

POGLAVLJE 1

STANJE I PRAVCI REŠAVANJA PROBLEMA STRUKTURNE NEZAPOSLENOSTI U SRBIJI

Kosovka Ognjenović¹

Apstrakt

Na tržištu rada Srbije je prisutan trend smanjenja strukturne nezaposlenosti. Međutim, to nije rezultat istinskog popunjavanja slobodnih poslova, tj. bolje usklađenosti između ponude i tražnje na tržištu rada, već bržeg pada broja slobodnih poslova od rasta nezaposlenosti. Stoga, tek kada se usklade dinamika porasta broja slobodnih poslova i aktivnosti stanovništva radnog uzrasta, a uz smanjenje ukupne nezaposlenosti, može da se očekuje i nepokolebljivi pad strukturne nezaposlenosti. Takođe, u posebnom fokusu istraživanja su bile tri ciljne grupe, mladi, žene i stariji. Osnovne tendencije koje su uočene u analiziranom periodu jesu: povećanje dugoročne nezaposlenosti, produbljivanje rodni razlika, rast nezaposlenosti mladih, i porast aktivnosti starijeg stanovništva, ali bez značajnijeg uticaja na rast zaposlenosti. Ove tendencije nisu ohrabrujuće, jer bi u predstojećem periodu mogle da utiču na porast strukturne nezaposlenosti. Pravovremene mere aktivne politike zapošljavanja, u sadejstvu sa činiocima koji utiču na bržu dinamiku kreiranja novih poslova, mogle bi konačno da utiču na smirivanje strukturnih pritisaka na tržištu rada.

Ključne reči: *Evropska unija, Srbija, strukturna nezaposlenost, tržište rada.*

UVOD

Srbija je zemlja u podmakloj fazi tranzicije za koju je karakteristična uporna visoka nezaposlenost, koja je, isto tako, rezultat uporne niske tražnje za radom (Ognjenović & Branković, 2013). Uvid u teorijsku i empirijsku literaturu u kojoj se objašnjava geneza ovog problema kako u razvijenim tako i u drugim zemljama u

¹ mr Kosovka Ognjenović, istraživač saradnik, Institut ekonomskih nauka, Beograd, e-mail: kosovka.ognjenovic@ien.bg.ac.rs

tranziciji, nam ukazuje na to da, među ostalim objašnjavajućim činiocima, veoma važnu ulogu igraju oni koji mogu da se dovedu u vezu sa dugotrajnim makroekonomskim neravnotežama, nepovoljnim poslovnim okruženjem i institucionalnim nedoslednostima, usporenim procesom reformi ka tržišnoj privredi i nedovoljnim odgovorima faktora na strani ponude rada (Blanchard & Diamond, 1989); (Münich & Svejnar, 2007); (Nickell, 2006).

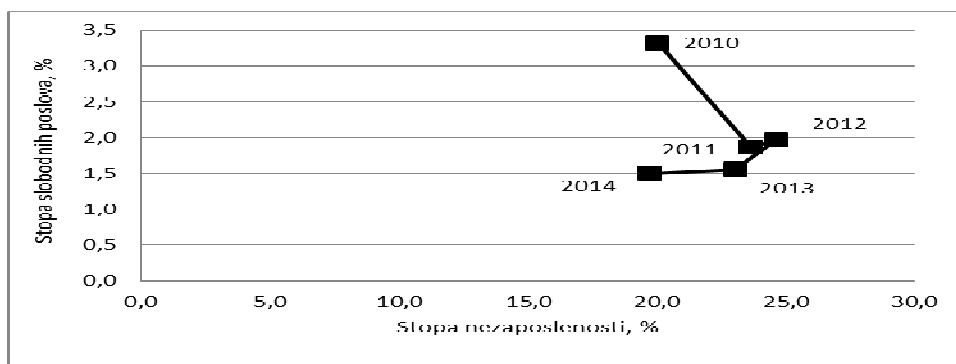
Dakle, upornost, dugoročni karakter, kao i neusklađenost između ponude i tražnje za radom daju nezaposlenosti u Srbiji karakter strukturne nezaposlenosti. Međutim, zbog dodatnog porasta nezaposlenosti u periodu posle ekonomske krize, tačnije od 2009. do 2012. godine, nezaposlenost u Srbiji ima i karakter ciklične nezaposlenosti. Nakon ciklusa povoljne privredne aktivnosti koji se manifestovao relativno visokim stopama realnog rasta bruto domaćeg proizvoda (BDP), a 2008. godine se okončao stopom od 5,4%, ekonomska kriza je uvela ekonomiju u recesiju praćenu značajnim padom a kasnije i usporavanjem dinamike BDP-a i rastom nezaposlenosti. Tako je 2010. godine ostvaren blagi realni rast BDP-a od 0,6% koji je nastao nakon oštrog pada od 3,1% u 2009. godini, a procenjena stopa realnog pada u 2014. godini iznosi -1,8%. U međuperiodu, samo je još 2011. i 2013. godine BDP realno rastao. Istovremeno, nezaposlenost se gotovo linearno povećavala i 2012. godine je dostigla skoro $\frac{1}{4}$ aktivnog stanovništva. Rast nezaposlenosti je usporen tek 2013. godine i očekuje se da će se stopa nezaposlenosti za 2014. godinu vratiti na nivo iz 2010. godine. Treba naglasiti da je rast nezaposlenosti tokom celog perioda bio praćen povećanjem aktivnosti stanovništva radnog uzrasta. S druge strane, inflacija je bila manje volatilna, iako značajno visoka. U 2010. godini je iznosila 6,5%, a u 2011. je povećana za 4,5 procentnih poena; istovremeno, stopa nezaposlenosti sa 20% povećana je za 3,6 procentnih poena. Iako je monetarna politika Narodne banke Srbije (NBS) restriktivna, u 2011. godini je dodatno 'zatezana', što je rezultovalo rastom referentne kamatne stope u prva dva kvartala, a na nivou cele godine se kretala u rasponu od 12,5% do 9,75%. Na koncu, treba naglasiti da su mere nadasve 'restriktivne' monetarne politike delovale u pravcu stabilizacije, a potom i pada inflacije na nivo od 2,9% u 2014. godini. Međutim, one nisu značajnije uticale na kreiranje novih poslova, a i dinamika domaće tražnje, i to naročito njenih komponentata – privatne potrošnje i investicija – je osetno usporena.

