



Република србија
ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
Министарство рада, запошљавања
и социјалне политике

НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗАПОШЉАВАЊА
за период 2005 – 2010. година

Београд, април 2005. године

Национална стратегија запошљавања 2005-2010

1. Увод _____	3
2. Општи услови за постизање одрживог привредног раста и повећања запослености _____	6
2.1. Макроекономски услови за привредни развој у Србији _____	8
2.2. Особине домаћег тржишта и пословног окружења _____	10
2.3. Законодавни оквир и тржишне институције _____	12
2.4. Структурна и стабилизациона решења као предуслови европске интеграције _____	13
2.5. Потребе за реформама и последице на тржишту рада _____	16
2.6. Преглед стања на тржишту рада _____	17
3. Ка одрживом повећању запослености _____	23
3.1. Привлачење страних директних инвестиција у функцији повећања запослености _____	24
3.2. Подршка предузетништву и унапређење услова за отпочињање пословања _____	26
3.3. Унапређење финансијских подстицаја да би се рад више исплатио _____	30
3.4. Подршка у тражењу посла, превенција дугорочне незапослености и повећање активитета радне снаге _____	32
3.5. Промовисање адаптивбилности радника и предузећа за промене _____	41
3.6. Подршка професионалној и просторној мобилности _____	42
3.7. Раст понуде рада и подршка активном старењу _____	43
4. Ка повећаном квалитету и продуктивности рада _____	44
4.1. Обезбеђивање више и квалитетнијег улагања у људски капитал _____	45
4.2. Интегрисање неформалног сектора и смањење обима неформалног рада _____	48
4.3. Заштита здравља и безбедност на раду _____	49
5. Ка чвршћој социјалној кохезији на тржишту рада _____	50
5.1. Социјални договор _____	51
5.2. Смањивање разлика између регионалних тржишта рада _____	52
5.3. Подршка равноправности полова у погледу запошљавања и зарада _____	57
5.4. Борба против дискриминације посебно погођених група _____	58
6. Власништво и управљање Стратегијом _____	61
7. Индикатори успеха и праћење примене Стратегије _____	63

Национална стратегија запошљавања 2005 - 2010

1. Увод

Прва национална стратегија запошљавања Републике Србије доноси се за период од 2005. до краја прве деценије XXI века. Овај период је критичан за трансформацију тржишта рада. На његовом почетку, запосленост у друштвеном и јавном сектору још увек чине знатно више од половине формалне запослености. На крају периода, приватни сектор ће несумњиво запошљавати највише радника. Многи припадници радне снаге, можда и већина њих, у међувремену ће променити посао или статус на тржишту рада. Немали број њих ће први пут проћи кроз стресно искуство незапослености. Ове далекосежне промене ће се одвијати у подједнако динамичном привредном окружењу, које ће обележавати не само довршетак процеса приватизације, већ и значајна секторска и регионална реалокација привредних ресурса.

Неопходно је да будемо спремни да одговорно и организовано одговоримо изазовима пред којима се налази тржиште рада у Србији. Ова стратегија подразумева одговорност, пуно учешће и координацију свих кључних актера у борби против незапослености – Народне скупштине и Владе, Министарства рада, запошљавања и социјалне политике, Националне службе за запошљавање, покрајинских и локалних власти, социјалних партнера на свим нивоима, стручних и невладиних организација. Само кроз њихово заједничко деловање бићемо у стању да сведемо економске и социјалне трошкове транзиције на тржишту рада на подношљив ниво.

Ова стратегија представља значајан допринос досадашњим званичним документима који се односе на друштвено-економски развој у Србији. Њоме се дефинишу правац и опсег активности које треба предузети да би се успешно решавали проблеми и развијало ефикасно тржиште рада у складу са осталим развојним циљевима земље.

Основни општи принципи и циљеви усвојени као полазна основа за овај документ потичу из Европске стратегије запошљавања, имајући у виду стратешко опредељење наше земље за прикључење Европској унији. Ова Стратегија има јасну идеју о конвергенцији ка Европској стратегији, уз нужно другачије акценте с обзиром на различите проблеме на тржишту рада и релативно рану фазу процеса придруживања Европској унији. Заједно са Европском стратегијом запошљавања, она треба да служи као оквир за доношење националних акционих планова запошљавања до 2010. године, када ће Европска стратегија постати једини оквир.

Ова стратегија прихвата три свеобухватна циља Лисабонске стратегије из 2000. године, који подразумевају:

1. пуну запосленост,
2. квалитет и продуктивност рада, и
3. друштвену кохезију и укључивање на тржиште рада.

Спровођење ових циљева, међутим, мора да пође од реалности нашег тржишта рада. Очигледно, било би нереално инсистирати на постизању пуне запослености и лидерске позиције у свету у погледу квалитета и продуктивности рада до 2010. године, што је циљ Европске уније. Али, припремати се за време када ће Србија постати део 'најконкурентније и најдинамичније на знању засноване привреде, способне за одрживи економски раст са квалитетнијим и бројнијим радним местима, и уз јачу друштвену кохезију', подразумева напор ка непрекидном смањивању постојећег јаза између европског и српског тржишта рада.

У складу са претходним, као саставни део Националне стратегије запошљавања прихвата се десет приоритета за акцију дефинисаних смерницама Европске комисије из априла 2003. године:

- помоћ у тражењу посла и превенција дугорочне незапослености,
- подршка предузетништву и унапређењу климе за отпочињање пословања,
- промовисање адаптивности радника и предузећа за промене,
- обезбеђивање више и квалитетнијег улагања у људски капитал,
- раст понуде рада и подршка активном старењу,
- подршка равноправности полова у погледу запошљавања и зарада,
- борба против дискриминације посебно погођених група,
- унапређење финансијских подстицаја да би се рад више исплатио,
- значајно смањење неформалног рада,
- подршка професионалној и географској мобилности.

Имајући у виду посебне проблеме и потребе српског тржишта рада, ближе описане у наставку, ова стратегија им придружује још два приоритета:

- подршка страним директним инвестицијама и инвестиционом активирању домаће штедне усмереним ка одржавању и креирању запослености, и
- смањивање разлика између регионалних тржишта рада.

Други важан извор ове стратегије представљају до сада усвојени званични стратешки документи Републике Србије, као и постојећи законски и институционални оквир од значаја за тржиште рада. Национална стратегија запошљавања је комплементарна са *Стратегијом за смањење сиромаштва* и *Стратегијом подршке малим и средњим предузећима*, као и са другим стратешким документима везаним за секторски и регионални

развој и транзицију ка развијеној тржишној привреди. Такође, ова стратегија полази од постојеће законске регулативе на тржишту рада, у првом реду од *Закона о раду* и *Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености*.

Међутим, Национална стратегија запошљавања није замишљена само као проста синтеза европских (и других) искустава и елемената постојећих домаћих стратешких докумената везаних за подстицање запошљавања. Њена кључна сврха је у томе да укаже на специфичне правце решавања проблема незапослености у вероватно најосетљивијој фази процеса транзиције код нас, као и да понуди решења примерена тој фази и тренутно расположивим људским и финансијским ресурсима која ће бити детаљније спецификована у акционим плановима запошљавања. То је трећи извор ове стратегије, са следећим најбитнијим карактеристикама.

Прво, ова стратегија снажно наглашава потребу да се тржиште рада у Србији, сагледава у *регионалној перспективи*, и да се, сходно томе, дефинишу циљеви и препоруче мере за подстицање запошљавања не само на националном, већ и на регионалном нивоу, односно нивоу округа. Стога су основне јединице посматрања у овој стратегији три регије (Београд, Војводина и Централна Србија), односно 25 округа, који одговарају административној подели Србије и подели у оквиру Националне службе за запошљавање.

Регионални приступ је неопходан у контексту веома ограничене мобилности радне снаге коју није могуће значајно унапредити у средњорочном оквиру ове стратегије. Стога је усвојен принцип да радна места треба приближити радницима, уместо обрнуто. Регионални приступ такође омогућава да се диференцирано сагледају кретање основних привредних показатеља и индикатора тржишта рада, специфичности промена у гранској структури привреде, као и брзина реструктурирања привреде мерена брзином приватизације, обимом страних директних инвестиција и растом малих и средњих предузећа. Користећи специјално развијени скуп индикатора, ова стратегија омогућава да се дефинишу регионална тржишта рада високог, средњег и нижег ризика. Тиме се пружа добра основа да се током разраде Стратегије кроз националне и регионалне планове акције осим општих предлажу и диференциране мере подстицања запошљавања за сваку од ових група засебно.

Друго, ова стратегија инсистира на *неопходности повећања страних директних инвестиција и значајног инвестиционог активирања домаће штедње* као кључних претпоставки за привредни раст и постизање веће запослености. У регионалном контексту, стране директне инвестиције – како у домену приватизације, тако и потпуно нових улагања - неопходне су ради успостављања оптималне привредне структуре и постизања и очувања конкурентности великих произвођача, а и као битан предуслов успешног

пословања и дугорочног преживљавања малих и средњих предузећа, кроз одржавање флексибилних репродукционих ланаца. Стога су, комплементарно овој стратегији, потребне активне мере у домену других развојних политика и побољшања привредног амбијента која стимулишу отварање привреде и повећање инвестиција ради постизања привредног развоја заснованог на убрзаном стварању нових радних места.

У овом погледу, потпуно се прихвата *интегративни приступ* заступљен у отвореном методу координације Европске стратегије, што значи да се стратешке препоруке за запошљавање не ограничавају на активне политике тржишта рада, већ се проширују на социјалну, образовну, пореску, корпоративну, регионалну и друге релевантне политике. Структурне реформе не могу се обавити кроз изоловане и распршене акције или мере, већ захтевају конзистентну и координирану акцију. Ово значи да ова стратегија није 'својина' Министарства рада, запошљавања и социјалне политике, већ читаве Владе и широког круга других јавних служби и социјалних партнера.

Треће, ова стратегија полази од *неопходности остваривања социјалног договора*, путем организовања перманентног социјалног дијалога на свим нивоима између представника главних актера индустријских односа – запослених, послодаваца и заступника јавног интереса. Више од тога, ова стратегија инсистира на неопходности стварања ефикасних националних, регионалних и локалних *коалиција за запошљавање и конкурентност*, по узору на савремене европске националне и регионалне пактове о запошљавању и конкурентности.

У погледу праћења и вредновања, преузима се европски приступ *управљања преко мерљивих циљева*. Ово значи да ће при праћењу и евалуацији извршавања стратегије користити систем квантитативних и квалитативних индикатора, који треба да буде довољно једноставан да омогући пуни увид јавности у ефикасност извршавања стратегије. Подједнако важно, Стратегија треба да послужи као предлог за даљу операционализацију циљева кроз двогодишње националне акционе планове запошљавања, али и за стварање одговарајућих стратегија и планова запошљавања на регионалном, односно локалном нивоу.

2. Општи услови за постизање одрживог привредног раста и повећања запослености

Висока незапосленост је један од највећих економских и социјалних проблема у Србији. Она је настала као резултат пада производње и све већих структурних диспропорција у привреди, а такође и због решавања

социјалних проблема путем прекомерног запошљавања радника у претходном систему. С обзиром на недовршени процес власничке трансформације, може се очекивати да ће се темпо отпуштања радника повећати у наредним годинама, тако да се незапосленост у земљи у наредном периоду може смањивати само уз повећано запошљавање на основу значајног повећања инвестиција приватног сектора.

Проблем незапослености је заострен хроничним недостатком капитала за покретање нових производних програма и потребно реструктурирање. Само уз велика нова улагања могуће је постићи конкурентну производњу и одрживи привредни раст заснован на отварању нових радних места и већем коришћењу домаћих ресурса. Услед великог сиромаштва у земљи, недостатка штедње и домаћих нешпекулативних извора капитала, основни извор за финансирање тог развоја је прилив нових страних инвестиција. Зато стратегија за повећање запослености и решавање проблема незапослености мора да буде део опште стратегије развоја, заснована на интегралном приступу спровођења привредних реформи, побољшању пословне климе и привлачењу страних инвестиција. При томе се активности на побољшању продуктивности и квалитета рада морају планирати према очекиваним променама у привредној структури, сагласно већем укључивању земље у европске и регионалне економске интеграције, а уз оптимално коришћење домаћих ресурса у циљу максимирања компаративних предности земље.

