



Politike zapošljavanja u Srbiji – podstrek (ne)dostojanstvenom radu

Autorka: Sarita Bradaš

UVOD

Politike zapošljavanja jedne zemlje, pored toga što predstavljaju program kreiranja poslova, treba da uključe, kako to navodi Međunarodna organizacija rada ¹, i razmatranje niza socijalnih i ekonomskih pitanja i na taj način vrše uticaj, ne samo na oblasti rada i zapošljavanja, već i na sve druge delove ekonomije. Spajajući različite mere, programe i institucije politike zapošljavanja utiču na ponudu i tražnju za radom kao i na funkcionisanje tržišta rada. Pored toga, politike zapošljavanja treba da promovišu dostojanstven rad tako da kreiranje poslova bude usklađeno sa međunarodnim standardima rada, socijalnom zaštitom i osnovnim radnim pravima.

Evropska strategija zapošljavanja, doneta 1997. godine, sastavni je deo Strategije Evropa 2020. kojom države članice utvrđuju zajedničke ciljeve politike zapošljavanja. Puna zaposlenost, kvalitetni i produktivni poslovi te socijalna kohezija i inkluzija su tri glavna cilja Evropske strategije zapošljavanja. Pri tome je usmerenost na kreiranje novih i boljih radnih mesta ključna tačka evropske strategije zapošljavanja.

Sprovođenje Evropske strategije zapošljavanja odvija se kroz proces Evropskog semestra preko Smernica za politike zapošljavanja, Zajedničkog izveštaja o zapošljavanju, nacionalnih programa reformi i izveštaja za države članice sa preporukama. Revidirane Smernice zapošljavanja², donete u novembru 2017. godine, kao okvir za politike zapošljavanja država članica, usklađuju principe Evropskog stuba socijalnih prava³ sa opredeljenjem za unapređenje konkurentnosti EU kroz ulaganje, kreiranje novih radnih mesta i socijalnu koheziju. Kao ključni izazov identifikovano je kreiranje radnih mesta, koje traži kombinovanje mera na strani tražnje i ponude, podsticanje ulaganja i strukturnih reformi kao i sprovođenje fiskalne konsolidacije, pri čemu je neophodno, istovremeno, uzimati u obzir uticaj navedenih mera na zapošljavanje i njihov socijalni uticaj. Pri tome se, na osnovu indikatora zapošljavanja i socijalnih indikatora, otkrivaju ključni problemi u zapošljavanju i socijalni problemi, a samim tim identifikuju područja u kojima je potrebno delovati.

1 National Employment Policies - A guide for workers' organisations International Labour Office. – Geneva: ILO, 2015

2 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-comm-677_en.pdf

3 Stub socijalnih prava utvrđuje dvadeset načela i prava koja će podržati pravedna tržišta rada i sisteme socijalne zaštite i njihovo pravilno funkcionisanje. Načela su razvrstana u tri kategorije: jednake mogućnosti i pristup tržištu rada, pravedni uslovi rada i socijalna zaštita i inkluzija. Stub predstavlja referentni okvir za praćenje zaposlenosti i socijalnog učinka država članica, za podsticanje reformi na nacionalnom nivou i da služi kao orijentir za proces konvergencije širom Evrope.

Strateški dokument Republike Srbije u oblasti zapošljavanja je Nacionalna strategija zapošljavanja, za period 2011. do 2020. godine, u kojoj je se kao opšti cilj ističe povećanje zaposlenosti koji treba da bude ostvaren kroz četiri pojedinačna cilja: (1) podsticanje zapošljavanja u manje razvijenim regionima i razvoj regionalnih i lokalnih politika zapošljavanja; (2) unapređenje kvaliteta ljudskog kapitala; (3) razvoj institucionalnih kapaciteta i ekspanzija programa aktivne politike zapošljavanja i (4) redukovanje dualnosti na tržištu rada. Operacionalizacija ciljeva zapošljavanja definisanih strategijom na godišnjem nivou se vrši kroz akcione planove zapošljavanja.

Nacionalni akcioni plan zapošljavanja (NAPZ), prema Zakonu o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti⁴, predstavlja osnovni instrument aktivne politike zapošljavanja koji sadrži sledeće elemente: 1. Makroekonomski okvir za stvaranje i primenu politike zapošljavanja; 2. Stanje i tokove na tržištu rada, detaljno za narednu i okvirno za naredne tri godine; 3. Ciljeve i prioritete politike zapošljavanja; 4. Programe i mere aktivne politike zapošljavanja za narednu godinu, sa odgovornostima za njihovo sprovođenje i potrebnim sredstvima; 5. Finansijski okvir za politiku zapošljavanja i izvore finansiranja; 6. Nosiocce poslova realizacije Akcionog plana; 7. Kategorije teže zapošljivih lica koje imaju prioritet u uključivanju u mere aktivne politike zapošljavanja; 8. Indikatore uspešnosti realizacije programa i mera aktivne politike zapošljavanja; 9. Druge elemente.

Strategijom proširenja Evropske unije 2013-2014. predviđeno je da zemlje kandidati utvrde prioritete u oblasti zapošljavanja i socijalne politike donošenjem Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP), a kroz koji se prati proces evropskih integracija u tri oblasti: tržište rada i politike zapošljavanja, ljudski kapital i politike razvoja veština, te politike socijalnog uključivanja i socijalne zaštite.

Budući da je Srbija kao zemlja kandidat za pristupanje EU donela 2016. ESRP, kao i da četvrtu godinu za redom donosi Program ekonomskih reformi (ERP) smatramo da bi Nacionalni plan zapošljavanja kao dokument koji se donosi na godišnjem nivou trebalo da bude instrument kojim će Srbija usklađivati svoje politike u oblasti zapošljavanja sa evropskim smernicama. Navedeno podrazumeva pristup koji će se zasnivati na opredeljenju za stvaranje kvalitetnih poslova, punoj zaposlenosti i socijalnoj inkluziji. NAPZ daje mogućnost da se kroz analizu stanja i definisanje ciljeva integrišu i revidirane smernice za zapošljavanje: podsticanje tražnje za radom, unapređenje ponude radne snage (pristup zapošljavanju, veštinama i kompetencijama), poboljšanje funkcionisanja tržišta rada i delotvornost socijalnog dijaloga, kao i promovisanje jednakih mogućnosti za sve, podsticanje socijalnog uključivanja i borba protiv siromaštva. Pored toga, budući da se NAPZ donosi na godišnjem nivou kao i ERP, preporuke koje daje EK na dostavljeni Program ekonomskih reformi daju dobru osnovu za njihovo inkorporiranje u definisanje ciljeva i rezultata u narednom periodu.

Kako bismo utvrdili u kojoj meri NAPZ predstavlja koherentan pristup koji, kroz različite intervencije, treba da dovede do produktivnog zapošljavanja i dostojanstvenog rada, kao i na koji način je usaglašen sa evropskim politikama zapošljavanja analizirali smo NAPZ za 2018. sa dva aspekta: u odnosu na strukturu i sadržaj NAPZ i u odnosu na Smernice zapošljavanja EU.

4 Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti; „Sl. glasnik RS“, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 i 113/2017 – dr. zakon

NAPZ ZA 2018. – CIKLUS PLANIRANJA

Budući da je NAPZ planski dokument u analizi ćemo se baviti ključnim komponentama i sadržajem NAPZ. Proces planiranja treba da uključi situacionu analizu, identifikovanje problema, utvrđivanje prioriteta politika, planiranje intervencija, implementaciju i praćenje kao i uzajamnu povezanost komponenti koja omogućava prelazak u narednu fazu. Drugim rečima, situaciona analiza treba da pruži relevantne informacije na osnovu kojih su identifikovani ključni problemi/izazovi čije rešenje se formuliše kroz ciljeve, očekivane rezultate sa planiranim resursima i procenjenim institucionalnim kapacitetima, te sistemom praćenja i evaluacije.

NAPZ za 2018. sadrži makroekonomski okvir (makroekonomski trendovi, okvir makroekonomske politike i strukturnih reformi), stanje i tokove na tržištu rada (trendovi na tržištu rada, regionalni aspekt tržišta rada, položaj žena na tržištu rada, starosna struktura nezaposlenih lica, položaj starijih na tržištu rada, dugoročna nezaposlenost, neformalna zaposlenost i registrovana nezaposlenost), ciljeve i prioritete politike zapošljavanja, programe i mere aktivne politike zapošljavanja, finansijski okvir politike zapošljavanja i izvori finansiranja, nosioce poslova realizacije NAPZ, kategorije teže zapošljivih lica, tabelu prioriteta, mera i aktivnosti za realizaciju NAPZ i indikatore uspeha u primeni NAPZ za 2018.

SITUACIONA ANALIZA

Nacionalni dokument koji predstavlja operacionalizaciju politike zapošljavanja (NAPZ) u analizi situacije na tržištu rada treba da pruži sveobuhvatan prikaz ekonomske i socijalne politike, dubinski prikaz tržišta rada, pregled prethodne i tekuće politike zapošljavanja i mera tržišta rada koje utiču na zapošljavanje i prikaz institucionalnog okvira koji reguliše tržište rada. Situaciona analiza je u NAPZ prikazana u dva poglavlja: makroekonomskom okviru i stanju na tržištu rada.

U poglavlju „Makroekonomski trendovi“ navode neki makroekonomski pokazatelji za različite periode: rast BDP za drugi kvartal 2017, spoljni dug na kraju drugog kvartala 2017, inflacija za avgust 2017, rast prosečne neto zarade za period januar-jul 2017, za rast broja zaposlenih ne navodi se period. Na osnovu iznetih makroekonomskih pokazatelja ne mogu da se izvedu zaključci o makroekonomskim trendovima, a samim tim ni postavljati relevantni ciljevi za poboljšanje stanja. Makroekonomske tendencije su od ključne važnosti za prognoziranje kretanja na tržištu rada, a predviđanje je način da se napravi pouzdana procena i jedan je od instrumenata planiranja. Ni za jedan pokazatelj koji se navodi nisu navedeni izvori podataka.

U prikazu makroekonomskog okvira iznosi se nekoliko tvrdnji koje nisu potkrepljene podacima, a po svom sadržaju su ili kontradiktorne ili logički nekonzistentne ili predstavljaju nepoznavanje pojmova koji se koriste što ćemo ilustrovati primerima.

„Pad poljoprivredne proizvodnje bio je veći od očekivanog i negativno uticao sa 0,6 p.p“ (NAPZ, str.1) da bi se na sledećoj strani tvrdilo: „Rast neformalne zaposlenosti u drugom kvartalu 2017. godine, najvećim delom je rezultat većeg angažovanja sezonskih radnika u poljoprivrednoj proizvodnji usled dobre poljoprivredne godine“

(NAPZ, str.2). Prema podacima RZS⁵ u drugom kvartalu 2017. godine zabeležen je pad BDP od 10% u odnosu na isti kvartal prethodne godine tako da nije jasno na osnovu čega autori/ke NAPZ tvrde da je 2017. bila dobra poljoprivredna godina.

„Rast zaposlenosti, ali i podsticanje neaktivnih lica⁶, unapređenjem i proširenjem obuhvata mera aktivne politike zapošljavanja, uz dodatnu motivisanost rastom realnih zarada, doprinelo je povećanju stope aktivnosti“ (NAPZ str.1). Mere aktivne politike zapošljavanja dostupne su samo nezaposlenima koji su na evidenciji NSZ, pa nije jasno kako je to moglo uticati na smanjenje neaktivnosti. Takođe, nije jasna veza između rasta realnih zarada i povećanja motivacije neaktivnih, dakle onih koji nisu niti zaposleni, niti nezaposleni, budući da oni/e nemaju nikakve zarade, a samim tim nisu mogli da osele blagodeti rasta.

U dve uzastopne rečenice se navodi: „U narednom periodu očekuje se i da će rast realnih neto zarada u privatnom sektoru pratiti rast produktivnosti u privredi. Sporiji rast realnih neto zarada od rasta realnog BDP, kao i rast zarada u skladu sa rastom produktivnosti uticaće na smanjivanje jediničnih troškova rada i na poboljšanje konkurentske pozicije zemlje.“ (NAPZ str.2). Budući da se ne navode podaci o rastu realnih zarada u privatnom sektoru i rastu produktivnosti, nije jasno da li u periodu za koji se daje navedena ocena rast realnih zarada nije pratio rast produktivnosti. Nadalje, nije objašnjeno na čemu se temelje predviđanja da će u narednom periodu doći do usklađenosti rasta zarada u privatnom sektoru i rasta produktivnosti u privredi. Jedinični troškovi rada zavise od troškova rada (ukupnih rashoda za zarade) i produktivnosti rada (bruto dodate vrednosti po zaposlenom) tako da do smanjivanja troškova rada može doći ili povećanjem produktivnosti (povećanjem BDV ili smanjenjem broja zaposlenih) ili smanjivanjem troškova rada (zarada). Ako zarade rastu sporije od rasta BDP, što svakako dovodi do smanjenja jediničnih troškova rada, kako je moguće u istoj rečenici ustvrditi da će rast zarada uz povećanje produktivnosti, dakle rasta BDP, dovesti do smanjenja jediničnih troškova rada, osim ako se ne smanji broj zaposlenih, što konsekventno treba da bude prepoznato kao izazov na tržištu rada.