Kada govorimo o strukturnoj nezaposlenosti ne možemo a da ne pomenemo ravnotežnu stopu nezaposlenosti, iako će se pristup problemu strukturne nezaposlenosti u ovom radu zadržati samo u okvirima analize mikroekonomskih podataka i učinka javnih politika na tržištu rada. Ravnotežna stopa nezaposlenosti, primera radi, u prvaj polovini 2000-tih se u evrozoni kretala na nivou od oko 8%, u

Kanadi na nivou od oko 6%, a u SAD-u i nekim drugim razvijenim zemljama na nivou nižem od 5% (Nickell, 2006). Iako je ravnotežnu stopu teško precizno izračunati za Srbiju, pošto je nezaposlenost veoma volatilna, ona se sigurno kreće na značajno višem nivou. Ovo pitanje zavređuje posebnu pažnju i ostavićemo ga za neko od narednih istraživanja.

Da bismo imali bolji uvid u strukturne neusklađenosti između ponude i tražnje za radom na posebnom grafikonu smo prikazali odnos između stope slobodnih poslova koji predstavljaju udeo slobodnih radnih mesta u aktivnom stanovništvu² i stope nezaposlenosti, tj. Beveridžovu krivu (grafikon 1). Odnos između ovih dveju veličina ukazuje nam na to da u periodima kada je visoka stopa slobodnih poslova nezaposlenost bi trebala da bude niska zbog toga što je 'lakše pronaći zaposlenje' (Blanchard & Diamond, 1989). Međutim, na srpskom tržištu rada broj poslova koji je na raspolaganju nezaposlenima nije i jedini uslov koji dovodi do pada nezaposlenosti, kao što ćemo kasnije i videti. Grafički prikaz Beveridžove krive (grafikon 1) je više ilustrativan, pokazujući nam da se u posmatranom periodu broj slobodnih poslova smanjivao, izuzev u 2012. godini, a nezaposlenost se stalno povećavala, tako da je taj odnos bio sve nepovoljniji za nezaposlena lica koja aktivno traže posao.

Grafikon 1. Beveridžova kriva, 2010-2014. godina

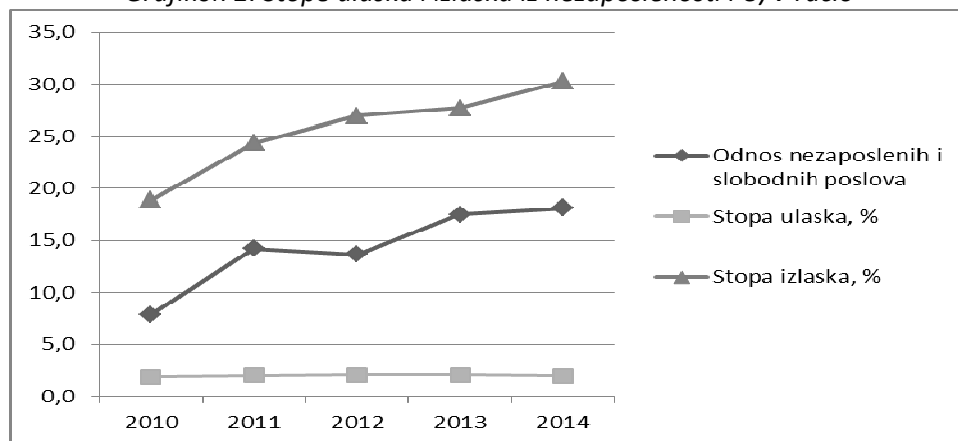


Izvor: proračun na bazi podataka NSZ.

² Srbija nema precizne podatke o broju slobodnih poslova. U grafičkom prikazu su korišćeni podaci Nacionalne službe za zapošljavanje (Nacionalna služba za zapošljavanje, 2014). Međutim, ovi podaci mogu da budu pod uticajem izvesnih metodoloških nedoslednosti, ali su i jedini kontinuirani izvor podataka o registrovanim slobodnim poslovima u Srbiji. Od 2010. godine Nacionalna služba za zapošljavanje primenjuje novu metodologiju o vođenju evidencije o prijavljenim potrebama poslodavaca.

Sa druge strane, posmatrani period je bio karakterističan po relativno visokim stopama izlaska iz nezaposlenosti, prikazanim kao udeo lica sa evidencije Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) koja su se zaposlila, što bi moglo da ukaže na relativno visoku propulzivnost tržišta rada (grafikon 2). Međutim, treba imati u vidu i to da zbog velikog broja zapošljavanja na određeno vreme jedno lice može da bude zapošljavano na istom poslu više puta u jednoj godini. Ukoliko bi se to uzelo u obzir dobili bismo 'neto stopu' izlaska iz nezaposlenosti. U literaturi su izvedeni empirijski dokazi koji pokazuju da poslovi privremenog karaktera ne mogu značajno da smanje nezaposlenost (Kahn, 2012). Stopa ulaska u nezaposlenost, izražena odnosom broja prijavljenih na evidenciju i broja zaposlenih, prilično je stabilna i rezultat je veoma malih varijacija u broju novoprijavljenih lica u evidenciji nezaposlenih. Standardna mera 'stegnutosti' tržišta rada izražava se odnosom između broja nezaposlenih i broja slobodnih poslova ili tzv. U/V racion koji je bio prilično visok u posmatranom periodu. Ovaj pokazatelj je rezultat širenja jaza između broja registrovanih nezaposlenih lica koji je neprekidno rastao i broja slobodnih poslova koji se smanjivao, te ukazuje na 'rigidnost' tržišta rada u Srbiji.³ Primera radi, u Evropskoj uniji (EU) zemlje sa najvišim (najnižim) stopama izlaska (ulaska) iz nezaposlenosti su skandinavske zemlje i Austrija koje imaju dugu tradiciju korišćenja mera aktivne politike zapošljavanja i dobro izgrađen sistem socijalne brige za nezaposlene (European Commission, 2015).

Grafikon 2. Stope ulaska i izlaska iz nezaposlenosti i U/V racion



Izvor: proračun na bazi podataka NSZ.

³ Metodologija izračunavanja ovih pokazatelja tržišta rada sa dinamikom njihovog kretanja za bivše zemlje u tranziciji, a sada nove članice Evropske unije data je npr. u Münich & Svejnar (2007).

Struktura ovog rada je data kao što sledi. U narednom poglavlju je dat konceptualni okvir analize. Zatim su izložene osnovne karakteristike tri ciljne grupe učesnika na tržištu rada na bazi analize statističkih podataka iz *Ankete o radnoj snazi* (ARS). Strateški okvir, u kojem su definisane javne politike tržišta rada, izdvojen je u zasebno poglavlje. Potom sledi diskusija relevantnih nalaza analize i mogući pravci rešavanja problema strukturne nezaposlenosti. Na kraju su prikazani osnovni zaključci rada.