Постојећим привредним проблемима (структурна неусклађеност, неконкурентна производња, дотрајалост производних средстава, недорађени привредни систем и неефикасност на свим нивоима одлучивања), придружују се и проблем нарастања сиромаштва, услед пораста броја избеглица, учешћа старих, болесних и издржаваних лица, а пада броја запослених. Стога је решавање социјалних проблема уско везано са решавањем проблема незапослености.

Имајући у виду територијалне неједнакости у степену структурног прилагођавања, неједнакости у привредним потенцијалима развоја, стратегија остварења привредног раста који се заснива на отварању нових радних места и отклањању незапослености мора да буде део стратегије регионалног развоја. Такође, будући да је за опште постизање веће мобилности рада и знатно бољег функционисања тржишта рада на макро нивоу потребан прилично велики ниво улагања и довољно дуг временски период за испуњење одређених услова, на кратак рок је решавање проблема незапослености и повећаног запошљавања потребно интензивно остваривати на локалном, односно регионалном нивоу, и то у координацији различитих јавних служби и агенција и кроз остварење социјалног партнерства. У том смислу потребно је постићи организовану сарадњу органа локалне самоуправе и регионалних центара Националне службе за запошљавање, Привредне коморе, Агенције за мала и средња предузећа,

Уније послодаваца, удружења привредника, синдиката, невладиних организација итд.

Интегрални приступ стратегије запошљавања подразумева комплементарност са општом и регионалном стратегијом развоја Републике Србије, а такође и са стратегијама за смањење сиромаштва, за подршку малим и средњим предузећима, стратегијом повећања конкурентности, привлачења страних директних инвестиција итд. Према томе, успех стратегије запошљавања и отклањања незапослености директно зависи од успешности у кохерентном дефинисању и свих осталих комплементарних стратегија, као и од степена организованости и сарадње креатора разних развојних стратегија и носилаца развојних политика.

2.1. Макроекономски услови за привредни развој у Србији

Прелазак ка отвореној тржишној привреди неопходан је услед слома ранијег привредног система, који се показао неефикасним и довео до дубоких структурних диспропорција. Друштвена својина заштићена баријерама слободне конкуренције, скупа и неефикасна држава на свим нивоима, решавање социјалних проблема прекомерним запошљавањем, нагомилавање дугова итд., довели су до хроничне кризе, која је прерасла у акутну са распадом Југославије, ратом и санкцијама. У току деведесетих година привреда је опстајала на емисионом финансирању (које је произвело највећу хиперинфлацију у историји), извозу производа најнижег нивоа прерада (жито и обојени метали), продаји Телекома, ненаменском трошењу штедње и огромном осиромашењу становништва. Друштвени производ је пао на 40% свог нивоа са почетка деведесетих, док је број запослених пао за око 20%, тако да је уз раст незапослености сектор привреде у друштвеном и државном власништву још увек оптерећен вишком запослених радника.

После промене власти у октобру 2000. године почела је динамична промена привредног система, транзицијом у тржишну привреду кроз реформисање целокупног затеченог неефикасног система привреде и државне управе. Међутим, структурне промене и стабилизација још увек нису отклониле велике ризике улагања нити препреке брзом развоју.

Основне предузете економске реформе, посебно њихов први талас, биле су засноване на општој тенденцији ка либерализацији и дерегулацији тржишта. Монетарни систем је, кроз аутономно деловање централне банке, домаћу валуту учинио интерно конвертибилном, елеминишући покривање квазифискалних дефицита. Либерализоване су цене, осим у енергетици и комуналним услугама, где се постепеним прилагођавањем цена настоји

покрити економска исплативост услуга. Направљен је одлучан корак ка пуној либерализацији спољне трговине, укидањем система квота и дозвола, а просечна царинска стопа је у току од две године преполовљена. Фискални систем је постао ефикасан и транспарентан, укинута су парафискална захватања, приходи буџета су повећани, а дефицит стављен под контролу. Донесени су нови фискални закони којима се снижавају пореске стопе у домену привредних активности (смањен је удео буџетских прихода по основу рада, а повећан удео по основу својине и акциза), а укида се вишеструко опорезивање. Донет је Закон о порезу на додату вредност, који се примењује од 1. јануара 2005. године. Овим мерама отклоњени су неки важни дестимулативни утицаји пореског система на ново запошљавање и постављени стабилни темељи модерног система јавних финансија.

Доношење новог Закона о приватизацији 2001. године, прихватањем модела тендерске и аукцијске продаје, омогућило је почетак значајног реструктурисања реалног сектора и прилив иностраног капитала. Процес реструктурирања јавних предузећа је започет, али се не одвија пожељном и очекиваном брзином. У довршетку процеса приватизације могуће је очекивати даљи пораст незапослености, али и раст прилива капитала и нове технологије из иностранства, те раст ефикасности производње, конкурентности и извоза.

Осим структурних промена, у оквиру макроекономске стабилизације годишња инфлација је задржана на једноцифреном нивоу, а девизни курс стабилизован у режиму контролисаног флукуирања и конвертибилности у текућим трансакцијама. Девизне резерве приближно покривају шестомесечни пројектовани увоз робе и услуга. Међутим, то је коинцидирало са великим нарастањем спољнотрговинског дефицита и дефицита текућих трансакција у платном билансу, као и са приливом извесног нивоа донација и даљим задуживањем земље, махом кредитима узетим под концесионим условима.

Веома висок привредни раст у току 2004. године (уместо планираних 4-5% остварени раст БДП је виши од 7%) постигнут је по цену растућих неравнотежа, што указује на нужност ограничавања домаће тражње и јачања спољне конкурентности земље. То подразумева оштрије спровођење монетарне и ценовне стабилности и рестрикцију потрошње, посебно кроз контролу раста зарада у јавном сектору.

Прилив средстава из иностранства (приходи од приватизације, *гринфилд* инвестиције, донације, кредити, дознаке) омогућио је у претходним годинама стабилизацију цена и поред тога што је потрошња расла по приближно двоструко већој стопи од бруто домаћег производа (БДП). Повећана потрошња узроковала је раст личних примања и пад сиромаштва, при углавном стабилном нивоу доходних неједнакости. Међутим, даља одрживост постигнутих резултата у стабилизацији курса и цена и растућег

тренда потрошње зависиће од повећања производње и извоза, који могу имати ослонац пре свега у страним инвестицијама.

Просечна зарада у Србији од септембра 2000. до септембра 2003. је порасла за више од 300%, док су трошкови живота порасли за 140%. Зараде су тако реално порасле за 70%, што је знатно више од раста продуктивности. Раст просечне зараде у одговарајућем девизном изразу на почетку и на крају тог периода (раст са 80 марака на 190 евра) који је већи и од реалног и од номиналног (износи око 375%) одражава између осталог и реалну апресијацију домаће валуте у посматраном периоду.

Запосленост после 2000. године још увек није показала значајан пад, који уобичајено прати транзиционе процесе. Постоји више разлога за то, који укључују и постепена прилагођавања на тржишту рада током деведесетих, али кључни разлог је у недовршеној приватизацији друштвеног и недовољно одмаклој реформи јавног сектора. Према Анкети о радној снази¹, укупна радна снага у Србији у 2002. години износила је око 3,5 милиона, а стопа незапослености око 13% (док је стопа регистроване незапослености више него двоструко већа). Број запослених је смањен за 4%, али је у приватном сектору порастао за 15%. Међутим, приватни сектор је у том периоду повећао своје учешће у запослености са 19,5% на само 23,4%.

2.2. Особине домаћег тржишта и пословног окружења

Ликвидацијом четири највеће државне банке и уласком страних банака на домаће тржиште отпочео је процес враћања поверења у банкарски сектор, а отплатом старе девизне штедње враћање кредибилитета државе као гаранта штедних улога. Почела је да расте штедња, али само у девизама, док је динарска штедња готово занемарљива. Укидање ЗОП-а и преношење платног промета у банке није довело до застоја у промету. Међутим, приватизација банака у државној својини касни, а неефикасност правосудног система одлаже стечајне поступке банака којима НБС одузима дозволе за рад. Инститиције финансијског тржишта још су недовољно развијене и тестиране у пракси. Инвестициони ризици су високи, па влада несташица кредита, а камате на кредите су превисоке.

У реалном сектору, предузећа у друштвеној својини показују све веће губитке према подацима завршних рачуна. Додата вредност им се реално смањује, а вредност предузећа опада. Продуктивност је у приватном сектору у 2002. години већа за скоро трећину (32%), али је учешће приватне

¹ Подаци из Анкете о радној снази дати су у Статистичким годишњацима SCG. Извор: Статистички годишњак Југославије 2001 и SCG 2003. године.

својине у индустрији још увек испод 20%. Раст запослености у сектору приватне својине још увек не може да надокнади пад запослености у индустријским предузећима друштвене и мешовите својине. Будући да статистика не прати довољним обухватом индустријска предузећа у приватној својини, која показују знатно динамичнији раст, може се закључити да су статистички подаци о привредној активности, који се апроксимирају индексима физичког обима индустријске производње, углавном потцењени. Упркос смањењу броја запослених у сектору друштвене и мешовите својине, нарасли трошкови рада у индустрији узрокују по правилу негативне пословне резултате. Изузетак су гране са одмаклом приватизацијом, као прерађивачка хемија и прехранбена индустрија.

Према студији о конкурентности привреде Србије², по индексу технологије међу земљама у транзицији, наша земља се налази на последњем месту, а текући раст њеног БДП је већи него што би произашло из технолошке опремљености наше привреде. То значи да досадашњи раст није одржив без значајног повећања инвестиција. Недостатак инвестиција у нове производне програме представља и ограничавајући фактор раста извоза, услед одсуства квалитативних фактора конкурентности (дизајн, европске ознаке квалитета, стандарди, итд.). Изостало улагање у савремену опрему и технологију довело је до застареле производне структуре и израубованих капацитета. Тиме је конкурентност привреде Србије знатно смањена, чиме се могу објаснити лоши резултати извоза, односно платнобилансног дефицита. У извозној структури доминирају радно и ресурсно интензивни производи, са изразито ниском специјализацијом извоза.

Узроке за изостанак уласка већих нових инвестиција на наше тржиште треба несумњиво тражити у ризицима улагања, који имају више аспеката, али им је основ у политичким факторима. Крајем 2004. године у Србији је политичка ситуација још увек недовољно стабилна, статус Косова је привремен, док је нови Устав у раној фази припреме, а политички консензус о стратешким питањима политичког, економског и социјалног развоја нације, укључујући и социјални пакт, није још постигнут.

Судбина многих великих производних целина још није одређена. Започето реструктурирање великих система наилази на отпоре, па се страни стратешки партнери тешко одлучују за прихватање делова предузећа која стварају губитке или су оптерећени високим дуговањима. Низак удео учешћа опреме у нашем увозу још један је знак ниске инвестиционе активности. За постизање одрживог привредног раста и извоза који би омогућио способност земље да одржи екстерну ликвидност и сервисира спољне дугове, потребно је знатно веће учешће инвестиција у друштвеном

² Videti Jefferson Institute: *Konkurentnost privrede Srbije*, EastWest Institute, Beograd, 2003

производу³. Подаци о инвестицијама у индустријску опрему током деведесетих у Србији показују да су оне чиниле испод 15% износа амортизације, а последњих година те деценије чак испод 10%. Да би се оствариле пожељне инвестиције, неопходно је потребно убрзавање институционалних реформи и побољшање пословног окружења.

Услови за оснивање нових предузећа у Србији су последњих година значајно побољшани. Порез на профит је смањен на 10% и представља најнижи у региону. Према подацима из годишњег извештаја Међународне финансијске корпорације (IFC) Светске банке⁴ о регулативи, процедурама и трошковима везаним за пословање предузећа од оснивања и кредитирања па до стечајног поступка, међу земљама бивше Југославије поступак оснивања предузећа је најкраћи у СЦГ и износи само 44 дана, уз најнижи трошак. Међутим, према индексу сложености поступка трајања и трошкова код решавања спорова везаних за испуњавање уговора, СЦГ показује слабе резултате. Да би се решио један спор, у СЦГ потребно је у просеку 1028 дана и преко 40 процедура. Стечајни поступак убедљиво најдуже траје у СЦГ (просечно 7,3 године). Према дужини трајања поступка код решавања спорова везаних за испуњавање уговора, СЦГ се налази на претпоследњем месту. То указује на неефикасност судства и потребу јачања административне подршке везане за тржишно пословање.