U delu koji se odnosi na okvir makroekonomske politike i strukturne reforme navodi se da će ekonomske i fiskalne politike u narednom periodu biti usmerene na održavanje makroekonomske stabilnosti, uz dalje smanjenje javnog duga i njegovo vraćanje u održive okvire i nastavak primene strukturnih reformi, posebno u domenu javnih preduzeća, kao i podizanje efikasnosti javnog sektora. Sledi spisak optimističnih predviđanja koja nisu potkrepljena nikakvim podacima i/ili činjenicama: „Vlada će aktivnim merama u narednom trogodišnjem periodu nastaviti sa unapređivanjem poslovnog ambijenta. Uspostavljen je model rasta koji se zasniva na povećanju investicija i izvoza (...) Dugoročnu održivost rasta treba dodatno da podrže kompleksni i sveobuhvatni reformski procesi, koje će Vlada nastaviti da sprovodi (...) Time se stimuliše privatna inicijativa, budi preduzetništvo i inovativnost i afirmiše razvoj zasnovan na znanju i tehnološkom napretku, što će u krajnjoj liniji doprineti otvaranju novih radnih mesta i smanjenju nezaposlenosti“ (NAPZ, str.2). U delu koji bi trebalo da predstavi na koji način glavne ekonomske politike (makroekonomska i sektorska politika), strukturne reforme (navedene u ERP ili reforma javnog sektora koja je u toku), kao i brojne nacionalne strategije (npr. industrijskog razvoja, obrazovanja, razvoja MSPP, socijalnog uključivanja Roma i Romkinja, rodne ravnopravnosti...) utiču na pitanja zapošljavanja ili na koji način ih razmatraju, nema ni reči.

Umesto navođenja da li postoje i, ako da, koje su to inicijative za podsticanje razvoja privatnog sektora za otvaranje novih radnih mesta u NAPZ se konstatuje: „Realizacija postavljenih ciljeva Vlade doprineće povećanju životnog standarda stanovništva i uspostavljanju održivog, pametnog i inkluzivnog rasta, koji podrazumeva podsti-

5 Saopštenje Kvartalni bruto domaći proizvod u Republici Srbiji – drugi kvartal 2017. godine

6 Prema metodologiji ARS neaktivno stanovništvo čine sva lica stara 15 i više godina koja nisu svrstana u aktivno stanovništvo. Aktivno stanovništvo (radnu snagu) čine sva zaposlena i nezaposlena lica.

canje konkurentnosti i efikasniju upotrebu resursa, razvoj ekonomije zasnovan na znanju i inovacijama uz bolju participaciju na tržištu rada, smanjenje siromaštva i socijalnu koheziju“. Nameće se pitanje da li se optimizam u pogledu razvoja ekonomije znanja i porasta životnog standarda zasniva na podacima?

U kojoj meri je srpska ekonomija zasnovana na znanju govore nam i podaci Eurostata (a koji je trebalo da se nađu u NAPZ) da smo na dnu evropske lestvice po ulaganju u istraživanje i razvoj (tabela 1.), da je zanemarljivo ulaganje privatnog sektora, a koji se smatra ključnim za kreiranje poslova, u istraživanje i razvoj. Srbija izdvaja 2,3 puta manje nego zemlje EU28, u odnosu na BDP pri čemu je nivo ulaganja neznatno varirao u posmatranom periodu.

Tabela 1. Ulaganje u istraživanje i razvoj (% BDP)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
EU 28	1.93	1.93	1.97	2.01	2.02	2.03	2.04	2.03
Srbija	0.87	0.74	0.72	0.91	0.73	0.77	0.87	0.89

Izvor: Eurostat R&D statistics

Kako izgleda ulaganje u razvoj i istraživanje, kada se posmatraju podaci o nominalno iskazanim vrednostima i ulaganju po glavi stanovnika (tabela 2), u nekoliko evropskih država sličnih po broju stanovnika sa Srbijom kao i zemljama sa kojima je Srbija bila u istoj državi? Srbija, od svih posmatranih država, i u nominalnom iznosu i po glavi stanovnika ima najmanja ulaganja: od Danske ulaže 31,5 puta manje po glavi stanovnika, a od Slovenije gotovo deset puta manje.

Tabela 2. Ulaganje u istraživanje i razvoj (u milionima evra) i po glavi stanovnika (u evrima)

	2015	2016	po glavi stanovnika
Bugarska	434.8	375.4	53
Danska	8037.6	7967.4	1.386
Finska	6070.9	5926.1	1.072
Slovenija	853.1	809.2	392
Hrvatska	374.8	392.3	94
Srbija	289.8	308.3	44

Izvor: Eurostat R&D statistics

Ulaganja privatnog sektora Srbije u istraživanje i razvoj godinama je zanemarljivo (tabela 3). Struktura ulaganja prema izvorima finansiranja potpuno je drugačija u Srbiji nego u zemljama EU 28. Učešće privatnog sektora u ulaganjima u istraživanje i razvoj u zemljama EU 28 u posmatranom periodu kreće se u rasponu od 53,8% (u 2010) do 55,5% (u 2014.), dok je u Srbiji između 5,8% (2012) i 12,8% (2015).

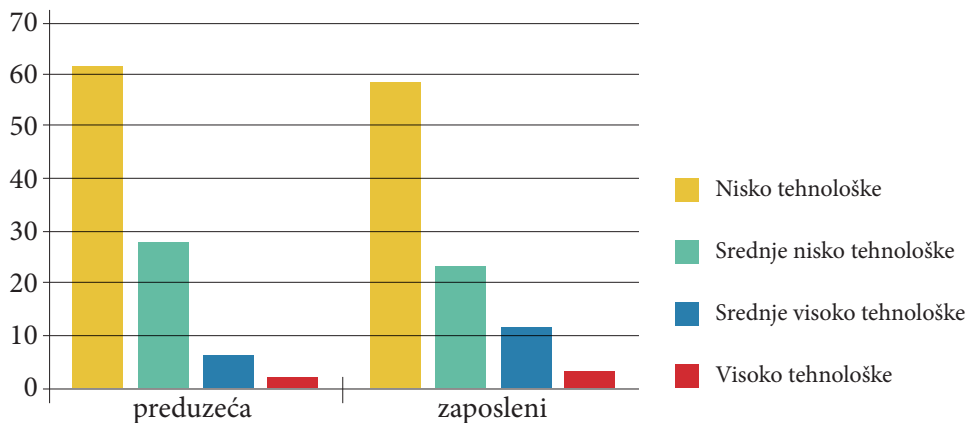
Tabela 3. Ulaganje u istraživanje i razvoj prema izvorima finansiranja(% ukupnog ulaganja)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
privatni sektor	EU	54.1	53.8	55	55.1	55.2	55.5	55.3	
	Srbija	8.3	8.6	9.1	5.8	7.5	8.2	12.8	9.2
javni sektor	EU	34.9	34.8	33.3	32.8	32.5	31.9	31.3	
	Srbija	62.9	59.4	63.4	51.3	59.5	53.5	50.6	45.6
sektor visokog obrazovanja	EU	1	0.9	0.9	0.8	0.8	0.9	0.9	
	Srbija	20.9	28.4	21.8	33.7	25.1	25.9	24	32.3
inostranstvo	EU	8.4	8.9	9.2	9.7	9.9	10.1	10.8	
	Srbija	7.2	3.6	5.5	9.2	7.8	12.5	12.6	13

Izvor: Eurostat R&D statistics

Zašto privatni sektor tako malo ulaže u istraživanje? Verovatno zato što nema potrebe sudeći po tehnološkoj strukturi MSPP u prerađivačkoj industriji (slika 1.), najveći broj MSPP (62%) posluje u nisko tehnološki razvijenim delatnostima i ujedno zapošljavaju najveći broj radnika (59,6%) dok je u visoko tehnološki razvijenim delatnostima svega 2,6% MSPP sa učešćem od svega 3,3% zaposlenih.

Slika 1. Struktura MSPP u prerađivačkoj industriji u 2016. Prema stepenu tehnološke razvijenosti



Izvor: Ministarstvo privrede, Izveštaj o malim i srednjim preduzećima i preduzetništvu 2016.

Srbija je, od zemlje koja je nekad imala brojne naučne institute u svim oblastima, kao i razvojno istraživačka odeljenja u svakom većem preduzeću povezana sa naučnim institucijama, došla na periferiju Evrope. Srbija je danas zemlja u kojoj se otvaraju fabrike (uz državne subvencije)⁷ u kojima se angažuju ljudi za manuelne poslove, u veoma lošim radnim uslovima za šta dobijaju zarade kojima ne mogu da podmire ni osnovne potrebe, a kamoli da obezbede dostojanstven život za sebe i porodicu.

Strategija Evropa 2020. smatra ulaganje u istraživanje i razvoj, odnosno podsticanje inovativnosti, ključnim za kreiranje novih, kvalitetnih radnih mesta, a time i dostizanje stope zaposlenosti stanovništva 20-64 godine od 75%. Uprkos zvaničnim opredeljenjima ka evropskom putu, politike zapošljavanja (opredmećene u NAPZ) ne samo da ne prepoznaju značaj ulaganja u znanje, već iskazuju i odsustvo razumevanja pojma konkurentnosti.

Kako bismo proverili u kojoj meri je opravdan optimizam iskazan u NAPZ u pogledu povećanja životnog standarda građana/ki Srbije i povećanja socijalne kohezije, navešćemo ključne podatke o siromaštvu i socijalnoj isključenosti i uporediti standard naših građana/ki sa zemljama EU 28, budući da se u NAPZ ne navode podaci o tome kako su dosadašnje mere uticale na stanje u društvu.

U tabeli 4. su prikazani podaci o stopama rizika od siromaštva i socijalne isključenosti (AROPE) dobijeni Anketom o prihodima i uslovima života u periodu od 2013. do 2016. AROPE je jedan od ključnih indikatora ugroženosti koji se prati u EU, a koji predstavlja kompozit tri elementa: rizik od siromaštva (dohodak jednak ili manji od 60% medijane nacionalnog dohotka), izrazita materijalna deprivacija (oskudica u četiri od devet stavki koje se smatraju neophodnim za pristojan život) i veoma nizak intenzitet rada domaćinstva (domaćinstva u kojima su odrasli članovi radili manje od 20% vremena u godini dana). Posmatrano na nivou čitave populacije, ali i u odnosu na status u aktivnosti, Srbija ima značajno više stope rizika od siromaštva i socijalne isključenosti od proseka zemalja EU 28. Riziku od siromaštva izložena je petina zaposlenih radnika i u posmatranom periodu dvostruko je veća od stope rizika od siromaštva zaposlenih radnika u EU 28. Više od trećine samozaposlenih

⁷ O stanju u fabrikama obuće i odeće videti više na <https://cleanclothes.org/livingwage/europe/country-profiles/serbia/view>

u 2016. bilo je izloženo riziku od siromaštva, za razliku od četvrtine zaposlenih u EU, što nam nameće pitanje da li razvoj preduzetništva, koji se smatra pokretačem privrednog razvoja za rešenje pitanja nezaposlenosti, zaista i dovodi do unapređenja statusa na tržištu rada ili će pak predstavljati, doduše nešto manji, rizik od siromaštva. Nezaposleni sve vreme ostaju najugroženija grupa sa stopom rizika od siromaštva i socijalne isključenosti od blizu 70%.

