
TEORIJSKI PRISTUP AKTIVNIM MERAMA TRŽIŠTA RADA I PRAKSA EVROPSKE UNIJE¹

Kosovka Ognjenović²

Apstrakt: *Teorijski posmatrano, aktivne mere, kao instrument politike tržišta rada, uvedene su sa ciljem da se unapredi verovatnoća zapošljavanja učesnika na tržištu rada, bilo kratkoročno ili dugoročno, a takođe i da se podstakne tražnja za radom. U zavisnosti od toga, aktivne mere dobijaju različite modalitete od privremenog zapošljavanja kroz javne radove i direktnu finansijsku podršku za otvaranje novih radnih mesta do različitih vrsta dodatnog obrazovanja i obuka. Šire posmatrano, uz aktivne mere, deo aktivne politike tržišta rada su i usluge zapošljavanja koje doprinose promociji efikasnosti tržišta rada i spajanju ponude i tražnje. Aktivne mere predstavljaju način da se svetske ekonomije nose sa strukturnom nezaposlenošću ili sa nezaposlenošću koja se javlja usled promena poslovnih ciklusa ili ekonomskih kriza. Sam naziv ovih mera odvaja ih od pasivnih mera na tržištu rada koje korisnicima omogućuju primanje novčanih naknada, u paketima koji su deo mreže socijalne podrške nezaposlenim licima, ili prevremeno penzionisanje. U ovom radu je predstavljena evolucija mera aktivne politike tržišta rada, počevši od 1960ih godina, kada su one uvedene na tržišta rada nekih evropskih zemalja, do današnjih dana. U radu su takođe predstavljena i iskustva Srbije sa uvođenjem ovog oblika podrške učesnicima na tržištu rada. Srbija je tek u prvoj dekadi 21. stoljeća posvetila veću pažnju aktivnom učešću na tržištu rada, što koincidira sa intenziviranjem procesa transformacije nacionalne ekonomije.*

Ključne reči: *tržište rada, aktivne politike tržišta rada, aktivne mere, strukturna nezaposlenost, Evropska unija, Srbija.*

¹ Ovaj rad je deo istraživačkih projekata pod šiframa 47009 (Evropske integracije i društveno-ekonomske promene privrede Srbije na putu ka EU) i 179015 (Izazovi i perspektive strukturnih promena u Srbiji: Strateški pravci ekonomskog razvoja i usklađivanje sa zahtevima EU), finansiranih od strane Ministarstva za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.

² Mr Kosovka Ognjenović, Institut ekonomskih nauka, kosovka.ognjenovic@ien.bg.ac.rs

26.1. UVOD

Aktivne politike tržišta rada predstavljaju skup programa i mera koje kreiraju vlade i javne službe za zapošljavanje zemalja širom sveta (sa ili bez učešća socijalnih partnera) da bi intervenisale na svojim tržištima rada (bilo na nacionalnom ili na regionalnim tržištima rada) sa ciljem da povećaju zaposlenost nezaposlenih lica ili da pomognu zaposlenima da pronađu drugi bolje plaćen posao. Preteča tih aktivnih mera su javni radovi koji su organizovani u periodu između dva svetska rata u SAD-u. Aktivne politike tržišta rada, kakve danas poznaje svetska praksa, najpre su se kao oblik organizovane intervencije određenog skupa zemalja javile u razvijenom zemljama OECD-a, nakon 1973. godine kada je posle ekonomskog prosperiteta došlo do naglog porasta nezaposlenosti, na nivou proseka zemalja OECD-a stopa nezaposlenosti je porasla sa 3% na 7,1% (Martin 2000, str. 5). U izveštaju OECD-a iz 1993. godine aktivne politike tržišta rada se grupišu u tri skupine, prvu koja se odnosi na mobilizaciju ponude radne snage i porast tražnje za radom (subvencionisano kreiranje novih poslova i mikrokreditne šeme, javni radovi, subvencionisanje zarada), zatim grupu aktivnih mera koja direktno doprinosi unapređenju znanja i veština učesnika na tržištu rada (programi obuka za nezaposlene i unapređenje veština zaposlenih, naročito pripadnika starijih kohorti i onih koji su pod rizikom od nezaposlenosti) i posredovanje u zapošljavanju, spajanje ponude i tražnje u okviru sistema javnih službi za zapošljavanje (OECD 1993).

Međutim, praksa sprovođenja aktivne politike tržišta rada je poznata u većini evropskih zemalja, naročito u Danskoj, Norveškoj, Švedskoj, Holandiji i Belgiji, gde se, u pojedinim zemljama, sprovodi još od početka 1960-ih godina (Larsen 2005; Mailand 2005). Razlika između evropskih zemalja koje su tada kreirale aktivne mere kada je nezaposlenost bila niska i potrebe za aktivnom politikom zapošljavanja koja se javila nakon 1970-ih godina, jeste u tome što su se u periodu ekonomskog buma aktivne politike kreirale sa ciljem da se unaprede znanja i veštine privremeno nezaposlenih, gostujućih radnika iz socijalističkih zemalja, siromašnih mediteranskih evropskih zemalja i migranata iz ostalih država, a kasnije su aktivne mere korišćene kao sredstvo kojim se sputavala rastuća nezaposlenost. Takođe, tada su kreirane osnove koncepta doživotnog učenja i definisane aktivne mere koje su imale za cilj da ublaže posledice starenja stanovništva u pojedinim evropskim zemljama. Tokom 1990-ih godina, evropske zemlje su se susrele sa još jednom reformom tržišta rada, a Evropska komisija je 1993. godine usvojila Beli papir o rastu, konkurentnosti i zapošljavanju kao odgovor na izazove novog doba, ali i na perzistentnu nezaposlenost (European Commission 1993). I pored niskih stopa inflacije i amplituda u stopama rasta bruto domaćeg proizvoda, izuzev na nivou pojedinačnih zemalja, stopa nezaposlenosti na nivou proseka zemalja EU (EU-15 ili EU-27) se više nikad nije

spustila ispod 7%, već se približila stopi od 10% (podaci Eurostata). Politike i instrumenti sprovođenja, monitoringa i evaluacije uticaja mera aktivne politike zapošljavanja definisani su Evropskom strategijom zapošljavanja 1997. godine, a nastavljaju da se sprovode i novom strategijom Evropa 2020. Pored nabrojanih aktivnih mera, vremenom su uvedene i mere kojima se inicira zapošljavanje mladih, osoba sa invaliditetom i pripadnika drugih kategorija koje su izložene riziku od dugoročne nezaposlenosti.

Prema teorijskom konceptu, aktivne politike tržišta rada mogu da obore strukturnu nezaposlenost bilo efikasnijom javnom politikom u pogledu kvalitetnog posredovanja u zapošljavanju između nezaposlenih i poslodavaca (tj. ponude traženih znanja i veština) i (re)integracijom nezaposlenih i socijalno isključenih radnika na tržište rada (Calmfors 1994; Robinson 2000). Budući da sprovođenje politika zahteva odgovarajuću finansijsku podršku, ali i praćenje rezultata ostvarivanja tih politika da bi se utvrdilo koje politike daju bolje efekte, definisan je metodološki okvir za evaluaciju uticaja aktivnih mera. Evaluacija uticaja aktivnih mera sprovodi se od 1990-ih godina na nivou zemalja OECD-a i EU (Daguerre, Etherington 2009; Martin 2000; OECD 1993), a nešto kasnije uvedena je i u praksu zemalja u tranziciji i zemalja u razvoju (Lehmann, Kluge 2010; Ognjenović 2007; Bonin, Rinne 2006; Betcherman, Olivas, Dar 2004; Betcherman, Dar, Luinstra 1999). Ovaj rad se neće baviti metodološkim aspektima evaluacije uticaja aktivnih mera, već rezultatima tih evaluacija. Cilj ovog rada je da se ukaže na praksu i iskustva u razvoju aktivne politike tržišta rada i aktivnih mera u zemljama EU i u Srbiji kroz pregled najvažnijih politika i dokumenata, rezultata primene tih politika i teorijskih pretpostavki od kojih se polazi pri razmatranju uticaja javnih intervencija na rast zaposlenosti.

Rad se sastoji od tri dela. U prvom delu se razmatra teorijski koncept očekivanog uticaja aktivnih mera na kretanje zaposlenosti, odnosno nezaposlenosti i prikazuju se rezultati empirijskih studija. Zatim se analizira aktivna politika na tržištu rada EU kroz institucionalni okvir i analizu rezultata sprovedenih mera aktivne politike. Treće poglavlje rada se bavi analizom razvoja i uloge aktivnih mera na tržištu rada Srbije i odabranim rezultatima primene aktivnih mera. Rad se završava osnovnim zaključcima.