Према томе, уз убрзано доношење преосталих реформских закона, којима ће се успешно гарантовати право својине и обезбедити поштовање уговора, у Србији је нужно што пре организовати квалитетне тржишне институције, да би донети закони могли да се успешно имплементирају.

2.3. Законодавни оквир и тржишне институције

И поред значајних промена у пословном законодавству, садашњи законодавни оквир у Републици Србији још увек није сасвим прилагођен потребама брзог развоја тржишне економије. Мноштво закона, прописа и регулатива заосталих из ранијег система успоравају и компликују започињање бизниса и отежавају брзи привредни развој. У циљу убрзавања системских промена и реформисања целог привредног система потребно је у великој мери поједноставити правила и процедуре којима се омогућава развој приватне иницијативе и пословних активности.

³ Према оцени EBRD уčešće инвестиција у GDP у 2001. било је: у Češkoј Republicи 35%, у Estoniji 28%, у Mađarskoј 27%, у Slovačkoј 32%, у Hrvatskoј 23%, у Sloveniji 27%.

⁴ *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*, WB, Washington DC, 2004. Извештајем је потпуно новим показатељима пословне регулативе обухваћено више од 130 земаља.

Скуп закона којима се директно уређују привредне активности недавно је усвојен или је припремљен за прихватање у Скупштини (закони о привредним друштвима, раду, регистру, стечају, хипотеци, рачуноводству, кредитној активности итд.). Недостатак нових решења из овог домена, или неодговарајућа информисаност и примена донетих прописа, у великој мери отежавају бржи развој привреде и предузетништва. Осим тога, нека предложена решења нису ни оптимални оквир за промоцију брзог развоја приватног сектора.

Од тржишних институција, највећи недостатак се осећа на тржишту капитала. Постојећи финансијски сектор није у стању да се на задовољавајући начин прилагоди транзиционим променама. Недостају специјализоване институције које би обезбедиле финансијску подршку за оснивање нових фирми и развој предузетничке иницијативе. Структура банкарског сектора састоји се од банака и државних агенција (Фонд за развој и Гаранцијски фонд). Иако су банке у Србији почеле у 2002. години да обезбеђују кредите сектору МСП, кредити су још увек углавном скупи и краткорочни, јер ни банке не располажу изворима дугорочних капиталних улагања. Све донедавно, услед недостатка одговарајућих механизма за заштиту кредитора, а такође и немогућности да се положи јемство од стране малих радњи и привредника, могућности за добијање кредита за отварање нових предузећа су веома ниске.

Такође, систем јавних регистара и рачуноводствени систем још увек нису прилагођени потребама развијеног тржишта капитала, па су катастри, регистри о власништву и пословне књиге још увек нетранспартентни и отежавају брзе капиталне трансакције. Осим тога, разлике у законском статусу предузетника и предузећа су посебан проблем, тако да је предузетницима приступ финансијском тржишту сасвим отежан. Потребно је дакле што пре комплетирати институционалну инфраструктуру тржишта капитала и омогућити лакше финансирање сектора приватних предузећа и предузетништва, првенствено кроз законодавна решења која осигуравају инвестиције и право својине, адекватне регистре и ефикаснију судску процедуру.

2.4. Структурна и стабилизациона решења као предуслови европске интеграције

У дефинисању оптималне стратегије развоја привреде Србије, потребно је поћи од најважнијих развојних приоритета: брзи и стабилни привредни раст који омогућује значајно повећање запослености и надокнађивање економског заостајања за земљама у региону, повећање животног стандарда, уједначени регионални развој, испуњење захтева за пријем у

СТО и ЕУ. Из дефинисаних циљева следи и избор активности које опредељују начин мењања садашње економске ситуације, при чему је корисно служити се искуствима земаља које су прошле сличан пут, а нарочито захтевима саме ЕУ.

Једно од важних стратешких опредељења наше земље је придруживање Европској Унији. Не само да је тиме дефинисан оптимални програм напретка у свеобухватном регулисању државе и друштва, већ је то неминован пут развоја наше земље у датом окружењу, да би се избегли изолација и стагнирање. Зато је у дефинисању стратегије привредног опоравка најбоље поћи од приоритета у реструктурисању економског система, доношењу нових закона и организовању тржишних институција по угледу на развијене тржишне системе ЕУ. Саставни део општих услова европске интеграције чини и интегрална стратегија запошљавања и борба против незапослености.

После самита у Солуну 2003. године, развијени су нови инструменти Европске Уније за праћење испуњења захтева у процесу стабилизације и придруживања за земље Западног Балкана, од којих је најзначајнији стратешки документ о Европском партнерству. Циљ Европског партнерства је да се идентификују приоритетне активности, да би се подржали напори у приближавању Европској Унији кроз кохерентан програм мера. Стога и наша земља треба да испуни предвиђене услове, чији програм се дефинише кроз сталне контакте са представницима Европске Комисије.

Главни оквир за приближавање Европској Унији остају принципи Европског савета из Копенхагена 1993. године, као и услови које прописује Процес стабилизације и придруживања. Али и до почетка преговора са ЕУ о склапању Споразума, годишњим извештајима Европске комисије, као и кроз форму Унапређеног сталног дијалога (ЕПД⁵) за Србију и Црну Гору сачињава се листа приоритетних активности у процесу припрема за европске интеграције. При томе се оцењују реална очекивања на основу постојећег стања привреде и друштва и одређују краткорочни приоритети (за које се очекује испуњење у току годину-две дана) и средњорочни приоритети (за које се очекује да буду испуњени у оквиру три-четири године). Програм је потпомогнут финансијским и техничким средствима од стране ЕУ, али под условом прогреса у дефинисаним захтевима, који се тичу демократских, економских и институционалних реформи, имајући у виду приорете истакнуте у Европском партнерству.

Краткорочни приоритети за СЦГ укључују политичке и економске услове. Од политичких то су пре свега: остварење демократије и владавине права, кроз унапређење Устава и поштовање Уставне повеље, војну реформу, комплетирање изборних закона и реформу јавне администрације,

⁵ Enhanced Permanent Dialogue, videti: <http://www.feio.sv.gov.yu/en/EnhancedPermanentDialogueSMN-EU.htm>

модернизовања судства, борбу против корупције, испуњење обавеза Европског савета у области људских права и поштовања права мањина, оснивање Канцеларија омбудсмана, поштовање законодавства о медијима и информисању, развијању невладиних организација, развијању права својине, обезбеђењу кооперације на свим нивоима у погледу формирања законодавне основе и практичне заштите права избеглица и мањина, обезбеђење пуне сарадње са Међународним судом у Хагу, појачати све форме међународне кооперације и испуњавања преузетих обавеза, јачање стабилности и регионалне сарадње, пуно испуњење потписаних уговора о слободној трговини, регионалној саобраћајној мрежи и унапређење обавеза о регионалном енергетском тржишту у Југоисточној Европи.

Економски услови се тичу остварења тржишне привреде и структурних реформи. Пре свега, то је обавеза да се одржи макроекономска стабилност. У оквиру тога, буџетски дефицит се мора смањивати, што захтева фискалну консолидацију. Потребно је учинити напоре да се даље реструктурира државни дуг комерцијалним кредиторима (што је већ реализовано кроз аранжман са Лондонским клубом). То ће захтевати и даље опрезну монетарну политику, потпомогнуту одговарајућом политиком курса. У развоју тржишне привреде треба либерализовати преостале цене и отклонити све административне контроле, посебно прилагодити цене енергије трошковном принципу, постепено замењујући све ценовне субвенције директним трансферима сиромашнијим потрошачима. Реструктурисање привреде потребно је убрзати кроз приватизацију и/или ликвидацију великих друштвених и државних предузећа. Треба такође убрзати реструктурирање великих јавних предузећа (у услугама: електрична енергија, нафта и гас, железница, авиотранспорт, телекомуникације, итд.). Банкарски сектор треба даље реформисати, а велике државне банке приватизовати и развити стабилно и функционално тржиште некретнина и земљишта. Треба обезбедити довољно високе буџетске изворе за трошкове реструктурирања и отпуштања радника.

У области политике запошљавања потребно је развити и применити интегралну стратегију промовисања запослености и борбе против незапослености. При томе се очекују реформе тржишта рада и повећан обим активних мера запошљавања на тржишту рада . У овој области потребна је координација свих релевантних актера, реформа служби за запошљавање, обезбеђујући бољи квалитет услуга незапосленим лицима и послодавцима и финансијске изворе за имплементацију усвојене стратегије. Потребно је ревидирати и прихватити нови план статистике и информатике на свим нивоима и обезбедити ефективну координацију, кроз нови закон о статистици.

У циљу превођења сиве економије у формалну и ширења пореске основе, потребно је спровести пореску реформу и примену система управљања

јавним расходима (преко трезора и јавне интерне финансијске контроле), снижавајући пореске стопе, посебно на запослене, као и сужавањем броја изузетака, а спроводећи потпунију примену новог пореског система, укључујући ту и примену пореза на новододату вредност. Треба јачати и модернизовати Пореску управу, унапређујући прикупљање пореза и пореску контролу, како би се смањило избегавање пореза.

У области развоја индустрије и малих и средњих предузећа (МСП) треба наставити са применом Европске повеље за мала предузећа и новог закона о стечају.

Развијање тржишта и организовање оперативног тржишног система, кроз формулисање нових закона и успостављање рада тржишних институција, не само да обезбеђује јаче економске везе са развијеним привредама ЕУ, већ представља предуслов бржег привредног развоја заснованог на отварању нових радних места.

2.5. Потребе за реформама и последице на тржишту рада

И поред значајних позитивних промена у последњих неколико година, привреда у Србији је још увек суочена са озбиљним проблемима. Немогућност да се у кратком року надокнади велики пад производње и осиромашење привреде током протеклог периода може се илустровати подацима о дугорочном паду ефикасности привреде. Ефикасност инвестиција мерена као прираштај друштвеног производа на 100 динара бруто привредних инвестиција у основна средства показује у протеклим деценијама стални пад, да би у осамдесетим годинама била остварена негативна стопа повраћаја инвестиција. Током деведесетих година, у привреду је инвестирано чак мање од половине амортизације, тако да је привреда Србије дочекала 2000. годину са структуром старом четврт века.

Неопходни предуслов за остварење одрживог привредног раста и повећање запослености стога су велика инвестициона улагања и стварање нове привредне структуре. Велики део наслеђених индустријских капацитета сада су неупотребљиви. Повремено запажени раст производње изнад просечног рецесионог тренда у последњих неколико година исцрпљује се упоредо са заустављањем инфлаторних коњунктурних подстицаја производњи. То говори да је за трајно оздрављење привреде, које једино може да обезбеди значајно запошљавање и подизање животног стандарда, неопходно прихватити услове које захтева укључивање у развијене европске економске токове, са дорадом привредног система, тржишних институција и економске политике, по угледу на друге земље у транзицији које су прошле пут стабилизације и придруживања Европској Унији. Једино

путем постизања конкурентности привреде Србије, пре свега кроз привлачење страних инвестиција, које собом доносе нову технологију, нова тржишта и корпоративно управљање, може се обезбедити одрживи привредни развој. Међутим, повећање инвестиција, а тиме и раст производње, може се очекивати тек по испуњењу услова за развој макроекономског амбијента који стимулише већи доток капитала.

Ове макроекономске промене имаће последице и на тржишту рада. Упркос позитивним променама и неспорним успесима у реструктурирању привреде, предузете реформе захтевају још брже промене на самом тржишту рада, да би се што је могуће више неутралисали удари реструктурирања привреде које чине: гашење предузећа и отпуштање радника, промена начина привређивања и промене структуре тражње за радном снагом. Финансирање буџета зајмовима из иностранства, приходима од приватизације и позајмицама не може да на дуги рок реши све веће социјалне проблеме.

Решавање проблема незапослености може се постићи само креирањем нових радних места, прилагођавањем понуде рада новим савременим захтевима производње и побољшаним квалитетом рада. Стога се у наредним годинама мора постићи довољно висока стопа раста БДП која ће омогућити повећану тражњу за радом.

