗАПОШЉАВАЊА

– ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР, СТРАТЕГИЈЕ, УЧЕСНИЦИ, ЦИЉЕВИ

3.1. Општи политички оквир креирања политike запошљавања

Након деценије полуаутократског режима који је довео до огромних економских и друштвених недаћа становништва у Србији, Милошевић је на крају изгубио подршку народа на изборима у јесен 2000. године. Власт у Србији преузела је велика коалиција под именом Демократска опозиција Србије (ДОС).

Демократска опозиција је почела да спроводи програм радикалних економских реформи који је у ствари представљао стандардан неолиберални пакет реформи у комбинацији са донекле јачим нагласком на социјалну правду и друштвени дијалог. Политика запошљавања, схваћена у ширем смислу као уједначена мешавина различитих секторских економских политика усмерених на креирање радних места, у основи је сматрана одвојеном од реформског процеса и сведена на подршку реформисању закона који се односе на тржиште рада, увођење веће флексибилности у циљу подупирања кључних процеса либерализације тржишта и приватизације.

Временски период који је представљен у Табели 3.1. у којој су резимиране организационе, политичке и персоналне промене у министарствима надлежним за креирање и имплементацију активне политике тржишта рада, може да послужи као уверљива илустрација недовољне пажње посвећене креирању политике запошљавања у целом том периоду након промене власти у октобру 2000. године па до 2007. године.

Као што се види у Табели 3.1, након сваког изборног циклуса следиле су организационе промене које су утицале на министарство надлежно за дефинисање активне политике тржишта рада. У пролеће 2001. године, некадашње Министарство за рад, борачка и социјална питања подељено је на два дела и створено је ново Министарство за рад и запошљавање. Управо супротна операција се догодила 2004. године када је створено Министарство за рад, запошљавање и социјалну политику. Још драстичнија промена догодила се 2007. године: Сектор за запошљавање одузет је од бившег Министарства за рад, запошљавање и социјалну политику и придружен новоформираном Министарству привреде и регионалног развоја. Ове организационе промене значе да су постојали дуготрајни периоди буквалне парализе активности Сектора за запошљавање и оних програма НСЗ који су зависили од одобрења Министарства. О овим негативним последицама биће речи у Поглављу 4, где се успоставља јасна веза између неуспеха НСЗ да оствари финансијске циљеве и покрivenост корисника, с једне стране, и изборних циклуса, с друге стране.

Табела 3.1. Временски оквир и анализа учесника надлежних за креирање активне политike тржишта рада у Србији, 2000–2008.

	10/2000–03/2001	03/2001–03/2003 и 03/2003–03/2004	03/2004–05/2007	06/2007–06/2008
Владе 2000–2008.	Привремена Влада	ДОС владе З.Бинђића и З.Жиковића	ДСС, Г17Плус мањинска влада В.Коштунице	ДС, ДСС, Г17Плус Влада В.Коштунице
Министарства надлежна за активне политике тржишта рада	Министарство за рад, борачка и социјална питања	Министарство за рад и запошљавање	Министарство за рад, запошљавање и социјалну политику	Министарство привреде и регионалног развоја
Министар и његова/њена партијска припадност	Гордана Матковић, Демократска странка	Драган Миловановић, АСНС, касније Лабуристичка партија	Слободан Лаловић, Социјалдемократска страница	Млађан Динкић, Г17 Плус
Број посланика партије у Народној скупштини која има 250 посланика	/	2	4	19
Процена утицаја министра	Јак (врхунски стручњак)	Веома слаб	Слаб	Веома јак (вођа партије и стручњак)
Процена утицаја партије задужене за Министарство	Доминантан	Веома слаб	Веома слаб	Јак
Директор НСЗ		Светозар Крстић, именован од стране Демократске странке	Радован Ристановић, именован од стране Социјалдемократске странице	Тамара Самарџић, именована од стране Г17 Плус

Други закључак који је вредан пажње а који се намеће из горње Табеле и потврђује маргинални значај дат запошљавању (а донекле и широј агенди политике запошљавања и социјалне политике), јесте чињеница да су, у свим коалиционим владама од 2001. до 2007. године, тек најслабији коалициони партнери добијали задатак да руководе Сектором за запошљавање.

Партија надлежна за Сектор за запошљавање такође је имала право да именује директора НСЗ, који је мењан након сваке промене надлежног министра. Упркос сталним настојањима да се успостави професионална управа НСЗ, утицај партија осећао се дубоко у ешалонима испод руководства, као и на неким професионалним позицијама. Како је време противило, партијски намештеници су препунили НСЗ захваљујући пракси деградирања политички наименованих руководилаца у професионалце у оквиру НСЗ после сваке промене директора.

Очигледно је да су негативне последице ових честих, политички мотивисаних, промена морале бити снажне услед губитка континuitета и све дужих периода потребних да ново министарство/НСЗ руководство постане оперативно, нарочито у новом административном окружењу. Не само да су доводили до лутања у креирању стратегија и политика, већ (што је било још горе по кориснике) и до кашњења и прекида програма. Најдрастичнији пример догодио се 2004. године – АПТР су готово обустављене читавих годину дана услед промене републичке Владе и парализе Управног одбора НСЗ. Ово стање поклопило се (чињеница је, али не мора нужно бити у вези) са најдрастичнијим годишњим скоком стопе незапослености.

Улога синдиката и удружења послодавца као социјалних партнера у креирању политике запошљавања и управе НСЗ била је, у најмању руку, скромна. Осим тога што су се суочили са смањењем броја чланова, синдикати у Србији били су, опште је познато, подељени и неспособни да предузму обимније, заједничке акције. С друге стране, удружења послодавца су релативно нова појава и још увек имају скроман број чланова, а недостаје им и легитимитет.

3.2. Стратешки оквир политike запошљавања након 2000. године

Као и у другим земљама у транзицији под доминантним утицајем међународних финансијских институција, стратези реформе су на почетку реформског процеса 2001. године поимали реформе запошљавања као споредне и одвојене од суштинског реформског процеса (Арандаренко, 2004; Арандаренко и Голицин, 2007). Влада Србије је, здраво за готово, прихватила добро познати рецепт слободног тржишта по којем је најефикаснији начин да се оснажи стварање радних места – реструктуирање и приватизација у комбинацији са здравим институцијама што, између остalog, почива на увођењу флексибилних закона који се односе на тржиште рада. Нема сумње, један од приоритета нове Владе било је доношење Закона о раду, који је усвојен већ 2001. године, упркос противљењу највећих синдиката.

Међутим, свеобухватна политика запошљавања, па чак и креирање активне политike запошљавања нису експлицитно дефинисани и стављени у доследан политички оквир све до 2005. године. Истини за вољу, свеобухватна Стратегија за смањење сиромаштва, процес дефинисања инклузивне стратегије који је трајао од 2001. до 2003. године, представљао је велики напредак, јер је препорукама политike запошљавања посветио посебан одељак. Препоруке, међутим, нису у потпуности дефинисане и доследне, а у великој мери недостаје и листа приоритета активних мера запошљавања. У Стратегији је, заправо, очигледан прејак нагласак на подстицање самозапошљавања у оквиру АПТР којима руководи НСЗ, али и на развој стратегија малих и средњих предузећа и центара за подршку малим и средњим предузећима.

Како је већ речено, Стратегија за смањење сиромаштва нажалост не нуди сасвим конзистентну стратешку визију политike запошљавања, нити прави правилну разлику између опште политike запошљавања и конкретније активне политike тржишта рада. На пример, мешањем примарних циљева и приоритета политike, Стратегија предвиђа заснивање политike запошљавања на четири стратешка стуба – *развој предузећништва; побољшање вештина незапослених; повећање прилагодљивости и мобилности радне снаге и незапослених; и стварање једнаких могућности за запошљавање жена и мушкараца* (ССС, 2003, стр.89).

Национална стратегија за запошљавање за период 2005–2010. године (Министарство за рад и социјалну политику, 2005) усвојена је у пролеће 2005. године, након процеса израде који је трајао око две године. У њој су инкорпорирана три циља Лисабонске стратегије Европске Уније – пуна запосленост (прилагођена условима у Србији на задовољавајући раст стопе запослености), унапређење квалитета и продуктивности радне снаге и јачање социјалне кохезије и укључивање на тржиште рада – и њоме је у потпуности прихваћен интегрирани приступ Стратегије ЕУ за запошљавање из 2003. године.

Национална стратегија, међу активним мерама запошљавања, посебно издваја услуге посредовања које се ускрсређују на подстицање активног тражења посла као најважније и најефикасније врсте АПТР. Како је речено у Стратегији, ова кључна функција захтева капацитет за организовање циљаних активности уз ограничено трошкове, као директну допуну базичним услугама саветовања, на пример: процене способности, писање радне биографије, технике интервјуа, индивидуални планови акције, клубови за активно тражење посла и посебне активности намењене угроженим категоријама. У односу на остале АПТР – које су обично знатно скупље – Стратегија наводи мешовите резултате документоване у међународној литератури, који позивају на опрез са масовним програмима субвенције радних места и обуке.

Коментаришући главне врсте АПТР, Стратегија (стр. 31) сугерише да би јавни радови требало да буду усмешени на најугроженије категорије незапослених и да им помогну при стицању радног искуства и обуке; субвен-

ције за запошљавање имају скромне нето ефекте на запосленост због неизбежних пратећих последица; само ограничени број незапослених поседује предузетничке способности, али подршка самозапошљавању може ипак бити једино реално решење у неким случајевима када долази до реструктуирања пердузећа; програми обуке треба да буду мали по обиму и организовани у сарадњи са послодавцима, незапосленима и специјализованим установама (OECD, 2008). Након искуства међународних евалуација, а с обзиром на још увек ограничени капацитет НСЗ да спроводи програме, Стратегија даје предност скромној експанзији пажљиво циљаних програма.

Међутим, накнадно усвојен оперативни документ, Национални план акције за запошљавање за период 2006–2008. године (Министарство за рад и социјалну политику, 2006) мање се бави компаративним искуствима и исплативошћу АПТР и даје предност општем ширењу опсега и врста АПТР, са нагласком на бројност субвенција за самозапошљавање, стварање радних места и обуку. Предвиђено је и да додатна средства за програме буду усмерена на дуготрајно незапослене, незапослену омладину и угрожене категорије попут особа са инвалидитетом, Рома и избеглица. Овај План акције је, на неки начин, представљао корак назад у начину стратешког размишљања, али је послужио практичној сврси образлагања потребе за већим буџетом за АПТР пред Министарством финансија. Међутим, у овом тренутку стање буџета у Србији не дозвољава било какво значајније повећање јавне потрошње за АПТР који, према томе, настављају да играју прилично споредну улогу у односу на величину незапослености.

Најзад, Национална стратегија за развој за период 2006–2012. године (Влада Републике Србије, 2006) представља стратешки документ од кога се очекује да предводи зрелу фазу транзиције ка тржишној привреди у процесу приближавања Србије чланству у Европској унији. Треће Поглавље ове Студије посвећено је тржишту рада и предвиђањима запослености, а интересантно је зато што преусмерава пажњу са високе стопе незапослености на ниску стопу запослености, при чему се управо та ниска стопа наводи као најдраматичнији проблем тржишта рада у Србији. Зправо, аутори као кључни елемент стварања нових радних места издавају веома ниску стопу запослености за плату у формалном приватном сектору, који представља једину поткатегорију запослености у којој се може очекивати одрживо стварање нових радних места. Сходно томе, Стратегија се залаже за већу подршку приватним предузећима, имплицитно на рачун самозапошљавања, будући да је капацитет додатног стварања радних места кроз самозапошљавање оцењен као веома низак. Овакав став наишао је на одобравање креатора политике. Током претпоследње промене републичке Владе, Сектор за запошљавање одвојен је од Министарства за рад и социјалну политику и припојен Министарству привреде. Тако су се, по први пут, програми којима су руководили НСЗ и друге државне, развојне агенције попут Републичког фонда за развој, нашле под истим кровом са више могућности за координацију и поједностављивање мера.

ПОГЛАВЉЕ 4

ПРЕГЛЕД СПРОВЕДЕНИХ АКТИВНИХ МЕРА ТРЖИШТА РАДА 2002–2007. ГОДИНЕ

4.1. Национална служба за запошљавање

Национална служба за запошљавање (НСЗ) је државна агенција под надзором Министарства привреде и регионалног развоја. Она пружа услуге осигурања незапослених, као и посредовања при запошљавању и саветовања и друге АПТР, које су углавном дефинисане Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености из 2003. године. У својих 26 филијала и најмање 130 истостава, НСЗ запошљава око 2.100 лица од којих су 1.100 саветници и професионалци у директном контакту са клијентима. Просечан број регистрованих незапослених лица по саветнику може се грубо проценити на око петсто, или дупло више него у већини западноевропских земаља (OECD, 2008).

Истовремено са отпочињањем општег реформског процеса, започела је и подробна организациона и програмска реформа НСЗ (у то време званичан назив је био Завод за тржиште рада). Међутим, ова иницијатива потпударила се са наглим растом броја регистрованих незапослених и још већим растом броја подносилаца мобилне накнаде, који се скоро удвостручио у периоду између 2000. и 2003. године. У исто време, као део реформе система опорезивања зарада 2001. године, смањена је стопа доприноса за осигурање незапослених. То је значило да је исказану намеру да се релативно више троши на АПТР и да их се учини ефикаснијима било могуће само делимично остварити, и то у смислу ефикасности али не и потрошње.