26.2. TEORIJSKI PRISTUP AKTIVNIM MERAMA

Aktivna politika tržišta rada, kao i mere aktivne politike koje se danas primenjuju gotovo u svim ekonomskim sistemima, počevši od razvijenih zemalja OECD-a i Evropske unije do zemalja u tranziciji i zemalja u razvoju, izvorno su se javile u SAD-u kada je jedan od odgovora ekonomske politike na tadašnju Veliku

depresiju bio da se kroz javne radove povećava tražnja za radnom snagom. Od samog početka njihove primene, pa do danas, cela zamisao oko sprovođenja aktivnih mera počiva na tri stuba: ekonomskom, socijalnom i političkom. Često se primena aktivnih mera i uopšte sprovođenje aktivne politike tržišta rada svodilo na postizanje konsenzusa oko tri ključna pitanja, a uslovljavali su je ekonomska (ne)racionalnost intervencionizma i pojave tržišnih distorzija, uplitanje morala i traženja odgovora na pitanje kako postići da se nečiji ekonomski položaj poboljša, a da se pri tome ne naruši nečiji drugi, kao i postizanje političkog dogovora za sprovođenje aktivne politike. Ovo poslednje je bilo izazov, ne samo u zemljama koje imaju razvijenu istoriju industrijskih odnosa, već i u svim drugim zemljama.

Kada je reč o teorijskim aspektima koji prate primenu aktivnih mera kao deo politike tržišta rada, treba ukazati na neke od najvažnijih, budući da oni, pored odnosa koji se stvaraju delovanjem drugih ekonomskih politika, nesumnjivo utiču na rezultate intervencija na tržištu rada. Slučaj Danske se često navodi kao primer zemlje u kojoj politike tržišta rada istovremeno deluju na ponudu i tražnju, a njima se nastoji izbalansirati težnja između alokacije raspoloživih resursa, blagostanja i razvoja kao prioriteta zajedničke politike EU. Jedan od ciljeva ovakve politike je da se istovremeno (ne)zaposleni učine fleksibilnim u odnosu na zahteve tražnje na tržištu rada i da im se dâ mogućnost da unaprede svoje šanse da pronađu i zadrže posao (Larsen 2005). Ukoliko se analizira tržište rada EU, ne može a da se ne pomene koncept uspostavljanja ravnoteže između fleksibilnosti i sigurnosti koji se promovise još od usvajanja Evropske strategije zapošljavanja. Posmatrano u statističkom smislu, fleksibilnost se definiše kao verovatnoća tranzicije aktivnog stanovništva između različitih statusa zaposlenosti (zaposlenost, nezaposlenost, neaktivnost), dok se sigurnost definiše kao verovatnoća tranzicije od nezaposlenosti ka zaposlenosti na određeno vreme i za stalno i iz zaposlenosti u nezaposlenost (Wilthagen 2005). Danski model fleksisigurnosti je primer koji ukazuje na to kako je moguće postići visoku fleksibilnost sa odgovarajućim visokim nivoom sigurnosti dohotka za nezaposlene, upravo zahvaljujući aktivnoj politici tržišta rada koja ima ulogu da nezaposlenima pomogne da se vrate na posao unapređujući njihova znanja i veštine i činjenici da su svi zaposleni obuhvaćeni sistemom fleksisigurnosti. U teoriji se ovaj model naziva „zlatnim trouglom“ (Madsen 2005, str. 270). To je model koji omogućava fleksibilne forme zapošljavanja, ali i kombinovanje socijalne zaštite, u vidu velikodušne ekonomske podrške nezaposlenima, sa aktivnim merama. Poređenje pokazatelja fleksisigurnosti u Danskoj sa drugim zemljama, ukazuje na sličnost po visini izdataka za aktivne mere sa Holandijom, Švedskom i drugim skandinavskim zemljama, a u pogledu sigurnosti zaposlenja sa Velikom Britanijom (koja ima nizak nivo zaštite zaposlenja u odnosu na druge posmatrane zemlje). Međutim, zemlje sa visokim izdacima za aktivne mere na

tržištu rada, kao što je Danska, ipak, treba posmatrati kao zemlje koje obezbeđuju visok stepen zaštite zaposlenja (Madsen 2005).

U uslovima gde postoji tržište i gde se vrše intervencije delovanjem javnih politika, uvek se postavlja pitanje izbora strategije javnih intervencija i, u smislu neoklasične ekonomske teorije, inspirisanih tržišnih rešenja. Ovaj rad se neće baviti tim teorijskim pristupom, ali postoje empirijski dokazi koji potvrđuju da veće intervencije na tržištima rezultuju lošijim rezultatima implementacije određene politike, tako da je često veoma teško analizirati efekte primene aktivnih mera na tržištu rada, bilo zbog toga da li je određena intervencija opravdana ili nije, bilo zbog izbora metoda i koncepta evaluacije efekata aktivnih mera (makro pristup ili merenje pojedinačnog uticaja aktivne mere, tzv. mikroevaluacija) ili zbog nedostajućih podataka (pregled rezultata evaluacije aktivnih mera je dat u Bonoli (2010), Boeri i Ours (2008), Caliendo (2006), Katz (1994) za razvijene zemlje; Betcherman i dr. (2005, 1999), Lehman i Kluge (2010) za zemlje u tranziciji i zemlje u razvoju).

Teorijski koncept primene mera aktivne politike na tržištu rada najčešće se posmatra kroz relaciju između stope nezaposlenosti i slobodnih poslova koja je predstavljena tzv. „Beveridžovom krivom“ (*the Beveridge curve*) i relacije između stope nezaposlenosti i učešća u aktivnim merama, odnosno izdataka za aktivne mere (ovi koncepti su teorijski i analitički objašnjeni u Boeri i Ours 2008, Katz 1994, Calmfors 1994, OECD 1993 i sl.). Beveridžova kriva objašnjava postojanje inverzne relacije između stope nezaposlenosti i slobodnih poslova, što znači da se kroz proces uparivanja slobodnih poslova sa nezaposlenim licima smanjuje stopa nezaposlenosti. Postojanje veze objašnjava efikasnost aktivne politike na tržištu rada i potencijalne makroekonomske efekte na ukupnu zaposlenost. Druga relacija, koja je i češće korišćena u empirijskim studijama, objašnjava postojanje efekata učešća u aktivnim merama na smanjenje nezaposlenosti. Ova relacija ima kompleksno tumačenje koje proizlazi iz vrste aktivne mere kojom se vrši intervencija na tržištu rada (OECD 1993). Neke od empirijskih studija koje su urađene poslednjih godina, pokazuju da postoji pozitivan uticaj aktivnih mera, izražen relativnom visinom izdataka u odnosu na bruto domaći proizvod, na stopu izlaska iz statusa nezaposlenosti, tj. na smanjenje stope nezaposlenosti. Lehmann i Kluge (2010) su pokazali na podacima panela da u periodu od 1991. do 2005. godine postoji pozitivna kauzalnost između učešća u aktivnim merama i promene statusa nezaposlenosti, ali da je ta veza izraženija za zemlje EU-15 nego za zemlje u tranziciji koje su postale nove članice EU (ocene za EU-15 i EU-10 su date redom, 0,80 ($p < 0,10$) i 2,43 ($p > 0,90$), Lehmann i Kluge (2010), str. 286-287). Slični rezultati su dobijeni i za zemlje OECD-a, s tim da je potvrđeno postojanje visoke i statistički signifikantne korelacije između nekoliko relativnih pokazatelja izdataka za aktivne mere (Martin 2000).