Tabela 4. Stopa rizika od siromaštva i socijalne isključenosti za stanovništvo uzrasta od 18 do 64 godine prema statusu u aktivnosti

	2013		2014		2015		2016	
	EU	Srbija	EU	Srbija	EU	Srbija	EU	Srbija
stanovništvo	25.4	43.3	25.3	44.7	24.8	43	24.2	40.4
zaposleni radnici	11.3	21.6	11	22.5	10.6	20	10.3	17.9
samozaposleni	25.6	46.9	25.8	46.1	25.9	41.8	25.5	36.2
nezaposleni	66.7	72.7	66.9	72.1	66.1	69.3	67	68.9
neaktivni	46.1	50.4	46.2	52	46.5	52.8	46	48.1

Izvor: EUROSTAT, SILC

Kada se granica siromaštva izrazi u uporedivim jedinicama kupovne moći (PPS), Srbija je ispred Rumunije i Makedonije, a njeni siromašni građani imaju 5.5 puta manju kupovnu moć od siromašnih Norvežana, četiri puta manju od siromašnih Nemaca i dva puta manju od siromašnih Poljaka. Građani Srbije koji ne ulaze u statističku definiciju siromaštva, i imaju dohodak jednak medijani (5248 PPS) u 28 evropskih država, bili bi svrstani u grupu koja je u riziku od siromaštva.

STANJE NA TRŽIŠTU RADA

Pregled podataka sa tržišta rada treba da pruži uvid u trendove i kretanja na tržištu rada Srbije kako bi se identifikovali glavni problemi u zapošljavanju. U NAPZ su takvi podaci navedeni u poglavlju „Stanje i tokovi na tržištu rada“ i devet potpoglavlja: trendovi na tržištu rada, regionalni aspekt tržišta rada, položaj žena na tržištu rada, starosna struktura nezaposlenih lica, položaj mladih, položaj starijih, dugoročna nezaposlenost, neformalna zaposlenost i registrovana nezaposlenost. U osam od devet poglavlja iznose se podaci iz Ankete o radnoj snazi, a u jednom – registrovana nezaposlenost, podaci iz administrativnih izvora.

U tabelama trendova na tržištu rada prikazani su podaci za 2016. (prosek) i za prva tri kvartala 2017. godine. Kao takvi su neuporedivi (poređenje je opravdano ukoliko se navode podaci za isti kvartal prethodne godine, a ne prosek godine). Budući da trendovi treba da omoguće predviđanje kretanja na tržištu rada, zahteva se da period posmatranja bude što duži kako bi se utvrdile pravilnosti i oblik kretanja. Međutim, autori NAPZ verovatno nisu ni imali nameru da prognoziraju kretanja na tržištu rada u 2018. već su trendovima nazvali podatke.

U NAPZ su prikazani opšti indikatori tržišta rada: zaposlenost, nezaposlenost i neaktivnost na nivou Srbije, regiona, za muškarce i žene, mlade (15-24), kao i starije (55-64).

Podaci ne pružaju uvid u strukturu zaposlenosti, ni po sektorima delatnosti, ni obrazovnoj strukturi i zanimanjima, ni vrsti radnog odnosa, ni statusu u zaposlenosti (zaposleni radnici, poslodavci, samozaposleni, pomažući članovi domaćinstva) ni stepenu urbanizacije, iako su svi podaci dostupni u ARS na koji NAPZ referiše. U tekstualnom delu opisuju se promene u broju i/ili stopama u odnosu na prethodni (drugi) kvartal i u odnosu na isti kvartal prethodne godine bez iznošenja bilo kakvih ocena, predstavljenih podataka i njihovog značenja za oblast zapošljavanja. Kada se prikazuju podaci za mlade, žene i starije (pretpostavljamo jer pripadaju ranjivim grupama na tržištu rada) nije moguće ništa zaključiti o specifičnostima unutar grupa, npr. da li stopa (ne)zaposlenosti žena zavisi od njihovog obrazovanja ili starosti, u kojim delatnostima postoji rodni jaz, da li žene imaju veće teškoće za uključivanje na tržište rada i sl. Iako neformalno zaposleni čine petinu zaposlenih, i time doprinose boljoj slici o zaposlenosti (samim tim i nezaposlenosti), njima je u prikazu stanja na tržištu rada posvećeno nepunih pet redova i jedna tabela. Pri tome smo ostali uskraćeni za podatke o obrazovnoj strukturi, zanimanjima i statusu u zaposlenosti neformalnog sektora (uostalom kao i formalnog sektora). Podaci iz poslednjeg izveštaja Svetske banke⁸ o trendovima zapošljavanja na Zapadnom Balkanu ukazuju na zabrinjavajuće trendove u neformalnoj zaposlenosti u Srbiji: u odnosu na 2010. broj neformalno zaposlenih je porastao za više od 100.000 dok se obrazovna struktura neformalno zaposlenih promenila tako da je udeo neformalno zaposlenih bez kvalifikacija sa 60% u 2010, pao na 45% u 2016. Dok je udeo zaposlenih sa srednjoškolskim obrazovanjem i visokoobrazovanih sa 40% povećan na 55% u 2016.

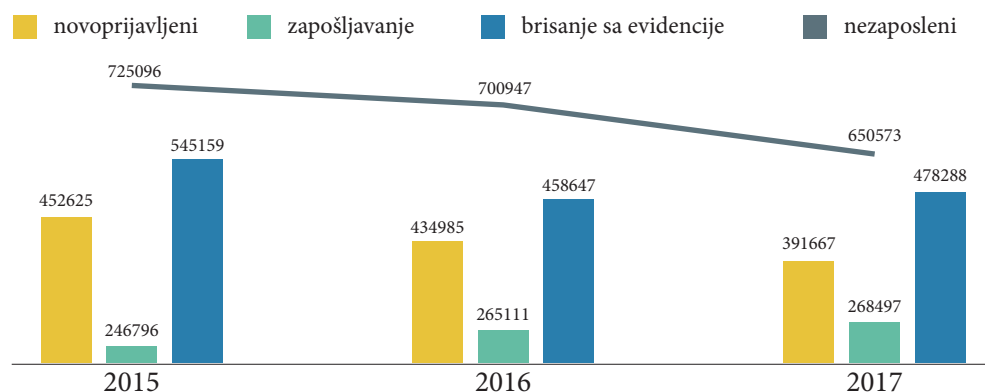
Postavlja se pitanje zašto nisu navedeni podaci o registrovanoj zaposlenosti budući da su podaci o nezaposlenosti navodeni iz dva izvora: ARS i administrativni na osnovu evidencije NSZ. Prikaz podataka o registrovanoj zaposlenosti značajan je imajući u vidu nepouzdanost podataka o zaposlenosti u ARS na koju ukazuje struka⁹, a samim tim i pouzdanosti procena o stanju na tržištu rada.

Podaci o anketnoj nezaposlenosti prikazani su prema starosnim grupama i učešću dugoročno nezaposlenih, dok su podaci o registrovanoj nezaposlenosti prikazani po polu, obrazovanju, trajanju nezaposlenosti te učešću mladih i starijih u nezaposlenosti. Nema objašnjenja zbog čega se navode podaci iz različitih izvora niti komentara zbog čega se ti podaci razlikuju i po broju, ali i po strukturi nezaposlenih lica. Takođe se ne navode podaci o stopi registrovane nezaposlenosti. Konstatacija da je smanjen broj nezaposlenih na evidenciji NSZ za preko 70.000 nije potkrepljena objašnjenjem koji su razlozi za smanjenje. Posmatramo li kretanje broja nezaposlenih u poslednje tri godine (slika 2), sagledavajući ulaske i izlaske iz nezaposlenosti, očigledno je da razlozi za smanjenje broja registrovane nezaposlenih leže u manjem prilivu nezaposlenih (smanjenje broja novoprijavljenih za 43.318) i brisanju nezaposlenih sa evidencije zbog nepridržavanja zakonskih obaveza, za 19.641, (najčešće zbog neredovnog javljanja). Za samo godinu dana u 2017. broj nezaposlenih je smanjen za 50.374 u odnosu na prethodnu godinu, pri čemu je broj zaposlenih sa evidencije u istom periodu povećan za samo 3.386.

8 World Bank Group: Western Balkans Labor Market Trends 2016; march 2017.

9 Videti u Petrović, P., Brčević D. i Minić, S.: Snažan rast zaposlenosti uz spor rast proizvodnje nije se desio: O pouzdanosti Ankete o radnoj snazi u Srbiji; Fiskalni savet Srbije, dostupno na [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/istrazivacki-radovi/FS%20radni%20dokument%20\(2018-02\).pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/istrazivacki-radovi/FS%20radni%20dokument%20(2018-02).pdf)

Slika 2. Kretanje nezaposlenosti, priliv i odliv iz evidencije nezaposlenih u periodu 2015-2017.



Izvor podataka NSZ, Izveštaji o radu za 2015., 2016. i 2017.

U prikazu stanja na tržištu rada koje je prikazano na nepunih pet strana postoje svega tri ocene: 1) „I pored činjenice da osnovni indikatori tržišta rada i u trećem kvartalu 2017. godine beleže pozitivne trendove, neravnotežan položaj polova na tržištu rada je i dalje prisutan“ (str.4); 2) „Usled negativnih demografskih trendova, došlo je do smanjenja neaktivnog, odnosno ukupnog stanovništva tog uzrasta, što je dovelo do povećanja stopa zaposlenosti i nezaposlenosti mladih“ (str. 5) i 3) „Na strukturu zaposlenih (u neformalnom sektoru, op.aut.) značajno utiču sezonske oscilacije i neformalni sezonski poslovi, posebno u poljoprivredi.“ (str. 6.). Prikaz stanja na tržištu rada koji bi trebalo da bude osnova za identifikovanje ključnih problema na tržištu rada Srbije, a samim tim i određivanje prioriteta u narednom periodu, sveo se na nepotpuno i nesistematično prikazivanje podataka bez potrebne analize ili interpretacije.

Osvrnućemo se na samo dva od mnogih pokazatelja koji su u NAPZ izostavljeni, a koje smatramo izuzetno značajnim za tržište rada: demografskim trendovima i tranzicijom na tržištu rada.

Demografski pokazatelji su već godinama dramatični i na njih i dalje nema sistematskog odgovora i akcije. Šta se dogodilo sa stanovništvom Srbije starim 15 i više godina prikazano je u tabeli 5. Za samo četiri godine broj stanovnika starih od 15 do 59 godina smanjio se za gotovo 212.000.

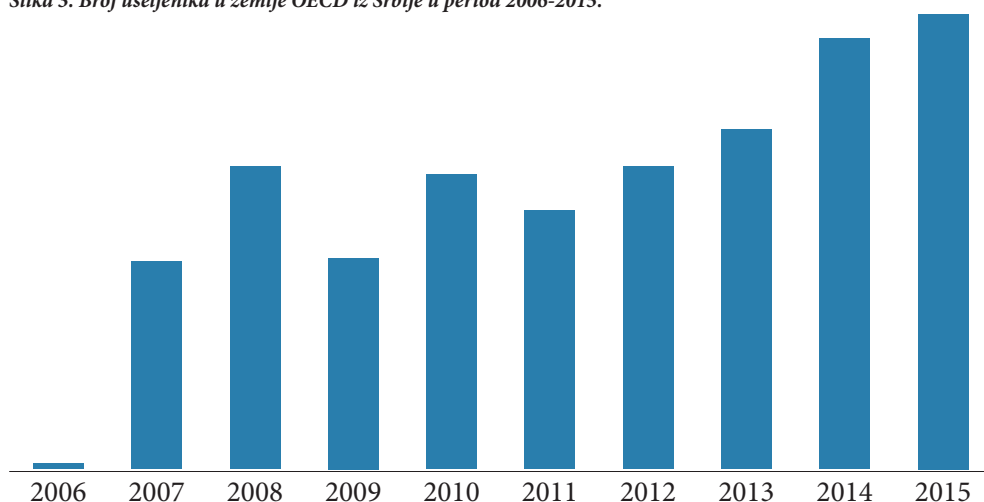
Tabela 5. Kretanje broja stanovnika (u hiljadama) u periodu od 2014. do 2017. godine

	2014	2015	2016	2017	promena 2014/2017
Ukupno	6099.2	6059.9	6017.6	5984.7	-114.5
15–19	381.9	366.1	349.4	339.6	-42.3
20–24	422.4	413.9	407.4	400.5	-21.9
25–29	468.8	455.1	440.3	432.3	-36.5
30–34	489.7	488.4	485.9	480.7	-9
35–39	500.1	500.5	499.2	495.3	-4.8
40–44	473.2	477.8	483.5	490.2	17
45–49	471	468.1	466.1	463.4	-7.6
50–54	505.7	492.6	478.2	467.2	-38.5
55–59	555.3	526.4	499.9	487	-68.3
60–64	555.2	563.9	567	562.3	7.1
65–69	378.2	417.9	464.2	497.8	119.6
70–74	329.7	312.8	293.3	281.6	-48.1
75+	567.9	576.3	583.3	586.7	18.8

Izvor: RZS, ARS

Do ovakvih dramatičnih trendova dovela su dva direktna uzroka: negativni prirodni priraštaj i sve veći broj građana Srbije koji emigriraju sa čitavim porodicama tražeći posao i pristojan život po celom svetu (slika 3.). U pomenutom izveštaju Svetska banka navodi se da je najveći broj emigranata dobi od 20 do 39 godina te visokoobrazovanih. Podjednako se iseljavaju muškaraci i žene, a udeo dece je visok. To jasno ukazuje da razlozi za to leže u ekonomskom statusu porodice i ne/zaposlenog, u odsustvu kvalitetnih poslova, u ponudi poslova ispod kvalifikacija nezaposlenih, u teškim i nedostojanstvenim uslovima rada (niske zarade, stalno urušavanje prava iz rada, nedostupno obrazovanje za decu...), te da će se ovakvi trendovi našeg nestajanja, s obzirom na perspektive ekonomskog i socijalnog razvoja, sasvim izvesno, nastaviti.