Управо супротно, нагли раст броја прималаца накнаде у случају незапослености у комбинацији са мањом количином прихода од осигурања у случају незапослености – оба процеса увећало мотивисана значајним падом формалне запослености услед реструктуирања и приватизације – резултирали су брзим погоршањем односа пасивних и активних мера запошљавања почетком 2000. године. Ово је приказано у наредној Табели 4.1. – од 2003. године надаље, потрошња из програмског буџета НСЗ за накнаде у случају незапослености била је, у просеку, десет пута виша него потрошња за АПТР.

Табела 4.1. Финансијска средства намењена за пасивне и активне мере запошљавања, 2000–2007.

	Накнаде у случају незапослености, просечан број корисника	Укупни трошкови накнаде за случај незапослености у милионима динара, по текућим ценама	Активне мере запошљавања у милионима динара, по текућим ценама	Накнаде за незапосленост као % програмске потрошње НСЗ	АПТР као програмске потрошње НСЗ
2000.	47.393	758	521	59,3	40,7
2001.	51.156	2.429	1.057	70,2	29,8
2002.	69.566	4.716	1.306	78,3	21,7
2003.	90.995	7.891	881	90,0	10,0
2004.	76.584	11.404	410	96,5	3,5
2005.	63.295	12.639	1.545	89,1	10,9
2006.	75.059	15.054	1.540	90,7	9,3
2007.	71.334	17.920	2.165	89,2	10,8

Извор: Финансијски извештаји Националне службе за запошљавање, 2000–2007.

¹ Реализација не садржи буџетске линије везане за Ветеринарску управу и Управу за заштиту биља.

Стратегија промене Националне службе за запошљавање за период 2006–2008. године (НСЗ, 2005) ставља снажан нагласак на услуге оријентисане ка клијентима, али такође тражи и квалитетније податке о тржишту рада и аналитичке показатеље тржишта рада, што је потребан предуслов за планирање и израду програма као и за мониторинг и евалуацију активности НСЗ.

Велики део процеса описаног у интерном документу НСЗ (НСЗ, 2003) до недавно није мењан. Изненађује да процес креирања политике почиње одоздо – филијале и сектори шаљу своје предлоге за наредне године. Они бивају разматрани на колегијуму директора НСЗ, прослеђени надлежном министарству а затим се врши усклађивање – регионално и програмско – у складу са буџетским ограниченима која бивају дефинисана у међувремену. Нацрти програма тада се подносе Управном одбору НСЗ (НСЗ, 2003). Приметно је одсуство или релативна пасивност надлежног Министарства у процесу дефинисања политike.

Међутим, централизација је веома изражена током процеса одобравања и спровођења програма, те расподеле фондова, што узрокује кашњења и проблеме, како само НСЗ тако и корисницима. То се види и из великих разлика на годишњем нивоу у потрошњи за различите врсте АПТР. Ове варијације нису последица изненадних смањења буџета или наглих пораста трошкова, већ дуготрајних обустава потрошње које су често пратила ослођања претходно замрзнутих средстава уз новоодобрене исплате.

4.2. Диверзификација активних мера тржишта рада у периоду 2003–2007. године

Упркос скромним расположивим фондовима, у пет посматраних година створена је значајна динамика увођења нових врста активних мера запошљавања, посебно након усвајања Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености 2003. године. Додатни подстицај за испробавање нових програма, углавном у виду пилот пројекта, пружала је техничка подршка из иностранства, која је била веома интензивна у овом периоду. Услед буџетских ограничења, већина нових програма није смела да буде скупа, па су тако постали део услуга саветовања и посредовања при запошљавању.

Међутим, мање је позитивно то што је укупни број мера у било ком датом тренутку, веома висок у односу на капацитете запослених и расположива средства НСЗ. Уз то, њихов просечан век трајања је прилично кратак. Неке АПТР су прекинуте након кратког времена, само да би потом биле замењене веома сличним програмима. Ове карактеристике биће детаљније објашњене и илустроване у наредним одељцима који описују АПТР пре-ма три основне категорије – посредовање при запошљавању, обука и субвенције за налажење посла. Детаљ-на листа мера са њиховим обухватом и ценама приложена је у Анексу А2.

Мере саветовања и посредовања при запошљавању

Ваља нагласити да су финансијска средства утрошена на помоћ при запошљавању и посредовање при запошљавању, па према томе и њихов удео у укупној ценi АПТР, значајно потцењена, будући да се трошкови тих мера углавном покривају из оперативних трошкова НСЗ, који се не приписују овој групи мера. На пример, то би се, теоријски могло урадити додавањем плате и односних трошкова запослених који се баве саветовањем и пружањем помоћи при запошљавању укупним трошковима ове групе мера. Али, чак и у том случају, остаје непреношен закључак о изузетно ниским трошковима по корисници.

Друга позитивна одлика мера помоћи при запошљавању и посредовања при запошљавању јесте то да оне нису биле претерано диверсификоване и да су биле дуготрајне – ниједан од девет програма није прекинут у периоду 2002–2007. године. У овој категорији мера постојала су два таласа иновација. Први се догодио на почетку овог периода 2002/2003. године увођењем обуке за активно тражење посла, сајмова запошљавања и клубова за активно тражење посла. Друга и свакако много битнија иновација догодила се 2005. године када су уведенни масовни програми групног информисања, процена могућности запошљавања и индивидуални планови запошљавања. Захваљујући тим новим мерама, укупни број корисника у овој категорији АПТР вишеструко је порастао (у периоду између 2005. и 2007. године) као и њихов удео у укупном броју корисника АПТР.

Обука

За разлику од претходне две врсте АПТР, мере обуке нису се много промениле у периоду 2002–2007. године. Оне су углавном стагнирале, како у погледу дизајна тако и обухвата. Годишњи обухват од 10.000 – 20.000 корисника прилично је скроман у поређењу са више од трећине регистрованих незапослених лица са само основним образовањем или чак и без њега. Међутим, начин на који су формулисани и на који се спроводе указује на то да су програми Додатног образовања и обуке намењени углавном образованим, младим људима. Сличан закључак налази се и у недавном прегледу OECD-а (OECD, 2008).

Дакле, поткатегорија Стручног образовања усмерена углавном на особе које траже прво запослење а поседују диплому средње школе или виши степен образовања, субвенционисањем послодавца да би се олакшао њихов улазак на посао, увек је била доминантнија од поткатегорије Обука. Надаље, у оквиру подкатегорије Обука, обуке општег типа које се одвијају у учionици (курсеви компјутера, језика и слично) биле су чешће, него обуке на радном месту или интензивнији облици обуке усмерени на стицање специфичних стручних вештина.

Иновативне мере имале су занемарљив обухват и утицај, а неке од њих су већ прекинуте. У иновативне мере спадају: функционално основно образовање одраслих , уведено 2004. године; обука на радном месту, уведена 2004. године и виртуелна предuzeћа, уведена 2005. године.

Такође је потребно нагласити да се у организационом погледу мере Додатног образовања и обуке нису спроведиле одвојено, већ заједно са Саветовањем и помоћи при запошљавању. Предлажемо да се ова пракса промени: да се више пажње поклони детаљној преформулацији читаве програмске области тако да се пребаци нагласак са обуке у учionицима на обуке на радном месту (тзв. програми за познатог послодавца), те са боље образованих профиле на слабије образоване који су дugo незапослени, као и на друге категорије угрожених незапослених лица.

Субвенције за запошљавање

Субвенције за запошљавање увек су најскупље мере по кориснику, па је потребно поклонити нарочиту пажњу њиховој изради и правилима спровођења. Између 2002. и 2007. године, забележена је значајна и готово непрекинута експанзија ових мера, не само у погледу броја корисника и расположивих финансијских ресурса, већ и у погледу дизајна. Поред два базна програма који су постојали током целог овог периода – грантови (бесповратна помоћ) за самозапошљавање и субвенције послодавцима за отварање нових радних места – уведене су још две нове главне врсте мера. Прва је програм субвенција доприноса социјалног осигурања и ослобађања од пореза на зараде за послодавце који запошљавају посебно угрожене категорије радника који је уведен 2004. године и проширен 2006. године. Друга је програм јавних радова, уведен 2006. и знатно проширен 2007. године

Упркос овој повољној општој слици, процес израде и имплементације мера самозапошљавања и регионалних мера (субвенционисање послодавца) био је оптерећен проблемима. На пример, мера субвенционисања новог запошљавања је 2004. године замењена регионалним програмом субвенционисања отварања нових радних места. Промена је изгледа уведена да би се боље циљали недовољно развијени региони са горенаведеном, натпросечном, стопом незапослености. Међутим, у пракси, регионална дистрибуција учесника нових програма била је приближно једнака, укључујући и Београд (главни град са најнижом стопом незапослености). на који је одлазио значајан део програмских средстава намењених подршци плаћеном запослењу у недовољно развијеним регионима. Није необично што је недавна анализа задовољства клијената (Медиум Галлуп, 2007) открила да послодавци, клијенти из Београда, показују највиши степен ентузијазма за учешће у Регионалном програму запошљавања.

Међутим, Регионални програм је обустављен 2008. године и замењен Програмом субвенционисања новог запошљавања, који пружа регионално диференциране, али иначе универзално приступачне субвенције заре-

да за новоотворена радна места. Према овом програму, субвенције за отварање нових радних места су највише у најслабије развијеним регионима, а најниже у Београду и другим великим градовима. Одлука је била заснована на унутрашњим и спољним евалуацијама предузетим на захтев Министарства привреде и регионалног развоја, с циљем да се консолидују програми промоције запошљавања под надлежношћу Министарства, који такође укључују и субвенционисање зајмова и грантова за започињање посла за које су надлежне друге установе попут Републичког фонда за развој и Агенције за мала и средња предузећа.

Занимљиво је пажљивије погледати развој финансирања и обухват два најрепрезентативнија вида субвенционисања нових радних места – субвенционисање самозапошљавања и регионалне програме. Након прилично скромног удела од око 10% укупног буџета за АПТР, у 2004. и 2005. години, трошкови субвенционисања самозапошљавања и њихов обухват порасли су, и узели више од половине укупног буџета АПТР. Они су остали доминантни у 2006. години, али са смањеним уделом трошкова (26% у 2007. години). С друге стране, регионални програми су, 2004. године, били готово незапажени, али се у 2006. и 2007. години њихов удео у укупним трошковима за АПТР повећао на 15%.

4.3. Еволуција финансијских ресурса и покривеност корисника активним мерама тржишта рада – планирана и реализована

Да бисмо проценили процес имплементације АПТР, размотрели смо годишња документа НСЗ у периоду 2002–2007. године, као што су: финансијски планови, финансијски извештаји, програми рада и оперативни извештаји.

Наша анализа процеса заснована је на поређењу планираних и реализованих финансијских средстава распоређених у три основне категорије АПТР, с једне стране, и на поређењу планираних и обухваћених корисника неке од три основне категорије АПТР, с друге стране. Вредно је помена да смо, услед релативно високог нивоа агрегације, потценили пун обим пребачаја и подбачаја индивидуалних програма у погледу финансијске реализације и обухвата.

Као што се види у Табели 4.2, година 2004. је била најлошија – с реализацијом испод 50% расположивих финансијских средстава. Претходна, 2003. година, била је нешто боља – финансијска реализација је износила око 78% плана. Случај је хтео да је стопа незапослености у ове две године (било мерена АРС-ом или административно изражена) забележила највиши раст од свих година које овде разматрамо.

Осим 2002. године, у којој је финансијска реализација премашила план за 68%, две друге године у којима је за АПТР утрошено више средстава него што је планирано биле су 2005. и 2006. година. Ово открива интересантан, али не и неочекиван образац – на АПТР је трошено више новца од планираног сваке године у којој није било избора нити неке веће политичке кризе. Сходно томе, сваке године када су се одржавали избори и/или када се д догодила нека већа политичка криза, то јест 2003., 2004. и 2007. године, стварна реализација финансијских средстава била је испод планиране. На пример, 2007. године, реализација средстава за најкупље програме субвенција за запошљавање почело је тек у септембру, то јест након формирања нове Владе.

Табела 4.2. Планирана и реализована финансијска средства за активне мере тржишта рада по главним врстама, 2002–2007, у динарима (тренутна вредност)

		Укупно	Саветовање и помоћ при запошљавању	Додатно образовање и обука	Субвенције за запошљавање
2002.	Планирана	820.200.000	51.000.000	209.200.000	452.000.000
	Реализована	1.306.527.694	1.622.596	1.004.087.753	220.041.572
	Реализована у % планираног	1,68	0,03	4,80	0,49
2003.	Планирана	1.125.664.600	24.020.400	656.983.140	345.261.060
	Реализована	880.784.869	8.787.715	516.807.586	253.616.610
	Реализована у % планираног	0,78	0,36	0,79	0,72
2004.	Планирана	900.000.000	30.330.000	300.000.000	569.670.000
	Реализована	410.113.996	1.150.575	76.457.538	332.505.884
	Реализована у % планираног	0,46	0,04	0,25	0,58
2005.	Планирана	825.000.000	10.687.875	363.265.020	438.800.000
	Реализована	1.617.710.829	2.840.891	418.669.132	1.196.200.806
	Реализована у % планираног	1,96	0,26	1,15	2,72
2006.	Планирана	1.375.000.000	5.180.000	400.000.000	969.820.000
	Реализована	1.720.792.502	6.016.820	533.759.306	1.181.016.377
	Реализована у % планираног	1,25	1,16	1,33	1,22
2007.	Планирана	2.721.396.950	9.600.000	738.480.000	1.973.316.950
	Реализована	2.641.145.092	6.962.009	738.248.658	1.895.934.425
	Реализована у % планираног	0,97	0,72	1,00	0,96

Извор: НСЗ

Табела 4.3. Планирани и реализовани обухват корисника по главним врстама активних мера тржишта, 2002–2007.