Такође, према очекиваним променама у секторској и регионалној привредној структури, активна политика тржишта рада, без допунских сопствених извора за повећање расположивих средстава мора да се спроводи много ефикасније, уз координацију и заједничке активне програме са локалном управом и другим локалним институцијама.

2.6. Преглед стања на тржишту рада

Поуздани и упоредиви подаци о стању на тржишту рада представљају изузетно важну информацију за креаторе развојне стратегије и политике. Када се говори о незапослености, нажалост, врло често долази до конфузије услед постојања две стопе незапослености засноване на дефиницијама статуса појединаца на тржишту рада и последичним различитим подацима о броју незапослених (али и запослених) – према међународно компатибилној Анкети о радној снази РЗС и према евиденцији НСЗ. Стопа незапослености према евиденцији НСЗ је по правилу више него двоструко већа од анкетне, рефлектујући, између осталог, оптерећеност регистра незапослених лицима која не траже активно посао, већ су заинтересована за остваривање повезаних права. С друге стране, треба имати у виду да стопа незапослености какву идентификује Анкета о

радној снази у суштини потцењује подзапосленост, односно ситуацију у којој многе дефиниционо запослене особе у сивој економији раде тек повремено или, када су samozапослене, на пословима за које није потребно њихово пуно радно ангажовање.

Код дефинисања индикатора извршења Стратегије користе се подаци из Анкете о радној снази као примарни и подаци засновани на евиденцији НСЗ као секундарни извор. Док се национални индикатори примарно прате преко АРС, регионалне (окружне) податке о незапослености могуће је прикупити само кроз регистре НСЗ. Упоредно посматрање кретања стопе незапослености према АРС и НСЗ може да послужи и као апроксимација степена раширености запослености у сивој економији.

Праћењем индикатора тржишта рада по различитим демографским и образовним категоријама у протеклој деценији може се закључити да тржиште рада у Србији има многе дуалне димензије – формално и неформално тржиште; државно-друштвени сектор наспрам приватног; млади и старији припадници радне снаге; жене и мушкарци на тржишту рада; образовани и мање образовани припадници радне снаге итд.

Стопа партиципације у радној снази у Републици Србији (удео запослених и незапослених лица у укупном броју лица радног узраста (15-64 године) благо опада од 2000. године, али се и у 2003. години одржава на релативно високом нивоу (68%). Стопа је нешто нижа у Војводини и износи 61 %. Ова стопа партиципације је на нивоу просека за земље централне и источне Европе (нешто изнад стопе партиципације у Словенији, Мађарској, Бугарској или Пољској, а нешто испод просека најразвијенијих из групе транзиционих земаља: Чешке, Словачке и Естоније). Такође, стопа партиципације је само незнатно нижа у односу на просек у земљама ЕУ и ОЕЦД (око 69%). Србију карактерише знатно нижа стопа партиципације (27%) у групи најмлађих лица (15-24 године) у односу на стопу партиципације ове стросне групе од око 50% у земљама ЕУ и ОЕЦД. Са друге стране, запажа се да је стопа партиципације (55%) у групи најстаријих лица (55-64 године) знатно изнад стопе партиципације ове старосне групе карактеристичне за друге транзиционе земље (у просеку око 30%), односно за земље ЕУ (око 43%).

Стопа запослености у последњих неколико година такође бележи константан пад, али са стопом од 58% у 2003. години Србија је на нивоу просека транзиционих земаља, тачније ближа је стопи запослености коју су оствариле развијеније из ове групе земаља. Стопа запослености у Србији премашује стопу остварену у Мађарској, Пољској и Словачкој, а нешто је испод нивоа који су оствариле Словенија, Естонија и Чешка. Међутим, остварена стопа запослености је још увек знатно испод просечне стопе у земљама ЕУ и ОЕЦД (око 65%). При томе, значајно је напоменути да највећа разлика постоји у стопи запослености најмлађих (само 15%), која се

у земљама ЕУ налази на нивоу од чак 40%. Такође, уочава се знатно виша стопа запослености у групи најстаријих лица (52%), која знатно премашује стопу запослености лица ове старосне групе у транзиционим земљама (креће се у интервалу 23-28%), као и у земљама ЕУ (око 40%).

Табела 1. Структура активног становништва и структура запослених према годинама старости (2003)

Године старости	Активно становништво			Број запослених		
	Република Србија	Централна Србија	Војводина	Република Србија	Централна Србија	Војводина
УКУПНО	3127255	2302693	824562	2918589	2262872	655718
15-24	267282	175327	91956	147450	102320	45131
25-34	648881	490142	158739	496386	384806	111580
35-44	761664	558693	202971	656308	496917	159391
45-54	987776	718345	269430	896155	669972	226181
55-64	461652	360186	101466	430631	346018	84613
65 и више	291659	262838	28821	291659	262839	28822

Извор података: АРС (2003), РЗС

Табела 2. Стопа партиципације и стопа запослености према годинама старости (2003)

Године старости	Стопа партиципације			Стопа запослености		
	Република Србија	Централна Србија	Војводина	Република Србија	Централна Србија	Војводина
УКУПНО	67.84	70.25	61.49	57.91	61.96	47.25
15-24	26.64	24.21	32.94	14.70	14.13	16.17
25-34	65.31	67.63	59.06	49.96	53.09	41.51
35-44	76.02	77.79	71.53	65.50	69.19	56.18
45-54	81.76	81.63	82.08	74.17	76.14	68.90
55-64	55.43	59.54	44.53	51.71	57.20	37.14

Извор података: АРС (2003), РЗС

Стопа партиципације жена у радној снази у Србији (57%) је на нивоу просека транзиционих земаља, а нешто испод стопе партиципације жена у земљама ЕУ и ОЕЦД (око 60%). Стопа запослености жена (48%) је такође на нивоу просека за транзиционе земље, али је знатно испод просека развијених земаља (око 56%).

Табела 3. Стопа партиципације и стопа запослености према полу (2003)

Пол	Стопа партиципације	Стопа запослености
	Република Србија	Република Србија
УКУПНО	67.84	57.91
жене	56.78	47.81
мушкарци	79.07	68.18

Извор података: АРС (2003), РЗС

Стопа незапослености у Србији бележи стални раст са одмицањем процеса реформи и реструктурирања. Стопа незапослености према АРС у 2003. години износи 14.6% (стопа незапослености према подацима НСЗ у 2003. години је чак 29.83%) и још увек је на нивоу просека транзиционих земаља,

односно испод нивоа забележеног у Бугарској и Словачкој (преко 18%). Стопа незапослености у Србији знатно премашује просек земаља ЕУ и ОЕЦД (стопа незапослености између 6-8%).

Табела 4. Структура незапослених према полу у Републици Србији (1995-2003)

Пол	Број незапослених								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
УКУПНО	493668	455700	438242	461966	474622	425571	432677	459599	500325
жене	268021	240460	225440	238105	248639	228153	220986	229509	228020
мушкарци	225647	215240	212802	223861	225983	197418	211691	230090	272305

Извор података: АРС (1995-2003), РЗС

Табела 5. Стопа незапослености према полу у Србији (1995-2003)

Пол	Стопа незапослености									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
УКУПНО	12.9	12.2	12.3	12.8	13.3	12.1	12.2	13.3	14.6	
жене	15.5	14.5	14.2	14.7	15.6	14.6	14.5	15.2	15.8	
мушкарци	10.8	10.4	10.7	11.3	11.4	10.1	10.5	11.8	13.8	

Извор података: АРС (1995-2003), РЗС

Према годинама старости запажамо да **незапосленост** највише погађа најмлађе становништво (15-24 године), те да је стопа незапослености од 44.83 % чак три пута већа од просечне стопе незапослености ове старосне групе у земљама ЕУ (око 15 %) у 2003. години. Важно је напоменути да у групи најмлађих лица стопа незапослености премашује ниво забележен у Бугарској и Словачкој, иако је реч о транзиционим земљама чија је укупна стопа незапослености у 2003. години изнад оне забележене у Србији.

Табела 6. Стопа незапослености према годинама старости (2002-2003)

Године старости	Стопа незапослености								
	Република Србија			Централна Србија			Војводина		
	2002	2003	2003/02	2002	2003	2003/02	2002	2003	2003/02
УКУПНО	13.44	14.63	108.86	11.51	11.797	102.4917	19.25	23.16	120.31
15-24	42.53	44.83	105.41	42.05	41.64	99.03	43.45	50.92	117.19
25-34	25.51	23.50	92.12	23.79	21.49	90.34	30.83	29.71	96.36
35-44	12.14	13.83	113.95	9.52	11.06	116.18	19.36	21.47	110.92
45-54	6.83	9.28	135.87	5.30	6.73	126.97	10.89	16.05	147.44
55-64	4.30	6.72	156.15	3.93	3.93	108.26	6.68	16.61	248.61

Извор података: АРС (2002-2003), РЗС

Према степену образовања, највећи удео у укупној незапослености у Србији имају лица са завршеном средњом школом, која чине око две трећине укупног броја незапослених (66%). Насупрот томе, учешће лица са незавршеном основном школом је свега 4.7%. Низак удео незапослених са најнижим образовањем тумачи се околношћу да су лица без квалификација принуђена да прихватају мање атрактивне, "физичке" послове, али и чињеницом да је њихово учешће веће међу старијима од 45 година, који имају ниже стопе незапослености.

Табела 7. Структура незапослених према школској спреми (2003)

Школска спрема	Удео у укупном броју незапослених		
	Република Србија	Централна Србија	Војводина
УКУПНО	100.0	100.0	100.0
Без школе	1.5	0.8	2.5
1-3 разред основне школе	0.5	0.7	0.3
4-7 разред основне школе	2.7	1.5	4.6
Основна школа	19.4	17.4	22.4
Средња школа	66.4	68.9	62.5
Виша школа	5.3	5.7	4.6
Висока школа - факултет	4.3	5.2	3.0

Извор података: АРС (2003), РЗС

У погледу **претходног статуса незапослених лица**, у периоду од 2000. године у Србији се међу незапосленима запажа константан пораст удела лица који су раније била запослена. Тај удео је са 29% у 2000. години порастао на чак 51% у 2003. години. Уочава се да је удео раније запослених лица у Војводини изнад просека Републике и износи чак 62%, сугеришући брже одвијање транзиције у односу на друге регионе.

Табела 8. Структура незапослених према ранијем статусу

Ранији статус незапослених	Удео у укупном броју незапослених		
	Република Србија	Централна Србија	Војводина
Укупно	100.0	100.0	100.0
Били запослени	51.2	44.1	62.1
Први пут траже запослење	48.8	55.9	37.9
На материјалном обезбеђењу	8.1	8.4	7.5

Извор података: АРС (2003), РЗС

Међу лицима која су раније била запослена, уочава се раст удела оних који су добили отказ, било као технолошки вишак или услед ликвидације фирме у којој су радили. Тај удео се у Србији повећао са 57% у 2000. години на 68,9% у 2003. години.

Табела 9. Структура незапослених који су били запослени према разлозима остајања без посла (2003)

Разлог остајања без посла	Удео у укупном броју оних који су остали без посла		
	Република Србија	Централна Србија	Војводина
УКУПНО	100.0	100.0	100.0
Технолошки вишак	44.3	49.5	38.7
Ликвидација фирме	24.6	24.2	25.1
Престанак рада на одређено време	11.6	8.9	14.5

Посао је био сезонског карактера	3.9	2.1	5.7
Сами напустили посао	8.3	7.8	8.8
Остало	7.3	7.4	7.2

Извор података: АРС (2003), РЗС

Према годинама стажа, међу незапосленима у Србији запажа се велики удео оних са више од 15 (око 45%), односно 20 година радног стажа (око 30%). Ово постаје нарочито важно уколико се разматра у светлу податка да је чак 69% раније запослених остало без посла због отказа (као технолошки вишак или ликвидацијом фирме у којој су раније били запослени).