Slika 3. Broj useljenika u zemlje OECD iz Srbije u period 2006-2015.



Izvor: OECD.Stat

Naravno, budući da nije koristio demografske podatke NAPZ i ne registruje ovaj problem u analizi stanja, onda i ne predviđa šta će se desiti sa tržištom rada niti planira mere kojima će to staviti pod kontrolu. A posledice će biti ozbiljne: starenje radne snage, koje će ugroziti i penzioni sistem, tehnološki zaostala i niskoproduktivna privreda, potražnja za jeftinom i prekarnom radnom snagom, proizvodnja nesigurnosti i siromaštva, nemogućnost pristupa obrazovanju, nekvalifikovana i niskokvalifikovana struktura nezaposlenih, nedostatak radnika...I ovde, kao i na mnogim drugim aspektima analize NAPZ ostaje začuđenost kako su autori ovog značajnog nacionalnog dokumenta ostali „slepi i gluvi“ na postojanje ovakvog problema ostavljajući ga po strani i ne baveći se njegovim posledicama.

Podaci o tranziciji na tržištu rada (tabela 7) pokazuju promene koje su se, u periodu od 2015. do 2016., desile sa pojedincima na tržištu rada. Navedeni podaci ukazuju na to kakve su bile mogućnosti dobijanja ili gubljenja posla, kao i kakva je bila sigurnosti posla. Između 2015. i 2016. zaposlilo se svega 13,8% nezaposlenih, a većina ih je i dalje ostala u statusu nezaposlenosti (72,2%). Ranjivost samozaposlenih i nesigurnost samozaposlenih potvrđuju podaci da su svega dve trećine samozaposlenih ostali u tom statusu, a 19,5% ih je prešlo u nezaposlenost. Zaposleni na određeno vreme najvećim delom su ostali u tom statusu, a mogućnost da pronađe posao na neodređeno imala je tek trećina njih dok je četvrtina postala nezaposlena. Na nesigurnost zaposlenja pokazuju i podaci o zaposlenima na neodređeno vreme: svoj status je zadržalo 84,8% radnika, 6,5% ih je prešlo na nesigurne poslove, a 5,1% u nezaposlenost. Podaci o tranziciji na tržištu rada samo potvrđuju sumornu sliku tržišta rada Srbije. Nestala je jedna trećina preduzetnika, onih koji bi trebalo da budu šansa za razvoj i podstrek inovativnosti, zaposlenost u sivoj ekonomiji je jedino utočište za četvrtinu anketno zaposlenih, tek svaki treći na određeno vreme je prešao u status rada na neodređeno vreme. Sve je više nesigurnog rada.

Tabela 7. Tranzicija na tržištu rada Srbije u periodu 2015-2016. prema statusu u aktivnosti

		Status 2016.				
		zaposleni na neodređeno	zaposleni na određeno	samozaposleni	nezaposleni	neaktivni
Status 2015.	zaposleni na neodređeno	84.8	6.5	2	5.1	1.6
	zaposleni na određeno	31.9	39.6	1.4	24.1	3
	samozaposleni	8.4	2.1	63.4	19.5	6.6
	nezaposleni	5.3	8.5	3.6	72.2	10.4
	neaktivni	1.7	2.4	1.1	13.5	81.4

Izvor: EUROSTAT, SILC

Iako se tvrdi da je NAPZ usklađen sa evropskim smernicama zapošljavanja u NAPZ je zanemarljiv broj indikatora koje prati EU (videti Tabelu u aneksu). Od ukupno 18 indikatora zapošljavanja i 22 socijalna indikatora u NAPZ imamo podatke za svega četiri. Ne samo da NAPZ ne prati evropske indikatore već ne prati ni indikatore uspešnosti realizacije ciljeva koje je sam definisao u poglavlju X „Indikatori uspeha u primeni NAPZ za 2018. Od navedena 52 indikatora u prikazu stanja na tržištu rada navedeno je 17. Simptomatično je da upravo izostaju indikatori koji se odnose na obuhvat ranjivih grupa u aktivne mere tržišta rada kao i indikatori koji se odnose na efekte mera na zapošljavanje. Efikasnost i efektivnost sprovedenih mera treba da budu jedan od ključnih delova NAPZ, jer prilikom planiranja daju osnovu za odlučivanje o tome da li je nešto potrebno menjati, da li su potrebne neke nove mere ili redizajniranje postojećih.

IDENTIFIKOVANJE PRIORITETNIH POLITIKA I INTERVENCIJA

Ciljevi i prioriteti politike zapošljavanja NAPZ trebalo bi da budu rešenja problema koji su utvrđeni situacionom analizom. I to ne samo stanja na tržištu rada iz ugla kreiranja novih/kvalitetnih poslova, već analize više socijalnih i ekonomskih pitanja/problema čije rešavanje utiče na politike u svim sferama ekonomije. Drugim rečima, analiza pokazatelja zapošljavanja i socijalnih pokazatelja otkriva probleme u zapošljavanju i socijalnoj sferi što je konceptualni okvir i evropskih Smernica zapošljavanja, i osnova je za postavljanje ciljeva koji su relevantni i merljivi.

S druge strane, prioriteti i ciljevi postavljeni u NAPZ, moraju biti instrument realizacije Strategije zapošljavanja Srbije 2011-2020 i, očekivano, trebalo bi da uvažavaju smernice politika zapošljavanja EU što je predviđeno, već spomenutom, Strategijom proširenja Evropske unije 2013-2014. za zemlje kandidate.

Kada je reč o Nacionalnoj Strategiji zapošljavanja za period 2011-2020. godina, njena vizija je „da se u Republici Srbiji uspostavi efikasan, stabilan i održiv trend rasta zaposlenosti i da se politika zapošljavanja kao i institucije tržišta rada potpuno usklade sa tekovinama EU“. Strategija sasvim jasno iskazuje opredeljenje ka tekovinama EU, samim tim i uravnoteženje ekonomskih i socijalnih interesa.

NAPZ, kao instrument za operacionalizaciju Strategije zapošljavanja treba da prati hijerarhiju strateških ciljeva. Bez toga se teško može utvrditi koliko će NAPZ doprineti,

ili jeste doprineo njenoj realizaciji u proteklih sedam godina. Iako se u NAPZ navodi da polazi od strateških ciljeva iz poređenja prioriteta iz ova dva dokumenta (tabela 8.) uočljivo je da je jedan strateški prioritet nestao: „Redukovanje dualnosti na tržištu rada“, dok se iz strateškog prioriteta „Unapređenje ljudskog kapitala i socijalno uključivanje“ izgubilo „socijalno uključivanje“. Strateški prioritet koji je bio usmeren na rešavanje problema regionalnog dispariteta sveden je na podršku regionalnoj i lokalnoj politici zapošljavanja u okviru prioriteta 2. u NAPZ, pri čemu je razbijena koherentnost strateškog prioriteta koji je uz razvojnu komponentu lokalnih i regionalnih politika uključivao i podsticanje zapošljavanja u manje razvijenim krajevima. Neosporno je da NAPZ, hijerarhijski niži dokument od Nacionalne strategije, kroz praćenje realizacije strateških ciljeva i utvrđivanje problema i eventualnih zaostataka u realizaciji ciljeva, ipak, može i treba da revidira strateške ciljeve. Međutim, ostaje nepoznato i neobjašnjeno zašto je do ovakve revizije prioriteta došlo. Indikativno je izostavljanje prioriteta koji se odnosi na smanjenje dualnosti tržišta rada kada svi indikatori, danas čak i više, ukazuju na dualnost na tržištu rada po svim dimenzijama koje su identifikovane u Strategiji: formalno i neformalno tržište rada, javni sektor naspram privatnog, stalni naspram nesigurnih poslova, žene i muškarci na tržištu rada i dr.

Tabela 8. Prioriteti Nacionalne strategije zapošljavanja i NAPZ za 2018.

Strateški pravci i prioriteti – Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020.	Prioriteti politike zapošljavanja – NAPZ za 2018.
1. Podsticanje zapošljavanja u manje razvijenim regionima i razvoj regionalne i lokalne politike zapošljavanja	1. Poboljšanje uslova na tržištu rada i unapređenje institucija tržišta rada;
2. Unapređenje ljudskog kapitala i veće socijalno uključivanje	2. Podsticanje zapošljavanja i uključivanja teže zapošljivih lica na tržište rada i podrška regionalnoj i lokalnoj politici zapošljavanja;
3. Unapređenje institucija i razvoj tržišta rada	3. Unapređenje kvaliteta radne snage i ulaganje u ljudski kapital
4. Redukovanje dualnosti na tržištu rada	

Izvor: Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020. i NAPZ za 2018.

NAPZ kao operativni plan, na osnovu situacione analize (trenutnog stanja i tendencija na tržištu rada), treba da precizira aktuelni status problema u odnosu na strateške ciljeve. Strateški ciljevi treba da budu razloženi na konkretne potciljeve formulisane tako da budu merljivi, uvremenjeni, dostižni, specifični i realni, a oni se realizuju kroz aktivnosti. Operacionalizacija ciljeva obezbeđuje se formulisanjem očekivanih rezultata-ishoda, a indikatori predstavljaju pokazatelje uspeha/učinka u realizaciji ciljeva i rezultata. Pored toga, neophodno je navesti odgovorne institucije, a u slučaju da je za realizaciju nadležno više institucija, definisan nosilac odgovornosti i mehanizam koordinacije.

NAPZ u „Tabeli prioriteta, mera i aktivnosti za realizaciju NAPZ“ u okviru svakog prioriteta ima navedene mere, aktivnosti, nosioce aktivnosti, partnere na realizaciji, aktivnosti, indikatore i izvore finansiranja. Nisu definisani očekivani rezultati ni vremenski okvir za izvršenje. Većina mera predstavlja ciljeve, neke mere su aktivnosti, a ne ciljevi dok su neke aktivnosti ciljevi ili rezultati. Ni jedan indikator nije operacionalizovan (kvantitativno, kvalitativno ili vremenski) odnosno nije postavljen standard koji treba dostići što bi omogućilo procenu realizacije mera.

U prvom prioritetu „Poboljšanje uslova na tržištu rada i unapređenju institucija tržišta rada“ predviđeno je šest mera koje treba da se realizuju kroz 16 aktivnosti. Svih šest mera u okviru navedenog prioriteta se odnose na institucije tržišta rada (najvećim delom na NSZ i njenu organizaciju). Nejasno je šta podrazumeva „poboljšanje uslova na tržištu rada“ budući da nema ni jedne mere za koju bi se makar moglo pretpostaviti da će unaprediti uslove na tržištu rada.