		Укупно	Саветовање и помоћ при запошљавању	Додатно образовање и обука	Субвенције за запошљавање
2002.	Планирани	81.600	60.200	13.300	8.100
	Обухваћени	78.975	65.989	7.892	4.607
	Обухваћени као % планираних	0,97	1,10	0,59	0,57
2003.	Планирани	165.135	134.030	20.079	11.026
	Обухваћени	119.931	96.631	10.779	10.262
	Обухваћени као % планираних	0,73	0,72	0,54	0,93
2004.	Планирани	110.296	89.701	11.095	9.500
	Обухваћени	101.006	78.935	4.086	18.585
	Обухваћени као % планираних	0,92	0,88	0,37	1,96
2005.	Планирани	130.693	96.782	8.261	25.650
	Обухваћени	176.673	138.016	11.325	27.332
	Обухваћени као % планираних	1,35	1,43	1,37	1,07
2006.	Планирани	866.584	822.500	12.834	31.250
	Обухваћени	675.523	625.233	11.794	38.496
	Обухваћени као % планираних	0,78	0,76	0,92	1,23
2007.	Планирани	689.170	644.270	13.500	31.400
	Обухваћени	831.597	760.875	14.551	56.171
	Обухваћени као % планираних	1,21	1,18	1,08	1,79

Извор: НСЗ

Иако постоји извесна корелација односа реализованих средстава и планираних корисника и односа планираних и реализованих финансијских средстава за АПТР, она није исувише јака услед доминантног и растућег учешћа корисника у програмима Саветовање и помоћ при запошљавању, који су истовремено и најефтинији (Табела 4.3). У последње две године (2006. и 2007. године) скоро свако незапослено лице било је обухваћено бар једном мером из ове категорије. Такође је занимљиво да Обуке најчешће нису довољно успешне и да је апсолутни број учесника стагнирао на нивоу од око 10.000 – 20.000. Насупрот томе, мере Субвенционисања запошљавања су сваке године бележиле значајан раст корисника – са мање од 5.000 у 2002. години на преко 65.000 у 2007. години.

4.4. Процена процеса спровођења активне политике запошљавања путем активних мера тржишта рада

Како што се види из Табеле 4.4, током целог периода 2002–2007. године, активне мере запошљавања спровођене су с веома ограниченим буџетским средствима. Њихов удео у БДП варирао је од 0,03% у 2004. години до 0,11% БДП у 2007. години. Позитивна промена јесте то да је последњих година забележен стабилан тренд раста тог удела, са 0,06% БДП у 2005. години преко 0,08% у 2006. до 0,11% у 2007. години.

Табела 4.4. Удео АПТР у БДП и потрошња према основним типовима мера, 2002–2007.

		Укупно	Саветовање и помоћ при запошљавању	Додатно образовање и обука	Субвенције за запошљавање
2002.	Укупна потрошња у милионима динара	1.306,5	1,6	1.004,0	220,0
	Структура потрошње, %	100,0	0,12	76,85	16,84
	Потрошња у % БДП	0,128	0,000	0,098	0,022
2003.	Укупна потрошња у милионима динара	880,7	8,8	516,8	253,6
	Структура потрошње, %	100,0	1,0	58,68	28,79
	Потрошња у % БДП	0,075	0,001	0,044	0,022
2004.	Укупна потрошња у милионима динара	410,1	1,2	76,5	332,5
	Структура потрошње, %	100	0,3	18,6	81,1
	Потрошња у % БДП	0,03	0,00	0,01	0,02
2005.	Укупна потрошња у милионима динара	1.617,7	2,8	418,7	1.196
	Структура потрошње, %	100,0	0,18	25,88	73,94
	Потрошња у % БДП	0,06	0,00	0,02	0,04
2006.	Укупна потрошња у милионима динара	1.721	6	534	1.181
	Структура потрошње, %	100,0	0,3	31,0	68,6
	Потрошња у % БДП	0,08	0,00	0,03	0,06
2007.	Укупна потрошња у милионима динара	2.641	7	738	1.896
	Структура потрошње, %	100,0	0,3	28,0	71,8
	Потрошња у % БДП	0,11	0,00	0,03	0,08

Извор: НСЗ

На овом месту потребно је нагласити да презентирани подаци не представљају стварну процену трошкова АПТР, зато што у њих нису укалкулисани оперативни трошкови НСЗ који су у свим годинама били скоро изједначени са укупним трошковима АПТР. Исправно било би претпоставити да више од половине оперативних трошкова одлази на сатнице запослених и материјалне трошкове спровођења АПТР (посебно на категорију Саветовање и помоћ при запошљавању, која се у званичним финансијским извештајима приказује скоро као бесплатна). Међутим, ми не располажемо механизмима помоћу којих можемо да утврдимо који део оперативних трошкова НСЗ припада ком типу политике запошљавања. Ипак, са сигурношћу можемо да кажемо да процентне вредности приказане у Табели 4.4. представљају доњу границу стварних трошкова, док би горња граница износила збир пуних трошкова АПТР и оперативних трошкова.

Пажљивији увид у динамику и структуру потрошње само по основним програмским категоријама (не узимајући у обзир појединачне програме) – открива висок степен променљивости како од једне до друге године, тако и међу програмским категоријама. Ове варијације углавном представљају случајне последице политичких застоја, а не пажљиво планиране резултате.

Осим одобрења Управног одбора, који често може бити паралисан не само у периоду између деловања две републичке Владе, сваки нов конкурс за учешће у АПТР захтева директно одобрење надлежног Министарства. До додатних кашњења може доћи у исплати средстава филијалама из дирекције Националне службе за запошљавање. Уз то, већина програма није у сталној понуди (са аутоматским, периодичним евалуацијама пријава), већ зависи од посебних конкурса чије објављивање може каснити из свих горе поменутих разлога. Овим се могу објаснити огромне осцилације у потрошњи на АПТР уопште, и по врстама од године до године, као и потрошња и обухват далеко испод планираног у неким годинама – главни проблем није био у недостатку средстава, већ у томе што их није било могуће потрошити на време услед свих ових ограничења.

За неке важне мере као што су *субвенционисање самозапошљавања* и *отварање нових радних места*, недавно је пронађен једноставан лек: уклањају се непотребни вето пунктови у Министарству или Управном одобрујућем НСЗ, а одустаје се и од посебно дизајнираних кампања субвенционисања које прате нарочито осмишљене јавни конкурси. Уместо тога, пријаве се примају читаве године, а одлуке о додели грантова се доносе аутоматски у редовним временским размацима.

Током већег дела периода 2002–2007. године, процес спровођења био је озбиљно ометан прилично несрћном комбинацијом креирања политике и њеног спровођења. Ризикујући претерану стилизацију и уопштавање, могло би се рећи да се комбинација састојала од процеса креирања политике увекико заснованог на инерицији, недоследног, уситњеног приступа одоздо на горе и спровођења програма базираног на скоро апсолутној централизацији унутар НСЗ, што је доводило до кашњења и нереализације планираних активности чак и када финансијска средства нису представљала проблем. Управо супротна комбинација – креирање политике осмишљене првенствено у центру и засноване на пуном поштовању локалних карактеристика, и у великој мери децентрализовано спровођење те политике, имали би за последицу несметану имплементацију и ефикасније активне мере запошљавања.

ПОГЛАВЉЕ 5

АНАЛИЗА УТИЦАЈА СПРОВЕДЕНИХ ПРОГРАМА

5.1. Индикативна анализа ефеката

Како смо већ објаснили у одељку о методологији, индикативна анализа ефеката спроведених АПТР, заснива се на поређењу степена и динамике појединих АПТР (или групе АПТР) и релативног положаја и динамике одређене категорије становништва на коју је усмерена одређена мера на тржишту рада. Другим речима, покушаћемо да идентификујемо промене финансијских средстава (у апсолутним и релативним износима) утрошених на поједине мере и број обухваћених корисника између 2002. и 2007. године и промене показатеља запослености поједине категорије за коју се претпоставља да је циљ те мере. Уз то, информације о уделу лица запослених у року од шест месеци након похађања програма, а по извештају НСЗ, употребићемо за евалуацију потенцијалног утицаја те мере на запошљавање, иако су ови подаци доступни само за 2006. и 2007. годину.

Међутим, потребно је нагласити да је број корисника неких мера прилично низак у поређењу с референтном популацијом на коју је усмерена дата мера. На пример, уколико број корисника једне мере износи мање од 1% циљне популације, тешко је утврдити њен утицај. Исти закључак важи и ако је референтна популација мала, као што је то случај код особа са инвалидитетом у АЖС из 2002. године.

У већини случајева, анализа је усмерена на специфичне мере у оквиру OECD класификације АПТР за које постоје подаци за мерење релативног положаја корисника на тржишту рада. Списак показатеља који ће се користити за индикативну анализу ефеката појединачних мера дат је у Табели 5.1. На основу посебне анализе појединачних мера покушаћемо да сачинимо укупну процену утицаја за три главне мере: Саветовање и помоћ при запошљавању, Додатно образовање и обуку и Развој предузетништва.

Табела 5.1. Показатељи за евалуацију утицаја спроведених активних мера

Програм	Дефиниција утицаја (Индикативни, делимични) ⁴	Извор
Саветовање и помоћ при запошљавању, укључујући: Групно информисање Информације о могућности унапређења пословне каријере Процена могућности запошљавања и индивидуални планови запошљавања Саветовање Одабир и класификација Сајмови запошљавања Мере активног тражења посла	Бруто број заснивања радног односа путем НСЗ, Евидентирани број незапослених	НСЗ 2002–2007
Програми додатног образовања и обуке		
Функционално основно образовање одраслих		
Приправници и волонтери	Број и удео особа које први пут траже посао а имају средњи и виши степен образовања у укупној незапослености Стопа незапослености међу младима Стопа запослености међу младима	АЖС 2002–2007 АРС 2004–2007 НСЗ 2002–2007

⁴ Понекад би се могло посматрати као предлог за евалуацију процеса.

Програм	Дефиниција утицаја (Индикативни, делимични) ⁴	Извор
Суфинансирање студената		
Обука	Број и удео особа са незавршеном средњом школом у укупној незапослености	АЖС 2002–2007 АРС 2004–2007 НСЗ 2002–2007
Развој предузетништва и програми субвенционисања запошљавања		
Услуге информисања, саветовања и образовања у пословним центрима	Разлике у стопама снalaжења корисника накнада за самозапошљавање а који су/нису користили ове услуге	НСЗ (не постоје подаци)
Једнодневне обуке		
Тродневне обуке		
Субвенционисање самозапошљавања (укључујући и једнократне исплате незапосленима за запошљавање)	Број самозапослених (ван пољопривреде) и удео самозапослених (ван пољопривреде) у укупној запослености	РАД – АЖС 2002–2007 АРС 2004–2007
Рег. програми субвенционисања запошљавања за плату	Број запослених за плату и удео запослених за плату у укупној запослености (ван пољопривреде)	в. горе
Субвенционисање запошљавања избеглица, интерно расељених лица и Рома	Запослене и незапослене избеглице, ИРЛ и Роми и одговарајуће стопе запослености и незапослености	Не постоје подаци
Ново запошљавање особа са инвалидитетом	Запослене и незапослене особе са инвалидитетом и одговарајуће стопе запослености и незапослености	НСЗ 2002–2007
Субвенције за опремање радног места		
Субвенционисање зарада		
Субвенционисање доприноса за социјално осигурање		
Остале мере		
Субвенционисање доприноса за социјално осигурање		
Субвенционисање доприноса за социјално осигурање за особе старије од 45 до 50 година	Запослене и незапослене особе старије од 45/50 година и инвалидитетом и одговарајуће стопе запослености и незапослености	АРС 2004–2007
Субвенционисање доприноса за социјално осигурање за особе млађе од 30 година	Запослене и незапослене особе млађе од 30 година с инвалидитетом и одговарајуће стопе запослености и незапослености	АРС 2006–2007
Субвенционисање доприноса за социјално осигурање за приправнике млађе од 30 година	Број и удео особа које први пут траже посао млађих од 30 година у укупној незапослености и стопе запослености и незапослености особа испод 30 година старости	АРС 2006–2007
Субвенционисање доприноса за социјално осигурање за особе са инвалидитетом	Запослене и незапослене особе са инвалидитетом и одговарајуће стопе запослености и незапослености	НСЗ 2006–2007
Јавни радови	Стопа дугорочне незапослености	АРС 2004–2007
Пројекат „Отпремнином до посла”	Број и удео у укупном броју незапослених који су изгубили посао у процесу реструктуирања	АРС 2007–2008

Очекивани ефекат мере Саветовање и помоћ при запошљавању требало би да буде исти за целу групу регистрованих незапослених лица – што су интензивније активности посредовања то ће више бити запошљавања, па ће сходно томе и НСЗ забележити пад стопе незапослености. Чак и много скупље мере, попут субвенција за запошљавање или обука, осетиће позитиван утицај интензивнијег усмеравања и саветовања, с обзиром на то да би почетни скрининг требало да помогне у усмеравању корисника на адекватне скупе програме.

Један од проблема индикативне анализе ове врсте интервенција АПТР лежи у чињеници да су трошкови који су им приписани вештачки ниски, будући да не укључују плате саветника и друге трошкове запослених. Ипак, уколико употребимо пријављене трошкове – као један параметер, и број укупно запослених у НСЗ – као други (имплицитно претпостављајући да је проценат саветника према укупном броју запослених непромењен током времена), стичемо представу о нивоу и динамици неопходних средстава. Слично томе, као параметар индикативних излазних резултата одабрали смо бруто број распоређивања на радна места посредством НСЗ (директнији утицај) и број регистрованих незапослених (укупни утицај који више замагљују остали фактори). Наравно, очекивани смер утицаја повећаних неопходних средстава на распоређивање је позитиван, а на незапосленост негативан.