Табела 10. Структура незапослених који су били запослени према годинама стажа (2003)

Године стажа лица која су била запослена	Удео у укупном броју оних који су остали без посла		
	Република Србија	Централна Србија	Војводина
УКУПНО	100.0	100.0	100.0
До 1 године	/	/	/
1-5 година	25.4	22.6	28.6
6-10 година	16.3	17.6	15.0
11-15 година	13.5	14.6	12.2
16-20 година	14.9	14.7	15.2
21-25 година	11.3	12.5	9.9
26-30 година	10.9	10.8	10.9
31-35 година	6.0	6.4	5.6
36-40 година	1.7	0.8	2.6
Преко 40 година	/	/	/

Извор података: АРС (2003), РЗС

Важно је напоменути да се, иако се удео дугорочне у укупној незапослености смањује од 2000. године (око 84%), просечна дужина трајања незапослености у Србији задржала на врло високом нивоу. У 2003. години три четвртине незапослених провело је више од једне године у потрази за послом (75.3%).

Табела 11. Структура незапослених према дужини трајања незапослености (2003)

Дужина трајања незапослености	Удео у укупном броју незапослених		
	Република Србија	Централна Србија	Војводина
УКУПНО	100.0	100.0	100.0
До 6 месеци	8.9	8.2	10.0
6-9 месеци	3.4	3.3	3.6
9-12 месеци	12.3	11.9	13.0
1-3 године	33.6	34.9	31.5
3-5 година	13.7	12.6	15.5
5-8 година	11.2	12.0	10.0
Преко 8 година	16.8	17.0	16.4

Извор података: АРС (2003), РЗС

У Србији је највећи број незапослених лица регистрован код Националне службе за запошљавање (око 90% укупног броја незапослених), а међу незапосленима који активно траже посао највећи удео се одређује да

посао тражи преко огласа (око 49%), док чак 31% то чини путем личних контаката.

Табела 12. Структура незапослених према начину тражења посла (2003)

Начин тражења посла	Удео у укупном броју незапослених		
	Република Србија	Централна Србија	Војводина
УКУПНО	100.0	100.0	100.0
Регистровани код Националне службе за запошљавање	89.7	88.7	91.4
Нису регистровани код Националне службе за запошљавање	10.3	11.3	8.6
Активно траже посао преко:			
Приватне агенције	4.6	3.1	6.7
Огласа	48.7	44.6	55.1
Покушавају основати властити посао	2.0	1.5	2.8
Личним контактима	31.1	36.1	23.6
На неки други начин	13.6	14.7	11.8

Извор података: АРС (2003) , РЗС

3. Ка одрживом повећању запослености

Први обухватни циљ Европске стратегије запошљавања је постизање пуне запослености до 2010. године. Имајући у виду реалност и перспективе нашег тржишта рада, одговарајући циљ за Србију у истом временском оквиру јесте успостављање стабилног и одрживог тренда раста запослености праћеног растом учешћа одраслог становништва на тржишту рада, односно растом стопе активитета становништва. Испуњење ова два циља ограничила би незапосленост, како ону изнад површине (међу лицима која активно траже запослење), тако и испод површине (међу обесхрабреним лицима која су привремено напустила тржиште рада). Заправо, осетније побољшање ситуације на тржишту рада, које се очекује по комплетирању процеса приватизације и реструктурирања 2007. или 2008. године, у првој фази ће резултирати не само растом запослености, него и додатним приливом у незапосленост, кроз повратак неактивних лица на тржиште рада. Пресудна снага која ће утицати на раст запослености требало би да буде оснивање нових предузећа. Пошто у овом сценарију број незапослених остаје релативно стабилан и висок, основна снага која утиче на смањење стопе незапослености морала би да буде раст запослености.

Интегрални приступ испуњавању овог циља подразумева оптималну комбинацију општих смерница политике запошљавања и специфичних смерница активне политике тржишта рада. Кључне димензије политике

запошљавања директно усмерене ка одрживом повећању запослености и учешћа детаљније елабориране у наставку су:

- подршка страним директним инвестицијама и инвестиционом активирању домаће штедње,
- подршка предузетништву и унапређењу климе за отпочињање пословања, и
- унапређење финансијских подстицаја да би се рад више исплатио.

Кључне димензије активне политике тржишта рада директно усмерене ка одрживом повећању запослености и учешћа детаљније размотрене у наставку су:

- помоћ у тражењу посла и превенција дугорочне незапослености,
- промовисање адаптивности радника и предузећа за промене,
- подршка професионалној и географској мобилности,
- раст понуде рада и подршка активном старењу.

3.1. Привлачење страних директних инвестиција у функцији повећања запослености

Пресудан моменат за Србију да би се остварио одрживи развој ослоњен на повећање запослености је стварање критичне масе инвестиција. Да би се оне оствариле, потребно је обезбедити неколико предуслова који сада делимично или у потпуности недостају, а који се налазе у домену развојне политике, економске политике и доградње закона и институција.

Привлачење страних директних инвестиција (СДИ) је и један од начина да се, осим стимулсања привредног раста, убрзају реформе и потребно реструктурирање привреде. У земљама у транзицији стране инвестиције су снажно повећале продуктивност, два до три пута, тако да су најбоље резултате оствариле земље са највећим уделом СДИ (Мађарска, Естонија, Чешка). Улазак страног инвеститора доноси боље корпоративно управљање, потребно реструктурирање производње, нову технологију и конкурентне производе, а кроз либерализацију трговине остварује и динамичне ефекте освајања нових тржишта, развоја економије обима и ефикасности производње. При томе се ефекти преливају и на бројне повезане гране и фирме, тако да се повећава конкурентност и ефикасност целе привреде, а међу позитивне ефекте се убраја и разарање монополистичке структуре.

Полазећи од тога да се бруто трошкови рада могу компензовати искључиво већом продуктивношћу, економска политика мора да фаворизује употребу инструмената који доприносе повећању додате вредности по запосленом, тј. повећању продуктивности, а тиме и конкурентности. Неценовни фактори конкурентности (као што су квалитет, дизајн, рокови испоруке, атести, међународне ознаке квалитета и др.) могу бити пресудни за повећање извоза, али само ако је висока продуктивност при датом нивоу светских цена у стању да амортизује високе релативне трошкове.

Развојна политика треба да омогући постизање одрживог развоја, уз оптимално укључење у регионалне интеграције и поделу рада. Један од важних елемената развојне политике треба да буде привлачење иностране акумулације, у недостатку домаће, и то превасходно у облику директних инвестиција, чиме се поред капитала уносе и савремена технологија и управљачки процеси, а обезбеђује пласман на нова тржишта. У том циљу је потребно пре свега пореском политиком усмеравати нова улагања. Приоритетну подршку треба пружити нематеријалним инвестицијама, које се базирају на знању, иновацијама и новим производним техникама. Србија треба да приступи производном и развојном повезивању са земљама у окружењу у циљу стварања синергистичних ефеката у појединим гранама и делатностима.

Наравно, краткорочни нето ефекти постизања ефикасности производње по правилу укључују редуковање броја запослених, па је стога потребно спровести корективне пратеће акције из области активних програма политике тржишта рада.

До сада је улазак иностраног капитала био везан највише за процес приватизације, док је за значајно ширење производне базе и убрзање раста потребно обезбедити и континуирани и растући ток потпуно нових, тзв. *greenfield* улагања. Она су посебно драгоцена са становишта повећања запошљавања, јер за разлику од улагања у приватизацију постојећих предузећа имају јасно позитивне ефекте на запосленост.

Србија може да рачуна на значајне позитивне ефекте привлачењем СДИ. За стране инвеститоре, Србија је занимљива са становишта следећих мотива: значајно ширење тржишта и економија обима; расположивост природних ресурса; постизање веће ефикасности; експанзија пословања иностраног улагача. У поређењу са другим земљама у региону, предности Србије су квалификована радна снага са дугом традицијом производње и близина великих тржишта.

Инвестиције у осавремењивање опреме и производних процеса кључна су претпоставка за побољшање конкурентности привреде, повећање производње и извоза, чиме се обезбеђују средства за финансирање увоза опреме и нове технологије, што је услов економског развоја у следећим

годинама. Да би остварила стално повећање бруто домаћег производа и животног стандарда, Србија мора да досегне глобалну конкурентност, првенствено на тржишту земаља Европске уније са којима се одвија највећи део њене спољнотрговинске размене и токова капитала, а према којима има и највећи део свог спољног дуга. Економска политика стога мора да развија макро конкурентске предности привреде, уз развој компаративних предности појединих предузећа.

Стварање повољне климе за привлачење страних инвестиција захтева минимално уплитања бирократских органа, без административних одуговлачења при регистрацији, запошљавању, извозу, репатријацији профита, обезбеђивању потребне правне заштите и сл. Осим тога, претпоставља се постојање транспарентне регулативе без честих промена прописа, као и ефикасно пословање финансијског система.

Да би се успешно испунио задатак **привлачења страних директних инвестиција** ради повећања запослености, потребно је синхронизовати рад више институција, како би се оствариле следеће активности:

- дефинисање програма и мера за промоцију инвестирања у региону,
- припрема за представљање могућности и предности за стране инвеститоре,
- олакшавање административних процедура за нове инвестиције,
- обезбеђивање помоћи инвеститорима да остваре везе са одговарајућим институцијама,
- обезбеђивање информација, савета и брзе административне услуге,
- пружање помоћи да се оствари потребна инфраструктура,
- усвајање дугорочне политике о коришћењу и купопродаји земљишта за комерцијалне потребе, без дискриминације и рестрикција за стране инвеститоре.

Све ове активности, уз посебно промовисање расположивог људског капитала, потребно је синхронизовати и на локалном и регионалном нивоу, укључујући институције из домена локалне управе, привредна удружења и службе запошљавања.

3.2. *Подршка предузетништву и унапређење услова за отпочињање пословања*

Развој предузетништва и подстицање оснивања малих и средњих предузећа и приватних радњи представља један од основних видова сузбијања незапослености и повећања запослености у Европској стратегији запошљавања. Као и у другим земљама у транзицији, и у Републици Србији

је отворен процес стварања аутентичног приватног сектора, кроз стимулацију предузетништва и развој нових МСП и радњи.

Подршка предузетнишву састоји се од комбинованих мера економске политике, које омогућавају: бољи регулаторни и административни оквир, приступ квалификованој радној снази, развој позитивног односа према предузетништву и управљачким способностима, подршку финансијског сектора, добро функционисање робног тржишта и тржишта рада. Нова Стратегија развоја малих и средњих предузећа Републике Србије укључује цео спектар ових значајних активности. У оквиру развоја предузетништва за потребе повећања запослености, треба истаћи три главне групе подстицаја: 1. стварање законске и институционалне подршке развоју МСП и предузетништва, 2. побољшање рада администрације и институција, и 3. проширење могућности за финансирање МСП.

Законска и институционална подршка развоју МСП и предузетништва

- Промене Закона о предузећима и доношење Закона о привредним друштвима омогућиће лакше финансијске предуслове за оснивање МСП, кроз смањивање оснивачког улога и умањивање обавезног дела који се уплаћује приликом подношења захтева за регистрацију, а такође и кроз законско дефинисање времена потребног за регистрацију предузећа;
- Прихватање одредби у Закону о раду које подржавају флексибилност тржишта рада, посебно с обзиром на запошљавање радника у МСП;
- Усвајање одговарајућих законских прописа из области предузетништва којима ће бити олакшана и убрзана процедуре отварања радњи, као и дефинисано смањење административних трошкова у процесу отварања радње;
- Пуна примена нових Закона о регистрацији привредних субјеката, Закона о стечају, као и свих других неопходних закона из области привредног права;
- Усаглашавање свих прописа и израда регистра свих закона и подзаконских аката;
- Укључивање предузетничких асоцијација, у складу са важећим прописима, у процес доношења и ажурирања прописа из ове области.