KONCEPTUALNI OKVIR

Niska zaposlenost i aktivnost ukupnog stanovništva u radnom uzrastu, kao i visoka nezaposlenost, jesu rezultat strukturnih promena koje nastaju zbog preliivanja zaposlenosti iz društvenog i javnog u privatni sektor, ali i globalne sektorske transformacije u kojoj se težište sa manje produktivnih stavlja na produktivnije ekonomske sektore. Veliki broj nezaposlenih, 'nevidljivih' a zaposlenih u neformalnom sektoru, kao i potencijalno neaktivno stanovništvo, ali i visok udeo stanovništva angažovanog u poljoprivredi, ukazuju na to da Srbija ima značajne resurse u radnoj snazi koji bi mogli da se koriste u prevazilaženju strukturnih izazova.

Težište analize u ovom radu usmereno je na tri ciljne grupe nezaposlenih lica, uključujući mlade, žene i starija nezaposlena lica. Mladi i stariji, kao ekstremni starosne distribucije aktivnog stanovništva, i žene, češće su pogođeni nepovoljnim uticajem strukturnih promena, bilo zbog toga što nemaju dovoljno radnog iskustva, što poseduju neadekvatna ili zastarela znanja i veštine, ili zbog toga što su tradicionalno usmereni ka onim zanimanjima i ekonomskim sektorima koji su pod snažnijim negativnim uticajem strukturnih promena. Brojne su empirijske studije koje to potvrđuju za neke od evropskih zemalja ili za Uniju kao celinu, pogledati primera radi: (Andersen & Svarer, 2012); (Cockx & Picchio, 2012); (Eichhorst & Neder, 2014); (Nickell, 2006) [itd.].

Konceptualni okvir se svodi na analizu determinanti strukturne nezaposlenosti kojom su pogođene tri ciljne grupe, a odnosi se na uzorački period od 2010. do 2014. godine. Budući da se Srbija kreće u pravcu integracije u EU i da svoje politike usklađuje sa relevantnim smernicama datim na nivou Unije, prioritetni faktori analize će biti oni koji mogu da se dovedu u vezu sa politikama zapošljavanja definisanim razvojnom strategijom EU 'Evropa 2020' za period od 2010. do 2020. godine. Zbog velikih razlika između tržišta rada članica upravo EU pridaje posebnu pažnju problemu strukturne nezaposlenosti. U oblasti zapošljavanja, 2010. godine

su definisana četiri prioritetna skupa politika na nivou Unije, a posvećenost njihovom sprovođenju je potvrđena 2012. godine. Posebnu pažnju ćemo posvetiti integrisanoj smernici broj sedam koja glasi: 'povećati učešće na tržištu rada žena i muškaraca, smanjiti strukturnu nezaposlenost i promovisati kvalitetno zapošljavanje' (Council of the European Union, 2012, str. 47). Strategija zapošljavanja Srbije u periodu od 2011. do 2020. godine polazi od primarnog cilja da se uspostavi stabilan i održiv rast zaposlenosti uz postepeno usaglašavanje nacionalne politike zapošljavanja i institucija tržišta rada sa evropskim (Vlada Republike Srbije, 2011).

NEKE OSNOVNE ČINJENICE

Tržište rada u Srbiji već dugo spada u tržišta rada onih zemalja za koja je karakteristična visoka stopa nezaposlenosti, praćena niskim stopama aktivnosti i zaposlenosti stanovništva radnog uzrasta. Postkrizna recesija sa kraja 2000-tih dodatno je pogoršala stanje na tržištu rada (tabela 1). Međutim, od 2013. godine se primećuju pozitivne tendencije. Stopa nezaposlenosti se polako stabilizuje i teži ka svojim nižim vrednostima sa početka recesionog perioda, stopa aktivnosti se povećava, ali se stopa zaposlenosti najsporije oporavlja, te se nakon trogodišnjeg pada, u 2013. godini povećala za svega 0,3 procentna poena u odnosu na 2010. godinu. Neuporedivo bolji pokazatelji izračunati su za 2014. godinu, koji kroz sva četiri kvartala ukazuju na značajniji pad nezaposlenosti i rast zaposlenosti, uz manje promene u broju aktivnog stanovništva. Međutim, ove podatke treba tumačiti sa rezervom, zbog prilagođavanja metodologije po kojoj se sprovodi ARS međunarodnim standardima praćenja kretanja na tržištu rada.⁴

Poređenja radi, u EU-28 stopa zaposlenosti stanovništva radnog uzrasta u 2013. godini je iznosila 64,1% (što je povećanje od 0,1 procentnih poena u odnosu na 2010.), nezaposlenost je uporno rasla i dostigla nivo od 11% (ili porast od 1,3 procentna poena u odnosu na 2010.), ali se aktivnost povećavala i u 2013. godini iznosila 71,9% (što je porast za 1 procentni poen u odnosu na 2010. godinu).

⁴ Svaka promena u metodologiji, bilo u dinamici sprovođenja, u obuhvatu kategorija koje ulaze u obračun podskupova stanovništva, ili uzorku, može da uzrokuje 'strukturne lomove' u kretanjima pokazatelja, dok se novi metodološki koncept ne ustalili.

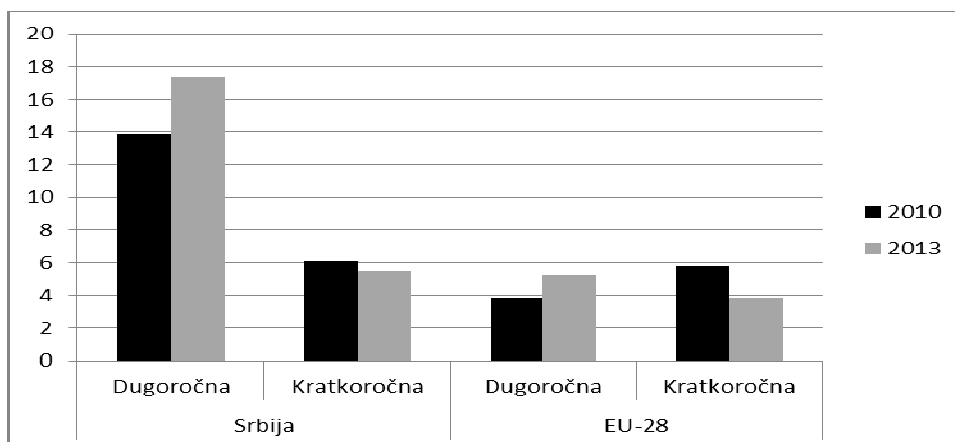
Tabela 1. Osnovni pokazatelji učešća na tržištu rada (15-64 godine), %

	2010	2011	2012	2013	2014			
					Kv ₁	Kv ₂	Kv ₃	Kv ₄
Stopa aktivnosti	59,0	59,4	60,1	61,6	61,2	62,5	62,2	61,2
Stopa zaposlenosti	47,2	45,4	45,3	47,5	48,0	49,3	50,8	50,4
Stopa nezaposlenosti	20,0	23,6	24,6	23,0	21,6	21,2	18,4	17,6

Izvor: RZS, ARS (različite godine).