Табела 5.2. Трошкови за Саветовање и помоћ при запошљавању (СПЗ), укупно запослене НСЗ, бруто број распоређивања и регистрованих незапослених лица, 2002–2007.

	Укупно трошкови НСЗ за СПЗ у хиљадама динара	НСЗ укупан број запослених	Оперативни трошкови НСЗ у хиљадама динара	Бруто број распоређивања помоћи НСЗ	Број евидентираних незапослених лица
	Неопходна средства			Излазни резултати	
2002.	1.623	1.612	784.004	237.110	904.494
2003.	8.788	1.783	925.059	238.020	944.939
2004.	1.151	1.863	1.182.203	221.156	859.728
2005.	2.841	1.780	1.645.497	242.627	895.697
2006.	6.017	1.916	1.963.639	291.774	914.564
2007.	6.962	2.008	2.586.622	314.847	785.099

Извор: НСЗ

Док је бруто број распоређивања прилично стагнирао између 2002. и 2005. године, током 2006. и 2007. забележен је њихов нагли раст (Табела 6.2). То се поклопило не само са динамичнијим повећањем броја саветника (процењен на 1.100 у 2007. години), наглим растом оперативних трошкова НСЗ и укупних трошкова намењених за Саветовање и помоћ при запошљавању, већ и са увођењем две нове масовне мере 2005. године, што је вишеструко повећало број корисника Саветовања и помоћи при запошљавању, како је описано у Поглављу 4.

Ако упоредимо динамику неопходних средстава и излазних резултата представљених у Табели 5.2, можемо рећи да је 2006. година представљала прекретницу. Пораст величине (мерен збиром директних и оперативних трошкова), те квалитета и интензитета програма Саветовање и помоћ при запошљавању (услед увођења две нове, масовне мере 2005. године) – вероватно су се снажно и позитивно одразили на укупан број распоређивања на радна места које је извршио НСЗ током 2006. и 2007. године, а можда су донекле допринели и смањењу броја евидентираних незапослених лица у истом периоду (Табела 5.4. у Анексу 1).

У оквиру мера Додатног образовања и обуке, највише је потрошено на додатно образовање приправника и волонтера, док је највећи број лица био обухваћен обукама. Према томе, ова два програма налазе се у фокусу наше индикативне анализе утицаја.

У периоду 2002–2007. године, финансијска средства утрошена на додатно образовање приправника и волонтера (приправника, приправника-волонтера и волонтера-практичара) забележила су пад од скоро 50%, док се број корисника удесетостручио (Табела А2 у Анексу). Да је значај овог програма био прилично битан 2002. године, сведочи то да је за његову реализацију било намењено око 70% свих средстава. У 2007. години је удео трошкова за тај програм пао на 17%, док је проценат њиме обухваћених особа остао непромењен у периоду 2002–2007. године (1%).

Имајући у виду да су корисници овог програма млади који траже прво запослење а који имају најмање средње образовање, за анализу индикативног утицаја те мере на њихов положај на тржишту рада коришћени су показатељи као што су: (а) број особа које први пут траже запослење с најмање дипломом средње школе и њихов удео у укупној незапослености, и (б) збирни показатељи као што су стопа запослености и незапослености међу младима.

Према подацима АЖС, број особа које по први пут траже запослење с најмање дипломом средње школе опао је у периоду 2002–2007. године за 4,4%, а њихов удео у укупној запослености опао је са 42,2% на 35,5% (Табела 5.3. у Анексу). Подаци АРС такође показују смањење броја особа које траже прво запослење с најмање дипломом средње школе у последње две године (за 20%) и њиховог удела у укупној незапослености (са 32,8% у 2006. на 30,9% у 2007. години)⁵. Статистички подаци о бруто утицају овог програма на запосленост (Табела 5.8. у Анексу) показују да је 2006. године око половине учесника нашла запослење шест месеци након похађања програма. У 2007. години, мери се само збирни ефекат Програма додатног образовања и обuke (31%). Коначно, збирни показатељи за младе показују донекле разнолику слику, будући да се стопа запослености старосне групе између 15 и 29 година (између 15 и 24. године) смањила, о чему говоре подаци и АЖС и АРС, док је, према АЖС, стопа незапослености остала непромењена у периоду 2002–2007. године, или се, према подацима АРС, смањила у периоду 2004–2007. године. Иако нисмо у могућности да издвојимо остале факторе који су евентуално утицали на показатељ активних мера запошљавања, можемо да закључимо да су се програми додатног образовања приправника и волонтера могли позитивно одразити на њихов положај на тржишту рада, па тако утицали на пад стопе незапослености међу младим боре образованим трајиоцима првог запослења.

Мерен уделом финансијских средстава намењених за ову меру, релативан значај програма обuke се повећао (са 2,3% у 2002. на 9,5% у 2007. години). Међутим, уколико га меримо бројем обухваћених особа (са 8% у 2002. на 1% у 2007. години) он је опао. У апсолутним изразима, док је потрошња за Програме обuke повећана више од осам пута, број корисника је повећан за 5,2% (Табела А2 у Анексу 1). Међу учесницима Програма, у 2006. години 26% је нашло запослење шест месеци након похађања програма (Табела 5.8 у Анексу 1) и 31% у 2007. години (укупно за Програме додатног образовања и обuke). Одговарајући показатељ запослености који може проценити ефекат овог Програма јесте број незапослених лица која нису завршила средњу школу и њихов удео у укупној незапослености.

Према подацима АЖС, број незапослених лица која нису завршила средњу школу порастао је за 16,4% у периоду 2002–2007, док је, према подацима АРС, у периоду између 2004. и 2007. године опао за 13,7%. Међутим, оба извора података показују релативно стабилан удео ове групе незапослених лица у укупној незапослености. Уз то, подаци НСЗ о броју евидентираних незапослених лица указују на тренд опадања броја незапослених без образовних квалификација и њиховог удела у укупној незапослености у периоду 2002–2007. године (Табела 5.5. у Анексу 1). Међутим, како је већ наглашено у претходном поглављу, чини се да су према постојећем дизајну и начину спровођења, програми обuke усмерени првенствено на боре образоване младе људе (OECD, 2008). Према томе, можемо да закључимо да је позитиван утицај ових Програма на општу популацију евидентираних незапослених лица можда био слаб, а да практично нису ни имале утицаја на регистроване нискоквалификуване незапослене особе.

У оквиру Програма развоја предузетништва и Програма субвенционисања запошљавања, два најважнија програма у погледу финансијских трошкова и броја обухваћених особа јесу: Субвенције за самозапошљавање

⁵ Уз то, подаци НСЗ о евидентираном броју незапослених показују пад броја незапослених младих особа (15–30), као и пад њиховог удела у укупној незапослености у периоду 2002–2007. године (Табела 6.6).

(укључујући и једнократну исплату новчане накнаде за самозапошљавање) и Регионални програми субвенционисаног плаћеног запошљавања.

Трошкови Програма субвенционисања самозапошљавања (укључујући и једнократних исплату субвенција незапосленим лицима за самозапошљавање) и број лица обухваћених овим програмом у периоду између 2002. и 2007. године порасли су за више од четири пута. Од укупних средстава, за овај програм је 2002. године било намењено 12%, док је тај проценат 2007. године износио 27%. Утицај овог Програма на могућност запошљавања учесника мери се променама броја формално запослених ван пољопривреде и њиховим уделом у укупној запослености (ван пољопривреде). Користимо само податке о формалној запослености, пошто би корисници требало да буду само формално самозапослени. Подаци обе Анкете (АЖС и АРС) указују на опадање броја формално самозапослених лица ван пољопривреде. Међутим, подаци АЖС показују много већи степен тог опадања него подаци АРС⁶. Насупрот томе, административни подаци показују да је самозапосленост ван пољопривреде значајно порасла, што би се можда могло објаснити чињеницом да нису сви из те категорије запослени у формалном сектору како га дефинишу АЖС или АРС (в. Напомену уз Табелу 5.3. у Анексу). Иако је овај програм забележио значајан пораст броја корисника, на основу ових података тешко је рећи какав је његов ефекат на промене у формалној самозапослености. Међутим, разлика између приличне стагнације нивоа формалне самозапослености и трендова према АЖС и (условно) АРС, са једне стране и динамичнијих административних података о самозапослености из анкете РАД, са друге, указује на то да подаци РАД прецењују истинске бројке, можда одражавајући праксу одржавања неактивних микро предузећа и формално самозапслених у званичним евиденцијама.

Слично субвенционисању самозапошљавања, финансијска средства и број корисника регионалних програма за субвенционисање плаћеног запошљавања порастао је три, односно четири пута, док је број формално запослених особа за плату ван пољопривреде опао, како сведоче подаци обе Анкете (за 9% у периоду 2002–2007. у АЖС, односно 3% у периоду 2004–2007. године у АРС) и према административним подацима (за 4% у периоду 2002–2007.).

Међу осталим мерама, релативни значај Програма новог запошљавања особа са инвалидитетом (субвенције за опремање радног места, субвенције зарада, субвенције доприноса за социјално осигурање) био је релативно ограничен у погледу трошкова и броја обухваћених лица. Удео финансијских трошкова у укупним трошковима 2002. није прешао 1%, а у 2007. години 4%, док је број корисника 2002. године био 100 (0,1%), а 2007. године 772 (0,1%). Иако се број корисника, између 2002. и 2007. године, значајно повећао (шест, односно четири пута), број незапослених особа са инвалидитетом на евидентији НСЗ повећао се у истом периоду за 20%. Међутим, уколико су из неактивности прешли у незапосленост, то се не би сматрало негативним. С обзиром на то да други подаци о особама с инвалидитетом нису доступни, а услед малог обухвата ових лица, тешко је проценити ефакт те мере.

Програми субвенционисања доприноса за социјално осигурање за особе изнад 45 или 50 година старости почели су да се примењују у септембру 2004. године. Мере субвенционисања доприноса за социјално осигурање особа млађих од 30 година, приправника испод 30 година и особа са инвалидитетом почеле су да се примењују у септембру 2006. године. Између 2006. и 2007. године, финансијски трошкови свих мера субвенционисања доприноса за социјално осигурање порасли су око пет пута, док је број корисника порастао три пута. Сви корисници нашли су запослење шест месеци након пријављивања за субвенције доприноса социјалног осигурања у 2006. и 2007. године (4.395 односно 13.625 лица), што је одраз специфичних захтева дизајна програма и није се могло користити као показатељ бруто утицаја мере⁷.

⁶ Услед тога што је дошло до пораста неформалне запослености међу самозапсленима ван пољопривреде (в. Поглавље 2), што се много боље види у АЖС него у АРС. Подаци из АРС не садржеовољно информација за разликовање формалне и неформалне запослености.

⁷ То ће бити могуће тек после неког периода након завршетка програма мере која би требало да траје две до три године. На пример, за оне раднике који су почели да примају двогодишњу субвенцију крајем 2006. године, правило о спровођењу евалуације шест месеци после окончања мере захтевало би да буду анкетирани о свом статусу на тржишту рада тек почетком 2009. године.

Ипак, динамика показатеља запослености поједињих категорија на које је програм био усмерен се прилично разликује. Што се тиче особа изнад 45 година старости, упркос томе што се број запослених за плату благо порастао (за 2%) у периоду 2004.2007. године, стопа запослености ове старосне групе опала је за 4 процентна поена. Број незапослених лица изнад 45 година старости порастао је (за 8%), као и стопа незапослености те категорије лица.

У периоду 2006–2007. године, стопе запослености и незапослености младих (испод 30 година) биле су релативно стабилне. Међутим, број незапослених младих особа значајно је опао (за 20%), као и стопа незапослености (за 3,5 %).

Показатељи тржишта рада за приправнике испод 30 година старости указују на бољи положај ове категорије. Број лица испод 30 година која траже прво запослење значајно је опао између 2006. и 2007. године (за 21%), а њихов удео у укупној незапослености опао је са 29% на 27,2%. Уз то, како смо већ навели, смањила се и незапосленост младих. Иако је могуће да су и други фактори допринели побољшању положаја ове категорије становништва (тј. мере додатног образовања), можемо закључити да су мере субвенционисања доприноса за социјално осигурање за приправнике млађе од 30 година могле имати позитиван утицај на запосленост младих приправника.

У погледу особа са инвалидитетом, обухват овог Програма био је исувише мали (само 23, односно 69 особа укључено је у 2006. и 2007. години), да би се могао проценити утицај саме те мере.

Иако су евидентни одређени позитивни бруто ефекти мера субвенционисања доприноса за социјално осигурање, с обзиром на то да је 2006. године запослено 4.395, а додатних 13.625 у 2007. години, нето ефекти на запосленост су прилично мали услед ефекта баласта (субвенционисање запошљавања које би се иначе дошло). Поменути ефекат баласта биће много мањи у односу на незапослена лица преко 45 година старости и особе са инвалидитетом, будући да су ове две категорије у мање повољном положају на тржишту рада него незапослени млади.

Мера јавних радова уведена је 2006. године и углавном је била усредсређена на најугроженије категорије незапослених лица, попут дуготрајно незапослених. Иако је значај ове мере порастао током 2007. године како у смислу финансијских средстава, тако и броја учесника, бруто стопа распоређивања опала је са 100% у 2006. на само 1,4% у 2007. години. То доказује да је након истека привременог запослења на јавним радовима, тек занемарљив проценат ангажованих радника нашао нови посао у 2007. години. Додајмо, удео дуготрајне незапослености, као коначни индикативни излазни резултат, био је стабилан током целог периода спровођења, (80,6% у 2006. и 81,2% у 2007. години), што указује на то да такви програми не могу бити решење масовне и дуготрајне незапослености.