Побољшање рада администрације и институција у развоју и финансијској подршци МСП

- Успостављање адекватног информационог система за ажурно праћење стања у структури сектора предузетништва и МСП; утврђивања стварног стања регистрованих и активних МСП и радњи, а елиминација неактивних или фиктивних;
- Остваривање ефикасне улоге надлежних министарстава и Републичке агенције за МСП и предузетништво, успостављање мреже регионалних

агенција за развој МСП на целој територији Републике Србије; сарадња што већег броја институција за подстицање развоја и улоге МСП на тржишту, укључујући републичке органе и локалну самоуправу (пословни центри, инкубатор центри, технолошки паркови и сл.);

- Увођење јединствене шеме за административне услуге предузећима у пореским службама, заводима за социјално осигурање, статистику и другим институцијама; остваривање краћег времена и нижих трошкова у добијању административних услуга од стране стручних служби за вођење бизниса;
- Креирање пореског система који ће имати развојну функцију и подстицати ново samozapošljavanje; омогућавање пореских олакшица у првим годинама рада МСП, кроз потпуно или делимично ослобађање од одређених пореских обавеза (нпр. плаћање пореза на опрему и инвестиције по основу лизинга и сл.);
- Успостављање квалитетног праћења резултата пословања сектора МСП и успостављање директне међузависности пореских оптерећења са финансијском и другом подршком сектора МСП и предузетништва;
- Обезбеђивање 24-часовног приступа информацијама (преко вебсајта) које се тичу система пореза и социјалног осигурања, програма и мера за промоцију предузетништва, извора финансирања МСП, последњих законодавних решења.

Проширење могућности за финансирање предузетништва и МСП

- Формирање развојне банке Републике Србије; финансијско снажење постојећих и формирање мреже регионалних и локалних финансијских фондова за кредитирање предузетништва и сектора МСП; увођење шеме микро кредита кроз стварање законских основа за успостављање наменских, инвестиционих, кредитних и гарантних фондова и агенција за финансијско подстицање МСП;
- Подстицање пружања финансијске подршке лицима која проблем сопствене незапослености решавају samozapošljavanjem, кроз повољно наменско кредитирање, отварање нових МСП и радњи;
- Израда и стално ажурирање базе података могућих донатора и финансијских институција које пружају подршку МСП, као и надлежних министарстава и НВО које пружају помоћ у развоју предузетништва и МСП;
- Упознавање са могућностима за коришћење фондова националних и међународних структурних програма за незапослене особе и друге социјалне категорије заинтересованих за започињање независних економских активности;
- Израда јединственог регистра МСП и радњи, ради убзавања њихове идентификације и поједностављење процедура за започињање посла и одобравање финансијских подстицаја;
- Истраживање могућности да се смањи терет пореза и социјалног осигурања за МСП и предузетништво, бар у периоду започињања пословне активности.

Дизање свести о предузетништву као корисној могућој каријери и унапређење управљачких способности садашњих и потенцијалних предузетника захтева **промовисање предузетништва**, кроз: одговарајућу обуку о могућностима за коришћење фондова и започињање независне активности за незапослене, помоћ у активном извођењу индивидуалног предузетничког плана, услуге предузетницима у стицању знања кроз савете, пословне информације и информације о извозу, промоцију предузетништва међу ђацима и студентима. За ширење предузетничке културе потребно је успостављање институција, кроз мрежу пословних центара који обезбеђују услуге или су медијатори између предузетника и окружења. Такође, потребно је побољшати информативне системе, посебно у локалним службама запошљавања, у вези са могућностима да се добију савети и развију независне економске активности кроз помоћ невладиних организација и индустријских организација на локалном нивоу. Стога је потребно побољшати пакет услуга у службама за запошљавање да би се увели европски стандарди квалитета и заштите.

Специфична подршка предузетништву и оснивању нових МСП могу се остварити кроз следеће активности:

а) У секторима високе технологије и регионима који су национални приоритети:

- Промоција партиципације компанија које раде у области високе технологије у међународном трансферу технологије, истраживању, технолошком развоју и демонстрационим активностима.
- Подршка проналазаштву кроз креирање финансијских инструмената за помоћ пројектима иновација, који би били економски исплативи и развијени уз помоћ научних тимова или организација.
- Подршка стварању нових јединица за трансфер иновација у сектору пољопривреде и производње хране, подршка креирању производа високог квалитета који би могли бити ценовно и технолошки конкурентни на светском тржишту.

б) У секторима који представљају основ привредне структуре

Потребно је развити посебан скуп мера за промоцију предузетништва у специфичним секторима који су одређени као најважнији са становишта утицаја на укупан економски развој (као, на пример, пољопривреда и производња хране, еколошки туризам, фито производи итд.). Тако, рецимо, повећање квалификација оних који су запослени у туризму треба да обухвати инвестирање у стручну обуку, укључујући ту и преквалификавање, стицање светски признатих квалификација и учешће у међународним програмима трансфера знања.

Стимулисање развоја и опстанак на тржишту постиже се и кроз **подизање конкурентности МСП и предузетништва**, спровођењем следећих активности:

- Подизање конкурентности МСП у односу на велика предузећа кроз омогућавање равноправног положаја на тржишту, посебно финансијском;
- Јачање управљачког капацитета у МСП и повећања свести о значају услуга консалтинга;
- Подстицање интересног повезивање МСП кроз специфичне видове пословања (кластери, развој тржишних марки на националном и регионалном нивоу, задругарство и кооперативе - уз законодавно стимулисање задругарства, кооператива, предузетничких асоцијација, нарочито у циљу повећања запослености);
- Подршка сектору МСП у техничкој и технолошкој опремљености, кроз промовисање иновативног развоја предузетништва и стимулисање веће технолошке опремљености, повезивање са научноистраживачким сектором и коришћење европских искустава у најновијој технологији и образовању;
- Подршка директним страним инвестицијама у МСП сектор, уклањањем препрека за привлачење СДИ и усвајањем дугорочне политике о сигурности улагања.

3.3. Унапређење финансијских подстицаја да би се рад више исплатио

Унапређење финансијских подстицаја да би се рад више исплатио једна је од важних смерница Стратегије запошљавања Европске уније. У интересу свих учесника на тржишту је да се побољшају услови за ефикасно формирање зарада. Поштовање фундаменталног начела 'за једнак рад једнака зарада' важан је услов за стабилну и здраву привреду. Будући да зараде условљавају висину тражње и капацитете тржишта, правилну дистрибуцију и стабилност запослености, важно је омогућити одржавање високог, али дугорочно одрживог, нивоа раста реалних зарада. Разлика између висине зараде и накнаде за незапослене треба да буде довољно велика да сведе опортунистичко понашање незапослених који су корисници накнаде на што мању меру. Најзад, у контексту решавања проблема вишка запослених потребно је развити специфичне инструменте којим би се радници који имају право на отпремнину подстакли да је користе за самозапошљавање или обезбедјивање новог запослења.

Процес формирања зарада утиче на степен флексибилности тржишта рада, социјалне сигурности и стабилности привреде. Искуство показује да већу флексибилност и ефикасност тржишта рада обезбеђује формирање основне минималне зараде на националном нивоу, него различитих нивоа у регионима са различитим нивоом економског развоја или стопом

незапослености. При томе увек постоји могућност тржишног утврђивања веће зараде у појединим гранама, у зависности од економских могућности.

Моћ владе да утиче на висину и динамику зарада тиче се пре свега области одређивања минималне цене рада (у сарадњи са социјалним партнерима), динамике плата у јавном сектору и промена директних пореза и доприноса из зарада. Решења у овој области директно или кроз механизам угледања утичу на одредјивање стимуланса за раст понуде рада, кроз повећање просечне зараде у земљи, а такође и на одређивање тражње за радом, кроз промене агрегатних трошкова рада. Не сме се дозволити да интерес појединих грана или сектора угрози буџетску равнотежу, макроекономску стабилност земље и социјалну кохезију. На пример, смањивање оптерећења порезима и доприносима социјалног осигурања стимулисаће процес отварања нових радних места, али ће имати и значајне последице на приходе буџета и установа социјалног осигурања и њихову способност да сервисирају своје обавезе.

Да би се установиле адекватне мере у унапређењу финансијских подстацаја запошљавању, потребно је периодично (користећи, између осталог и оквира акционих планова запошљавања) анализирати постојећи систем трансфера незапосленима, порески систем и стимулативне мере, као и систем формирања минималне цене рада. У циљу систематског унапређења финансијских подстицаја да би се рад више исплатио и запосленост повећала, треба континуирано или у годишњим интервалима обављати следеће активности:

- Систематска ревизија система трансфера за незапослене и његова рестриктивна примена, с циљем да се побољша његова таргетираност и смање незапосленост и сиромаштво. Раст минималне зараде треба да буде бржи него раст накнаде за незапослене. Ширење разлике између просечне плате неквалификованих радника и социјалне помоћи стимулисаће неактивне особе које су обесхрабрене ниским надницама да се укључе у тржиште рада и повећати друштвену укљученост. При томе, повећање минималне зараде мора бити пажљиво одмерено, узимајући у обзир динамику привредне активности земље. Нагла и велика повећања зарада могу водити затварању неких радних места, посебно за неквалификоване раднике, који су међу најосетљивијим социјалним групама на тржишту рада. Имајући у виду искуства других земаља, постојећу праксу утврђивања минималне зараде и перспективе тржишта рада у Србији, *минимална зарада у Србији у периоду који покрива ова Стратегија не би требало да буде нижа од 33%, нити виша од 45% просечне зараде.*

- Систематска анализа пореског система, са посебном пажњом на одређивању пореског оптерећења радника са ниским квалификацијама, као и увођење промена у циљу смањивања тенденција ка непријављеном послу. Примена умерено прогресивног метода опорезивања доходака

грађана и смањивање стопе оптерећења за групе са најнижим дохоцима повећава куповну моћ грађана са ниским примањима, а са друге стране потпомаже отклањање неформалног запошљавања. Одређивање пореске скале треба да буде у сагласности са динамиком пореских прихода, укључујући ту порез на укупни доходак грађана и расподелу дохотка од опорезивања зарада по доходовним групама, тако да нема тензија у остваривању прихода буџета.

- Креирање подстицаја и додатних могућности за продуктивну употребу отпремнине, уместо подстицања прекомерне личне потрошње, за запослене који губе посао током приватизације и реструктурирања. У том циљу, треба омогућити једнократну исплату читавог износа отпремнине само у циљу самозапошљавања, односно удруживања ради отпочињања заједничког бизниса. Такође, препоручује се уводјење ваучера који би омогућили преношење права на отпремнину на послодавца, под условом да запосли и задржи трајно или на одговарајући минимални период лице са правом на отпремнину.

3.4. Подршка у тражењу посла, превенција дугорочне незапослености и повећање активитета радне снаге

а. Активне мере политике тржишта рада и трансформација пасивних мера у активне

Суштина ове димензије стратегије запошљавања је у настојању да се деловањем на понуду рада убрзају токови на тржишту рада и повећају привредни раст, запосленост и активитет становништва у радном добу кроз активну подршку у тражењу посла и обезбедјивању шанси за ново запослење свим незапосленим и обесхрабреним неактивним лицима, а нарочито онима који су у посебно тешком положају на тржишту рада. Она укључује и опредељење да се минимизира учешће пасивних политика (првенствено накнада за незапосленост и отпремнина) кроз развој привлачних радних алтернатива.

Уз промоцију запослености и раста, подједнако је важна улога активних мера у обезбедјивању социјалног укључивања и спречавању раста друштвених неједнакости. Отуда је неопходно обезбедити њихову усмереност (таргетираност) ка онима којима је помоћ најпотребнија. Иначе, постоји опасност да се средства троше на оне који би пронашли и задржали запослење и без програмске подршке. Да би се пратила нето ефикасност активних мера, неопходно је развити системе њиховог праћења и евалуације и спроводити научно заснована експериментална истраживања њихових ефеката.

Преманентно праћење и евалуација активних мера су веома битни имајући у виду да како међународна, тако и домаћа искуства у њиховој примени показују да су њихови нето ефекти често сасвим скромни. У наставку се укратко износе основни типови активних мера политике тржишта рада и указује на основне проблеме у њиховом креирању, полазећи од три основне групе ових политика – а) помоћ у тражењу посла и саветовање, б) креирање послова и ц) обука и преквалификација.

Помоћ у активном тражењу посла је основни и по многима најзначајнији и најефикаснији тип активне политике тржишта рада, у којем кључну улогу има служба за запошљавање. Економски циљ овог типа услуге је да смањи трошкове и време прибављања информација припадника радне снаге о слободним радним местима, као и послодаваца о расположивим радницима, те да ефикасно повеже слободна радна места са лицима која траже запослење. Овај тип активне политике одвија се кроз велики број активности и програма, које укључују: оцену способности и квалификација, припрему биографије и усавршавање технике интервјуа, саветовање, израду индивидуализованих планова тражења посла, клубове за тражење посла, посебне програме за посебно погодјене групе итд.