Jedna od osnovnih odlika strukturne nezaposlenosti jeste dužina trajanja nezaposlenosti. U Srbiji su stope dugoročne nezaposlenosti veoma visoke sa tendencijom porasta (grafikon 3). U 2013. godini stopa dugoročne nezaposlenosti u Srbiji je iznosila 17,4%, te je povećana za 3,5 procentnih poena u odnosu na 2010. godinu, a stopa kratkoročne nezaposlenosti, koja je iznosila 5,5%, smanjena je za 0,6 procentnih poena u odnosu na 2010. godinu.

Grafikon 3. Dugoročna i kratkoročna nezaposlenost (15-64), % aktivnog stanovništva



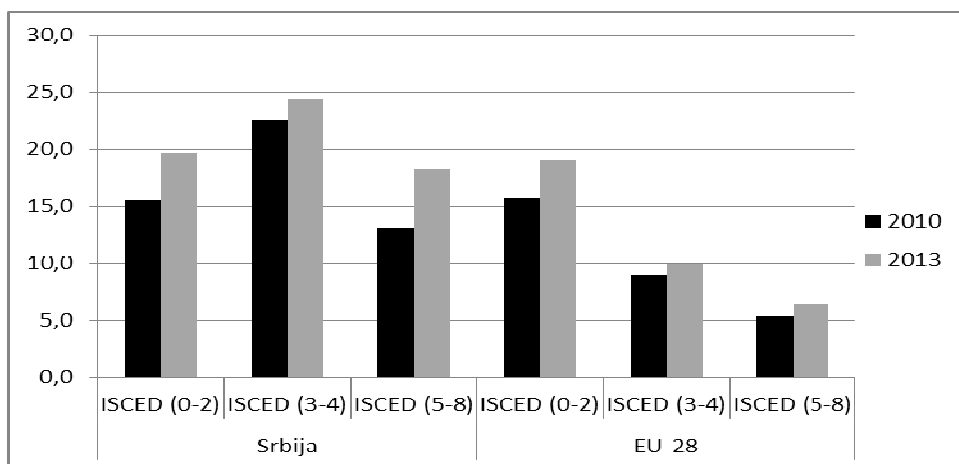
Izvor: RZS, ARS (2010, 2013) i Eurostat.

Istovremeno, u EU-28 stopa dugoročne nezaposlenosti je sa 3,9% u 2010. povećana na 5,2% u 2013. godini, a stopa kratkoročne nezaposlenosti se smanjila sa 5,8% na 3,9%. Visoke stope dugoročne nezaposlenosti ukazuju na loše

funkcionisanje tržišta rada koje se ogleda u postojanju izvesnih prepreka koje onemogućavaju onima koji su bili zaposleni da se ponovo zaposle ili onima koji prvi put traže posao da se uključe u svet rada.

Vredno je pomena i to da se struktura zaposlenosti prema vrsti zaposlenja menja. Iako u Srbiji dominira oblik zaposlenja na neodređeno vreme, u proteklom periodu su prisutna određena pomeranja ka povećanju učešća zaposlenih na određeno vreme. Tako je u 2013. godini udeo zaposlenih na neodređeno vreme iznosio 84,5% (što predstavlja smanjenje od 4 procentna poena u odnosu na 2010. godinu), ali se učešće zaposlenih na određeno vreme povećalo za isto toliko procentnih poena. U EU-28 je prisutna blaga tendencija povećanja udela zaposlenih na neodređeno vreme, i to sa 86,1% na 86,3%.

Grafikon 4. Stopa nezaposlenosti (15 i više) prema stepenu obrazovanja, %



Izvor: RZS, ARS (2010, 2013) i Eurostat.

Najviše stope nezaposlenosti u Srbiji imaju lica sa završenom srednjom školom (grafikon 4). U 2013. godini stopa nezaposlenosti za ovu kategoriju lica je iznosila 24,4%. Lica bez škole i sa završenom osnovnom školom takođe imaju visoku stopu nezaposlenosti koja je u 2013. godini iznosila 19,7%. Međutim, zabrinjavajuća je tendencija nezaposlenosti lica sa višim i visokim obrazovanjem. Stopa nezaposlenosti za ovu kategoriju lica u 2013. godini je iznosila 18,3% i viša je za 5,1 procentnih poena u odnosu na 2010. godinu. S druge strane, u EU-28 najvišu stopu nezaposlenosti imaju upravo nestručna lica. Zato je i značajan deo aktivnih politika zapošljavanja usmeren ka ovoj kategoriji nezaposlenih. Stope nezaposlenosti za ovu kategoriju lica su slične, međutim, nezaposlenost lica sa

srednjom školom (9% u 2010. i 9,9% u 2013.) i visokim obrazovanjem (5,4% u 2010. i 6,4% u 2013.) u EU-28 daleko je iza podataka koji ilustruju stanje u Srbiji (grafikon 4).

Mladi

Položaj mladih u Srbiji je mnogo nepovoljniji od položaja odraslog aktivnog stanovništva. Stopa nezaposlenosti je zabrinjavajuće visoka i pokazuje nam da je oko ½ aktivnog stanovništva starosti od 15-24 godine nezaposleno (tabela 2). Sa druge strane, zaposlenost je veoma niska, ali se stabilizuje počev od 2013., sa tendencijom blagog rasta u poslednja dva kvartala 2014. godine. Ovo kretanje je blisko povezano sa stanjem u 2012. godini koja se razlikuje, u odnosu na ostale, po tome što je veći broj mladih prešao iz neaktivnog u aktivni status, ali je time trenutno više doprineo porastu nezaposlenosti nego zaposlenosti. Međutim, sa određenim vremenskim pomakom, nezaposlenost je počela da se smanjuje a zaposlenost se ustalila. Poređenja radi, u EU-28 u 2013. godini stopa nezaposlenosti mladih je iznosila 23,5% ili 2,5 procentnih poena više nego u 2010.