Ефекат на запошљавање пројекта „Отпремнином до посла“ још увек није познат јер је уведен тек 2007. године. Имајући у виду његов мали обухват, он вероватно неће извршити значајнији утицај.

5.2. Исплативост и укупни ефекти појединачних активних мера тржишта рада на стварање радних места

Анализу исплативости активних мера тржишта рада обавићемо користећи два показатеља: (а) потрошњу по кориснику и (б) потрошњу по запосленом (особе које су нашле запослење шест месеци након учешћа у Програму). Бруто ефекти програма на запосленост, већ поменути у претходном одељку, биће измерени бројем и процентом особа запослених у року од шест месеци од похађања програма.

Трошкови АПТР (по учеснику и по запосленом), представљени у Табели 5.7, у Анексу 1, чине се потцењеним (посебно за категорију Саветовање и помоћ при запошљавању) како је примећено у Поглављу 4, зато што у њих нису укаљулисани оперативни трошкови НСЗ који су у већини посматраних година били једнаки укупним трошковима АПТР.

Мера Саветовање и помоћ при запошљавању чини се далеко најисплативијом. Током целог разматраног периода (2002–2007. године) потрошња по учеснику и по запосленом била је највиша у поређењу са друга два главна Програма. Исплативост ових мера је чак и порасла са 25 динара по учеснику утрошених 2002. године на девет динара утрошених 2007. године (Табела 5.7). Утрошак по запосленом је такође смањен са 137 динара у 2006. на 99 динара у 2007. години. Међу свим учесницима који су се запослили у року од шест месеци након похађања Програма, учесници мера Саветовање и помоћ при запошљавању чинили су 66%, односно 70% свих запослених. Укупно 70.128 особа се запослило 2007. године, што је 1,6 пута више него претходне године (Табела 6.8). Бруто ефекти на отварање нових радних места такође су забележили благи пораст са 7% у 2006. години на 9,2% у 2007. години. Најуспешнији од свих програма био је програм Индивидуалних планова запошљавања који је НСЗ први пут почела да спроводи 2006. године, и то углавном са новорегистрованим тражиоцима посла. Више од половине новорегистрованих незапослених похађали су овај Програм. Подаци о утицају Програма креирања индивидуалних планова запошљавања процењују да су стопе бруто распоређивања између 14% и 16% у 2006, односно 2007. години.

Од два друга главна Програма, утрошак по учеснику и утрошак по запосленом су скромни код Субвенционисања запошљавања, а много виши код Додатног образовања и Обуке у целом периоду који је предмет разматрања.

Утрошак по учеснику за програме Додатног образовања и Обуке, значајно је опао између 2002. и 2007. године, и то са 126.724 динара на 50.735 динара. Међутим, у протекле две године овај тренд се преокренуо, па је утрошак по учеснику порастао за 12%, док је утрошак по запосленом порастао још више – за 27%. Ови подаци указују на пад исплативости мера. Најскупљи Програм 2006. и 2007. године био је суфинансирање дипломата (270.498 динара по учеснику у 2006. години и 168.103 динара по учеснику 2007. години). У 2006. години се запослило укупно 4.173 учесника програма Додатног образовања и обуке, а у 2007. години 4.552, што је релативно мало у поређењу са укупним бројем оних који су нашли посао шест месеци након завршетка програма. Бруто ефекти за отварање нових радних места били су значајни, будући да је скоро 1/3 учесника нашла посао у 2006. и 2007. години, али је потребно нагласити да у овим програмима није учествовало много људи.

Што се тиче мера Субвенционисања запошљавања, утрошак по учеснику смањен је у периоду 2002–2007. године. Међутим, у последње две године смањила се и исплативост ових програма јер су утрошак по учеснику и по запосленом порасли за 10%, односно 18%. Најскупља мера била је Субвенционисање незапослених за самозапошљавање, при чему је утрошак по учеснику 2007. године износио 129.826 динара, а по запосленом 119.043 динара. Показатељ бруто ефекта на запошљавање ових програма има прилично другачије значење јер на њега утиче сам карактер Програма. Он мери проценат субвенционисаних самозапослених лица која су остала на свом послу шест месеци након добијања ове субвенције од НСЗ. Узимајући у обзир то да је већина њих остала запослена, утицај на запошљавање био је прилично велики и износио је 49% у 2006. и 45% у 2007. години. Према Анкети корисника ове мере коју је спровео Medium Gallup у 2007. години, око 84% предузећа која су отворена уз помоћ субвенције НСЗ и даље ради (Medium Gallup, 2007).

Остали програми су прилично скучи, пре свега услед једнократне исплате новчане накнаде за самозапошљавање, где је утрошак по учеснику и по запосленом 2006. године износио 192.064 динара и 216.324 динара у 2007. години.

ПОГЛАВЉЕ 6

ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

Закључци

Политики запошљавања није поклоњено доволно пажње у Србији у периоду 2000–2007. године како у погледу њеног осмишљавања (јер је сматрана секундарном или чак неповезаном са кључним реформама), тако и у погледу њеног финансирања, посебно у сегменту на који је усредређена ова анализа – активној политици тржишта рада. Овај стратешки и политички немар у процесу економске транзиције вероватно је довео до значајног погоршања запослености које је било дубље и дуготрајније но што је то било потребно.

Ситуација на тржишту рада је неповољна. По свим мерилима, стопа незапослености је висока, а још више брине и прилично ниска стопа запослености. Запосленост за плату у приватном сектору, које би требало да буде главни покретач одрживог раста запослености у будућности, обухвата мање од милион особа у поређењу са укупним бројем радно способних лица који прелази пет милиона. Приватни сектор није успео ни да апсорбује вишак радне снаге отпуштене у процесима реструктуирања и приватизације нити да створи довољан број радних места за младе који стоје у реду на тржишту рада. Запошљавање у неформалној економији и даље је све присутно, и на њега одлази више од једне трећине укупно запослених као и све већи број неквалификованих и нестручних радника.

Трошкови за активне мере запошљавања у просеку износе само 0,1% БДП-а. Тада постотак је веома мали, па ова ограничена средства, чак и кад би се оптимално искористила и имала максималан учинак, не могу суштински променити опште ефекте. Међутим, коришћење ресурса за АПТР било је знатно испод оног што се сматра оптималним. Неколико је главних разлога за овакав закључак.

Прво, дејство политичких циклуса. Недовољан успех у коришћењу опредељених средстава и обухват корисника дешавао се у свакој години у којој је било административних промена на нивоу министарства надлежног за АПТР или у Националној служби за запошљавање. Претерана централизација одговорности у руководству допринела је повременим, штетним административним блокадама у спровођењу мера.

Друго, слабости у изради политике, комбинацији програма и базе података тржишта рада. За почетак, Стратерија за смањење сиромаштва није обезбедила сасвим конзистентан и оперативан оквир политике. Политика активних мера и програма запошљавања заснивала се, посебно у првих неколико година транзиције, више на инерцији и ад хоц проценама релативног значаја потенцијалних циљева интервенције, него на пажљивој процени опште ситуације на тржишту рада и адекватној идентификацији одговарајућих избалансирањих комбинација програма. Штавише, постојала је склоност ка умножавању различитих програма, па су они, у просеку, били кратког века.

Треће, слабости у дизајну програма и мониторингу. Као НСЗ још увек не располаже потребним административним и стручним капацитетима у односу на број незапослених и већини програма који су захтевали интензивну контролу, мониторинг и евалуацију процеса није поклоњена одговарајућа пажња, што је повећало шансу за појаву добро познатих, негативних ефеката АПТР попут баласта, замене и слично.

Ипак, и комбинација и дизајн програма су се временом побољшавали. Национална служба за запошљавање је постепено изградила капацитете и сада је много боље опремљена кадровски и технички за имплементацију још увек диверсификованих, или конзистентније осмишљених активних мера тржишта рада.

Упркос скромним очекивањима од АПТР у погледу фундаменталног побољшања општих показатеља тржишта радне снаге, наша индикативна анализа ефеката дала је неке назнаке да се то заправо дододило са категоријом мера Саветовање и помоћ при запошљавању. Ширење ових програма након 2005. године поклопило се са порастом броја годишњих бруто распоређивања и са значајним падом процента регистроване незапослености. Саветовање и помоћ при запошљавању су далеко најисплативији програми мерени утрошком по учеснику и утрошком по запосленом лицу.

Надаље, наша индиктивна анализа ефекта налази да је утицај програмских категорија или индивидуалних програма био краткотрајан и ограничен на релативан положај група на које су усмерени. Тако су програми Додатног образовања и обуке вероватно помогли образованим, младим особама које траже прво запослење да даље побољшају свој релативан положај на тржишту рада. Програми самозапошљавања и програми субвенционисања зарада намењени последавцима (регионални програми) нису могли спречити опадање стопе формалне самозапослености и запослености за плату. У оба случаја, неке друге силе су очито биле много јаче од одговарајућих АПТР.

Конечно, прве процене релативно новог Програма јавних радова показују да привремено запослење обезбеђено јавним радовима не повећава шансе корисника да нађу други посао.

Препоруке

Политици запошљавања потребно је дати истакнутије место и потпуно је интегрисати у општу стратегију и политику економског развоја. Посебну пажњу потребно је обратити на политичке, програме и мере које подстичу запосленост за плату у приватном сектору.

Потребно је усвојити нови Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености да би се увео годишњи циклус планирања политика сконцентрисан око Националног плана акције за запошљавање, и да би се остварило више флексибилности у изради програма и повећали подстицаји за активирање незапослених и неактивних лица.

Потребно је израдити конзистентну комбинацију активне политике тржишта рада и координирати је унутар доследног стратешког оквира који ће се повремено усклађивати на основу флексибилнијих средњорочних планова акције. Национални план акције за запошљавање требало би да представља окосницу годишњег циклуса планирања АПТР.

Дизајн АПТР требало би да буде осетљив на опште и структурне трендове на тржишту радне снаге које је потребно пажљиво надзирати и редовно анализирати. Потребно је даље јачати аналитичке способности и капацитете за креирање политика надлежног Министарства и посебно Сектора за запошљавање.

Потребно је даље ојачати децентрализацију и оријентацију Националне службе за запошљавање ка клијентима.

Имплементација АПТР би требало да буде независна од политичких циклуса, да би се избегла кашњења у спровођењу програма услед политичких промена.

Да би се заиста осетио неки утицај АПТР на кретање индикатора тржишта рада и да би се приближили европским параметрима, удео АПТР у БДП мора бити удвостручен у наредне две године, а затим постепено повећан на неких 0,4% БДП-а до 2014. године.

Саветовање и помоћ при запошљавању потребно је даље проширити, с обзиром на то да су то најефикаснији програми.

Фокус програма Обуке потребно је померити са добро образованих младих особа које траже прво запослење на ниско квалификоване особе које су дugo незапослене, као и са обуке у ученици на обуку на радном месту. Програми Обуке завређују посебан сектор у оквиру НСЗ.

Програми Субвенционисања запошљавања требало би пре свега да подржавају опоравак запослености за плату у приватном сектору.

Литература

- Арандаренко М. и В. Вукојевић (2008), *Labor Costs i Labor Taxes in the Western Balkans*, Светска банка, Вашингтон.
- Арандаренко, М. и П. Голицин (2007), Serbia , in: B. Deacon i P. Stubbs, *Социјална политика и међународне интервенције у Југоисточној Европи*, Edward Elgar, 2007.
- Арандаренко М. и А. Нојковић (2007), *Тржиште рада у Србији*. Преглед, Центар за демократију и помирење у Југоисточној Европи, Солун, 2007.
- Арандаренко, М, 2004. Међународни савет и институције тржишта рада у Југоисточној Европи, *Глобална социјална политика*, 1/2004.
- Boone, J. i J.C. van Ours (2004), Ефикасне активне мере запошљавања , *Discussion Paper 1335*, ИЗА.
- Corbanese, V. i Rosas, G. (2007), Транзиција младих ка пристојном запослењу: Искуства са Косова , ILO, Geneva, *Политике запошљавања*, 2007/4.
- Европска банка за реконструкцију и развој (2007), *Transition Report 2007: People in Transition*, EBRD, London.
- ЕУРОСТАТ (2008), *Трошкови политика тржишта рада, 2005* , Еуростат статистике у фокусу 45/2008.
- ЕУРОСТАТ (2008), Најновији трендови на тржишту рада, 4/2008.
- Harasty, C. (ed.), (2004), Успешне политике запошљавања и тржишта рада у Европи, Азији и Пацифику, *Стратешки документ о запошљавању*, ILO.
- Kluve, J. (2006), „Ефикасност политике активног запошљавања у Европи”, *Discussion Paper 2018*, IZA.
- Крстић, Г. (2004), *Тржишта рада у Србији и Црној Гори*, background paper prepared for Agenda for Economic Growth i Employment, Report No. 29258YU, The World Bank Washington, DC.
- Крстић, Г. и В. Corbanese (2008), Анализа ситуације запослености младих у Републици Србији , ILO Employment Papers, ILO Budimpe{ta (forthcoming).
- Martin, J.R. (1998), Успешне политике активних мера запошљавања: искуства из земаља OECD, *OECD Labour Market i Social Policy Occasional Papers, No 35*, OECD Publishing.
- Министарство за рад и социјалну политику (2005), *Национална стратегија запошљавања 2005–2010*, Београд.
- Министарство за рад и социјалну политику (2005), *Национални план акције за запошљавање за период 2006–2008*, Београд.
- Организација за економску сарадњу и развој OECD (1996), Лекције политика тржишта рада у земљама у транзицији , Центар за сарадњу са привредама у транзицији, OECD Publishing.
- Организација за економску сарадњу и развој (OECD), (2006), *Пројекције запослености у земљама OECD – Подстицање запослења и зарада*, Париз.
- Организација за економску сарадњу и развој OECD (OECD), (2008), *Србија: Тржиште рада у транзицији*, Преглед тржишта рада и социјалних политика у земљама OECD, Париз.
- Rosas, G., Rossignotti, G. (2005), Starting the new millennium right: Decent employment for young people, *International Labour Review*, Vol. 144, No.2, 2005.
- Република Србија, *Стратегија за смањење сиромаштва*, Београд, 2003.
- Републички завод за статистику (2007), *Статистички годишњак*, Београд.
- Републички завод за статистику (2008), *Анкете о радној снази, 2002–2008*, Београд.
- Републички завод за статистику (2007), *Извештаји о запослености*, Београд.
- Републички завод за статистику (2008), *Анкета о животном стандарду: Србија 2002–2007*, Београд.
- Светска банка (2004), Србија и Црна Гора: Република Србија, Агенда економског развоја и запошљавања, Извештај бр. 29258YU, Светска банка, Вашингтон.
- Светска банка (2006), Србија: Анализа тржишта рада, Светска банка, Вашингтон.
- Светска банка (2008) Послованање 2008. године (Doing Business 2008), Светска банка, Вашингтон.