Основна предност овог типа активне политике је у томе што има највећи обухват – практично свако незапослено лице може да рачуна са подршком у тражењу посла. Програми су по правилу јефтини и високо рангирани у евалуацијама ефикасности у поредјењу са другим типовима програма. Пошто њихов успех кључно зависи од капацитета, опремљености и људских потенцијала служби за запошљавање, међународне организације попут ИЛО-а и ОЕЦД-а потенцирају значај реформе и организационог оснаживања служби за запошљавање.

Овде треба приметити да подршка активном тражењу посла има израженије позитивне ефекте у ситуацијама растуће тражње за радном снагом и добре професионалне и просторне мобилности радне снаге. Уз то, она показује боље резултате у раду са особама које први пут траже запослење и младјим особама, а скромније у раду са старијим особама и особама које су изгубиле посао као вишак запослених. Другим речима, претходно описане структурне особине тржишта рада у Србији, типичне за рану и средњу фазу транзиције, нису најбоље индиковане за искључиво ослањање на активно тражење посла као основни вид активне политике тржишта рада. Стога се не смеју занемарити ни друга два основна типа активне политике – креирање послова и обука и преквалификација.

Креирање послова се често поистовећује са активном политиком тржишта рада, што је погрешно. Овај тип укључује доста широк скуп мера и програма, од којих су најпознатији јавни радови (програми директног креирања послова), субвенције плата и програми samozapošljavanja.

Јавни радови су по својој суштини контра-циклична мера за смањење сиромаштва, јер пружају привремено запослење уз ниске наднице. Укључивање у програме јавних радова се често користи као тест спремности за рад незапослених лица, посебно оних који примају накнаду за незапосленост или за које се претпоставља да су ангажовани у сивој економији. Јавне радове може непосредно да организује Влада или локалне власти, или да буду осмишљени као сарадња владиних и невладиних организација и приватних послодаваца. Углавном је реч о радно-интензивним пројектима усмереним ка изградњи или одржавању и рехабилитацији инфраструктуре. У новије време као основни циљ јавних радова истиче се повећање запошљивости посебно погодјених група на тржишту рада, кроз стицање радног искуства и омогућавање контакта са послодавцима, као и кроз обуку за једноставнија дефицитарна занимања у припремној фази оваквих програма.

Евалуације ових програма показују умерено позитивне ефекте када је реч о повећању запошљивости посебно угрожених категорија радне снаге и релативно слабе укупне ефекте на запосленост. Спроводјење пилот пројекта 'Лепша Србија', у сарадњи МРЗСП и УНДП, који комбинује програме обуке за градјевинска занимања са јавним радовима показало је скромне, али ипак обећавајуће резултате. Једна од важних поука прве фазе је да програме реновирања јавних објеката и елемената локалне инфраструктуре треба усмерити ка најсиромашнијим општинама и онима са најмањом тражњом за радом, како би услови обуке и запослења били довољно подстицајни за довољан број незапослених лица обухваћених овим видом активне политике тржишта рада.

Субвенције за запошљавање (субвенције плата) пружају подстицаје за креирање послова кроз пореске олакшице или директне надокнаде послодавцима везаним за запошљавање незапослених лица под одредјеним условима, или за задржавање радника који би иначе били отпуштени. Редје, ове субвенције могу бити намењене незапосленима у форми бонуса за запошљавање као подстицај за брже поновно налажење посла.

Евалуације показују да субвенције често имају скромне нето ефекте, јер програми захтевају снажно и дуготрајно праћење и сарадњу са другим државним агенцијама, да би се избегле злоупотребе. За субвенције се често везују два неповољна ефекта на која се наилази и у другим програмима, тзв. 'мртви ефекат', односно опасност да програми обухвате лица која би се ионако запослила, и 'ефекат замене', односно опасност да програми помогну једној групи да се запосли по цену истискивања друге групе у незапосленост.

Програми samozapoшљавања, усмерени ка радном ангажовању незапослених лица кроз отпочињање сопственог бизниса или удруживање у циљу стварања микро и малих предузећа, по правилу су засновани на директном обезбедјивању кредита и техничке помоћи или у обезбедивању приступа кредитном тржишту, док редје укључују условну бесповратну помоћ.

Евалуације ових програма указују на нешто повољније ефекте у односу на субвенције за запошљавање. Обично се указује на чињеницу да само мали проценат припадника радне снаге има предузетничке склоности као на њихово озбиљно ограничење. С друге стране, у условима реструктурирања великих предузећа окретање samozapoшљавању за оне који губе посао, посебно у мањим индустријским центрима са мање послодаваца, представља често једино практично решење. Стога би у наредним годинама требало посветити додатну пажњу и развити нове модалитете за програме samozapoшљавања.

Обука и преквалификација је тип активне политике тржишта рада чији је основни циљ да повећа запошљивост и продуктивност незапослених лица, кроз прилагодјавање понуде рада захтевима послодаваца. Обука може бити усмерена ка појединцима или групама, у формалним учионицама или у предузећима, када узима облик обуке на послу. Циљне групе су често млади, дугорочно незапослени или отпуштени радници са неодговарајућим знањима и вештинама.

Евалуације указују на релативно скромну ефикасност масовних и општих програма, те на веће ефекте мањих програма који укључују стицање специфичних знања у окружењу послодавца. То значи да су за успех ових програма неопходна озбиљнија финансијска средства и веће ангажовање свих актера – послодаваца, незапослених на обуци, службе за запошљавање и стручних институција за обуку.

Пасивне мере политике тржишта рада укључују накнаде за незапосленост (и друга права која проистичу из стања незапослености) и отпремнине радницима који су постали вишак запослених у процесу реструктурирања. С обзиром да са одмицањем процеса реструктурирања расте број радника са радним искуством (и последичним правом на надокнаду) који бивају отпуштени, општа тенденција је да расте учешће издатака за пасивне мере у укупним издавањима за политике тржишта рада. То је случај и у Србији, где то учешће прелази 90%, уз растуће гомилање обавеза према незапосленима (дуговања током 2003. су се акумулирала на 6 заосталих месечних надокнада). Осим тога, веома значајна средства из Транзиционог фонда намењена отпремнинама сасвим спорадично бивају употребљена за ново запошљавање, и углавном се усмеравају у личну потрошњу.

Трансформација пасивних мера у активне представља велики изазов и потенцијал за Владу и НСЗ, с обзиром на могућност продуктивног активирања значајних финансијских средстава намењених надокнадама и отпремнинама. Препоручени иновативни инструмент за ову трансформацију јесу ваучери (купони) за запошљавање, којима би се, у моменту запошљавања незапосленог лица, омогућио једноставан трансфер пуних или преосталих права на накнаду, односно отпремнину, на послодавца који га запошљава, уз скуп дефинисаних услова. Медјутим, да би уводјење ваучера дало пуније ефекте, неопходно је популаризовати њихову примену и активирати локалне коалиције за запошљавање, посебно у срединама којима предстоји значајно реструктурирање великих предузећа са очекиваним смањивањем броја запослених у њима.

Превенција дугорочне незапослености

Дугорочна незапосленост представља један од главних проблема српског тржишта рада. Према подацима Анкете о радној снази из 2003. године више од три четвртине незапослених провело је више од једне године у потрази за послом.

Реинтеграција дугорочно незапослених лица на тржиште рада представља веома сложен задатак пре свега због застаревања знања и вештина и губљења радних навика услед одвојености од рада. Искљученост са тржишта рада такође доводи до психолошких проблема и погоршања социјално-економског положаја дугорочно незапослених лица. Дугорочна незапосленост је натпросечно заступљена код особа и група које имају већи ризик од западања у социјалну искљученост, као што су лица без квалификација, старије одрасле особе (преко 50 година), лица са проблемима у социјалној адаптацији, одредјене етничке групе (нарочито Роми).

Медју активним мерама посебну улогу има активно тражење посла као кључан и вероватно најефикаснији сегмент активне политике тржишта рада. За превенцију дугорочне незапослености и интеграцију незапослених лица пре уласка у дугорочну незапосленост неопходно је поставити циљ Националној служби за запошљавање да са сваким незапосленим лицем у одредјеном року (нпр. 6 месеци) од дана пријављивања на евиденцију развије *индивидуални план запошљавања* тог лица. Овај план би укључивао скуп заједнички осмишљених активности које би с једне стране подржале активно тражење посла усмерено ка пуном искоришћавању постојећих потенцијала незапосленог лица, а са друге стране помогле незапосленом лицу да стекне додатна знања и квалификације неопходне за брзу реинтеграцију на тржиште рада. Посебно је важно постићи кроз саветодавни рад да незапослено лице доживљава индивидуални план

запошљавања као сопствено власништво, уместо споља наметнуте формалне обавезе. У изради индивидуалних планова предност треба дати појединцима који имају већи ризик од западања у дугорочну незапосленост, било по основу индивидуалних или статистичких (групних) карактеристика.

У оквиру активности на превенцији дугорочне незапослености по свом значају се издвајају и мере стручног оспособљавања, односно стицања радне праксе. Циљ ових мера јесте пружање могућности незапосленим лицима са повећаним ризиком од дугорочне незапослености да стекну одговарајуће радно искуство, радне навике и одговарајуће практичне вештине које би повећале њихове шансе за запошљавање.

Јавни радови су активна мера намењена углавном социјално угроженим групама са већим ризиком од дугорочне незапослености за обављање послова од општег интереса (у области комуналних, инфраструктурних, социјалних и других активности) средствима централног и локалног буџета. Кад год је то могуће, треба настојати да се јавни радови користе не само као начин тренутног запошљавања ових лица, већ да се кроз одговарајући припремну обуку и обуку на послу повећа њихова општа запошљивост.

Циљеви

Смањење учешћа дугорочно незапослених (преко 12 месеци) у анкетној незапослености по динамици од 2,5% годишње у периоду од 2005-2010. године.

Запошљавање младих

Положај младих на тржишту рада карактерише се знатно вишим стопама незапослености и знатно нижим стопама запослености и учешћа у односу на општу популацију у радном добу. Стопе незапослености младих до 25 година су скоро троструко више од просечних, док су стопе запослености и учешћа око два и по пута ниже од просека за све старосне групе. Ови односи су неповољни у поредјењу не само са развијеним, него и са земљама у транзицији. С друге стране, због веће прилагодљивости и ниже плате прихватања (тј. најниже плате за коју су спремни да раде), млади имају барем једнаке шансе у односу на друге старосне категорије да нађу привремено или неформално запослење.

Шансе за запошљавање младих у великој мери зависе од квалитета образовног система и његове прилагодљивости технолошким и структурним променама, што се детаљније разматра у поглављу 4.1.

Систем мера за повећање шанси младих на тржишту рада обухвата различите облике додатног образовања и обуке који укључују програме волонтирања, радне праксе и приправничког рада, као и иновирање знања и вештина. У циљу успешног укључивања у тржиште рада непосредно после завршетка школовања, али и превенције превременог напуштања процеса образовања, потребно је широко примењивати праксу *каријерног водјења и саветовања* на свим нивоима образовања, укључујући и информисање о стању и перспективама на тржишту рада и садашњим и очекиваним шансама одредјених професија на њему.

Циљеви

Повећање стопе запослености код младих у старосној групи 15-24 године на 20% у 2010. години.

Смањење односа између стопе незапослености младих у старосној групи 15-24 године и опште стопе незапослености на 2:1 у 2010. години.

б. Реформа Национална служба за запошљавање

Предуслов за пуно постизање циљева ове и већине других димензија Стратегије је реформа Националне службе за запошљавање. До 2010. године неопходно је у потпуности остварити четири међузависна стуба модерног јавног сервиса – 1) оријентација на потребе клијента, 2) функционална децентрализација и развој процесног модела, 3) мерење перформанси и 4) адекватан информациони систем тржишта рада.