26.3. AKTIVNA POLITIKA NA TRŽIŠTU RADA EU

26.3.1. Institucionalni okvir razvoja aktivnih mera u zemljama Evropske unije i Srbiji

Aktivna politika tržišta rada i aktivne mere kao jedan od instrumenata te politike imaju dugu praksu primene u evropskim zemljama. U aktivnom pristupu politikama tržišta rada kao sastavnom delu ekonomske politike na evropskom kontinentu su prednjačile Švedska, Norveška i Danska, kao i Nemačka, Holandija i Belgija, a zatim se taj pristup polako širio i u ostalim evropskim zemljama i postao sastavni deo politike zapošljavanja Evropske unije. U razumevanju koncepta aktivne politike, od pomoći mogu biti primeri koji ilustruju razvoj politika tržišta rada u pojedinim evropskim zemljama. U Danskoj je politika tržišta rada postala nezavisna od drugih ekonomskih politika početkom 1960-ih godina, kada se ova zemlja, kao i većina drugih evropskih zemalja, nalazila u ciklusu ekonomskog blagostanja sa visokim stopama ekonomskog rasta i približavanja punoj zaposlenosti. To je period kada je formiran institucionalni okvir za sprovođenje politike tržišta rada. Prve aktivne mere koje su se sprovodile u okviru politike tržišta rada su bili programi obuka za nekvalifikovane radnike, s jedne strane, i uvođenje koncepta kontinuelnog obrazovanja odraslih kod kvalifikovanih radnika, s druge strane. Potkraj 1960-ih godina, osnovana je i javna služba za zapošljavanje sa ciljem da u vreme ekonomskog buma promoviše mobilnost rada kao prevenciju visokom rastu zarada i pritisku na inflaciju, kao i da obezbedi državnu pomoć radnicima koji privremeno ostaju bez posla (Larsen 2005). Takođe, država je na sebe preuzela i ulogu plaćanja kompenzacija i otpremnina viškovima zaposlenih umesto poslodavaca, a uzimala je i sve veću ulogu u finansiranju rastućih naknada za nezaposlene, u uslovima kada su kriterijumi za ostvarivanje prava na osiguranje i novčane naknade biti ograničavani. Ovakvo ustrojstvo politike tržišta rada koje predstavlja kombinaciju blagostanja sa izdašnom državnom zaštitom i niskom sigurnosti zaposlenja, u evropskoj praksi naziva se pretečom današnjeg koncepta fleksisigurnosti (Larsen 2005). Promenom ekonomskih uslova nakon 1970-ih godina, praksa primene aktivne politike na tržištu rada u Danskoj se prilagođavala, primenjivane su nove šeme aktivnih mera, ali su i dalje programi obuka za različite kategorije radnika ostali ključni elementi aktivne politike za ulazak i ostanak na tržištu rada. Budući da je među prvim zemljama prepoznala značaj fleksisigurnosti, danski koncept politike tržišta rada počiva na tri stuba: primeni aktivnih mera, fleksibilnom tržištu rada i izdašnom sistemu socijalne zaštite (Larsen 2005). Za razliku od evropske prakse, u nekim azijskim zemljama postoje različite fondacije koje finansiraju programe obuka tako da se obuke ne pružaju u okviru javnih službi za zapošljavanje. U

Singapuru je formiran Fond za razvoj veština još 1979. godine, koji se finansirao sredstvima poslodavaca za obavezna izdvajanja za obuke. U ovoj zemlji je 2001. godine osnovana i Fondacija za doživotno učenje koja ima za cilj da finansira aktivnosti kojima se podržava razvoj ljudskog kapitala. Takođe, postoje i programi namenjeni unapređenju veština starijih radnika sa niskim obrazovanjem i mladih od 15 do 25 godina starosti koje zapošljavaju poslodavci a vlada plaća njihovo osposobljavanje za obavljanje datog posla (Vandenberg 2008, str. 34).

Socijalno partnerstvo na tripartitnom nivou je imalo važnu ulogu u uspostavljanju društvenog dogovora o sistemu socijalne sigurnosti i reforme tržišta rada, naročito vezano za utvrđivanje aktivne politike i aktivnih mera (posebno obuka), pitanja finansiranja novčanih naknada i prevremenog odlaska u penziju, bez obzira što je snaga sindikata slabila u većini evropskih zemalja još od sredine 1990-ih godina. Kasnije se i zaključci Lisabonskog predsedavanja pozivaju na ulogu socijalnih partnera u sprovođenju Evropske strategije zapošljavanja. Tako je Holandija, zahvaljujući podršci socijalnih partnera u sprovođenju reformi tržišta rada i sistema socijalne zaštite, postigla tzv. „Holandsko čudo zapošljavanja“, tj. održiv rast zaposlenosti i smanjenje nezaposlenosti tokom 1980-ih i 1990-ih. godina (Mailand 2005). Primer Velike Britanije pokazuje da do pre 1997. godine nije postojao društveni dogovor koji bi uključivao poslodavce i sindikate. Međutim, 1998. godine je usvojen program za sprovođenje aktivne politike tržišta rada pod nazivom „the New Deal Programme“ koji se sastojao od niza podprograma za podršku različitim grupama nezaposlenih, a 2008. godine je prerastao u „Flexible New Deal“. Cilj programa je bio da se poboljša zapošljivost nezaposlenih kroz individualno savetovanje u filijalama javne službe za zapošljavanje i omogućiti njihovo uključivanje u aktivne mere. Tada su se u sprovođenje aktivne politike tržišta rada uključili socijalni partneri sastavljeni od poslodavaca, sindikata i nevladinog sektora (Mailand 2005). Dakle, ovo su primeri koji pokazuju da evropski institucionalni okvir funkcioniše na razmeni iskustava i primera dobre prakse između zemalja članica.

Intenzivnija uloga se pridaje politici zapošljavanja uopšte, kao i aktivnim merama u Evropskoj uniji, usvajanjem Belog papira o rastu, konkurentnosti i zapošljavanju: izazovi i putevi u susret 21. stoljeću 1993. godine (European Commission 1993). Prethodni periodi blage recesije i rasta nezaposlenosti u zemljama EU se naveli evropske zvaničnike na to da intenziviraju svoju pažnju u pravcu razvijanja politika koje će integrisati makro, mikro i politike zapošljavanja radi ostvarivanja zajedničkog cilja, a to je ekonomski rast i porast broja poslova. Sva pažnja evropskih zemalja je bila usmerena ka forsiranju aktivnog pristupa. Nakon toga, usledile su aktivnosti na razvijanju pojedinačnih dokumenata i intenziviranju sastanaka na nivou zvaničnih tela EU koji su imali za cilj da predlože pravce reforme tržišta rada i da se postigne saglasnost oko promocije zapošljavanja.

Dokumenti EU	1993	1994	1997	2000	2003	-5	2004	-7	2008	-10
akciona programa (<i>Community Action Programmes</i>) koji imaju za cilj sprovođenje Agende o socijalnoj politici zajedno sa politikama zapošljavanja i definisanja uslova rada.										
Evropska komisija je usvojila novu strategiju <i>EU 2020: European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth</i> , pri čemu je zapošljavanje i unapređenje veština jedan ciljeva u okviru trećeg prioriteta o inkluzivnom rastu. Sprovođenje politike zapošljavanja zasniva se na integrisanim smernicama 7-10, koje uključuju sledeće:										
- (i) porast učešća na tržištu rada, smanjenje strukturne nezaposlenosti i promocija kvalitetnog posla,										x
- (ii) razvijanje kvalitetnih veština kod radne snage i promocija doživotnog učenja,										
- (iii) unapređenje sistema obrazovanja i porast učešća u tercijarnom obrazovanju,										
- (iv) promocija socijalne uključenosti i borbe protiv siromaštva.										
Dokumenti Srbije										
- <i>Nacionalna strategija zapošljavanja 2005-2010</i> u potpunosti je pratila Lisabonsku strategiju i uključila osnovne ciljeve ove strategije u agendu politike zapošljavanja u Srbiji.										
- Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja je potkraj 2010. godine pripremlilo <i>Nacrtna Nacionalne strategije zapošljavanja 2011-2020</i> . Ova strategija takođe prati smernice Evropske strategije i posebnu pažnju posvećuje, između ostalog, aktivnoj politici zapošljavanja, fleksibilnosti i fleksisigurnosti na tržištu rada.						x				x
- <i>Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za period 2006-2008. godina</i> je patio sprovođenje prve nacionalne strategije zapošljavanja										
- Od 2009. godine u Srbiji se donose godišnji programi za sprovođenje politika zapošljavanja i usvajaju se <i>Nacionalni akcioni planovi zapošljavanja za 2009., 2010., 2011. godinu</i> .							x			x
Aktivna politika zapošljavanja postaje deo institucionalnog okvira u Srbiji usvajanjem Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti 2003. godine, a potom se odredbe koje definišu okvir za sprovođenje politika zapošljavanja i institucije nadležne za njihovu implementaciju dalje razrađuju u novom Zakonu usvojenom 2009. godine.						x				x

Tada su nastali ključni ciljevi politike zapošljavanja koji će se provlačiti kroz sve druge strateške dokumente koje je usvajala Evropska komisija, tik do poslednje evropske razvojne strategije Evropa 2020 (European Commission 2010). Ključni prioriteti i ciljevi su se odnosili na razvoj stručnog obrazovanja, praćenje produktivnosti i umerenost u politici određivanja zarada, poboljšanje efikasnosti institucija tržišta rada, nove mogućnosti zapošljavanja kreirane lokalnim inicijativama, unapređenje položaja osetljivih grupa i poboljšanje njihovog pristupa radu. Ovo su ciljevi koji imaju globalni karakter tako da bi ih većina zemalja sveta mogla preuzeti kao politički okvir za ustrojstvo sopstvenih politika. Utvrđeni prioriteti se redefinišu internim dokumentima Evropske komisije na osnovu praćenja ostvarivanja smernica iz Evropske strategije na nivou nacionalnih ekonomija.