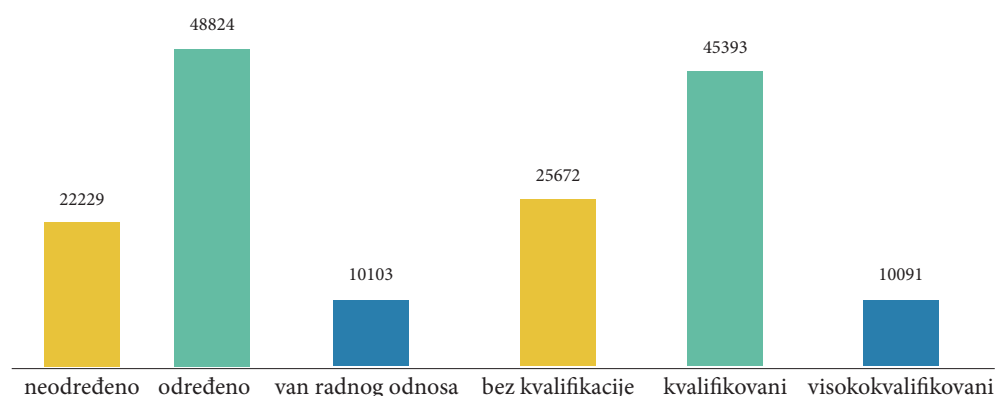
Pet od šest mera odnose se na „unapređenje“ i „jačanje“, a kako nije bilo relevantne analize i ocene postojećeg stanja, niti je određena polazna osnova, ostaje nejasno šta

znači unapređenje ili jačanje kod ovih mera. Naime, kada se kaže da će se „nastaviti sa unapređivanjem zakonodavnog okvira“, i ne navede se svrha (cilj) unapređenja, za zaposlene to može imati drugačije značenje nego za poslodavce. Pri tome, ne navodi se kakvi se rezultati očekuju, a indikator „usvojena zakonska rešenja“ ne predstavlja pokazatelj bilo kvalitativne ili kvantitativne promene/unapređenja. Poslednje izmene Zakona o radu za zaposlene su značile gubljenje niza radnih prava i dodavanje moći poslodavcima, a nemoći zaposlenima. Zakon o štrajku se čeka godinama, a slično je i sa zakonom o agencijama za privremeno zapošljavanje. Dakle, ako su dosadašnje promene u zakonodavnom okviru značile poboljšanje, istina za poslodavce, šta očekuje zaposlene sa novim „poboljšanjima“?

Ni jedan od 16 indikatora navedenih u „Tabeli prioriteta, mera i aktivnosti“ kod prvog prioriteta (str. 19-21) nema ni kvalitativni niti kvantitativni izraz, što znači da ne postoji mogućnost ocene stepena njihove realizacije. Na primer, u okviru druge mere o unapređenju rada NSZ, jedna od aktivnosti je „unaprediti saradnju sa poslodavcima“ a indikator je „broj kontakata/obilazaka poslodavaca“. Budući da ne postoje informacije o dosadašnjim efektima obilaska poslodavaca, ni o tome koliko je do sada bilo obilazaka/kontaktata, to bi moglo značiti da se realizacija mere može oceniti pozitivnom sa povećanjem od 1, 10, 100 ili 1000 više obilazaka/kontaktata u odnosu na prethodnu godinu.

Posebno pitanje kod aktivnosti unapređenja saradnje sa poslodavcima je pitanje nje-
ne svrhe. Po našem mišljenju, nije reč o aktivnosti (sama formulacija upućuje na cilj, a ne aktivnost) a za NSZ su poslodavci ključni partneri na tržištu rada. U kojoj meri i sa kakvim zahtevima se poslodavci obraćaju NSZ i kakve poslove NSZ nudi nezaposlenima govore nam podaci iz Izveštaja o radu NSZ u 2017. godinu (slika 4). Poslodavci su se u 2017. NSZ obraćali najviše sa zahtevom za angažovanjem na privremenim poslovima (88%) pri čemu su najtraženije bile osobe sa srednjom školom (56%) ili nekvalifikovani (32%). Prilikom da dobije na ovakav način, najčešće nesiguran posao, imao je tek svaki osmi nezaposleni u evidenciji NSZ. Imajući u vidu navedene podatke očekivalo bi se definisanje mera koje treba da doprinesu uspostavljanju saradnje i povećanju tražnje za kvalitetnijim poslovima.

Slika 4. Prijavljene potrebe za zapošljavanjem u 2017. prema vrsti ugovora i kvalifikacijama



Izvor: NSZ, Izveštaj o radu u 2017., prikaz autorke

Kod mere koja se odnosi na unapređenje kapaciteta NSZ za efikasnije pružanje usluga (mera 1.2.) tri aktivnosti nisu povezane sa unapređenjem kapaciteta NSZ: „realizovati savetovanje za zapošljavanje“, „realizovati mere APZ“, „povećati broj korisnika usluga karijernog vođenja i savetovanja“ već su to usluge koje već pruža NSZ i njihova realizacija nije u vezi sa unapređenjem kapaciteta što bi mogle da budu neke nove usluge.

Drugi prioritet koji govori o podsticanju zapošljavanja i uključivanje teže zapošljivih lica na tržište rada i podržci regionalnoj i lokalnoj politici zapošljavanja pokazuje slične nedostatke u postupku planiranja kao i kod prvog prioriteta. Ni jedan od

postavljenih indikatora nije kvalitativno ili kvantitativno određen. Osam od deset mera planiranih za ovaj prioritet imaju samo po jednu aktivnost. Ako mera nema definisanu više od jedne aktivnosti onda nije mera već aktivnost ili je to mera koja nije razrađena na potrebne aktivnosti. Kako će se posredovanjem „po podnetim prijavama potrebe za zapošljavanjem“ (aktivnost) „poboljšati efikasnost posredovanja u zapošljavanju“ (mera 2.1.) ostaje nespoznatljivo budući da se efikasnost odnosi na upotrebu resursa pa bi eventualno skraćivanje roka za odgovor na zahtev poslodavca ili korišćenje instrumenta kojim bi se uparile tražene kompetencije sa kompetencijama kandidata mogle da dovedu do poboljšanja efikasnosti. Od 10 mera navedenih u okviru drugog prioriteta devet se odnose na sprovođenje postojećih usluga i mera službe za zapošljavanje, dakle onih koje se odnose na ponudu radne snage. Kako je moguće podsticati zapošljavanje baveći se samo jednom stranom tržišta rada (ponudom) prenebregavajući da treba da postoji potražnja, nije jasno. Za to da će sprovođenje različitih „paketa“ i uključivanje u aktivne mere tržišta rada dovesti do podsticanja zapošljavanja nema ni jednog dokaza tim pre što tek treba da se „primeni revidirana metodologija za monitoring i evaluaciju“ (aktivnost u okviru mere 1.5.) a koja bi trebala da utvrdi efekte „paketa“ i mera na zapošljivost ili zapošljavanje. Poseban problem predstavlja mogućnost realizacije dela drugog prioriteta koji se odnosi na „uključivanje teže zapošljivih na tržište rada imajući u vidu broj teže zapošljivih na evidenciji NSZ. NAPZ definiše 18 kategorija teže zapošljivih lica (str. 17). Kada se pogledaju podaci o strukturi nezaposlenih u 2017. može se zaključiti, da se dodavanjem kategoriji dugoročno nezaposlenih (428.195) samo još tri kategorije (mladi do 30 godina, stariji od 50 godina i žene) onih koji čekaju posao kraće od godinu dana, broj teže zapošljivih približava broju ukupno nezaposlenih na evidenciji NSZ. Kriterijumi za određivanje pripadnosti grupi teže zapošljivih definisani su Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, kako se to navodi u NAPZ, pa se teže zapošljivim smatraju lica koja: „zbog zdravstvenog stanja, nedovoljnog ili neodgovarajućeg obrazovanja, sociodemografskih karakteristika, regionalne ili profesionalne neusklađenosti ponude i tražnje na tržištu rada, ili zbog drugih objektivnih okolnosti teže nalaze posao.“ Ostaje nejasno zašto su svi mladi do 30 godina ili sve žene u ovoj kategoriji, a nisu, npr., nezaposleni u ruralnim krajevima koji su prema socijalnim indikatorima u najtežoj poziciji. Tu dolazimo do pitanja smisla primene mera politika tržišta rada, u situaciji kada većina nezaposlenih pripada nekoj od kategorija teže zapošljivih.

Treći prioritet definisan u NAPZ odnosi se na unapređenje kvaliteta radne snage i ulaganje u ljudski kapital i objašnjen je na sledeći način: „Politika zapošljavanja predstavlja integralni deo sistema razvoja ljudskih resursa i kreira se na osnovu analize podataka o osnovnim i projektovanim kretanjima na tržištu rada, odnosno na osnovu sagledavanja i praćenja tendencija, stanja i budućih potreba poslodavaca na nacionalnom i regionalnom nivou radi prilagođavanja mera aktivne politike zapošljavanja potrebama tržišta rada.“ Polazna osnova za utvrđivanje navedenog prioriteta treba da bude analiza podataka o kretanjima na tržištu rada (trenutnim i budućim) koja bi rezultirala definisanjem potrebnih kompetencija. Međutim, NAPZ ne navodi rezultate takvih analiza, niti u bilo kojoj meri u okviru trećeg prioriteta pominje znanja/veštine/kompetencije (postojeće ili tražene). Pored toga što je potrebno identifikovati tražene kompetencije, potrebno je identifikovati i postojeće kompetencije. U tom smislu, značajan podatak može da se dobije analizom obrazovne strukture nezaposlenih: stopa nezaposlenosti nekvalifikovanih se smanjuje, a stopa nezaposlenosti visokoobrazovnih povećava¹⁰, što zahteva otkrivanje uzroka takve situacije i kreiranje načina za rešenje upravo u okviru navedenog prioriteta. Nadalje, podatak o visokoj stopi mladih koji nisu ni u obrazovanju ni u nezaposlenosti (NEET), takođe, zahteva odgovor u okviru navedenog prioriteta. Međutim, autori kao rešenje neutvrđene neusaglašenosti ponude i potražnje

10 Bradaš, S.: Statistika i dostojanstven rad; Fondacija Centar za demokratiju; 2017.

vide sledeće: „Sa ciljem unapređenja kvaliteta ponude i konkurentnosti radne snage promovisaće se usluge karijernog vođenja i savetovanja, koncept celoživotnog učenja i time uticati na smanjenje neusaglašenosti ponude i potražnje tržištu rada.“ Drugim rečima, karijerno vođenje i savetovanje, poznatije kao profesionalna orijentacija, treba da doprinesu unapređenju kvaliteta radne snage. Profesionalna orijentacija predstavlja stručne postupke kojima se utvrđuju mogućnosti, zanimanja i kompetencije ljudi svih dobi kako bi doneli odluke o obrazovanju, osposobljavanju i zapošljavanju kao i upravljanju sopstvenim profesionalnim razvojem.¹¹ U postupku profesionalne orijentacije sagledavaju se psihofizičke osobine pojedinca, njegove kompetencije, interesovanja i vrednosti, sa jedne strane, i informacije o svetu rada (mogućnostima zapošljavanja) i zahtevima zanimanja, sa druge strane. I dok u Srbiji u ovom trenutku stručnjaci u oblasti profesionalne orijentacije raspolažu instrumentima potrebnim za procenu karakteristika pojedinca oni nemaju informacije o zahtevima zanimanja (NAPZ u okviru istog prioriteta planira u meri 3.2. razvijanje klasifikacije, a ne standarda zanimanja) niti mogućnostima zapošljavanja (trenutne i prognozirane potrebe za zanimanjima). Profesionalna orijentacija je izuzetno važan, ali tek prvi, korak u „unapređenju kvaliteta radne snage“, a iza njega treba da sledi niz koraka koji će predstavljati „ulaganje u ljudski kapital“, pre svega, kroz formalno i neformalno obrazovanje. Kako je već rečeno, u analizi stanja nema podataka o ulaganjima u istraživanja i razvoj, niti o obrazovanju i ulaganjima u obrazovanje.

Budući da nacionalna klasifikacija zanimanja predstavlja statistički standard nije jasno kako će se pomoću nje unaprediti ljudski kapital. Nesumnjivo, ona je veoma važna jer omogućuje međunarodnu uporedivost prikupljenih podataka i zadovoljava potrebe niza korisnika koji se bave statističkim istraživanjima i/ili vođenjem evidencija, tako da je ovoj meri pre mesto u unapređenju kapaciteta NSZ nego u trećem prioritetu.

Slično prethodnom, razvoj nacionalnog okvira kvalifikacija (mera 3.3) sam po sebi neće uticati na unapređenje ljudskog kapitala već predstavlja „instrument za klasifikovanje kvalifikacija u skladu sa nizom kriterijuma za pojedinačne nivoe naučenog, koji teži da integriše i koordinira nacionalne podsisteme kvalifikacija i poboljša transparentnost, pristupačnost, napredak i kvalitet kvalifikacija u vezi sa tržištem rada i građanskim društvom“¹². NOK predstavlja osnovu za reformu čitavog obrazovnog sistema i razvoj sistema kvalitetnog celoživotnog učenja te tek kada bude uspostavljen može da doprinese razvoju ljudskog kapitala, uz uslov da je svima kojima je to potrebno dostupno obrazovanje.