Tabela 2. Osnovni pokazatelji učešća na tržištu rada mladih (15-24 godine), %

	2010	2011	2012	2013	2014			
					Kv ₁	Kv ₂	Kv ₃	Kv ₄
Stopa aktivnosti	28,2	28,4	29,6	28,7	27,2	28,5	28,8	27,2
Stopa zaposlenosti	15,2	14,0	14,5	14,5	13,1	13,5	16,8	15,8
Stopa nezaposlenosti	46,2	50,9	51,1	49,4	51,8	52,8	41,7	41,9

Izvor: RZS, ARS (različite godine).

Racio nezaposlenosti između kohorti mladih i odraslog aktivnog stanovništva u Srbiji iznosio je 2,4 u 2013. godini i ne razlikuje se od ovog pokazatelja u EU-28. Međutim, zaposlenost mladih u EU-28 je mnogo viša nego u Srbiji i u 2013. godini se merila stopom od 32,2% koja je bila niža za 1,7 procentnih poena u odnosu na 2010. Takođe, aktivnost ove starosne grupe je značajno iznad pokazatelja za istu starosnu grupu u Srbiji i u 2013. godini je iznosila 42,1%, iako je smanjena za 0,7 procentnih poena u odnosu na 2010. godinu. U poređenju sa odraslim aktivnim stanovništvom, mladi na tržištu rada EU-28 su takođe u nezavidnijem položaju.

Žene

Žene koje učestvuju na tržištu rada Srbije su u nepovoljnijem položaju u odnosu na muškarce. Na to nam ukazuju podaci predstavljeni u tabeli 3. Brojni su razlozi koji utiču na takvo stanje, međutim, svoju analizu ćemo ograničiti samo na praćenje kretanja kroz tri statusa na tržištu rada. Stopa aktivnosti nam pokazuje da je kod obe demografske grupe prisutan trend veće uključenosti u ekonomski aktivno stanovništvo. Do 2012. godine, paralelno sa porastom aktivnosti povećavala se i nezaposlenost, koja je tek od 2013. godine počela da se smanjuje. Takođe, i zaposlenost se smanjivala do 2013. godine, nakon čega se u ženskoj populaciji vratila na nivo iz 2010., a u muškoj je čak i viša u odnosu na početni period. Povoljnije tendencije se uočavaju u 2014. godini, što bi trebalo da rezultuje daljim pozitivnim razvojem za obe demografske grupe.

Tabela 3. Osnovni pokazatelji učešća na tržištu rada prema polnoj strukturi (15-64 godine), %

	2010	2011	2012	2013	2014			
					Kv ₁	Kv ₂	Kv ₃	Kv ₄
Muškarci								
Stopa aktivnosti	67,3	68,1	68,8	70,1	69,7	70,7	70,0	69,1
Stopa zaposlenosti	54,4	52,4	52,4	54,9	55,1	56,3	57,5	57,2
Stopa nezaposlenosti	19,2	23,1	23,9	21,7	21,0	20,4	17,9	17,3
Žene								
Stopa aktivnosti	50,8	50,7	51,2	53,2	52,8	54,6	54,6	53,3
Stopa zaposlenosti	40,1	38,3	38,1	40,1	41,0	42,5	44,2	43,7
Stopa nezaposlenosti	21,0	24,3	25,6	24,6	22,3	22,1	19,1	18,0

Izvor: RZS, ARS (različite godine).

Ukoliko posmatramo jaz u zaposlenosti prema polu na tržištu rada Srbije, treba istaći da je u 2010. godini iznosio 14,3 procentna poena, i da je u 2013. godini došlo do blagog produbljenja za 0,5 procentnih poena. Razlike u stopama nezaposlenosti su mnogo manje, ali nam ukazuju na to da se nezaposlenost žena

brže povećavala od nezaposlenosti muškaraca. Nasuprot tome, u EU-28 stope zaposlenosti muškaraca i žena u 2013. godini su iznosile 69,4% i 58,8%, čineći jaz od 10,6 procentnih poena, koji je čak i manji u odnosu na 2010. godinu, kada je iznosio 11,9 procentnih poena, uprkos padu zaposlenosti kod obe demografske grupe. Stope nezaposlenosti muškaraca i žena u EU-28 su u 2013. godini bile iste i kretale su se na nivou od 11%, ali su u 2010. godini bile niže i iznosile su 9,8% za muškarce i 9,7% za žene. Ove tendencije na tržištu rada EU-28 su očigledno rezultat promocije rodne ravnopravnosti i jednakih mogućnosti.

Stariji

Kretanje statusa starijih lica na tržištu rada Srbije je slično kretanjima koja su bila karakteristična za ostale starosne grupe, kao i za ukupno stanovništvo radnog uzrasta. Međutim, ova kategorija lica se odlikuje nižim stopama nezaposlenosti u odnosu na ukupno stanovništvo radnog uzrasta, koje su rezultat, pre svega, smanjenja ekonomske aktivnosti ove starosne grupe (tabela 4). U 2013. godini je zaustavljen rast nezaposlenosti, ali je i dalje iznad nivoa iz 2010. Tendencije u 2014. godini, naročito u poslednja dva kvartala, ukazuju da se stopa nezaposlenosti približava nivou iz 2010. Istovremeno, zaposlenost je dostigla viši nivo u odnosu na 2010. godinu, a uočava se i trend blagog porasta aktivnosti starijeg stanovništva.

Tabela 4. Osnovni pokazatelji učešća na tržištu starijih (55-64 godine), %

	2010	2011	2012	2013	2014			
					Kv ₁	Kv ₂	Kv ₃	Kv ₄
Stopa aktivnosti	37,3	36,9	38,1	40,5	40,7	40,1	41,0	40,9
Stopa zaposlenosti	32,8	31,4	31,6	34,3	34,7	35,2	36,5	37,0
Stopa nezaposlenosti	11,9	14,9	17,1	15,2	14,8	12,3	10,9	9,5

Izvor: RZS, ARS (različite godine).

Povećanje aktivnosti starijeg stanovništva u EU-28 bi moglo da se tumači kao rezultat pozitivnog delovanja politika aktivnog starenja. Stopa aktivnosti starijih u EU-28 je viša nego u Srbiji i u 2013. godini je iznosila 54,3%, te je povećana za 4,6 procentnih poena u odnosu na 2010. godinu. Međutim, za razliku od stanja na tržištu rada u Srbiji, u EU-28 starije stanovništvo ne samo što je postalo aktivnije,

već se ta aktivnost prelijeva i u porast zaposlenosti. Tako je u 2013. godini stopa zaposlenosti povećana za 3,8 procentnih poena u odnosu na 2010. godinu i iznosila je 50,1%. Nezaposlenost je, sa druge strane, niska ali ne i značajno niža ukoliko je uporedimo sa nezaposlenošću ukupnog stanovništva u radnom uzrastu. U 2010. godini stopa nezaposlenosti starijih je iznosila 6,9%, ali je u 2013. dostigla 7,7%.