Prva Evropska strategija zapošljavanja koja je doneta 1997. godine, kasnije je postala integralni deo šireg dokumenta Lisabonske strategije, sa svrhom da se putem nje usklađuju politike zapošljavanja zemalja članica primenom tzv. „otvorenog metoda koordinacije“. Međutim, većina pojedinačnih ciljeva, kao što je i jedan od najčešće spominjanih 70% stopa zaposlenosti, nisu ostvareni. Sigurno je da su ekonomska kriza sa kraja prve dekade 21. stoljeća i pad ekonomske aktivnosti evropskih zemalja u određenoj meri doprineli neostvarivanju tih ciljeva. Međutim, bez obzira na recesiju koja je usledila, već je nakon 2005. godine bilo jasno da se nekoliko godina ranije postavljeni ciljevi neće moći u potpunosti ostvariti. Usledila je revizija Lisabonske strategije i intenzivnije aktivnosti na praćenju ostvarivanja ciljeva strategije na efekte zapošljavanja između samih zemalja članica. Takođe, globalni ekonomski trendovi koji su doveli do usporavanja rasta razvijenih zemalja Zapada, ali i dva puta ostvareno proširenje evropske zone novim državama, doprineli su usporavanju ostvarivanja zacrtanih ciljeva. Trenutna aktivna politika zapošljavanja EU zasniva se na postizanju zapošljivosti i fleksisigurnosti, u čemu aktivne mere imaju značajnu ulogu. Prethodnu strategiju zamenila je nova strategija Evropa 2020 objedinjena oko tri međusobno povezana prioriteta: pametan rast, održiv rast i inkluzivan rast (European Commission 2010). Jedan od zacrtanih ciljeva strategije je dostizanje stope zaposlenosti (populacije uzrasta 20-64 godine) od 75% na isteku njenog mandata.

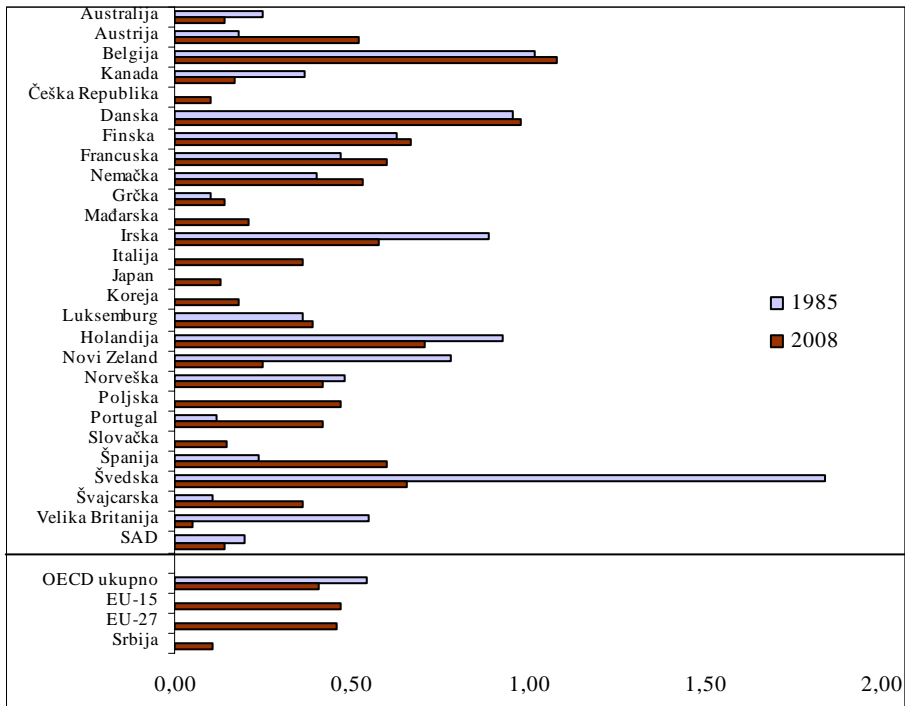
U tabeli 1 je dat pregled najvažnijih dokumenata na osnovu kojih su definisane aktivne politike zapošljavanja u EU i Srbiji. Srbija se sa izvesnim vremenskim zaostatkom priključila evropskim zemljama u pogledu definisanja aktivnih politika tržišta rada, ali je prepoznala njihov značaj. Ciljevi zacrtani prvom nacionalnom strategijom zapošljavanja iz 2005. godine, kao i okvirom za primenu aktivnih mera, nisu u potpunosti ostvareni (Arandarenko i Krstić 2008). U trećem poglavlju će se detaljnije analizirati aktivne politike na tržištu rada Srbije.

26.3.2. Uporedna analiza rezultata sprovođenja politika na tržištima rada zemalja OECD-a, EU i Srbije

U ovom delu rada će biti prikazani neki od uporednih rezultata sprovođenja politika na tržištima rada zemalja OECD-a, EU i Srbije. Razlog uključivanja zemalja OECD-a u analizu jesu duge vremenske serije podataka o sprovođenju politika tržišta rada i činjenica da su EU-15 članice OECD-a. Podaci o novim članicama EU su preuzeti iz Eurostata, a podaci za Srbiju iz dokumenata Nacionalne službe za zapošljavanje. Pre nego što se objasne rezultati sprovođenja politika, valja ih klasifikovati onako kako ih prepoznaju zvanični dokumenti EU i metodološka uputstva (European Commission 2009, 2006; OECD on-line baza podataka). U radu su do sada analizirane aktivne politike tržišta rada i aktivne mere, a sada će se obuhvat proširiti i na pasivne mere, čime će se zaokružiti politika tržišta rada. Dakle, politika tržišta rada se sastoji od aktivne politike – koja obuhvata usluge na tržištu rada (savetovanje, posredovanje i sl.) i aktivne mere (obuke, zamena na radnom mestu koja kombinuje podršku nezaposlenim licima sa obukama za već zaposlene, inicijative za zapošljavanje, podrška zapošljavanju i rehabilitacija teže zapošljivih lica i povratnika na tržište rada, direktno otvaranje radnih mesta i podrška preduzetništvu) – i pasivnih mera koje obuhvataju novčane naknade i podršku nezaposlenim licima i prevremeno penzionisanje. EU se opredelila da između ove dve vrste politika, prioritet da aktivnoj politici tržišta rada, sa posebnim naglaskom na sprovođenju aktivnih mera, što se provlači kroz sve kasnije strateške dokumente EU, počevši od Belog papira o rastu, konkurentnosti i zapošljavanju (European Commission 1993). Analiza aktivnih i pasivnih politika u zemljama EU iz tog perioda je data u radu Schömann-a (1995), iz koje se vidi da su zemlje članice opredeljivale veliki udeo javnih izdataka za pasivne mere, koje su se, pre svega, odnosile na finansijsku podršku dohocima rastućeg broja nezaposlenih.

Slika 1 prikazuje ukupne izdatke za aktivne mere, koji ne uključuju izdatke za usluge klijentima koje pružaju javne službe za zapošljavanje i trošak javne administracije, u razmaku dužem od dve decenije. U poređenju sa 1985. godinom, 2008. godine je ostvaren pad izdataka za aktivne mere, izraženo procentualnim udelom u bruto domaćem proizvodu, na nivou proseka zemalja OECD-a, i to zbog značajnog smanjenja ulaganja u aktivne mere zemalja koje nisu članice EU, ali i nekih zemalja EU (Velike Britanije, Švedske, Irske). Zemlje EU izdvajaju više za aktivne mere od zemalja OECD-a, pri čemu EU-15 izdvajaju više od EU-27, dok se izdvajanja Srbije kreću na približnom nivou kao i u drugim tranzicionim zemljama, novim članicama EU.

Slika 1. Izdaci za aktivne mere (bez izdataka za usluge na tržištu rada), kao % BDP



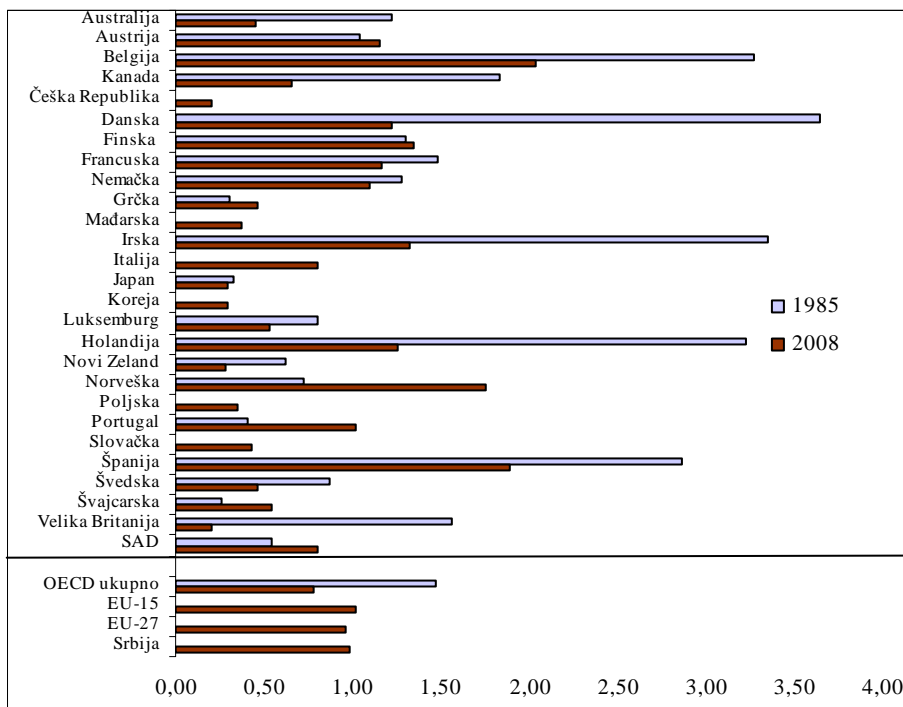
Izvor: OECD on-line baza podataka o Aktivnim politikama na tržištu rada i OECD (2010). Za EU-15 i EU-27 podaci su preuzeti iz Eurostata, a za Srbiju proračun autora. Podaci za 1985. godinu su dati samo za zapadnu Nemačku. Podaci za Dansku se odnose na 1986. godinu.