Mera „Promovisanje koncepta celoživotnog učenja“ (3.4) planirana je kroz realizaciju dve aktivnosti: akreditaciju organizatora aktivnosti obrazovanja odraslih i promociju koncepta funkcionalnog osnovnog obrazovanja odraslih. Na ovakav način formulisane aktivnosti upućuju na nerazumevanje koncepta celoživotnog učenja, a koji ima za cilj unapređenje znanja, veština za lične, društvene i profesionalne potrebe tokom čitavog života. Kako će akreditovanje pružalaca obrazovnih usluga i opismenjavanje doprineti promociji koncepta celoživotnog učenja, a zatim unapređenju kvaliteta radne snage, nije moguće pretpostaviti / proceniti budući da su kao pokazatelji uspešnosti realizacije ove mere navedeni sledeći indikatori: broj akreditacija, broj polaznika FOOO i broj škola koje sprovode program FOOO.

Poslednja mera odnosi se na „nastavak reforme srednjeg stručnog obrazovanja“, a planirano je da se realizuje kroz razmenu informacija o potrebama tržišta rada i razvijanje određenog broja programa/obuka/kvalifikacija u skladu sa identifikovanim

11 Council of the European Union, Resolution of the Council and of the representatives of the Member States meeting within the Council on strengthening policies, systems and practices in the field of guidance throughout life in Europe, Council of the European Union, Brussels, 2004.

12 European Commission: The European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF); Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008; str. 11.

potrebama tržišta rada. Navedeno predstavlja verovatno jedinstveno rešenje u svetu: nastavak reforme stručnog obrazovanja se sprovodi tako da se održi nekoliko sastanaka sa socijalnim partnerima (indikator) na kojima se razmene informacije, nakon čega se napravi određeni broj programa (indikator).

Obrazovanju u Srbiji potrebne su promene, to ćemo se svi složiti, i kad je u pitanju kvalitet, dostupnost i pravednost. Ali, razvoj ljudskog kapitala se ne postiže na način i merama predviđenim u NAPZ: izradom nacionalnog okvira kvalifikacija, sistema klasifikacije zanimanja ili reforme stručnog obrazovanja u skladu sa neidentifikovanim potrebama tržišta rada. Razvoj ljudskog kapitala dobija značenje u kontekstu politika zapošljavanja usmerenih na kreiranje kvalitetnih poslova, ulaganje u istraživanje i razvoj kao i podsticanje inovativnosti. Ukoliko je to opredeljenje Srbije, mere koje bi doprinele realizaciji takvih ciljeva treba da se nađu u NAPZ.

PROGRAMI I MERE AKTIVNE POLITIKE ZAPOŠLJAVANJA

Najobimniji deo NAPZ je peto poglavlje „Programi i mere aktivne politike zapošljavanja“ (od 10 do 16. strane), pri čemu su to na pet strana opisani programi mere APZ, a na jednoj nepunoj stranici se navode podaci o planiranom broju lica koja će biti uključena u mere aktivne politike zapošljavanja i efektima na „zapošljivost i zapošljavanje“.

Kakvi su efekti mera u prethodnom periodu, i zašto su izabrane upravo navedene mere, ne navodi se niti analizira. Iako se iz godine u godinu u NAPZ navodi se kao mera „unapređenje metoda evaluacije mera aktivne politike zapošljavanja“, u čitavom NAPZ nema ni reči o tome da je izvršena bilo kakva evaluacija. Navedeno čudi imajući u vidu da su 2016. objavljeni rezultati evaluacije¹³ paketa mera za mlade, mere sticanja praktičnih znanja i stručne prakse, prema čijim nalazima su pozitivni efekti utvrđeni samo za meru sticanja praktičnih znanja. U samo četiri godine uvođenja paketa mera za mlade učešće mladih u merama aktivne politike zapošljavanja palo je sa 51% pre uvođenja paketa na 41% u 2015. godine, a smanjeno je i učešće nezaposlenih mladih u programima dodatnog obrazovanja i obuke sa 26,5% u 2011. na 9% u 2015. godini. Evaluacija je pokazala da se učesnici programa „Stručna praksa“ ne nalaze u povoljnijoj poziciji na tržištu rada ni po ishodima na tržištu rada, ni po proceni subjektivnog blagostanja.

Upoređićemo programe i mere politika zapošljavanja navedene u NAPZ sa onima koje se prate u Smernicama za zapošljavanje EU.

Politiku tržišta rada Eurostat¹⁴ definiše kao javne/državne intervencije na tržištu rada koje imaju za cilj postizanje efikasnog funkcionisanja tržišta rada i smanjenja neravnoteže na tržištu. Za razliku od opštih politika zapošljavanja, socijalne ili fiskalne politike koje mogu imati sličan cilj, politike tržišta rada su usmerene na tri ciljne grupe: nezaposlene, zaposlene koji su u riziku od gubitka posla i neaktivne koji žele da uđu na tržište rada. Eurostat kroz statistiku politika tržišta rada obezbeđuje podatke za

13 Marjanović, D., Nojković, A., Ognjanov, G., Lebedinski, L. i Aleksić, D.: Evaluacije paketa usluga za mlade i relevantnih programa i mera finansiranih iz budžeta Vlade Republike Srbije koji su usmereni ka mladima; Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlada Republike Srbije; Beograd, 2016.

14 European Commission: Labour market policy statistics — Methodology 2013; Luxembourg: Publications Office of the European Union

praćenje EU Smernica za zapošljavanje i u skladu sa njima klasifikuje intervencije na tržištu rada u tri kategorije:

- Usluge politike tržišta rada koje uključuju sve usluge i aktivnosti javnih službi za zapošljavanje (u našem slučaju to je NSZ) koje olakšavaju integraciju nezaposlenih i drugih tražilaca zaposlenja na tržište rada ili predstavljaju pomoć poslodavcima u pribavljanju kadrova ili selekciji.
- Mere politike tržišta rada uključuju mere za aktivaciju nezaposlenih i druge dve ciljne grupe kroz obuke, podržano/ zaštićeno zapošljavanje i rehabilitacija, podsticaje za zapošljavanje, direktno kreiranje radnih mesta, i podsticaje za zapošljavanje posla.
- Podrška politike tržišta rada koja uključuje finansijsku pomoć davanjem naknada nezaposlenima ili olakšicama za rano penzionisanje.

Od tri ciljne grupe kojima se bave evropske politike tržišta rada u NAPZ je isključena grupa neaktivnih. Imajući u vidu visoku stopu neaktivnosti na tržištu rada Srbije, naročito među ženama, postavlja se pitanje zbog čega NAPZ (sem u delu prikaza stanja na tržištu rada) ne pominje ovu grupu niti u planiranim merama politike tržišta rada niti u postavljenim ciljevima. Tim više, što je nacionalnom Strategijom zapošljavanja kao cilj postavljeno povećanje stope aktivnosti, samim tim i pad stope neaktivnosti stanovništva od 15-64 godine.

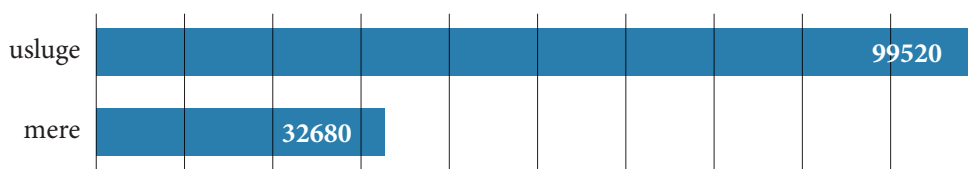
NAPZ navodi u Planu mera aktivne politike zapošljavanja (str. 15-16) 17 mera od čega su zaista mere tržišta rada njih 11 dok su šest usluge (tabela 9).

Tabela 9. Klasifikacija mera aktivne politike zapošljavanja (NAPZ) prema metodologiji Eurostata

Usluge politike tržišta rada	Mere politike tržišta rada
Obuka za aktivno traženje posla	Obuka za razvoj preduzetništva
Trening samoefikasnosti	Program stručne prakse
Radionica za prevladavanje stresa usled gubitka posla	Program sticanja praktičnih znanja za nekvalifikovana lica, viškove zaposlenih i dugoročno nezaposlene
Klub za traženje posla	Obuka za tržište rada
Sajam zapošljavanja	Specijalističke informatičke obuke
Funkcionalno osnovno obrazovanje odraslih	Obuka na zahtev poslodavca - za nezaposlene
	Subvencija za samozapošljavanje
	Subvencija za zapošljavanje nezaposlenih iz kategorije teže zapošljivih
	Subvencija zarade za OSI bez radnog iskustva
	Mere podrške za OSI
	Javni radovi

Kada se posmatra planirani obuhvat uslugama i merama tržišta rada (slika 5) planiran je najveći obuhvat uslugama (75%), dok će u mere biti uključena tek četvrtina od planiranog broja. U odnosu na ukupno registrovane nezaposlene na kraju novembra 2017, za koje NAPZ navodi podatak (617.376), mogućnost da bude u nekoj od mera imaće svega 5,3% nezaposlenih.

Slika 5. Planirani broj lica u merama i uslugama u 2018. godini



Izvor NAPZ 2018, prikaz autorke

Uključivanje nezaposlenih prema vrsti mera pokazuje da se, uprkos visokoj stopi ranjive zaposlenosti kao i tome što svega 1,4% nezaposlenih želi da radi kao samozaposlen¹⁵, planira da najveći broj lica bude uključen u mere koje upravo vode u ranjivu zaposlenost – obuka za razvoj preduzetništva i subvencije za samozapošljavanje (45%). Pored toga, angažovanje na javnim radovima koji traju do četiri meseca, a koje podrazumeva angažovanje po ugovoru o privremeno povremenim poslovima uz mesečnu naknadu od 18.000 dinara, mera je u koju će biti uključeno 20% od ukupno uključenih u mere politike tržišta rada. Na ovakav način, sredstvima iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti koji uplaćuju zaposleni i poslodavci, finansira se prekarizacija tržišta rada.

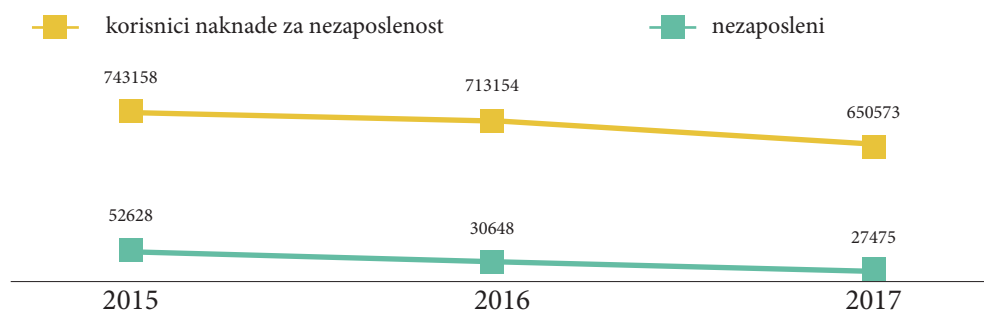
Podrška koja je jedna od ključnih intervencija politika tržišta rada u NAPZ se ne pominje, niti koliki je broj korisnika naknade ni kolika su sredstva opredeljena za ovu namenu. Pravo na naknadu regulisano je Zakonom o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti i imaju ga samo nezaposleni koji su u prethodnoj godini bili neprekidno osigurani za slučaj nezaposlenosti i nezaposleni koji su prethodnih 18 meseci bili osigurani sa prekidima. To znači da zaposleni koji je bio osiguran 30 godina, ali mu poslodavac nije uplaćivao osiguranje prethodnih 18 meseci ne ostvaruje pravo na naknadu uprkos tome što je 30 godina uplaćivao osiguranje. Uprkos tome što Zakonom propisano da se kroz doprinose za slučaj nezaposlenosti obezbeđuju prava za slučaj nezaposlenosti, na načelima obaveznosti, uzajamnosti i solidarnosti, ne postoji garancija da će osoba koja je uplaćivala doprinose imati naknadu kada postane nezaposlena. Umesto da na principima uzajamnosti i solidarnosti što veći broj nezaposlenih bude zaštićen, sredstva iz doprinosa se troše na privremenu i posebnu naknadu, aktivne mere zapošljavanja i troškove NSZ. Planirano¹⁶ je da od 22.900.000 hiljada dinara prihoda od doprinosa za socijalno osiguranje za naknadu za slučaj nezaposlenosti bude isplaćeno 12.538.000, dakle svega 55% uplaćenih sredstava.

Smanjivanje obima prava na naknadu za nezaposlenost u 2015. dovelo je do toga da se broj i učešće nezaposlenih koji primaju naknadu u odnosu na ukupan broj nezaposlenih smanjuje (slika 6). U odnosu na 2015., kada su donete izmene Zakona, broj korisnika je smanjen za 48%, dok je istovremeno broj nezaposlenih smanjen za 12,5%. Umesto da unapređenje položaja nezaposlenih, kao najugroženije grupe stanovništva, što pokazuju podaci o stopi rizika od siromaštva i socijalne isključenosti, bude u fokusu politika zapošljavanja i socijalne politike, izmenama zakonodavstva ostvaraju se uštede na račun najranjivijeg dela stanovništva.