Svaka od ciljnih grupa nezaposlenih lica zavređuje posebnu pažnju, te takva analiza prevazilazi okvire jednog rada.

OKVIR JAVNIH POLITIKA

Dva osnovna dokumenta koji sačinjavaju okvir za delovanje javnih politika u oblasti zapošljavanja u Srbiji su *Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020. godina* i *Nacionalni akcioni plan zapošljavanja* koji se donosi na godišnjem nivou. Novom strategijom zapošljavanja su uspostavljena četiri ključna prioriteta na bazi kojih se izvode politike zapošljavanja koje su usmerene ka svakoj od ciljnih grupa na tržištu rada (Vlada Republike Srbije, 2011). To su: (i) podsticaji regionalnim i lokalnim politikama zapošljavanja i nedovoljno razvijenim područjima; (ii) unapređenje kvaliteta ljudskog kapitala; (iii) razvoj institucionalnih kapaciteta i pridavanje većeg značaja aktivnim politikama zapošljavanja; (iv) ublažavanje dualnosti na tržištu rada. Ova strategija promovise integrisani pristup u sprovođenju politika zapošljavanja na bazi uključenosti svih relevantnih institucija u zemlji, ali i koordinacije sa telima EU i sa drugim regionalnim telima i savetima. Analizirajući domete prethodne strategije zapošljavanja u Srbiji, Arandarenko, et al. (2013) zaključuju da ni jedan od postavljenih ciljeva nije u potpunosti realizovan. I to, između ostalog, i zbog metodoloških usklađivanja i promena u izračunavanju indikatora uspeha implementacije strateških ciljeva.

Problem strukturne nezaposlenosti nije u strategiji zapošljavanja prepoznat i izdvojen kao zaseban problem za čije rešavanje treba osmisliti poseban pristup, ali jesu određeni činioci koji dovode do produbljenja strukturne nezaposlenosti. Tako, primera radi, strategija predviđa smernice ka donošenju mera aktivne politike zapošljavanja koje bi unapredile položaj teže zapošljivih lica, kao što su lica bez ili sa veoma niskim stepenom obrazovanja, žene, mladi,⁵ stariji,⁶ kao i

⁵ U smislu predloženih politika i mera podrške mladima, učesnicima na tržištu rada, pod ovom kategorijom lica smatraju se osobe starosti od 15 do 30 godina.

dugoročno nezaposleni, zatim mera koje bi smanjile regionalne ili profesionalne neusklađenosti između ponude i tražnje na tržištu rada i podstakle geografsku i profesionalnu mobilnost radne snage, kao i dodatnih mera koje bi bile usmerene ka smanjenju rizika koji sa sobom nose potencijalni viškovi zaposlenih u preduzećima koja su u restrukturiranju ili se gase a vezan je za njihov prelaz iz statusa zaposlenosti u status nezaposlenosti.

Ukoliko posmatramo trenutno stanje na tržištu rada iz ugla prioriteta utvrđenih strategijom zapošljavanja, onda treba da se osvrnemo na nacionalni akcioni plan zapošljavanja u kojem su definisane mere aktivne politike zapošljavanja, a čijem sprovođenju će biti dat značaj u 2015. godini (Vlada Republike Srbije, 2014a). Vezano za cilj grupu mladi, predviđen je poseban paket usluga za svako novoprijavljeno lice na evidenciju nezaposlenih, mere efikasnijeg posredovanja u zapošljavanju, subvencije za zapošljavanje, mere podsticanja preduzetništva i uključivanje u programe dodatnog obrazovanja i obuka. Dobar deo ovih mera se primenjuje i na starija lica, a pridodaju im se još i mere intenzivnije uključenosti u programe zapošljavanja i samozapošljavanja, kao i paket usluga za viškove zaposlenih koji će velikom delom biti usmeren ka starijim učesnicima na tržištu rada. Kada je reč o ženama, osmišljene su podsticajne mere za zapošljavanje nezaposlenih žena iz posebno osetljivih kategorija, podrška razvoju ženskog preduzetništva i promocija fleksibilnih oblika zapošljavanja uz podsticaje poslodavcima koji podržavaju takve oblike rada.

Tabela 5 pokazuje koliko smo daleko od sopstvenih ciljeva zadatih za 2020. godinu, kao i od ciljeva postavljenih strategijom 'Evropa 2020'. Veliki izazov za definisanje, ali još više i za sprovođenje politika zapošljavanja, predstavljaju ciljevi koji bi trebalo da smanje razlike između tržišta rada Unije i Srbije. Jaz na relaciji EU-28 – Srbija u visini stope zaposlenosti (20-64) trenutno je toliki (17,2%) da pre doprinosi divergenciji nego smanjenju razlike na kraju perioda. Tek nešto je povoljnija situacija ukoliko posmatramo razliku između stopa nezaposlenosti ukupnog stanovništva radnog uzrasta koja iznosi 12%. Međutim, obeshrabrujući je jaz u stopama nezaposlenosti mladih starosti od 15 do 24 godine koji čak iznosi 25,9%, mada je razlika u učešću mladih (15-24) koji nisu zaposleni i nisu uključeni u obrazovanje i sistem obuka (NEET) mnogo manja.

⁶ Isto tako, u kategoriju starijih lica ulaze lica starosti od 50 do 64 godine. Oba starosna koncepta za definisanje aktivne politike zapošljavanja, podrazumevaju širi starosni interval nego u dokumentima za sprovođenje politike zapošljavanja u EU.

Potencijalni izvor porasta strukturne nezaposlenosti u narednom periodu upravo predstavlja visoka nezaposlenost mladih i visoko učešće lica koja rano napuštaju školovanje, kao i rastuća dugoročna nezaposlenost ukupnog aktivnog stanovništva. Isto tako, relativno nisko učešće lica (30-34) sa visokim obrazovanjem nije povoljan pokazatelj sa stajališta izazova koje sa sobom nosi globalni ekonomski razvoj.