Trend smanjenja izdvajanja za pasivne mere je još izraženiji od pada ulaganja u aktivne mere, kao što se može videti na slici 2. Zemlje OECD-a su u periodu od 1985. do 2008. godine gotovo dvostruko smanjile javne izdatke za pasivne mere. Srbija je povećala izdvajanja za pasivne mere u periodu od 2004. do 2008. godine sa 0,91% na 0,99% bruto domaćeg proizvoda, a najveći deo ovih izdvajanja se odnosi na novčane naknade za nezaposlene. Javni izdaci za pasivne mere u Srbiji su u relativnom iznosu veći u poređenju sa većinom tranzicionih zemalja, novih članica EU. Posmatrano na nivou pojedinačnih zemalja EU, najdrastičniji pad je ostvaren u Danskoj, Irskoj, Holandiji, Belgiji i Španiji.

Velika Britanija je u značajnoj meri promenila svoju politiku tržišta rada, smanjila je izdvajanja za pasivne mere, a aktivne mere je ograničila uglavnom na programe za podršku mladima (Madsen 2005). Španija je, u duhu promocije veće aktivnosti

na tržištu rada koja je definisana Evropskom strategijom zapošljavanja, povećala izdavanja za aktivne mere i istovremeno smanjila izdvajanja za pasivne mere u nastojanju da prati evropske smernice (Ballester 2005). Slična tendencija je prisutna u Belgiji i Francuskoj, dok su u Austriji i Finskoj povećana izdavanja i za aktivne i za pasive mere, u Švedskoj su smanjena, a u Norveškoj su smanjena za aktivne, ali su povećana za pasivne mere.

Slika 2. Izdaci za pasivne mere (naknade za nezaposlene, prevremeno penzionisanje), kao % BDP

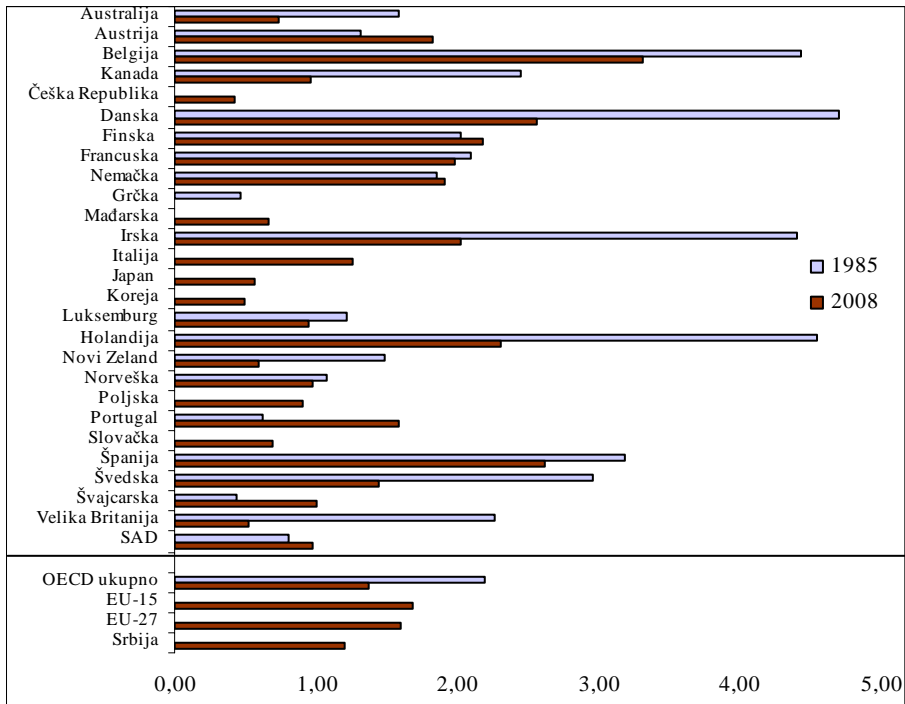


Izvor: OECD on-line baza podataka o Aktivnim politikama na tržištu rada i OECD (2010). Za EU-15 i EU-27 podaci su preuzeti iz Eurostata, a za Srbiju proračun autora. Podaci za 1985. godinu su dati samo za zapadnu Nemačku. Podaci za Dansku se odnose na 1986. godinu.

Nemačka nije značajnije promenila odnos između aktivnih i pasivnih mera, budući da je tokom posmatranog perioda blago povećala udeo izdataka za aktivne, a smanjila udeo izdataka za pasivne mere u bruto domaćem proizvodu, tako da su ukupni izdaci za sprovođenje politika tržišta rada povećani sa 1,86% na 1,91% bruto domaćeg proizvoda (slika 3). Međutim, postoje velike disproporcije u izdvajanjima za aktivne i pasivne mere na tržištima rada zapadne i istočne

Nemačke, nasleđene još iz prethodnog perioda. U zapadnoj Nemačkoj, izdvajanja za pasivne mere veća su više nego dvostruko od izdvajanja za aktivne mere, dok je taj odnos manji od dva puta u istočnoj Nemačkoj (Calinedo 2006). Isto tako, činjenica je da se od 2001. godine, sa porastom nezaposlenosti u istočnoj Nemačkoj, povećao i udeo pasivnih u ukupnim izdacima za politike tržišta rada uz istovremeno smanjenje javnih izdataka za aktivne mere.

Slika3. Ukupni izdaci za sprovođenje politika tržišta rada, kao % BDP



Izvor: OECD on-line baza podataka o Aktivnim politikama na tržištu rada i OECD (2010). Za EU-15 i EU-27 podaci su preuzeti iz Eurostata, a za Srbiju proračun autora. Podaci za 1985. godinu su dati samo za zapadnu Nemačku. Podaci za Dansku se odnose na 1986. godinu.

Prema podacima u tabeli 2, blago se smanjuje udeo učesnika u aktivnim merama, posmatrano u odnosu na ukupno aktivno stanovništvo, u razvijenim zemljama OECD-a i EU. Na nivou proseka zemalja OECD-a broj učesnika u aktivnim merama u odnosu na ukupno aktivno stanovništvo smanjen je sa 4,90% koliko je iznosio 1990. na 3,85% u 2008. godini. U istom periodu, procenat korisnika aktivnih mera u EU-15 opao je sa 6,10% na 5,38%.

Tabela 2. Učesnici u aktivnim merama, kao % aktivnog stanovništva

	1986	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Australija	3,60	3,20	...	1,87	2,01	2,08	2,07	2,13	1,82	1,89	1,96
Austrija	...	2,40	3,40	2,98	2,90	3,12	2,93	3,23	3,93	3,84	4,21
Belgija	...	10,90	8,82	9,75	6,57	7,40	7,59	7,39	8,71	9,63	10,97
Kanada	2,40	2,50	...	...	2,24	2,26	2,24	2,46	2,38	2,30	2,34
Češka Republika	...	1,30 ³	...	...	...	...	0,96	1,16	1,13	1,12	0,93
Danska	9,50	11,00	4,96	5,23	5,58	5,25	5,17	5,01	4,74	4,75	5,06
Finska	4,50	5,30	3,83	3,44	3,47	3,78	3,76	3,66	3,69	3,74	3,37
Francuska	6,10	7,70	6,86	6,54	6,18	6,20	5,54	5,55	5,71	6,01	5,49
Nemačka ¹	3,80 ²	4,00	3,70	3,92	3,91	3,94	3,71	3,62	5,79	3,81	3,72
Grčka	...	2,50	4,97	0,79	0,41	...	...	...	0,85	0,81	0,87
Mađarska	...	3,80 ⁴	...	...	...	...	2,10	1,70	1,64	1,51	1,62
Irska	7,80 ²	6,90	6,00	5,39	4,51	3,77	3,63	3,29	2,93	3,11	3,20
Italija	...	...	7,88	9,07	9,52	9,50	8,13	7,22	6,87	6,27	5,82
Japan	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Koreja	...	0,20	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Luksemburg	...	...	...	...	2,92	4,01	4,53	5,28	5,58	6,33	6,54
Holandija	2,30	3,20	5,29	5,51	5,58	5,26	4,63	4,16	3,76	3,47	3,74
Novi Zeland	...	8,40	...	...	1,96	2,34	2,27	2,43	2,31	2,29	2,45
Norveška	...	...	2,08	2,13	2,19	2,66	2,70	2,68	2,45	2,29	2,13
Poljska	...	...	...	...	...	...	...	2,70	2,70	2,74	4,58
Portugal	1,50	4,70	...	...	...	4,01	3,44	3,07	2,84	2,79	2,96
Slovačka Republika	...	...	...	...	...	...	4,29	5,22	5,36	3,54	3,40
Španija	6,60	7,60	8,64	8,03	9,19	10,73	9,79	13,32	13,58	16,48	12,10
Švedska	4,70	3,70	9,74	8,37	7,27	3,88	4,16	4,39	4,76	3,54	2,77
Švajcarska	0,40 ²	0,50	...	...	1,80	2,22	2,46	2,49	2,32	2,10	1,94
Velika Britanija	...	2,20	0,44	0,27	...	...	0,35	0,23	0,30	0,29	0,30
SAD	3,00 ²	2,70	...	...	...	...	...	...	...	...	...
OECD ukupno	...	4,90	...	...	...	...	...	4,02	4,01	3,94	3,85
EU-15	...	6,10	...	...	...	...	...	5,45	5,99	5,77	5,38
EU-27	...	...	...	...	...	...	3,73	3,92	4,35	4,24	3,80
Srbija	...	...	...	...	...	...	0,40	0,75	0,66	0,90	1,04