15 Prema podacima ARS za 2017. od 435.200 nezaposlenih njih 6.100 žele da rade kao samozaposleni, dok ostali traže posao zaposlenih radnika.

16 Finansijski plan Nacionalne službe za zapošljavanje za 2018.

Slika 6. Kretanje broja nezaposlenih i korisnika naknade za nezaposlenost

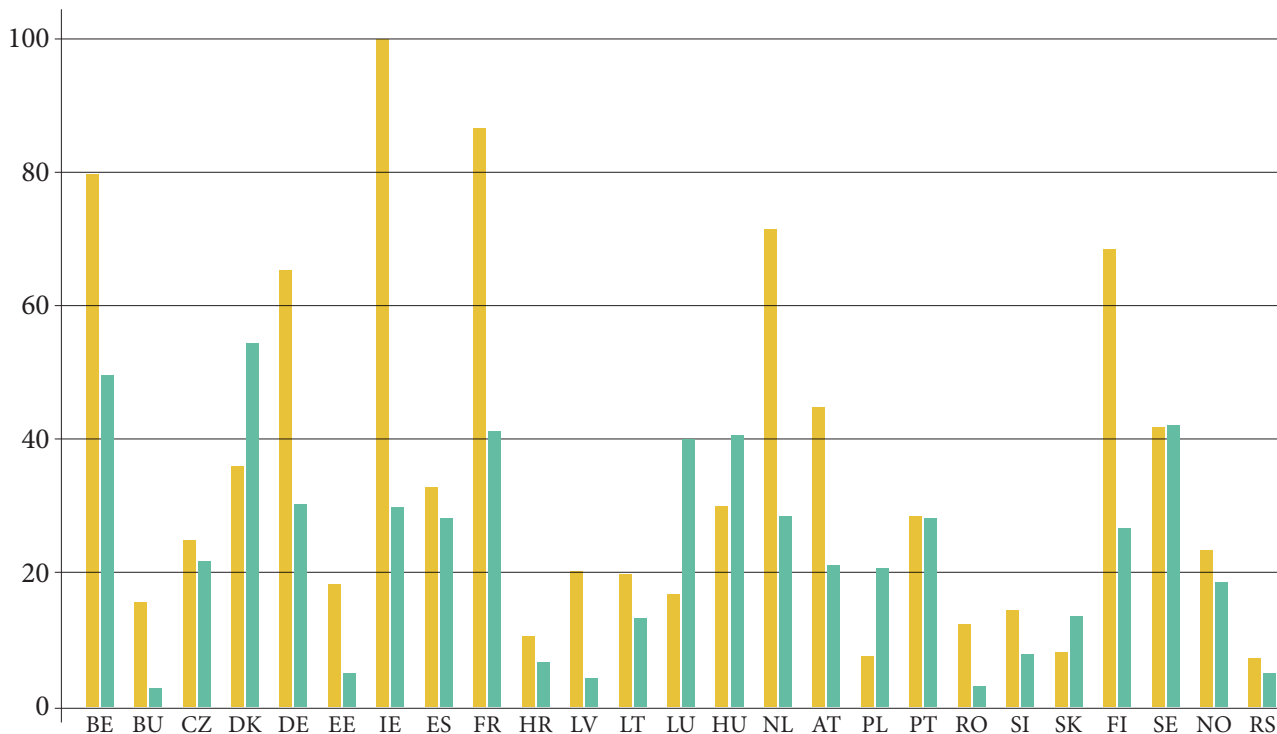


Izvor: Izveštaj o radu NSZ za 2015., 2016., i 2017., prikaz autorke

Izmenama Zakona iz decembra 2017. godine položaj malobrojnih nezaposlenih, od kojih većina (54%) dobija naknadu do šest meseci, pri čemu minimalni iznos naknade koja je ispod granice siromaštva prima 83% korisnika, dodatno je pogoršan. Naime, iznos minimalne naknade je smanjen, a iznos maksimalne naknade je povećan (maksimalan iznos naknade prima svega 2% korisnika) tako da su poslednjim izmenama povećane nejednakosti među korisnicima.

Poredimo li obuhvat nezaposlenih merama i podrškom kao ključnim intervencijama politika tržišta rada, Srbija daleko zaostaje za većinom evropskih zemlja (slika 7): manji obuhvat merama u 2015. imale su samo Litvanija, Rumunija i Bugarska, a sve posmatrane zemlje su imale veću pokrivenost nezaposlenih naknadama u odnosu na Srbiju. Podaci za 2017. pokazuju još manji obuhvat nezaposlenih kako naknadama za nezaposlene tako i u merama politike tržišta rada u odnosu na 2015. godinu: nezaposlenih uključenih u mere u 2017. bilo je 7% manje nego u 2015., suprotno cilju postavljenom u NAPZ: „Veći broj nezaposlenih lica uključen u mere APZ“¹⁷.

Slika 7. Participacija nezaposlenih (u %) u podršci i merama politike tržišta rada u Evropi i Srbiji u 2015.



Izvor: za EU i EURO zemlje Eurostat, Labour market policy statistics, za Srbiju NSZ, Izveštaj o radu za 2015.

Već je pomenuto da NAPZ, uprkos tome što se najvećim delom bavi „aktivnim merama politike zapošljavanja“, ne navodi kakvi su efekti mera već u tabeli plana obuhvata lica navodi podatke o „efektima na zapošljivost i zapošljavanje“. NAPZ se ne poziva na bilo kakvu evaluaciju mera politike tržišta rada, već u tekstu daje sledeće objašnjenje: „Efekat mera APZ na zapošljavanje prikazuje broj učesnika mere koji su se zaposlili nakon izlaska iz mere, kao i lica koja se trenutno nalaze u meri koja podrazumeva zapošljavanje/radno angažovanje (subvencije za zapošljavanje, javni radovi, program sticanja praktičnih znanja, mere podrške za OSI)“. Navedeno objašnjenje ukazuje na odsustvo razumevanja pojmova: efekat, zapošljavanje i zapošljivost kao i nepoznavanje metodologije evaluacije mera. U literaturi¹⁸ se evaluacije mera tržišta rada obično klasifikuju u dve grupe: 1) Evaluacija kojoj je cilj da utvrdi individualne efekte pojedine mere: efekat na zapošljivost, status pojedinca u zaposlenosti/nezaposlenosti posmatran nakon proteka određenog vremena od završetka mere (kratkoročno – godina dana ili dugoročno –dve godine) i 2) Evaluacije kojima je cilj da izmere neto efekat aktivnih politika tržišta rada na agregatnom nivou, odnosno, kako politike tržišta rada utiču na ponudu rada, zaposlenost, nezaposlenost i slobodna radna mesta. Broj lica koja su se zaposlila nakon izlaska iz mere (bez određivanja vremenskog okvira) nije pokazatelj efekta na zapošljavanje kako se to navodi u NAPZ, a broj lica koja se trenutno nalaze u meri nije ni u kakvoj vezi sa efektima zapošljavanja. „Kreativno tumačenje“ efekata zapošljavanja i potpuno nerazumevanje osnovnih pojmova nalazimo i u sledećem objašnjenju: „Efekat mera: obuka za aktivno traženje posla, trening samoefikasnosti, radionica za prevladavanje stresa usled gubitka posla i funkcionalno osnovno obrazovanje odraslih, prikazuje broj učesnika programa koji su se uključili u druge mere APZ ili su se zaposlili nakon izlaska iz mere.“

IMPLEMENTACIJA, PRAĆENJE I EVALUACIJA NAPZ

U odeljku VII NAPZ „Nosioci poslova realizacije NAPZ“, koji treba da predstavi mehanizme kojima će se obezbediti implementacija, pre svega koordinacione mehanizme u kojima su identifikovane uloge i odgovornosti različitih aktera, navedene su uloge i odgovornosti Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i NSZ, dok ostali nosioci aktivnosti nisu pomenuti, a samim tim nije objašnjena ni njihova uloga. Uloga Ministarstva za rad, zapošljavanje je u „praćenju, koordinaciji, upravljanju implementacijom NAPZ i izveštavanju“ a NSZ u „procesu sprovođenju i izveštavanju“. Ne navodi se na koji način i pomoću kojih mehanizama će se odvijati koordinacija između različitih institucija i aktera, kako će se upravljati implementacijom niti se navode modaliteti u praćenju.

Vrednovanje (evaluacija) koje treba da omogući verifikaciju uspeha ili neuspeha NAPZ, odnosno merenje učinka ciljeva zapošljavanja, njihove relevantnosti, efikasnosti, delotvornosti, koristi i održivosti ne pominje se u NAPZ. Na tabelu „Indikatori uspeha u primeni NAPZ za 2018.“ ne referira se nigde u NAPZ niti se ciljevi i indikatoru u toj tabeli dovode u vezu sa merama i indikatorima u „Tabeli prioriteta, mera i aktivnosti“. Indikatori nisu operacionalizovani pa samim tim ne mogu biti sredstvo za merenje uspeha u primeni NAPZ. Indikatori stope aktivnosti/zaposlenosti/nezaposlenosti mladih od 15-24 i starijih od 50 su pogrešno definisani kao

18 Videti više u Obadić, A. (2003). Utjecaj aktivnih i pasivnih politika na tržište rada. Financijska teorija i praksa; Vol.27 No.4.

učešće ovih grupa u odnosu na stanovništvo radnog uzrasta što predstavlja materijalnu grešku jer se navedene stope izračunavaju u odnosu na uzrasnu grupu kojoj pripadaju mladi/stariji.

Analizom indikatora uspeha utvrđeno je da su oni preuzeti iz Nacionalne strategije zapošljavanja, ali bez navođenja polaznog stanja i očekivanih rezultata koji su u strateškom dokumentu navedeni. Pored toga što se ne navodi u kojoj meri se ostvareni ciljevi Nacionalne strategije upoređivanjem liste ciljeva i indikatora za praćenje iz Strategije i NAPZ, utvrđeno je da su se četiri cilja iz Strategije izgubila: promena sektorske strukture zaposlenosti, promena zaposlenosti prema tipu zaposlenja, zapošljavanje ruralnog stanovništva i zapošljavanje žena. Zašto su navedeni ciljevi izostavljeni iz praćenja kada tržište rada Srbije i dalje karakteriše visoka zaposlenost u poljoprivredi, visoka stopa ranjive zaposlenosti i značajno niže stope zaposlenosti i značajno više stope neaktivnosti žena, nije objašnjeno. Ili je Vlada odustala od ciljeva usmerenih na povećanje kvaliteta zaposlenosti i ostvarenja rodne ravnopravnosti?

Sve manjkavosti koje su utvrđene u procesu planiranja NAPZ u kojem nisu postavljene merljivi ciljevi, relevantni za rešenje konkretnog problema, realni, dostizni, kao ni indikator koji imaju numerički izraz, onemogućava svako praćenje i evaluaciju. Jer, nema te metodologije evaluacije koja može meriti nemerljivo. Drugim rečima, ako ne možemo da merimo cilj, ne možemo znati da li smo ga ostvarili.

NAPZ I EVROPSKE SMERNICE ZAPOŠLJAVANJA

Budući da se u NAPZ tvrdi: „zasnovanost ovog dokumenta i na strateškim dokumentima i smernicama evropske politike zapošljavanja, jasno ukazuje na opredeljenje dostizanja pune usklađenosti nacionalne politike zapošljavanja i institucija tržišta rada sa pravnim tekovinama Evropske unije.“ (str. 1.) upoređićemo prioritete i mere definisane NAPZ sa evropskim smernicama zapošljavanja.

Evropske smernice zapošljavanja i¹⁹ doprinose ostvarenju ciljeva Strategije Evropa 2020. za pametan, održiv i inkluzivan rast, kao i stvaranje kvalitetnih radnih mesta. U okvirima navedenih ciljeva naglašava se važnost kombinovanja mera na strani ponude i potražnje sa podsticanjima ulaganja, strukturnim reformama i sprovođenjem fiskalne odgovornosti pri čemu je od izuzetne važnosti razmatranje uticaja navedenih mera na zapošljavanje i njihov socijalni uticaj.