АНЕКС 1: ТАБЕЛАРНИ ПРЕГЛЕДИ

Табела A1. Главни показатељи радне снаге према подацима APC, 2002–2007.
(становништво 15–64 године)

	Запослени, у хиљадама	Незапослени, у хиљадама	Учешће радне снаге, %	Стопа запослености, %	Стопа незапослености, %
2002*	3.000	460	56,1	48,6	13,3
2003*	2.919	500	55,7	47,6	14,6
2004.	2.931	665	66,4	53,4	19,5
2005.	2.574	719	65,2	51,0	21,8
2006.	2.517	692	63,6	49,8	21,6
2007.	2.526	584	63,4	51,5	18,8

*Напомена: Подаци за 2002. и 2003. годину односе се на становништво старије од 15 година.

Извор: APC 2002–2007.

Табела А2. Реализована потрошња и лица обухваћена одређеним програмима и мерама, 2002–2005.

Програми и мере	2002.		2003.		2004.		2005.	
	Реализована потрошња у динарима	Број обухваћених лица	Реализована потрошња у динарима	Број обухваћених лица	Реализована потрошња у динарима	Број обухваћених лица	Реализована потрошња у динарима	Број обухваћених лица
Укупно	1.306.527.694	78.975	880.784.869	119.931	410.113.996	101.006	1.617.710.829	176.673
Усавлађивање понуде и тражње	80.775.773		100.927.504					
Саветовање и помоћ при запошљавању	1.622.596	65.989	8.787.715	96.631	1.150.575	78.335	2.840.891	138.016
Групно информисање професионално-запошљавања и индивидуални планови запошљавања								34.946
Информације о могућности унапређења постоеће каријере	419.905,00	30.908	6.405.047	52.552		33.056		21.438
Саветовање		10.815		9.451		10.044		9.097
Избори и класификација		13.942		14.059		7.920		6.926
Сајмови запошљавања	515.809,50	4.086	1.180.009	8.207	582.844	13.324	417.534	27.851
Обука за активно тражење послас	686.881,69	6.238	1.202.659	12.362	567.731	14.591	2.423.357	17.028
Клубови за активно тражење послас	60.280,00	0	317.451	0		120		507
Обука за активно тражење послас АТП 1	626.601,69	6.238	885.209	12.362	567.731	14.471		16.521
Обука за подизање самоукијасност и АТП 2								0
Додатно образовање и обука	1.004.087.759	7.892	516.807.586	10.779	76.457.538	4.086	418.669.132	11.325
Функционално основно образовање одраслих					65.123	47	273.067	46
Стручно оспособљавање	962.224.127	864	420.173.639	2.165		2.151	275.483.268	6.177
Приправници	83.417.850	764	191.362.686	1.452	8.858.396	797	104.518.277	1.451

	2002.	2003.	2004.	2005.
Програми и мере	Реализована потрошња у динарима	Број обукаваних лица	Реализована потрошња у динарима	Број обукаваних лица
Правници волонтери		101.185.288	634	21.660.981
Волонтери – практичари				1.354
Таленти	131.806.277	100	127.625.665	79
Суфинансирање студената на постдипломским студијама			7.758.407	148
Обука	29.732.854	6.355	90.578.019	7.960
Основна обука за коришћење компјутера	20.657.193	4.958	51.981.517	5.625
Специјалистичка информатичка обука	3.621.143	416	3.507.395	666
Курсеви страних језика	5.105.053	792	14.253.285	1.536
Превалификација и доквалификација			3.814.608	258
Виртуелна предузећа				115
Остале обуке	399.466	189	20.835.823	133
Остало образовни програми	8.097.820	673	6.055.928	654
Обуке за послове радног места			6.184.864	620
Субвенције за запошљавање	220.041.572	5.094	254.262.064	12.521
Развој предузетништва и програми запошљавања	220.041.572	4.607	253.616.610	10.262
Подстицање предузетништва	448.026	692	1.847.390	1.102
Креирање нових радних места ново запошљавање	536.000	1.861	79.554.544	5.793

Програми и мере	Реализована потрошња у динарима	2002.		2003.		2004.		2005.	
		Број обухвачених лица	Реализована потрошња у динарима	Број обухвачених лица	Реализована потрошња у динарима	Број обухвачених лица	Реализована потрошња у динарима	Број обухвачених лица	Реализована потрошња у динарима
Партиципација у отварању нових радних места	5.339.699	79	14.615.708	44					
Услуге обавештавања, саветовања и образовања у пословним центрима					4.843.767	15.508			8.332
Образовање у пословним центрима							6.504.226	7.854	
Субвенције за самозапошљавање	153.799.305	1.305	64.085.000	2.635	234.106.500	2.646	945.015.000	9.674	
Регионални програми							278	119.160.000	937
Субвенције за ново запошљавање					29.843.000	98	3.374.810		133
Ново запошљавање субвенција доприноса									
Остале мере*									
Ново запошљавање особа са инвалидитетом – опремање радних места	6.892.443	100	10.824.000	180	18.672.830	55	13.660.000	97	
Ново запошљавање особа са инвалидитетом – надокнада плате								37.210.245	
Ново запошљавање особа са инвалидитетом – субвенције доприноса које плаћа постозвац									
Подстичање запошљавања ризичних група									
Јавни радови									
Партиципација пројекта									
Пројекат „Отпремином до посла“									

Програми и мере	2002.		2003.		2004.		2005.	
	Реализована потрошња у динарима	Број обухвачених лица	Реализована потрошња у динарима	Број обухвачених лица	Реализована потрошња у динарима	Број обухвачених лица	Реализована потрошња у динарима	Број обухвачених лица
Једнократна исплата новчане накнаде незапосленима за самозапошљавање*	50.240.935	570	75.445.968	508	25.012.418		44.500.000	305
Субвенционисање доприноса					64.724		28.158.000	/
Субвенционисање доприноса за лица стара преко 45/50 година								
Субвенционисање доприноса за лица млађа од 30 година								
Субвенционисање доприноса за привправнике млађе од 30 година								
Субвенционисање доприноса за особе за инвалидитетом								
ВОЛОНТЕРИ ПО ПРОГРАМУ ЦЕНТРА ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ	487				2.259			

Извор: НСЗ

Табела А2 (наставак). Реализована потрошња и лица обухваћена одређеним програмима и мерама, 2006–2007.

Програми и мере	2006.			2007.				
	Реализована потрошња у динарима	Број обухваних лица	Број запослених лица	% укупном броју запослених лица	Реализована потрошња у динарима	Број обухваних лица	Број запослених лица	% укупном броју запослених лица
УКУПНО	1.720.792.502	675.523	71.840	65,82%	2.641.145.092	831.597	100.022	70,11%
Саветовање и помоћ при запошљавању	6.016.820	625.233	44.056	65,82%	6.962.009	760.875	70.128	70,11%
Групно информисање		267.337				295.540		
Процена могућности запошљавања и индивидуални планови запошљавања		243.339	33.284	49,73%		347.088	55.087	55,07%
Информације о могућности унапређења пословне каријере		20.744				5.949		
Саветовање		8.459				8.849		
Избор и класификација		10.557				12.921		
Сајмови запошљавања	2.959.355	33.857	4.367	6,52%	3.058.049	47.388	7.345	7,34%
Обука за активно тражење послова	3.057.464	40.940	6.405	9,57%	3.903.960	43.140	7.696	7,69%
Клубови за активно тражење послова		1.413	507	0,76%	1.397.915	2.235	671	0,67%
Обука за активно тражење посл. АТП 1		38.607	5.861	8,76%	2.506.046	38.997	7.025	7,02%
Обука за подизање самоефикасности АТП 2		920	37	0,06%		1.908		
Додатно образовање и обука	533.759.306	11.794	4.173	6,23%	738.248.658	14.551	4.552	4,55%
Функционално основно образовање одраслих	970.480	59	18	0,03%	3.162.657	140		
Стручно оспособљавање	379.500.584	6.106	2.720	4,06%	449.966.549	7.601		
Правници		1.013	1.013	1,51%	91.383.465	1.456		
Правници волонтери		2.615	889	1,33%	203.213.027	3.059		
Волонтери – практичарни		2.478	818	1,22%	155.370.057	3.086		

Програми и мере	2006.			2007.				
	Реализована потрошња у динарима	Број обухвачених лица	Број запослених лица	% укупном броју запослених лица	Реализована потрошња у динарима	Број обухвачених лица	Број запослених лица	% укупном броју запослених лица
Субфинансирање студената на постдипломским студијама	4.874.985	205	29	0,04%	33.271.269	123		
Обука	148.413.256	5.424	1.406	2,10%	251.848.183	6.687		
Основна обука за рад на компјутерима	12.516.148	1.257	251	0,38%	15.593.563	1.350		
Специјалистичка информатичка обука	22.742.263	871	260	0,39%				
Курсеви страних језика	8.263.198	726	145	0,22%	14.154.288	778		
Преквалификација и доквалификација	10.647.393	2.435	730	1,09%	221.800.007	4.468		
Виртуелна предузећа	244.255	135	20	0,03%	300.325	91		
Субвенције за запошљавање	1.181.16.377	38.496	18.700	27,94%	1.895.934.425	56.171	25.342	25,34%
Развој предузетништва и програми запошљавања	970.014.280	32.071	12.275	18,34%	1.247.833.821	38.011	10.820	10,82%
Услуге информисања, саветовања и образовања у постовним центрима	4.757.461	23.908	4.112	6,14%		27.779	6.053	7,02%
Обука у пословним центрима		6.954			11.067.731	18.274		
Субвенције за самозапошљавање	625.741.100	4.942	4.942	7,38%	709.500.000	5.465		
Регионални програми	261.190.000	3.007	3.007	4,49%	396.340.000	4.108	4.108	4,11%
Ново запошљавање субвенција доприноса								
	133.833	6	6	0,01%	2.049.677	/		
Остале мере*	78.191.887	208	208	0,31%	128.876.412	659	659	0,66%
Ново запошљавање особа са инвалидитетом – опремање радних места	18.634.000	208	208	0,31%	39.040.000	401	401	0,40%

Програми и мере	2006.			2007.		
	Реализована потрошња у динарима	Број обухвачених лица	Број запослених лица	% у укупном броју запослених лица	Реализована потрошња у динарима	Број обухвачених лица
Ново запошљавање особа са инвалидитетом – надокнада плате	14.953.531				75.044.014	371
Ново запошљавање особа са инвалидитетом – субвенције доприноса које плаћа послодавац	1.969.908				2.060.232	7
Јавни радови	4.387.467	1.514	1.514	2,26%	132.187.116	3.688
Партиципација пројекта	26.131.546					50
Пројекат „Отпремином до пост“					40.180.000	382
Једнократна новчана надомака незапосленима за самозапошљавање	99.105.000	516	516	0,77%	100.590.565	465
Субвенционисање доприноса	81.194.579	4.395	4.395	6,57%	375.142.923	13.625
Субвенционисање доприноса за особе преко 45/50 година старости		1.196	1.196	1,79%		4.574
Субвенционисање доприноса за особе млађе од 30 година		2.438	2.438	3,64%		7.451
Субвенционисање доприноса за приправнике млађе од 30 година		738	738	1,10%		1.531
Субвенционисање доприноса за особе за инвалидитетом		23	23	0,03%		69

Извор: НСЗ

Табела 5.3. Индикатори за анализу утицаја по врсти АПТР, 2002–2007.