Izvor: OECD on-line baza podataka o Aktivnim politikama na tržištu rada i OECD (2010). Za 1986. i 1990. godinu Martin (2000), str. 87. Za EU-15 i EU-27 podaci su preuzeti iz Eurostata, a za Srbiju proračun autora.

¹ Pre 1991. godine podaci su dati samo za zapadnu Nemačku.

² Podatak se odnosi na 1997. godinu.

³ 1991.

⁴ 1992.

(...) nedostajući podatak.

Na nivou pojedinačnih zemalja EU, najveći pad učesnika u aktivnim merama prisutan je u Danskoj, Irskoj, Grčkoj i Velikoj Britaniji. Istovremeno, nekoliko zemalja EU zadržava visok udeo učesnika u aktivnom merama, među kojima su Belgija, Španija, Francuska i Luksemburg. Zemlje u tranziciji, nove članice EU, imaju dosta niže učešće korisnika aktivnih mera u aktivnom stanovništvu, što smanjuje prosek EU-27 na 3,8% u 2008. godini. Srbija je imala porast broja korisnika aktivnih mera u aktivnom stanovništvu što je u 2008. godini dostiglo stopu od 1,04%.

26.4. AKTIVNA POLITIKA NA TRŽIŠTU RADA SRBIJE

26.4.1. Razvoj i uloga aktivnih mera na tržištu rada

Srbija je ozbiljno počela da se bavi politikom tržišta rada, kroz davanje većeg značaja aktivnim merama, 2005. godine kada je usvojena Nacionalna strategija zapošljavanja za period od 2005. do 2010. godine. Prethodno su aktivne mere uvedene u institucionalni sistem usvajanjem Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti 2003. godine, u kojem je posvećena ozbiljna pažnja institucijama, tj. Nacionalnoj službi za zapošljavanje koja se bavi sprovođenjem aktivne politike kroz kreiranje aktivnih mera. Takođe, naglasak je stavljen i na planiranje izdataka za aktivne mere kroz usvajanje godišnjih budžeta ministarstva zaduženog za poslove zapošljavanja koje kreira aktivne politike i Nacionalne službe za zapošljavanje koja ih sprovodi kroz aktivne mere. U tom smislu, Nacionalna služba za zapošljavanje, pozivajući se na Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti i prilagođavajući svoj Statut, donosi pravilnike o korišćenju sredstava Nacionalne službe za zapošljavanje. Prvi takav pravilnik je donet sredinom 2004. godine. Dakle, iz ovoga se vidi da u periodu reformi kada je počela da se odvija značajna transformacija nacionalne ekonomije i društva, postoje instituti koji bi na tržištu rada trebalo da obezbede prilagođavanje nastalim promenama. Usvajanjem novog Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti 2009. godine, aktivna politika se dalje razrađuje, stvaranjem uslova da se sprovođenjem aktivnih mera bave i privatne agencije za zapošljavanje, daje se veća uloga decentralizaciji kroz osnivanje regionalnih saveta za zapošljavanje koji počivaju na društvenom dogovoru lokalnih partnera, a pre toga je osnovan i Nacionalni savet za zapošljavanje, čime se sledi praksa zemalja EU. Takođe, uvodi se obaveza institucijama koje su nadležne za kreiranje i sprovođenje politike zapošljavanja, ne samo da planiraju sredstva i organizuju sprovođenje aktivnih mera, već i da uspostavljaju sistem praćenja na osnovu statističkih pokazatelja i da pri tome primenjuju metodologiju koja je usklađena sa standardima EU. Dakle, veoma oskudni rezultati praćenja ostvarivanja aktivnih mera (tabela 3) ukazuju na to da je neophodno osigurati ne

samo bolje planiranje sredstava, već i uključivanje većeg broja korisnika i posvećivanje veće pažnje njihovim karakteristikama pri izboru za uključivanje u aktivne mere. Važno je ukazati i na rezultate evaluacija koji pokazuju da su usluge na tržištu rada, kao što su pomoć u traženju posla, karijerno vođenje i savetovanje, efikasnije u odnosu na aktivne mere (Arandarenko i Krstić 2008; Betcherman i dr. 2004). Međutim, ocenjuje se da javne službe za zapošljavanje u većini zemalja u tranziciji, uključujući i Srbiju, nisu u dovoljnoj meri efikasne kada je reč o sprovođenju aktivnih politika. Razlog tome je ograničen broj savetnika koji neposredno rade sa licima kojima je neophodna pomoć pri zapošljavanju, te se javnim službama za zapošljavanje preporučuje da se od pojedinačnih orijentišu ka uslugama grupnog savetovanja (Kuddo 2009, str. 27).

Tri osnovna stuba na kojima počiva nova nacionalna Strategija zapošljavanja za period od 2011. do 2020. godine su: povećanje zaposlenosti, ulaganje u ljudski kapital i socijalna inkluzija (Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, nacrt dokumenta iz decembra 2010. godine). U oblasti aktivne politike zapošljavanja, nova Strategija zapošljavanja pred sebe postavlja tri cilja koji se odnose na veće izdvajanje za aktivne mere, bolju targetiranost mera i programa i veće ulaganje u obuke. Treba naglasiti da, u odnosu na prethodnu Strategiju, čiji je mandat okončan 2010. godine, nova strategija takođe prati prioritete evropske strategije Evropa 2020 u oblasti zapošljavanja (European Commission 2010). Naime, evropska strategija u oblasti zapošljavanja nameće tri integrisane smernice koje se odnose na: porast učešća na tržištu rada i smanjenje strukturne nezaposlenosti, razvoj kvalifikovane radne snage kao odgovora na potrebe tržišta rada, promovisanje kvaliteta života i doživotnog učenja, poboljšanje performansi obrazovnog sistema i povećanje učešća u terciarnom obrazovanju, kao i na promociju socijalne uključenosti i borbe protiv siromaštva.

26.4.2. Pokazatelji uticaja aktivnih mera na zapošljavanje

Ozbiljan izazov za sve tranzicione zemlje koje imaju izraženu fiskalnu neravnotežu jeste obezbeđivanje sredstava za finansiranje sprovođenja javnih politika. Ukupna sredstva Nacionalne službe za zapošljavanje, koriste se velikim delom za finansiranje pasivnih mera, koje se u najvećem delu odnose na naknade za nezaposlene (podrška nezaposlenim licima i transferi fondovima penzijskog i zdravstvenog osiguranja), za finansiranje rada Nacionalne službe za zapošljavanje i pružanje usluga zapošljavanja i na aktivne politike. Kada je reč o finansiranju politika tržišta rada, sredstva se obezbeđuju uglavnom iz republičkog budžeta, a jedan deo sredstava se prikuplja na osnovu doprinosa za slučaj nezaposlenosti (koji se obračunavaju po stopi od 0,75% na teret poslodavca i po istoj stopi na teret zaposlenog). Međutim, ta sredstva pokrivaju samo polovinu ukupnih

izdataka, a raspodeljuju se u odnosu 80:10:10% na pasivne mere, aktivne mere i finansiranje rada službe i pružanje usluga zapošljavanja, respektivno (OECD 2008, str. 62), doprinoseći tako stvaranju ozbiljnog deficita u finansiranju javnih politika iz tekućih izvora (World Bank 2006, str. 86).