Praćenje indikatora zapošljavanja i socijalnih indikatora kroz Zajednički izveštaj o zapošljavanju je sredstvo koje omogućava pravovremeno otkrivanje ključnih problema u području zapošljavanja i socijalnih problema, a samim tim identifikaciju oblasti u kojima je politički odgovor najpotrebniji. Revidirane Smernice zapošljavanja kao deo integrisanih smernica Evropa 2020 izrađene su kako bi opredeljenje ka evropskoj konkurentnosti, stvaranju okruženja za ulaganje i kreiranje radnih mesta te jačanje socijalne kohezije, bili usklađeni sa principima Evropskog stuba socijalnih prava. Revidirane Smernice koje treba da budu uključene u nacionalne politike zapošljavanja i programe reformi su: jačanje potražnje za radom (smernica 5), poboljšanje ponude radne snage pristupa zapošljavanju, veštinama i kompetencijama (smernica 6), po-

19 Dostupno na https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-employment-guidelines_en

boljšanje funkcionisanja tržišta rada kao i delotvornosti socijalnog dijaloga (smernica 7) i promocija jednakih mogućnosti za sve, jačanje socijalne inkluzije i borba protiv siromaštva (smernica 8).

NAPZ ni u definisanju prioriteta ni u definisanju mera ne razmatra aspekt potražnje za radom, kreiranja kvalitetnih poslova, niti upućuje na rešenja/institucije koje bi doprinele otklanjanju prepreka za zapošljavanje. Šta više, u analizi stanja ne navodi podatke o slobodnim radnim mestima koji predstavljaju pokazatelj tražnje na tržištu rada. Preduzetništvo se pominje u kontekstu samozapošljavanja i subvencija, koje se preko NSZ dodeljuju za otvaranje preduzetničkih radnji, što predstavlja nerazumevanje koncepta preduzetništva u okvirima evropskih Smernica zapošljavanja, koje je u funkciji kreiranja kvalitetnih poslova kroz podršku stvaranju mikro i malih preduzeća, kao i razvoja socijalne ekonomije i jačanje socijalnih inovacija.

NAPZ se bavi ponudom radne snage u trećem prioritetu, međutim ne postavlja ciljeve koji se odnose na unapređenje znanja i veština ili olakšavanje pristupa obrazovanju, podizanja kvaliteta obrazovanja. Preduslov za ulaganje u ljudski kapital je ulaganje u kvalitetno i inkluzivno obrazovanje, obuke i celoživotno učenje za sve građane, a u okviru trećeg prioriteta nisu predviđeni nikakvi troškovi pa se postavlja pitanje svrhe mera koje su definisane. Mere aktivne politike tržišta rada kojima bi trebalo da se unaprede kompetencije nezaposlenih kroz praksu ili obuke uključuju veoma mali broj nezaposlenih, pri čemu su efekti sprovedenih mera nepoznati. Iako se u analizi stanja na tržištu rada konstatuju velike razlike u participaciji između muškaraca i žena na tržištu rada mera „podsticanje zapošljavanja žena“ je svedena na njihovo uključivanje u aktivne mere zapošljavanja i dodeljivanje subvencija za samozapošljavanje, pri čemu se jednakim mogućnostima smatra:“ Podjednako uključivanje nezaposlenih muškaraca i žena u programe i mere APZ radi povećanja jednakih mogućnosti za njihovo zapošljavanje.“. Nerazumevanje koncepta rodne ravnopravnosti rezultira izostankom bilo kakvog opredeljenja za obezbeđivanje jednake plate za jednak rad i usklađivanja poslovnog i porodičnog života što je uz preduslov za povećanje participacije žena na tržištu rada uz, naravno, ponudu poslova.

Značaj poboljšanja funkcionisanja tržišta rada Nacionalna strategija zapošljavanja je prepoznala, ne samo u definisanju prioriteta koji se odnose na jačanje kapaciteta tržišta rada, već i formulisanjem posebnog strateškog cilja koji se odnosi na smanjenje dualnosti na tržištu rada. Uprkos tome što za proteklih sedam godina dualnost na tržištu rada ne samo da se nije smanjila već se sve više povećava, NAPZ ni jednu meru nije definisao kao izraz usmerenja za borbu protiv neformalnog rada, olakšavanje prelaska iz nesigurnih poslova ka poslovima sa ugovorom na neodređeno vreme, prevenciju prekarne zaposlenosti. NAPZ se najvećim delom bavi merama aktivne politike zapošljavanja i organizacijom NSZ pri čemu izbor mera nije zasnovan na podacima o evaluacijama mera tržišta rada ili funkcionisanja službe za zapošljavanje. Delotvornost aktivne politike tržišta rada, kako se navodi u evropskim smernicama zapošljavanja, treba da bude obezbeđena kroz usmereno sprovođenje, veći obuhvat i povezivanje sa naknadama za nezaposlene. Socijalna zaštita nezaposlenih nije predmet razmatranja NAPZ, a analiza koju smo sprovedeli ukazuje da je udeo nezaposlenih koji primaju naknadu zanemarljiv, kao i udeo nezaposlenih koji su uključeni u mere politike tržišta rada.

Važnost socijalnog dijaloga u nacionalnom strateškom dokumentu sasvim je jasno iskazana:“Razvoj partnerstva i unapređenje socijalnog dijaloga predstavlja bitan preduslov uspešnog kreiranja i sprovođenja politike zapošljavanja i ostvarivanje ciljeva Strategije zapošljavanja.“ Dok se u evropskim smernicama ide i dalje naglašavajući da uloga socijalnih partnera nije samo u domeni tržišta rada i kolektivnog pregovaranja, već je važno njihovo pravovremeno i značajno učešće u kreiranju i implementaciji reformi i politika u tri oblasti: ekonomskoj, socijalnoj i zapošljavanju. NAPZ ni jednom ne pominje socijalni dijalog, a socijalne partnere pominje kao partnere Ministarstva na sprovođenju mere unapređenja zakonodavnog okvira i partnere u sprovođenju aktivnosti promocije strategije karijernog vođenja i savetovanja.

NAPZ ne razmatra ni u jednom delu probleme siromaštva i socijalne isključenosti iako su svi pokazatelji ova dva fenomena u Srbiji zabrinjavajući. Uzročno-posledična veza između siromaštva i socijalne isključenost, sa jedne strane, i isključenosti sa tržišta rada, sa druge strane, u NAPZ je potpuno zanemarena/neprepoznata iako je u Nacionalnoj strategiji zapošljavanja značaj socijalnog uključivanja istaknut: „socijalno uključivanje pojedinaca i grupa koje se nalaze u stanju socijalne isključenosti doprineće ekonomskom i socijalnom razvoju Republike Srbije“²⁰. NAPZ prenebregava i zahtev da evropske politike zapošljavanja treba da budu usmerene na jačanje socijalnog uključivanja i borbu protiv siromaštva kroz razvoj efikasnih i kvalitetnih sistema zaštite za sve kojima je potrebna, smanjivanje nejednakosti, socijalno uključivanje obezbeđivanjem delotvornog funkcionisanja tržišta rada i uklanjanjem prepreka za učestvovanje na tržištu rada (briga o deci, obrazovanje, obuke, stanovanje, zdravstvena zaštita).

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Polazna tačka u formulisanju prioriteta politike zapošljavanja, samim tim i NAPZ, treba da bude identifikacija glavnih problema/izazova koji su utvrđeni kroz analizu aktuelne situacije, uključujući postojeće prednosti i slabosti. Budući da problemi/izazovi na tržištu rada Srbije nisu identifikovani, očekivano, određivanje prioriteta u NAPZ ne predstavlja odgovor na utvrđene izazove već su prioriteti sačinjeni ad hoc, nezavisno od situacione analize. Prioriteti koji treba da budu operacionalizovani kroz ciljeve i zadatke, a praćeni i mereni kroz očekivane rezultate i indikatore, zbog izostanka takve vrste operacionalizacije, postaju tek deklarativno opredeljenje. Svojom strukturom i sadržajem NAPZ predstavlja dokument koji ne zadovoljava osnovne kriterijume dobrog planiranja.

Osnovni cilj svake nacionalne politike zapošljavanja – kreiranje poslova, u NAPZ za 2018. ne razmatra se kao što se ne razmatraju socijalna i ekonomska pitanja koja su značajna za tržište rada. Nadalje, izostaje bilo kakav pokušaj da se integrišu programi i institucije kako bi politike zapošljavanja uticale na ponudu i tražnju za radom kao i na funkcionisanje tržišta rada.

NAPZ nije iskoristio mogućnost da bude instrument kojim će Srbija na godišnjem nivou usklađivati svoje politike u oblasti zapošljavanja sa evropskim smernicama, uprkos tome što je Srbija kao zemlja kandidat za pristupanje EU donošenjem ESRP i ERP taj proces započela. NAPZ se bavi isključivo pitanjima ponude radne snage implicirajući da je jedini problem tržišta rada u Srbiji neodgovarajuća radna snaga koja nije usklađena sa potražnjom, pri čemu ne postoje nikakvi podaci o tome kolika i kakva je potražnja za radnom snagom. Predložene intervencije fokusiraju se na usluge i mere koje sprovodi NSZ pri čemu je planirani obuhvat nezaposlenih zanemarljiv. Aktivne mere politike zapošljavanja kojima se NAPZ najvećim delom bavi, ne mogu da reše problem na strani potražnje za radom, već imaju smisla tek u otklanjanju strukturnih neravnoteža kada postoji nezadovoljena potražnja za radom.

Kvalitet posla (zarade, sigurnost i uslovi rada) i inkluzivnost tržišta rada (nejednakosti u prihodima, rodni jaz, pristup pripadnika ranjivih grupa tržištu rada) koji bi dali širu i potpuniju sliku snaga i slabosti na tržištu rada Srbije nisu predmet razmatranja NAPZ čime je i dostojanstven rad ostao van domašaja ovog dokumenta.

20 Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020., Službeni glasnik RS, br. 37/2011

ANEKS

Tabela Indikatori zapošljavanja i socijalni indikatori (Zajednički izveštaj o zapošljavanju EU)

Indikatori zapošljavanja	NAPZ	Socijalni indikatori	NAPZ
Stopa zaposlenosti (% stanovništva od 20 do 64 godine)	nema ²¹	Stvarna promena u bruto raspoloživom dohotku domaćinstva	nema
NEET za mlade (% stanovništva od 15 do 24 godine)	ima	Rizik od siromaštva ili socijalne isključenosti	nema
Stopa zaposlenosti za starije (% stanovništva od 55 do 64 godine)	ima	Stopa rizika od siromaštva	nema
Nedobrovoljno privremeno zaposleni kao % ukupno zaposlenih	nema	Stopa teške materijalne deprivacije	nema
Novozaposleni u %	nema	Udeo stanovništva u domaćinstvima sa veoma niskim intenzitetom rada	nema
Stopa dugoročne nezaposlenosti (u %)	ima	Relativni srednji jaz rizika od siromaštva	nema
Stopa rizika od siromaštva za nezaposlene	nema	Trajna stopa rizika od siromaštva	nema
Poreska stopa zamke nezaposlenosti za osobe s niskim primanjima	nema	Nejednakosti u prihodima (S80/S20)	nema
Neaktivnost i rad u nepunom radnom vremenu zbog ličnih i porodičnih obaveza	nema	Deca u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti	nema
Ukupna zaposlenost (u hiljadama)	ima	Uticaj socijalnih davanja na smanjenje siromaštva	nema
Stopa slobodnih radnih mesta (prosek za tri godine)	nema	Stopa AROPE za domaćinstva sa veoma niskim intenzitetom rada	nema
Rodni jaz u stopi zaposlenosti	nema	Stopa rizika od siromaštva za zaposlene	nema
Rodni jaz u zaradama	nema	Stopa dugoročne nezaposlenosti	ima
Odrasli sa srednjim ili visokim obrazovanjem	nema	Osobe koje su rano napustile školovanje	nema
Učestvovanje u doživotnom učenju (osobe od 25 do 64 godine) (u %)	nema	Udeo nezaposlenosti mladih	ima
Osobe koje su rano napustile školovanje (u %)	nema	Stopa NEET (za osobe od 15 do 24 godine)	ima
Završetak tercijarnog ili ekvivalentnog stepena obrazovanja (za osobe od 30 do 34 godine) - ukupno	nema	Stopa zaposlenosti starijih	ima
Nominalni jedinični trošak rada	nema	Osobe starije od 65 godina s rizikom od siromaštva ili socijalne isključenosti	nema
		Medijana relativnih prihoda starijih osoba	nema
		Konsolidovana stopa zamene	nema
		Stopa preopterećenja zbog troškova stanovanja	nema
		Samoprijavljena nezadovoljena potreba za zdravstvenom negom	nema

21 Stope zaposlenosti prikazane za stanovništvo stanovništvo uzrasta 15+