Tabela 5. Ključni pokazatelji tržišta rada

Pokazatelj	EU-28		Srbija	
	2013	2020	2013	2020
Stopa zaposlenosti (20-64), %	68,4	75,0	51,2	66,3
Stopa zaposlenosti muškaraca (20-64), %	74,2		59,5	
Stopa zaposlenosti žena (20-64), %	62,6		43,1	
Jaz zaposlenosti, %	11,6		16,4	
Lica koja rano napuštaju školovanje i sistem obuka (18-24), %	11,9	10,0	25,3	15,0
Lica sa završenim visokim obrazovanjem (30-34) ¹ , %	36,9	40,0	18,0	38,0
Stopa nezaposlenosti ukupno, %	11,0		23,0	
Stopa dugoročne nezaposlenosti, % od aktivnog stanovništva	5,2		17,4	
Stopa nezaposlenosti mladih (15-24), %	23,5		49,4	
NEET stopa mladih (15-24), % od ukupnog stanovništva	13,0		19,5	

Izvor: Eurostat (2015) i Council of the European Union (2014) za EU; RZS (2014) i Vlada Republike Srbije (2014; 2014b) za Srbiju.

¹ Podatak za Srbiju se odnosi na 2014. godinu.

DISKUSIJA I PREDLOZI REŠENJA

Hvatanje u koštac sa strukturnom nezaposlenošću je posebno važno zato što se povećava sa rastom dugoročne nezaposlenosti, uzrok je deprecijaciji znanja i veština, gubitku samopouzdanja i osiromašenju, te vodi ka trajnoj isključenosti sa tržišta rada i produbljuje socijalnu krizu. Budući da su sve tri ciljne grupe, čiji smo status na tržištu rada analizirali, pod rizikom da zapadnu u dugoročnu nezaposlenost, potrebno je kreirati takve mere koje će im obezbediti veću prohodnost na tržištu rada. Stoga, predlaže se intenzivniji obuhvat ovih lica merama aktivne politike zapošljavanja.

Iako se strukturna nezaposlenost u EU-28 ubrzano smanjivala sve do sredine 2011. godine, ponovo je prisutan rastući trend (European Commission, 2014). Za prevazilaženje ovog problema predlažu se mere fokusiranog ulaganja u znanja i veštine aktivnih učesnika na tržištu rada, kao i efikasnijeg odgovora na potrebe poslodavaca. Međutim, činjenica je takođe da članicama EU stoje na raspolaganju značajna sredstva koja se mere prosečnim učešćem od 0,5% u BDP (bez usluga koje javne službe zapošljavanja pružaju na tržištu rada) i široka lepeza mera aktivne politike tržišta rada (ICF GHK, 2014), kao i da implementaciju tih mera prati procena njihove efektivnosti, ali takođe i to da se cela ekonomija EU već dugo bori sa velikom recesijom (European Commission, 2012). Nasuprot tome, izdvajanja za mere aktivne politike zapošljavanja u Srbiji iznose manje od 0,2% BDP-a (Vlada Republike Srbije, 2014a), a smanjenje izdvajanja za ove namene je rezultat redistribucije budžetskih sredstava (Nacionalna služba za zapošljavanje, 2012).

U uslovima kada privatni sektor ne kreira dovoljno poslova a zaposlenost u javnom sektoru je ograničena, jedno od izglednih rešenja za visoku nezaposlenost je novo zapošljavanje kroz promociju privatnog preduzetništva. U srpskoj ekonomiji, postoje brojne prepreke koje deluju destimulativno na kreiranje novih poslova (Ognjenović & Branković, 2012). Međutim, poreske inicijative koje se predlažu za oporezivanje dohotka od rada, kao i skorašnje izmene *Zakona o radu* u smislu smanjenja troškova i lakšeg zapošljavanja, ali i jednostavnijeg raskidanja ugovora o radu (Službeni glasnik RS, 2014), mogu da budu te koje će u narednom periodu biti izglednije za smanjenje ukupne, pa time i strukturne nezaposlenosti.

Na osnovu rezultata empirijskih studijama (Kluve, 2010), dalo bi se zaključiti da mere aktivne politike zapošljavanja, daju veće efekte ako postoje i zadovoljavajuće stope kreiranja novih poslova u ekonomiji, a ukoliko ne, one nemaju ili imaju samo kratkoročne efekte. Čak ni EU ne predlaže značajnije korekcije svojih politika zapošljavanja, da bi im se ostavilo dovoljno vremena da pokažu svoje efekte, kao i da bi se do kraja fokusiralo na njihovu implementaciju (Council of the European Union, 2012). Srbija tek uspostavlja sistem praćenja i evaluacije efektivnosti mera aktivne politike zapošljavanja (Vlada Republike Srbije, 2014a), te je potrebno nastaviti pažljivo i kontinuirano praćenje njihovih efekata, jer je bez toga teško prejudicirati opredeljenost za njihovu implementaciju. Postoje tek sporadične studije koje se bave evaluacijom uticaja mera aktivne politike zapošljavanja na učesnike iz odabranih ciljnih grupa, primera radi, mladih i ukazuju na njihove pozitivne efekte (Zubović & Nikolić, 2013).

Ostaju još brojni institucionalni izazovi na tržištu rada na koje se nismo fokusirali u ovom istraživanju, a čiji uticaji mogu imati itekako značajne efekte na kretanje strukturne nezaposlenosti.

ZAKLJUČAK

Ovaj rad je posvećen analizi strukturne nezaposlenosti u Srbiji. Osnovni nedostaci ove analize proizlaze iz činjenice da je kretanje strukturne nezaposlenosti posmatrano u kratkom vremenskom periodu, kao i da su podaci o broju slobodnih poslova preuzeti iz evidencije o prijavljenim potrebama poslodavaca koja se susreće sa izvesnim metodološkim izazovima. Međutim, i pored ovih ograničenja, uočava se trend smanjenja strukturne nezaposlenosti. Činjenica je takođe da taj trend nije rezultat bolje usklađenosti između ponude i tražnje na tržištu rada, već bržeg pada broja slobodnih poslova od rasta nezaposlenosti. Stoga, tek kada se usklade dinamika porasta broja slobodnih poslova i aktivnosti stanovništva radnog uzrasta, a uz smanjenje ukupne nezaposlenosti, može da se očekuje i nepokolebljivi pad strukturne nezaposlenosti. Nadalje, u radu smo izučavali i položaj tri ranjive grupe učesnika na tržištu rada, mladih, žena i starijih radnika, na čije aktivnije učešće se usmeravaju značajni ukupni naponi (Vlada Republike Srbije, 2014a), da bismo utvrdili da li i u kojoj meri njihov status može da utiče na strukturnu nezaposlenost. Zapažene su sledeće tendencije: raste dugoročna nezaposlenost, produbljuju se rodne razlike u zaposlenosti, raste nezaposlenost mladih, kao i aktivnost starijeg stanovništva, ali još bez značajnijih efekata na porast zaposlenosti i smanjenje nezaposlenosti. Takođe, produbljuje se i jaz između Srbije i EU-28 u ključnim indikatorima za praćenje uspeha politika zapošljavanja (Vlada Republike Srbije, 2014); (Vlada Republike Srbije, 2014b); (Council of the European Union, 2014). Ovakve tendencije nisu ohrabrujuće, jer bi u predstojećem periodu mogle da utiču na porast strukturne nezaposlenosti. Pravovremene mere aktivne politike zapošljavanja, u sadejstvu sa činionicima koji utiču na bržu dinamiku kreiranja novih poslova, mogle bi konačno da utiču na smirivanje strukturnih pritisaka na tržištu rada.