U tabeli 3 je dat sumarni prikaz svih bitnih elemenata koji prate sprovođenje aktivnih mera u Srbiji. Pravo na korišćenje aktivnih mera imaju lica koja se nalaze na evidenciji nezaposlenih kod Nacionalne službe za zapošljavanje. U okviru službe su utvrđene procedure koje prate sprovođenje aktivnih mera, po kojima se prijavljuju lica za korišćenje aktivnih mera, kao i poslodavci koji učestvuju na javnim konkursima za dodelu sredstava za podršku zapošljavanju.

Tabela 3. Karakteristike aktivnih mera u Srbiji

	Aktivno traženje posla i sajmovi zapošljavanja	Programi dodatnog obrazovanja i obuke		Subvencije za zapošljavanje		Javni radovi
		Pripravnici	Obuke	Subvencije za samo-zapošljavanje	Subvencije za otvaranje novih radnih mesta	
<i>Karakteristike aktivnih mera</i>						
Pravo na korišćenje mere (lica)	Na evidenciji	Na evidenciji	Na evidenciji	Na evidenciji	Na evidenciji	Na evidenciji
Pravo na korišćenje mere (kompanija)	...	Javni poziv	Javni poziv za korisnike obuka i pružaoce usluga	Javni poziv	Javni poziv	Javni poziv
Trajanje mere	Tokom godine	1-2 godine	Tokom godine	Jednokratna subvencija nezaposlenim licima	Finansijska podrška MSP	Tokom godine
Broj korisnika u 2009.g., kao % nezaposlenih (godišnji proseki) * **	Sva lica na evidenciji	2,30	0,45	0,71	0,86	1,36
<i>Karakteristike učesnika ***</i>						
Žene	Visoko	Srednje	Visoko	Srednje	Visoko	Srednje
Mladi, <=30 godina	Nisko	Visoko	Srednje	Nisko	Srednje	Nisko
Osobe sa invaliditetom	Nisko	Nisko	Nisko	Nisko	Nisko	Nisko
Druge osetljive grupe	Nisko	Nisko	Nisko	Nisko	Nisko	Visoko

Karakteristike sektora delatnosti

Zastupljenost sektora usluga	...	Prerađivačka industrija i građevinarstvo (<30%)	...	Obrti, komunalne usluge, hoteli i restorani (<30%)	...	Održavanje i zaštita životne sredine (<50%), javna infrastruktura (<30%)
Zastupljenost proizvodnih usluga	...	Trgovina, nekretnine, finansije (>40%)	...	Prerađivačka industrija i građevinarstvo (>40%)	...	Socijalne, humanitarne i kulturne delatnosti i dr. (>20%)
<i>Stepen ekonomske razvijenosti</i>						
Najnerazvijenije opštine (160.000 din.)	...	...	...	...	<30% lica i >30% sredstava	...
Nerazvijene opštine (130.000 din.)	...	...	...	...	30% lica i >30% sredstava	...
Ostale opštine (80.000 din.)	...	...	...	...	>40% lica i <30% sredstava	...
<i>Evaluacija aktivne mere</i>						
Neto evaluacija	Da ¹	Da ¹	Da ¹	Ne	Da ²	Da ³
Neto efekat mere na zapošljavanje	Pozitivan (<20%)	Pozitivan (<20%)	Pozitivan (<10%)	...	...	Pozitivan (<20%)
Bruto evaluacija	Da ⁴	Da ⁴	Da ⁴	Da ⁴	Da ⁵	Da ⁶
Bruto efekat mere na zapošljavanje	Pozitivan (<30%)	Pozitivan (<40%)	Pozitivan (20-60%)	Pozitivan (<70%)	...	...

¹ Ognjenović (2007).

² Evaluaciju sprovodi Republički zavod za statistiku, a rezultati još nisu objavljeni.

³ Bonin i Rine (2006), CeSID (2010).

⁴ ESPI (2006), NSZ (izgradnja informacionog sistema za podršku praćenju efekata mera od 2008. godine).

⁵ NSZ (izgradnja informacionog sistema za podršku praćenju efekata mera od 2008. godine).

⁶ Golicić i Anđelković (2010) procesna evaluacija, NSZ (izgradnja informacionog sistema za podršku praćenju efekata aktivnih mera od 2008. godine).

* Mogućnost višestrukog korišćenja aktivnih mera.

** Nisu obuhvaćena lica koja su u 2009. god. bila uključena u informisanje i edukacije u poslovnim centrima, lica koja su primila jednokratnu isplatu novčane naknade, kao ni lica koja su bila uključena u program subvencionisanja doprinosa obaveznog socijalnog osiguranja, a koji su činili 6,03% u strukturi nezaposlenih.

*** <30% nisko učešće, 40-50% srednje, >50% visoko.

(...) nedostajući podatak.

Aktivne politike koje su prikazane u tabeli 3, klasifikovane su u četiri grupe na način na koji ih prikazuje Nacionalna služba za zapošljavanje. Iz tabele se vidi da relativno mali broj nezaposlenih lica ima pristup aktivnim merama, što je u skladu sa skromnim izdvajanjima za ovu vrstu podrške učesnicima na tržištu rada. U 2008. godini izdvajanja za aktivne mere su iznosila 0,11% u odnosu na bruto

domaći proizvod Srbije. Istovremeno, zemlje E-15, E-27 i OECD-a izdvajale su 0,47%, 0,46% i 0,41% bruto domaćeg proizvoda, redom (slika 1).

U strukturi korisnika, sve više se pridaje pažnja uključivanju osetljivih grupa koje imaju visok rizik od dugoročne nezaposlenosti. Takođe, pri subvencionisanju zapošljavanja, sve više se vodi računa o tome da se podrška usmerava ka proizvodnim sektorima, kao i da se podstiče zapošljavanje u najnerazvijenijim opštinama koje imaju visoku nezaposlenost.

Prema uporednom pregledu evaluacija koje su urađene u zemljama u tranziciji do 2004. godine, pokazalo se da jedino usluge zapošljavanja, kao što su savetovanje, posredovanje i sl., imaju pozitivne efekte na zapošljavanje i zarade lica koja su ih koristila (Betcherman i dr. 2004). U istoj studiji je pokazano da obuke imaju pozitivne efekte na zapošljavanje, ali ne i na veće zarade, dok subvencije za otvaranje novih radnih mesta i samozapošljavanje imaju pozitivne efekte, ali su ocenjivani na veoma malom broju slučajeva sa diskutabilnim periodom praćenja korisnika ovih programa. Sve ostale mere (prekvalifikacije viškova zaposlenih, obuke za mlade, subvencionisanje zarada i javni radovi) nemaju pozitivne efekte na zapošljavanje u zemljama u tranziciji. Primer Srbije odudara od ovih rezultata, ali treba naglasiti da su efekti aktivnih mera ocenjivani na malom broju korisnika, tj. na nivou pojedinačnih mera (Ognjenović 2007; Bonin i Rinne 2006). Ukupni efekti mera na zapošljavanje, izraženi uspehom učesnika u pronalazhenju zaposlenja nakon realizacije mere, takođe ukazuju na to da aktivne mere doprinose zapošljavanju korisnika.

26.5. ZAKLJUČAK

U radu su analizirane aktivne mere na tržištu rada u Evropskoj uniji, kao deo aktivne politike, a ukazano je i na prisustvo pasivnih mera. Prikazana je evolucija aktivnih mera kroz praksu pojedinačnih zemalja EU koje su još početkom 1960-ih godina uvodile koncept aktivnog učešća na tržištu rada. Prve aktivne mere koje su se sprovodile u okviru politike tržišta rada u evropskim zemljama su bili programi obuka. Među prvim evropskim zemljama, aktivne mere uvele su Švedska, Norveška, Danska, Nemačka, Holandija i Belgija (Larsen 2005; Mailand 2005), a zatim se taj pristup polako širio i u ostalim evropskim zemljama i postao sastavni deo politike zapošljavanja Evropske unije 1990-ih godina (European Commission 1993). Tada je većina zemalja sprovodila reformu tržišta rada, usled rastuće nezaposlenosti, a koncept aktivnog učešća na tržištu rada i smanjivanje odnosa između aktivnih i pasivnih mera postao je jedan od zajedničkih prioriteta (Ballester 2005; Schömann 1995).

Analizom razvoja aktivnih mera u evropskim zemljama, uviđa se da su one imale različitu ulogu u vreme kada su kreirane u nekim od evropskih zemalja u odnosu na onu koju imaju danas. Naime, razlika između evropskih zemalja koje su 1960-ih razvijale aktivne mere i potreba za aktivnom politikom zapošljavanja koja se javila nakon 1970-ih godina i kasnije, jeste u tome što su aktivne mere u periodu pozitivnog ekonomskog ciklusa razvijane sa ciljem da budu prevencija protiv nezaposlenosti time što će pomoći da se unaprede znanja i veštine privremeno nezaposlenih, onih koji imaju povećan rizik od nezaposlenosti, kao i zaposlenih, naročito u poodmaklom životnom dobu, a ne da budu instrument koji služi za smirivanje rastuće nezaposlenosti koja je zahvatila evropsko i svetsko tržište rada.