	АЖС		АРС		Административни подаци (РАД)		
	2002.	2007. промена, %	2004.	2007. промена, %	2003.	2007. промена, %	
Саветовање и помоћ при запошљавању (в. Табелу 5.2)							
Додатно образовање и обука							
Стопа запослености међу младима (1524), %	23,9	19,2		19,2	18,7		
Стопа незапослености међу младима (1524), %	37,4	37,2		48,1	43,7		
Стопа запослености међу младима (1529), %	38,1	33,4		32,6	30,2		
Стопа незапослености међу младима (1529), %	27,5	27,1		36,9	35,7		
Број особа које траже прво запошљавање са средњом школом или вишем образовањем *	168.807	161.305	4,4	226.877	180.728	20,3	
Удео особа које траже прво запошљавање са средњом школом или вишем образовањем у укупној незап.*	42,2	35,5		32,8	30,9		
Број незапослених који нису завршили средњу школу *	84.730	98.633	16,4	150.513	129.916	13,7	
Удео незапослених који нису завршили средњу школу у укупној незапослености*	21,2	21,7		21,8	22,2		
Развој предузетништва и програми запошљавања							
Број самозапослених ван популаривреде	78.204	34.953	55,3	204.509	192.221	6,0	200.000
Удео самозапослених ван популаривреде у укупној запослености (ван популаривреде)	4,4	2,2		10,9	10,6		9,8
Број запослених за плату ван популаривреде	1.715.895	1.559.570	9,1	1.676.034	1.620.340	3,3	1.841.000
Удео самозапослених ван популаривреде у укупној запослености (ван популаривреде)	95,6	97,8		89,1	89,4		90,2
Друге мере							
Број запослених за плату изнад 45 година старости	683.099	637.985	6,6	639.345	654.729	2,4	
Број незапослених изнад 45 година старости	52.059	102.516	96,9	138.557	149.848	8,1	
Стопа запослености међу лицима преко 45 година	58,8	55,8		53,0	49,0		
Стопа незапослености међу лицима преко 45 година	4,2	8,1		11,6	12,7		

	АЖС		APC		Административни подаци (РАД)		
	2002.	2007. промена, %	2004.	2007. промена, %	2003.	2007. промена, %	2007. промена, %
Број запослених за плату испод 30 година старости*			257.514	255.868	0,6		
Назапослени испод 30 година*			270.809	217.102	19,8		
Стопа запослености међу лицима млађим од 30 година*			30,1	30,2			
Стопа незапослености међу лицима млађим од 30 година*			39,2	35,7	3,5		
Број особа које траже прво запослење испод 30 година старости*			200.378	159.146	20,6		
Члан особа које траже прво запослење испод 30 година старости у укупној незапослености*			29,0	27,2			
Удео дуготрајне незапослености	...	74,2	77,5	81,2			

* Подаци APC односе се на 2006. и 2007. годину

Напомена: Подаци за запослене за плату и самозапослене у формалном сектору у APC, запослени за плату у формалном сектору дефинисани као запослени за плату са пуним радним временом на сталном или привременом посту, а запослени у предузећу, установи, на польoprivrednom добрту;

Формално самозапослени дефинисани као самозапослени који имају стапан или привремен посао, који ради на месту које није улица, бувара гађаца, итд.

У АЖС, формално запослени за плату и самозапослени одређени према дефиницији формалне /недформалне запослености датој у тексту.

Табела 5.4. Запослени из евиденција, незапослени и слободна радна места, 2002–2007.

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.
Запослени из евиденција	237.110	238.020	221.156	242.627	291.774	314.847
Запослени помоћу програма Саветовање и помоћ при запошљавању	.	.	.	.	44.056	70.128
Слободна радна места	463.941	513.325	507.694	602.558	707.140	758.832
Незапослени	904.494	944.939	859.728	895.697	914.564	785.099
Однос запослених из евиденција према броју слободних радних места	51,11%	46,37%	43,56%	40,27%	41,26%	41,49%
Однос незапослених према броју слободних радних места	1,95	1,84	1,69	1,49	1,29	1,03

Извор: НСЗ

Табела 5.5. Незапосленост по степену образовања, 2002–2007.

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.
Незапослени без образовних квалификација	347.522	365.464	309.143	331.454	347.964	292.447
Удео незапослених без образовних квалификација у укупној незапослености	38,42%	38,68%	35,96%	37,01%	38,05%	37,25%
Незапослени са најмање средњом школом	556.972	579.475	550.585	564.243	566.600	492.652
Удео незапослених са најмање средњом школом у укупној незапослености	61,58%	61,32%	64,04%	62,99%	61,95%	62,75%

Извор: НСЗ

Табела 5.6. Незапослени по старосним групама и незапослене особе са инвалидитетом, 2002–2007.

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.
Незапослена омладина (испод 25 година старости)	196.751	192.167	172.387	172.840	165.470	138.027
Удео незапослене омладине (испод 25 година старости) у укупној незапослености	21,75%	20,34%	20,05%	19,30%	18,09%	17,58%
Незапослени млади између 26 и 30 година старости	167.277	160.424	141.170	136.524	131.146	103.786
Удео незапослених младих између 26 и 30 година старости у укупној незапослености	18,49%	16,98%	16,42%	15,24%	14,34%	13,22%
Незапослене особе са инвалидитетом	19.302	31.276	26.483	25.864	27.577	23.202

Извор: НСЗ

Табела 5.7. Потрошња по учеснику и по запосленом применом активних програма тржишта рада,
2002–2007. (у динарима)

Програми и мере	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2006.	2007.
	Потрошња по учеснику						Потрошња по запосленом	
УКУПНО	16.544	7.344	4.036	9.126	2.547	3.176	25.711	26.406
Саветовање и помоћ при запошљавању	25	91	15	21	10	9	137	99
Групно информисање								
Процена могућности запошљавања и индивидуални планови запошљавања								
Информације о могућностима унапређења пословне каријере	7	84						
Саветовање								
Избор и класификација								
Сајмови запошљавања	126	144	44	15	87	65	678	416
Обука за активно тражење посла	110	97	39	142	75	90	477	507
Клубови за активно тражење посла						625		2.083
Обука за активно тражење посла АЈС 1	100	72	39			64		357
Обука за подизање самоефикасности АЈС 2								
Додатно образовање и обука	127.229	47.946	18.712	36.968	45.257	50.735	127.908	162.181
Функционално основно образовање одраслих			1.386	5.936	16.449	22.590	53.916	
Стручно оспособљавање	1.113.685	194.076	0	44.598	62.152	59.198	139.522	
Приправници	1.086.934	131.792	11.115	72.032		62.763		
Приправници волонтери		159.598	15.998	72.236		66.431		
Волонтери практичари				6.537		50.347		
Таленти	1.318.063	1.615.515						
Суфинансирање студената на постдипломским студијама			52.422	71.195	23.780	270.498	168.103	
Обука	4.687	11.379	0	25.295	27.362	37.662	105.557	
Основна обука за рад на компјутерима	4.166	9.241	19.775	19.806	9.957	11.551	49.865	
Обука за рад на компјутерима	8.705	5.266	562	28.297	26.111		87.470	
Курсеви страних језика	6.446	9.279	14.785	19.096	11.382	18.193	56.988	
Поновна и додатна обука				1.146.753	42.976	49.642	143.353	
Виртуелна предузећа				1.808	1.809	3.300	12.213	
Остале обуке	2.114	156.660		26.764				
Остали образовни програми	12.032	9.260						

Програми и мере	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2006.	2007.
	Потрошња по учеснику							Потрошња по запосленом
Обуке за послове радног места			9.976	36.511				
Субвенције за запошљавање	43.196	20.255	17.891	43.766	30.674	33.753	63.156	74.814
Развој предузетништва и програми запошљавања	47.762	24.714	17.891	41.571	30.246	32.828	79.024	115.327
Подстицање предузетништва	647	1.676						
Креирање нових радних места – ново запошљавање	288	13.733						
Партиципација у отварању нових радних места	68.224	332.175						
Услуге информисања, саветовања и образовања у пословним центрима			312		199		1.157	119.043
Образовање у пословним центрима				828		606		
Субвенције за самозапошљавање	117.854	24.321	88.476	97.686	126.617	129.826	126.617	
Регионални програми				127.172	86.861	96.480	86.861	96.480
Субвенције за ново запошљавање			304.520	25.375				
Ново запошљавање – субвенција доприноса					22.305		22.305	
Остале мере					375.923	195.564	375.923	195.564
Ново запошљавање особа са инвалидитетом – опремање радних места	68.924	60.133	339.506	140.825	89.587	97.357	89.587	97.357
Ново запошљавање особа са инвалидитетом – надокнада плате						202.275		
Ново запошљавање особа са инвалидитетом – субвенционисање доприноса који се плаћају посlodавцу						294.319		
Јавни радови					2.898	35.842	2.898	2.643.742
Пројекат „Отпремнином до посла“						105.183		105.183
Једнократна новчана накнада незапосленима за самозапошљавање	88.142	148.516		145.925	192.064	216.324	192.064	216.324
Субвенционисање доприноса				/	18.474	27.533	18.474	27.533

Извор: НСЗ

Табела 5.8. Лица која су нашла запослење шест месеци након примене одређене мере (број и %), 2002–2007.

Програми и мере	2006.	2007.	2006.	2007.
	Лица запослена шест месеци након програма	Утицај (% запослених након шест и више месеци)		
УКУПНО	66.929	100.022		
Активне мере запошљавања	62.018	85.942		
Једнократна новчана накнада незапосленима за самозапошљавање и субвенционисање доприноса	4.911	14.090		
Саветовање и помоћ при запошљавању	44.056	70.128	7,0%	9,2%
Процена запошљивости и индивидуални планови запошљавања	33.284	55.087	13,7%	15,9%
Клубови за активно тражење посла	4.367	7.345	12,9%	15,5%
Обука за активно тражење посла	6.405	7.696	15,6%	
Клубови за активно тражење посла	507	671	35,9%	30,0%
Обука за активно тражење посла АЈС 1	5.861	7.025	15,2%	18,0%
Обука за унапређење самоефикасности АЈС 2	37		4,0%	
Додатно образовање и обука	4.173	4.552	35,4%	31,3%
Функционално основно образовање одраслих	18		30,5%	
Стручно оспособљавање	2.720		44,5%	
Приправници	1.013		100,0%	
Приправници волонтери	889		34,0%	
Волонтери практичари	818		33,0%	
Суфинансирање студената на постдипломским студијама	29		14,1%	
Обуке	1.406		25,9%	
Основна обука за рад на компјутерима	251		20,0%	
Обука за рад на компјутерима	260		29,9%	
Курсеви страних језика	145		20,0%	
Поновна и додатна обука	730		30,0%	
Виртуелна предузећа	20		14,8%	
Субвенције за запошљавање	18.700	25.342	48,6%	45,1%
Развој предузетништва и програми запошљавања	12.275	10.820	38,3%	
Услуге информисања, саветовања и образовања у пословним центрима	4.112	6.053		21,8%
Образовање у пословним центрима				
Субвенције за самозапошљавање	4.942		100,0%	
Регионални програми	3.007	4.108	100,0%	100,0%

Програми и мере	2006.	2007.	2006.	2007.
	Лица запослена шест месеци након програма	Утицај (%) запослених након шест и више месеци)		
Субвенционисање доприноса за ново запошљавање	6		100,0%	
Остале мере		659		
Ново запошљавање особа са инвалидитетом – опремање радних места	208	401	100,0%	100,0%
Јавни радови	1.514	50	100,0%	1,4%
Програм „Отпремнином до посла”		382		100,0%
Једнократна новчана накнада незапосленима за самозапошљавање	516	465	100,0%	100,0%
Субвенционисање доприноса	4.395	13.625	100,0%	100,0%
Субвенционисање доприноса за особе преко 45/50 година старости	1.196	4.574		
Субвенционисање доприноса за особе млађе од 30 година	2.438	7.451		100,0%
Субвенционисање доприноса за приправнике млађе од 30 година	738	1.531		100,0%
Субвенционисање доприноса за особе са инвалидитетом	23	69		100,0%

Извор: НСЗ

АНЕКС 2:

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПРОГРАМА ЗАСНОВАНИ НА МЕЂУНАРОДНИМ ИСКУСТВИМА⁸

Ово поглавље представља преглед најбољих примера из међународне праксе, с посебним освртом на Европу, у погледу активних мера запошљавања. Закључак је изведен на основу кратког прегледа релевантне литературе.

У Европи и земљама OECD постоји обимна литература која се односи на евалуације АПТР, али у овом извештају се не бавимо њеним детаљним разматрањем. Овде се усредсређујемо на то да представимо закључке неких од најновијих међународних анализа и евалуација.

1. Општи утицај АПТР на стопе незапослености у Европи и земљама OECD

Чак и у случају спровођења ефикасних политика АПТР, потребно је бити реалан у погледу њиховог ефекта на нивое незапослености. С обзиром на то да је превасходни циљ АПТР да помогну незапосленима да се врате на посао, њихов успех зависи од стабилног дотока слободних радних места.

Значај макроекономских политика и све гласније захтеве да се смањи незапосленост нагласио је и Harasty (ed) (2004). Ова анализа долази до сличног закључка као и Мартин, тј. да саме по себи, тржишне политике не могу довести до стварања радних места. Неопходан је економски раст, али изнад свега, од кључног значаја је тип раста. То мора бити раст који резултира високим порастом запослености, раст попут оног на простору југоисточне Азије у протеклих неколико деценија.

Међутим, као што Мартин сматра, погрешно је извлачiti претерано оптимистичне закључке. Из искуства политика тржишта рада широм земаља OECD може се рећи да сада постоји добар степен разумевања тога шта даје резултате, а шта не. Такође, испољено је више разумевања (кључних) интеракција између пасивних и активних политика. Сада дајемо осврт на литературу која се бави тим питањима.