LITERATURA

1. Andersen, M. T. & M. Svarer (2012), „Active labour market policies in a recession“, *IZA Journal of Labour Policy*, 1:7, doi:10.1186/2193-9004-1-7

2. Arandarenko, M., Krstić, G., Golicin, P. & V. Vujić (2013), *Procena uticaja politika u oblasti zapošljavanja*, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva [i dr.], Beograd.
3. Blanchard, O. J. & P. Diamond (1989), „The Beveridge curve“, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1: 1-60.
4. Cockx, B. & M. Picchio (2012), „Are short-lived jobs stepping stones to long-lasting jobs“, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 74(5): 646-675, doi: 10.1111/j.1468-0084.2011.00668.x
5. Council of the European Union, (2014), *Europe 2020: Employment Performance Monitor*. Pristupljeno 03.03.2015 <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010763%202014%20REV%201>
6. Council of the European Union, (2012), „Council Decision of 26 April 2012 (238/EU): on guidelines for the employment policies of the Member State“ *Official Journal of the European Union*, L 119/47.
7. Eichhorst, W. & F. Neder (2014), „Youth unemployment in Mediterranean countries“, IZA Policy Paper No. 80, IZA, Bonn.
8. European Commission, (2015), *Employment and Social Developments in Europe 2014*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
9. European Commission, (2014), „Joint employment report from the Commission and the Council“, COM(2014) 906 final: Brussels, 28.11.2014. Pristupljeno 18.02.2015 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/jer2015_en.pdf
10. European Commission, (2012), „Towards a job-rich recovery“, COM(2012) 173 final: Strasbourg, 18.4.2012. Pristupljeno 18.02.2015 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0173:FIN:EN:PDF>
11. Eurostat, (2015), *Statistics Database*. Pristupljeno 18.02.2015 <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/main-tables>
12. ICF GHK, (2014), *European Employment Policy Observatory Catalogue of Measures*, London. Pristupljeno 25.02.2015 <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?advSearchKey=unemployment&mode=advancedSubmit&langId=en&policyArea=&type=0&country=0&year=2014>
13. Kahn, M. L. (2012), „Temporary jobs and job search effort in Europe“, *Labour Economics*, 19(1): 113-128, doi:10.1016/j.labeco.2011.09.001
14. Kluge, J. (2010), „The effectiveness of European active labor market programs“, *Labour Economics*, 17(6): 904-918, doi:10.1016/j.labeco.2010.02.004
15. Münich, D. & J. Svejnar (2007), „Unemployment in East and West Europe“, *Labour Economics*, 14(4): 681-694, doi:10.1016/j.labeco.2007.04.001

16. Nacionalna služba za zapošljavanje, (2014), *Mesečni statistički bilten* (različiti brojevi) , NSZ, Beograd.
17. Nacionalna služba za zapošljavanje, (2012), *Izveštaj o radu*, NSZ, Beograd.
18. Nickell, S. (2006), „A picture of European unemployment: success and failure“. U: M. Werding (ur.) *Structural Unemployment in Western Europe: Reasons and Remedies* (str. 9-52), Cambridge MIT Press, London.
19. Ognjenović, K. & A. Branković (2013), „Employment change and business prospects in Serbia“, *Industrija*, 41(3): 67-84, doi:10.5937/Industrija41-4291
20. Ognjenović, K. & A. Branković (2012), „Job creation and employment in a time of crisis“. U: J. S. Andrade *et al.* (ur.), *Managing Structural Changes: Trends and Requirements* (str. 375-396), Faculty of Economics of the University of Coimbra, Coimbra.
21. Republički zavod za statistiku Srbije, (2014), *Anketa o radnoj snazi* (različite godine), RZS, Beograd.
22. Službeni glasnik RS, (2014), *Zakon o radu*, „Službeni glasnik RS“ br. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14.
23. Vlada Republike Srbije, (2014), *Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji*. Pristupljeno 12.03.2015 <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2014/11/Drugi-nacionalni-izvestaj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-smanjenju-siromastva-final.pdf>
24. Vlada Republike Srbije, (2014a), *Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2015. godinu*, „Službeni glasnik RS“ br. 101/14.
25. Vlada Republike Srbije, (2014b), *Nacrt Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Evropskoj uniji*. Pristupljeno 12.03.2015 <http://www.minrzs.gov.rs/cir/aktuelno/item/1341-poziv-za-javne-konsultacije-u-vezi-sa-programom-reformi-politike-zaposljavanja-i-socijalne-politike>
26. Vlada Republike Srbije, (2011), *Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020. godine*, „Službeni glasnik RS“ br. 37/11.
27. Zubović, J. & I. Nikolić (2013), „Determining the effectiveness of ALMP on youth in Serbia“, *Industrija*, 41(3): 55-66, doi: 10.5937/industrija41-4762

SUMMARY

STATE AND DIRECTIONS FOR RESOLVING STRUCTURAL UNEMPLOYMENT ISSUE IN SERBIA

The Serbian labour market is characterized by a declining trend of structural unemployment. However, this is not the result of truly filled job vacancies, i.e. of better adjustment between labour supply and demand, but it has happened because of a faster decline in the number of job vacancies compared with the rise in unemployment. Therefore, only when the dynamics of the increasing number of job vacancies and labour force are adjusted, together with the fall in total unemployment, one may expect an unhesitating decline of structural unemployment. The focus of this paper was also directed towards the three target groups, the youth, women, and older workers. The main tendencies that were perceived over the analysed period are the following: an increasing trend of long-term unemployment, deepening the gender gaps, an increasing trend of youth unemployment, as well as an increase in older workers' activity, but without a significant influence on the rise in employment. These tendencies are not encouraging, because during the upcoming period they may eventually turn into a rise in structural unemployment. Duly realized active labour market policies, in conjunction with the other factors that affect the faster dynamics of job creation, may prevent future structural tensions in the labour market.

Key words: European Union, labour market, Serbia, structural unemployment