Često se u literaturi u kojoj se analizira uticaj aktivnih mera na zapošljavanje mogu pronaći oprečni rezultati o stvarnom uticaju aktivnih mera, naročito u prvim studijama o evaluaciji, na šta su ozbiljno upozoravale i teorijske analize (Calmfors 1994). Međutim, u poslednjih nekoliko godina urađene su studije koje ukazuju na to da aktivne mere zaista pomažu da učesnici izađu iz statusa nezaposleni, što je u skladu sa teorijskim očekivanjima (Lehmann i Kluve 2010). Iste studije pokazuju da je makro efekat veći (i statistički značajan) u razvijenim zemljama Evrope, nego u zemljama u tranziciji.

Srbija prati institucionalni okvir EU i prilagođava svoje nacionalne politike i prioritete. Međutim, struktura tržišta rada u Srbiji se značajno razlikuje u odnosu na EU. Usled visoke nezaposlenosti, Srbija je u prethodnom periodu imala velika izdvajanja za pasivne mere. Posmatrano u odnosu na bruto domaći proizvod, izdvajanja za aktivne mere u 2008. godini su iznosila 0,11%, a za pasive mere 0,99%. U svojoj agendi zapošljavanja za naredni desetogodišnji period, Srbija je dala prioritet većem izdvajanju za aktivne mere, boljoj targetiranosti mera i programa i većem ulaganju u obuke.

LITERATURA

1. Arandarenko, M., Krstić, G. (2008), Impact Analysis of Employment Policy and Active Labour Market Programs in the Republic of Serbia: 2002-2007, Government of the Republic of Serbia, Deputy Prime Minister's Poverty Reduction Strategy Implementation Focal Point, *radna studija*, septembar 2008.
2. Ballester, R. (2005), European Employment Strategy and Spanish Labour Market Policies, *Working Paper 14*, Department of Economics, University of Girona, Girona, jun 2005.
3. Betcherman, G., Olivas, K., Dar, A. (2004), Impact of Active Labour Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries, *Social Protection Discussion Paper Series 0402*, the World Bank, januar 2004.

4. Betcherman, G., Dar, A., Luinstra, A., Ogawa, M. (1999), Active Labour Market Policies: Policy Issues for East Asia, Second draft, Social Protection Unit, the World Bank, decembar 1999.
5. Boeri, T., Ours, J. (2008), "Active Labor Market Policies", glava 12, str. 255-276, u *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princeton Univeristy Press, 2008. http://press.princeton.edu/chapters/s12_8771.pdf.
6. Bonin, H., Rinne, U. (2006), Evaluation of the Active Labour Market Program Beautiful Serbia, *IZA Discussion Paper 2533*, decembar 2006.
7. Bonoli, G. (2010), The Political Economy of Aactive Labour Market Policy, *Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe 01*, RECOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh.
8. Daguerra, A., Etherington, D. (2009), Active Labour Market Policies in International Context: What Works Best? Lessons for the UK, Department for Work and Pensions, *Working Paper 59*.
9. Caliendo, M. (2006), „The German Labour Market and Active Labour Market Policies - A Brief Overview“, str. 99-125, u [Microeconomic Evaluation of Labour Market Policies](#), Caliendo, M [Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems](#), Beckman, M., Künzi, H.P. (ur.), Springer-Verlag Berlin Heidelberg, Volume 568, Part II, 2006. <http://www.springerlink.com/content/gl3781m8493g2368/fulltext.pdf>.
10. Calmfors, L. (1994), *Active Labour Market Policy and Unemployment: a Framework for the Analysis of Crucial Design Features*, OECD Economic Studies 22, leto 1994.
11. CeSID (2010), Evaluacija projekta „Otpremninom do posla“: finalni izveštaj, Beograd, maj 2010.
12. ESPI (2006), Assessment of the Effectiveness of ALMP, *ESPI Policy Paper*, studija pripremljena za projekat Svetske banke *Promocija zapošljavanja u Srbiji*, Beograd, septembar 2006.
13. European Commission (2010), *Europe 2020: European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. http://eunec.vlor.be/detail_bestanden/doc014%20Europe%202020.pdf.
14. European Commission (2009), *Addendum to the 2006 LMP Methodology*, March 2009, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/documents/Addendum_2006_LMP_EN.pdf.
15. European Commission (2006), *Labour Market Policy Database: Methodology*, Revision of June 2006, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BF-06-003/EN/KS-BF-06-003-EN.PDF
16. European Commission (1993), *Growth, Competitiveness, and Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century*, White Paper, Office of Official Publications of the European Commission, Luxembourg. http://www.ena.lu/commission_white_paper_growth_competitiveness_employment_1993-2-10799
17. Eurostat on-line database: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

18. Golicin, P., Anđelković B. (2010), Procesna evaluacija javnih radova sprovedenih u Srbiji u 2008. i 2009. godini, radni dokument, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Kabinet potpredsednika Vlade za evropske integracije, Beograd, april 2010.
19. Katz L.F. (1994), "Active Labor Market Policies to Expand Employment and Opportunity", str. 239-290, u Zborniku radova simpozijuma *Reducing Unemployment: Current Issues and Policy Options*, održanog u Wyoming-u (Jackson Hole) S.A.D., 25-27. avgust, 1994. <http://kcfed.org/publications/research/escp/escp-1994.cfm>
20. Kuddo, A. (2009), Employment Services and Active Labour Market Programs in Eastern European and Central Asian Countries, *Social Protection Discussion Paper 0918*, the World Bank, oktobar 2009.
21. Larsen, F. (2005), „Active Labour Market Policy in Denmark as an Example of Transitional Labour Market Flexicurity Arrangements“, glava 6, str. 115-133, u *Employment Policy from Different Angles*, Bredgaard, T., Larsen, F. (ur.), DJØF Publishing, Copenhagen, 2005.
22. Lehmann, H., Kluge, J. (2010), "Assessing Active Labour Market Policies in Transitional Economies", str. 275-307, u *The Labour Market Impact of the EU Enlargement*, Caroleo, F.E., Pastore, F. (ur.), Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2010.
23. Madsen, K.P. (2005), „The Danish Road to ‘Flexicurity’ Where Are We? And How Did We Get There?“, glava 14, str. 269-289, u *Employment Policy from Different Angles*, Bredgaard, T., Larsen F. (ur.), DJØF Publishing, Copenhagen, 2005.
24. Mailand, M. (2005), „The Involvement of Social Partners in Active Labour Market Policy – do the Patterns fit Expectations from Regimes Theories?“, glava 7, str. 135-151, u *Employment Policy from Different Angles*, Bredgaard, T., Larsen F. (ur.), DJØF Publishing, Copenhagen, 2005.
25. Martin, J.P. (2000), What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences, *OECD Economic Studies 3*, OECD Publishing.
26. Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja Republike Srbije, Nacrt Nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011-2020. godina, Beograd, decembar, 2010.
27. OECD on-line database on Labour Market Policies.
<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=LMPEXP>.
28. OECD (2010), *OECD Employment Outlook 2010: Moving Beyond the Jobs Crisis*, OECD: Pariz.
29. OECD (2008), *Serbia: A Labour Market in Transition*, OECD: Pariz.
30. OECD (1993), *Active Labour Market Policies: Assessing Macroeconomic and Microeconomic Effects*, glava 2, str. 39-79, u *Employment Outlook*, OECD: Pariz.
31. Ognjenović, K. (2007), The Use of Propensity Score-Matching Methods in Evaluation of Active Labour Market Programs in Serbia, *Economic Annals 52 (172)*, str. 21-53, Ekonomski fakultet, Beograd.
32. Robinson, P. (2000), Active Labour-Market Policies: a Case of Evidence-Based Policy-Making?, *Oxford Review of Economic Policy 16 (1)*, str. 13-26.
33. Schömann, K. (1995), Active Labour Market Policy, Wissenschaftszentrum, *Discussion Paper FS I 95-201*, Berlin. <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/1995/i95-201.pdf>.

34. Vandenberg, P. (2008), Is Asia Adopting Flexicurity? A Survey of Employment Policies In Six Countries. *Economic and Labour Market Papers 4*, ILO, Ženeva. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---analysis/documents/publication/wcms_113927.pdf.
35. Vlada Republike Srbije (2010), *Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2011. godinu*, Službeni glasnik RS, broj 55/10.
36. Vlada Republike Srbije (2005), *Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2005-2010. godina*, Beograd.
37. Wilthagen, T. (2005), „Striking a Balance? Flexibility and Security in Europe Labour Markets“, glava 13, str. 253-267, u *Employment Policy from Different Angles*, Bredgaard, T., Larsen F. (ur.), DJØF Publishing, Copenhagen, 2005.
38. World Bank (2006), *Republic of Serbia: Assessment of Labour Market*, Report No. 36576-YU, Washington D.C.