2. Закључци из литературе: утицај појединачних АПТР

Обуке финансиране државним средствима. Како је већ речено, на обуке тренутно одлази највећи проценат средстава намењених активним мерама запошљавања у ЕУ27.⁹ Међутим, Мартин (1998) тврди да литература о мерама обуке финансираним из државне касе у земљама OECD, говори о њиховим неуједначеним резултатима. Неки програми у Канади, Шведској, и Сједињеним Америчким Државама резултирани су ниским или чак негативним стопама профитабилности за учеснике у случају када се њихов процењен утицај на зараде и запошљавање пореди са трошком остваривања тог ефекта. Међутим, друге анализе рађене у САД, а које је Мартин разматрао, наглашавају успешност програма у погледу добитака и позитивних стопа профитабилности за учеснике. Најзначајније добитке оствариле су одрасле жене, утицај програма на одрасле мушкарце био је неуједначен, док у односу на младе, готово ниједан програм обуке није дао позитивне резултате.

Мартин у закључку тврди да би учесници обука и програма запошљавања у јавном сектору требало да наставе да буду расположиви за запошљавање и да такви програми не би требало да служе првенствено за идентификацију нових подносилаца захтева за накнаде. На крају, он инсистира на три закључка која се односе на израду државних програма обуке:

⁸ Ово поглавље написао је Мартин Ример (Martin Rimmer).

⁹ Исто важи и за земље OECD које су 1996. године определиле 27% њихове укупне потрошње за активне мере или програме обуке (Мартин, 1998).

- * Од кључног значаја је уско циљање учесника.
- * Програми морају бити релативно малог обима.
- * Значајне су снажна компонента радног места и везе са радним местима код локалних послодаваца.

Harasty (ed.) (2004) долази до сличних закључака као и Мартин, али уз то наглашава и да:

- * програми поновне обуке морају резултирати вештинама које је могуће пласирати на тржишту и које су прилагођене локалним условима;
- * програми обуке требало би да буду употребљени новчаном подршком; и
- * врста обуке мора бити повезана са потребама послодаваца и способностима незапослених.

Kluve (2006) налази да традиционални програми обуке који се спроводе у Европи имају скромне шансе да изврше позитиван утицај на стопе запослености након завршетка програма. Штавише, у поређењу са обукама, службе запошљавања (у комбинацији са санкцијама за накнаде) и програми подстицаја приватног сектора (о којима ће касније бити речи) пре могу да изврше позитиван утицај. Ипак, Kluve закључује да је потребно наставити са програмима обуке.

Разматрајући ситуацију у земљама OECD, Boone i van Ours (2004), извештавају о позитивном ефекту обуке: пораст трошка за обуке за тржиште рада доводи до пораста броја запослених у односу на укупно становништво. Штавише, у поређењу са другим АПТР, њихова студија указује да обука за потребе радног места представља најделовторнији начин смањења стопе незапослености и пораста броја запослених у односу на укупно становништво. Они објашњавају снажну везу између обуке за потребе радног места и пада у незапосленост тврђом да чак и у случају да обука не утиче на стопу проналажења запослења, она ипак може довести до опадања стопе незапослености захваљујући њеном утицају на стопу прелазака са једног на друго радно место.

Програми запошљавања у приватном сектору. Мартин (1998) тврди да већина субвенција запошљавању у приватном сектору даје тек мале нето користи запослености у краткорочном периоду када се збир потражње и слободних радних места не мења. Евалуације програма субвенционисања зарада у неколико земаља (Аустралија, Белгија, Ирска и Холандија) сугеришу да је на сваких 100 новостворених радних места само 10 било нето корист у запослености. Због тога је долазило и до ефекта баласта – када послодавци користе субвенције да запошљавају раднике које би и иначе запослили и ефекта истискивања – када они који бивају запослени захваљујући субвенцијама истисну оне који би били запослени без субвенције). Постоје докази у прилог тврђњи да је могуће повећати нето корист запослености на 2030 % или чак и више путем уског циљања одређених незапослених категорија и праћења понашања послодавца у циљу спречавања злоупотребе субвенција. Међутим, он даље примећује да ове врсте мера имају низ циљева осим стварања додатних радних места. На пример, могу имати за циљ одржавање везе радника са тржиштем рада тако да задрже мотивацију и одређене вештине. Сами по себи, ти циљеви могу бити важни са аспекта успеха програма, чак иако је нето корист од њих мала.

Једна врста субвенције – помоћ за отпочињање малог посла – остварује одређен успех. На пример, студије рађене у САД наглашавају корист (запослење) од ове врсте програма за мушкарце између 30 и 40 година стапости, који поседују релативно висок степен образовања. Мартин закључује да субвенције за дуготрајно незапослене могу бити корисне у одржавању везе радника са тржиштем рада. Али, оне морају бити циљане, краткотрајне и строго надзоране.

Идући даље од грантова за започињање сопственог посла, Harasty (ed) (2004) наглашава значај широког спектра политика, институција и закона који креирају повољну климу за рад малих предузећа. Полазећи од искуства Међународне организације рада, наглашени су следећи елементи:

- * спроводити политике и законе који негују конкурентна и економски одржива мала предузећа и задруге;
- * охрабривати и спроводити праксу којом се дефинише и одржава квалитет рада
- * неговати економске могућности за жене предузетнике, запослене и чланове задруга;
- * побољшавати шансе на тржишту за микро и мала предузећа; и
- * имплементирати стратегије којима се јача конкурентност и продуктивност микро, малих и задружних предузећа.

Како је горе наведено, Kluge (2006) закључује да програми подстицања приватног сектора и програми услуга (са санкционисањем надокнада) имају 40–50 % више шансе да остваре позитиван утицај на програме обуке. Kluge закључује да ову врсту програма вреди охрабривати. За разлику од осталих студија, Boone i van Ours (2004) немају тако позитиван став кад се ради о утицају субвенционисаних радних места на стопу незапослености и стопу запошљавања.

Директни програми запошљавања у јавном сектору. Мартин (1998) закључује да евалуације које се односе на ову меру прилично разумно указују да нема користи од пружања помоћи незапосленима да нађу посао на отвореном тржишту рада. Иако је протеклих година дошло до напуштања ове врсте програма, она је и даље доминантна у неким земљама у којима се користи као услов за наставак давања надокнада. Ова врста програма такође се користи тамо где је циљ политике да се помогне незапосленима да одрже везе са тржиштем рада. Али, закључује Мартин, програми креирања радних места често остварују тек маргиналну корист и потребно их је користити пре као краткорочну меру него као субвенционисани облик дуготрајног запошљавања.

Иако признаје да је утицај програма директног запошљавања често ограничен, Harasty (ed.) (2004) наглашава неке предности ових мера. Не само да се обезбеђује запослење незапосленима, већ оне доприносе и развоју инфраструктуре, заштити животне средине и опремању заједнице (објектима за рекреацију и школама) које потенцијално привлаче инвестиције и креирају додатна радна места.

Kluge (2006) изводи прилично оштар закључак о овој врсти мера. По његовој процени, мере директног запошљавања у јавном сектору имају 30–40 % мање вероватноће да остваре позитиван утицај у поређењу са програмима обуке. А програми усмерени на младе раднике остварују много слабије резултате од оних који су усмерени на одрасле. Будући да су ретко делотворни, а често штетни по изгледе за запошљавање учесника, он сматра да их је потребно обуставити. Један од аргумента за њихов наставак јесте уколико би циљ био повећање изгледа за запошљавање. Међутим, он истиче да је веома тешко измерити утицај ових програма на изгледе за запошљавање.

Услуге запошљавања. У својој анализи Мартин (1998) закључује доследно позитивне исходе евалуација спроведених у неколико земаља OECD. Активно распоређивање на радна места, подстицање и охрабривање незапослених и праћење понашања при тражењу посла помажу процес враћања незапослених на посао. Он такође истиче успех награда за поновно запошљавање у САД (новчане исплате онима који нађу посао и задрже га одређено, дефинисано време).

Мартин изводи неколико закључака:

- * Потребу интеграције активних и пасивних мера, по моделу *one-stop shop* (један шалтер за све) у идеалној ситуацији.
- * Значај континуираног коришћења подршке платама условљен учешћем у активним мерама запошљавања.
- * Нови подносиоци захтева за надокнаде требало би да буду јасно профилисани да би они који су у ризику да постану дугорочно незапослени одмах добили већу помоћ.

Harasty (ed.) (2004) наглашава известан број добрих примера који се односе на услуге запошљавања. Неке од тих услуга јесу:

- * Предности једног шалтера за све услуге запошљавања, тако да се све информације које су незапосленима потребне да би ушли на тржиште рада могу добити на једном месту.
- * Неопходност да услуге запошљавања треба да одговоре на локалне потребе, пре него да копирају моделе других земаља.
- * Користи од партнериства – у Аустралији постоји добар пример – где се елементи програма услуга запошљавања подуговарају са приватним сектором и организацијама локалне заједнице.
- * Значај добrog информационог система тржишта радне снаге.

Како је већ речено, Kluge (2006) изводи позитивне закључке о услугама запошљавања у ЕУ. Он наводи да добри програми помоћи при тражењу посла, саветовање и мониторинг, у комбинацији са казнама за непридр-

жавање, имају позитиван ефекат на делотворност потраге за запослењем. Boone и van Ours (2004) такође сматрају да је ова врста мера корисна: у њиховој студији, повећање потрошње за услуге запошљавања у јавном сектору резултирале су смањењем незапослености.

Програми за младе. Мартин (1998) закључује да је један од налаза његове анализе који представља највеће разочарење, чињеница да већина евалуација указује на то да програми не помажу угроженим младим људима да нађу запослење. Међутим, он наводи три области где може доћи до обећавајућих помака. Прво, програм Радна јединица (*Jobs Corps*) у САД резултирао је порастом зарада угрожене омладине, али морао је да укључи и уштеде од блажих кривичних дела да би произвео нето социјалну корист. Друго, у САД и Канади има доказа који указују да значај интервенција у раним фазама. То би подразумевало не само мере јачања успеха у основном и средњем образовању, већ и интервенције током предшколског образовања. Према томе, деца морају да излазе из школа боље квалификована да би лакше ушла на тржиште рада. Треће, неки наводе лош став према раду као узрочник неуспеха програма за младе. Решење може бити у виду програма менторства који укључују како мониторинг тако и подршку. Kluge (2006) такође тврди да је тешко помоћи младима путем АПТР-а, као и Мартин, претпоставља да би се јавна политика можда требало да усредсреди на мере које спречавају младе да пређу у категорију угрожених на тржишту рада.

Институционални аспекти АПТР

Harasty (ed.) (2004) наглашава добре примере институционалне праксе:

* У погледу институционалних капацитета, важно је да институције које израђују и имплементирају политику запошљавања и тржишта рада морају имати снажно вођство, добро управљање и обучене службенике. Према томе, у фази спровођења нових политика морају се уложити напори да се изграде капацитети.

* Ефикасна координација политика државних агенција и пружалаца услуга зависи од интеграције политика. Један од налаза ове анализе јесте да се важан део успеха у развоју делотворних политика у Европи објашњава спровођењем Европске стратегије за запошљавање која успешно интегрише политику у националне планове акције за запошљавање.

* При одабиру АПТР, државе морају имати у виду и ограничења кадровских и финансијских ресурса. Не може свака земља финасирати знатне трошкове управљања који су повезани са одређеним ефикасним или скупим АПТР-ом у земљама OECD.

На основу овог кратког прегледа намеће се неколико закључака:

Издвајања за АПТР. Србија релативно мали проценат БДП-а троши за АПТР – тек око 0,1 %, у поређењу са 0,76 % БДП-а у ЕУ27. Неколико земаља које припадају групи ЕУ27, међутим, троше исто тако низак проценат БДП-а на АПТР (Естонија, Грчка и Румунија). Чак иако би програми били успешни, поставља се питање степена до кога би ова сума издвајања могла имати значајнији ефекат.

Општи утицај АПТР. Чак иако се спроводе делотворне политике АПТР, морало би се реално гледати на њихов утицај на стопе незапослености. Штавише, активне мере су тек једна од мера, а њих је потребно унети у свеобухватну стратегију, комбинујући макро и микроекономске мере уколико се жели озбиљније смањити незапосленост.

Ефекти на поједине АПТР. Услуге запошљавања. Константно позитивни резултати са аспекта утицаја програма услуга запошљавања. Закључено је да је ово посебно делотворно за АПТР.

Обуке финансиране државним средствима. Процене утицаја обука нису потпуно јасне, али многе студије указују на њихове позитивне, иако скромније, ефекте. Општи закључак је да ову врсту мера треба наставити, нарочито уколико је уско циљана, мањег обима и повезана са локалним послодавцима.

Мере запошљавања у приватном сектору. Већина анализа закључује да је утицај ових мера био позитиван утицај, иако је корист нето запошљавања мала. Програми би требало да буду циљани, краткотрајни и пажљиво надзорани.

Мере директног запошљавања у јавном сектору. Општи закључак је да ова врста мера није успешна и не помаже незапосленим лицима да нађу запослење на отвореном тржишту рада. Међутим, мере ове врсте могу имати и друге циљеве попут одржавања везе између учесника и тржишта рада.

Мере за младе. Већина евалуација закључује да млади из угрожених категорија немају користи од програма који су им намењени. Можда би јавна политика могла да буде усредсређена на мере којима би се спречило да млади дођу у неповољан положај на тржишту рада.

Институционални аспекти. Институционални аспекти формулатије и имплементације АПТР су од кључне важности, а нарочито да се развију ефикасни институционални капацитети и интеграција политика, као и да се узму у обзир финансијска ограничења.



Влада Републике Србије



Тим потпредседника Владе
за имплементацију Стратегије
за смањење сиромаштва

Влада Републике Србије
Палата Србије, канцеларија 115
11 070 Београд, Србија

тел: 011/311 46 05, 311 74 98
факс: 011/213 97 54

prs.ifp@gov.rs
www.prsp.gov.rs
www.srbija.gov.rs