Клијентска оријентација

Реформска начела за развој клијентно оријентисане услуге као једног од основних инструмената за ефикасну примену активне политике запошљавања укључују: а) расподелу задатака у оквиру јавног сектора која омогућава посредницима у запошљавању да се фокусирају на њихове изворне функције и повећају обим и квалитет времена које посвећују раду са клијентима (лицима која траже запослење и послодавцима), уместо непотребног администрирања ради остваривања других права корисника, нпр. Из здравственог осигурања; б) развој профила стручњака (или тимова) који могу да одговоре на различите потребе корисника услуга; ц) смањење времена чекања на услугу и успостављање отвореног компјутерског система комплементарног са 'традиционалном услугом посредовања'; д) проширивање и интензивирање контакта са предузећима успостављањем специјализованих мрежа агената за запошљавање; е) класификација тражилаца запослења према ризику од незапослености и ф) развој функције каријерног водјења и саветовања.

Децентрализација и процесни приступ

Приближавање услуге клијентима истовремено представља снажан аргумент за децентрализацију активних мера тржишта рада НСЗ. Проблеми који се односе на задовољење потреба за радницима или обим и обележја 'тврдог језгра' незапослености обично су условљени локалним кретањима на тржишту рада. Програми и решења због тога морају бити прилагодјени потребама на регионалном и локалном нивоу у сарадњи са другим актерима у области политике тржишта рада на локалном нивоу. У том контексту децентрализација не укључује само развој мреже служби за запошљавање на локалном нивоу, већ, значајније, и давање већих овлашћења и развој локалних капацитета у циљу ефикаснијег одлучивања на нивоу локалних служби за запошљавање. Дефинисање општих смерница за спроводјење политике запошљавања на националном нивоу и дистрибуција средстава према јединственим критеријумима представља добар модел за развој локалне економије. С друге стране, флексибилан приступ развоју мера и програма и избора активности за реализацију општих смерница требало би да доведе до позитивне такмичарске атмосфере између локалних служби што у крајњем исходу, кроз размену искустава, евалуацију и усвајање 'најбоље локалне праксе' на националном нивоу у виду нових смерница води побољшању ефикасности НСЗ.

Развој мониторинга и евалуације

Суштински део реформе НСЗ представља и развој праћења и вредновања, укључујући и успостављање система мерења перформанси. Мерење перформанси се може односити на избор и оцењивање утицаја предузетих мера и активности (мониторинг и евалуација), као и постављање будућих циљева постигнућа (индикативно таргетирање). Примена система мерења перформанси подразумева постојање поузданих, упоредивих и трајно расположивих података. Индикатори перформанси треба да омогуће службама за запошљавање квантификацију сопствене ефикасности у спроводјењу програма и пружању услуга. Са становишта постепеног преласка на децентрализоване систем управљања развој индикатора перформанси представља предуслов за прелазак са система 'управљања директивама' на систем 'управљања циљевима'. У оваквом систему улога Дирекције остаје кључна, јер њени капацитети остају креативно искоришћени за координацију праћења, евалуације, идентификовање најбоље праксе, отклањању слабости, унапредјењу стандарда услуга и дизајна програма, као и хармонизацији активности на локалном нивоу.

Адекватан информациони систем тржишта рада

Посебно значајно место за развој и имплементацију политике запошљавања представља развој индикатора према стандардима МОР-а и

ЕУРОСТАТ-а. У првом случају ради се о 20 кључних индикатора тржишта рада, а у другом 100 индикатора неопходних у реализацији смерница ЕУ у области запошљавања. Кључну надлежност у овом домену има Републички завод за статистику. С обзиром на неуредјеност у овој области приоритет на националном нивоу би требало да представља доношење закона о статистичким истраживањима у којем би се дефинисали институционални оквири, надлежност, обим, врста и динамика истраживања.

Следеће категорије података представљају неопходни минимум за праћење токова на тржишту рада, као и примене ове Стратегије:

- запосленост, незапосленост и прикривена незапосленост – постојећи ниво и структура,
- понуда и тражња за радном снагом, општи ниво и структура по квалификацијама и вештинама,
- ниво зарада и услови рада,
- доходак, ниво и структура,
- слободна радна места и квалификације лица која траже запослење,
- информације о занимањима.

У овој области стратешки циљ је да се до 2010. године покрију сви индикатори МОР-а и 90% индикатора ЕУРОСТАТ-а.

У периоду који покрива ова Стратегија неопходно је да Национална служба за запошљавање значајно унапреди методологију сакупљања и анализе података из сопствених извора и њихове прикладне и правовремене дистрибуције телима која их затим комбинују са подацима из других извора у циљу добијања опште слике о трендовима и функционисању тржишта рада. Улога НСЗ посебно је значајна када је реч о прикупљању података о кретањима на тржишту рада на локалном нивоу и нивоу округа, јер стандардне анкете РЗС немају довољни обухват за те нивое.

Развој приватних агенција за запошљавање

Могућност оснивања приватних агенција уведена законом од 2003. година представља корак напред према ефикаснијем деловању на ограничавање раста незапослености и подстицање запошљавања. Искуства у земљама ЕУ и земљама у транзицији показује да сарадња између приватних агенција и јавних служби за запошљавање као главних националних институција за спроводјење политике запошљавања може имати различите облике: размена информација о слободним пословима; специјализација приватних агенција за рад са посебним категоријама незапослених лица; тендерске процедуре на бази одговарајућих критеријума и поверавање одредјених послова агенцијама, као и систем ваучера (ваучер по лицу које агенције запосле).

3.5. Промовисање адаптивности радника и предузећа за промене

Током деведесетих година многи припадници радне снаге, као и предузећа, показали су завидну способност *животног* и *пословног преживљавања* у веома тешким околностима. Нажалост, ову адаптивност није било лако остварити у оквирима формалне економије, нити уз помоћ формалног система образовања. Последично, флексибилност и адаптивност су у Србији данас још увек више обележја сиве него формалне привреде. Раширена пракса запошљавања на одредјено време скоро да је једини, али и најмање пожељан, аспект флексибилности у формалном сектору, јер је асиметрична по карактеру и по правилу ставља запослене на одредјено време у инфериоран положај. До краја деценије флексибилност и адаптивност треба да постану кључне карактеристике формалног сектора, како кроз директну организовану активност државе и социјалних партнера, тако и, још важније, кроз довршавање процеса реструктурирања и приватизације.

Суштина треће европске смернице о промовисању флексибилности и адаптивности на тржишту рада је у томе да сваки припадник радне снаге треба да има што више легалних и практичних могућности за своје радно ангажовање у стално мењајућем окружењу које захтева доживотно учење. Она подразумева оптимизацију радне активности запосленог у складу са његовим сопственим потребама, као и потребама послодавца, уместо унилатералног наметања флексибилних облика запошљавања да би се смањили трошкови унајмљивања и отпуштања за послодавца. Оно што је флексибилност за запослене, то је адаптивност за предузећа – таква организација рада и пословања и такве технологије које подстичу нове облике радног ангажовања.

Прецизније, прилагодљивост појединаца и предузећа на тржишту рада треба, кроз законска решења и подстицајне мере, јачати у правцу:

- разноврсности уговорних облика рада, укључујући радно време, могућности професионалног напредовања, бољег баланса између рада и приватног живота, као и флексибилности и сигурности;
- ширег приступа образовању и стручном усавршавању, посебно за раднике ниже стручности;

- бољих услова рада, укључујући заштиту, сигурност и здравље на раду са циљем значајног смањивања несрећа на раду и професионалних болести;
- креирања и ширења нових облика организације рада који подстичу продуктивност и квалитет рада.

Флексибилност радног времена (која укључује такве аранжмане као што су прилагодљиво радно време, скраћено радно време, рад за више послодаваца са непуним радним временом, годишњи фонд радних часова уместо недељног или месечног фонда и други) и облика запошљавања је од великог значаја за повећавање стопе активитета радне снаге, посебно међу припадницима радне снаге који имају веће обавезе у домаћинству (типично мајке са малом децом), желе да комбинују рад са образовањем (нпр. студенти) или припадају посебно погодјеним групама на тржишту рада.

Мере у овом домену требало би да се фокусирају на:

1. Промовисање флексибилних облика запошљавања међу послодавцима и припадницима радне снаге кроз информисање и стручну помоћ, као део активности НСЗ, МРЗСП, ПКС, синдиката и удружења послодаваца.

Индикатор успеха биле би годишње стопе запослености на непуно радно време, на пуно радно време, као и на одредјено време. Раст запошљавања на непуно радно време треба да буде за 10% бржи у односу раст запошљавања у остала два облика, као и да им буде комплементаран.

3.6. Подршка професионалној и просторној мобилности

Како професионална, тако и географска покретљивост радне снаге у Србији су веома слабе. Основни узроци оваквог стања леже у факторима дугорочног карактера, који укључују ригидан систем формалног образовања и недовољно развијен и нестандардизован систем образовања одраслих када је реч о професионалној мобилности, а високе трошкове мобилности и становања, као и монотону регионалну структуру тражње за дефицитарним занимањима када је реч о просторној мобилности.

Без обзира што ова Стратегија полази од тога да је у средњем року могуће више учинити на уравнотежавању регионалног развоја приближавајући послове радницима него обрнуто, о чему се детаљније говори у поглављу 5.2., потребно је формулисати и имплементирати систем мера које би подстакле географску мобилност радне снаге. Ове мере треба да буду усклађене са концептом смањивања разлика између регионалних тржишта

рада. Основне мере усмерене ка подстицању географске мобилности радника су:

- успостављање јединственог информационог система за праћење стања на тржишту рада,
- објављивање података о слободним радним местима на јединственом сајту, као и редовно издавање публикације са истим садржајем која ће се дистрибуирати у свим општинама у Србији,
- повећање привлачности запослења у мањим местима обезбеђивањем покривања дела трошкова становања (или алтернативно, путних трошкова) и запошљавања брачног партнера.

Питање професионалне мобилности је уско повезано са проблемима образовања радне снаге. У складу са концептом повећања квалитета људског капитала, кључне мере у овој области су креирање мање ригидних средњошколских програма и стварање заокруженог, флексибилног и стандардизованог система неформалног образовања, који ће пратити потребе на тржишту рада (у складу са поглављем ИВ.1.)

3.7. Раст понуде рада и подршка активном старењу

Демографски трендови у Србији, као и у већини европских земаља, неизоставно воде ка старењу становништва. Да би се дугорочно обезбедио стабилан баланс између радно активног и старијег неактивног становништва, и обезбедиле растуће стопе партиципације, неопходно је промовисање мера активног старења. Стопе партиципације, као и стопе запослености за старосну групу између 55 и 64 године у Србији су више од просека за земље у транзицији, али су на нижем нивоу него у земљама ОЕЦД-а. Жене из ове старосне групе имају знатно нижи активитет него мушкарци. Релативно високе стопе партиципације и запослености у овој старосној групи је могуће повезати са спорим реструктурирањем друштвеног сектора. Са окончањем процеса приватизације и реструктурирања може се очекивати интензивније повећање стопе незапослености старијих радника, као и појава проблема њихове запошљивости.

У петој смерници Европске стратегије запошљавања наводе се основне мере којима се подстиче повећање понуде рада и подршка активном старењу. Мере наведене у овој смерници се првенствено односе на доступност сталног усавршавања, стварање бољих радних услова, нарочито у погледу здравствене сигурности на послу и увођење флексибилнијих облика организације рада. Наглашава се потреба за елиминисањем подстицаја за рано излажење са тржишта рада, стварањем услова под којима би се старијим радницима исплатило да остану активни на тржишту рада и путем подстицаја послодавцима да запошљавају

старије раднике. Циљ је да се у свим земљама ЕУ до 2010. године просечна старосна доб изласка са тржишта рада повећа за 5 година.

У условима релативно високе незапослености у Србији основни правац у коме треба деловати када се ради о запослености старијих радника је повећање њихових могућности да поново нађу посао након евентуалног отпуштања из друштвеног сектора током његовог реструктурирања, уз стварање услова за постепени одлазак у пензију. Основне мере у овој области треба да се фокусирају на:

- подстицање ширења праксе флексибилних облика запошљавања посебно погодних за старије раднике,
- подстицање послодаваца да запосле и задрже старије раднике кроз субвенције дела пореза и доприноса,
- обезбедјење основне информатичке обуке за старије раднике, посебно 'беле оковратнике'
- укључивање што већег процента незапослених из ове старосне групе у активне програме на тржишту рада, нарочито активног тражења посла и програме запошљавања.

Индикатор успеха је стопа партиципације ове старосне групе, као и стопа запослености особа између 55 и 64 године у приватном сектору.

4. Ка повећаном квалитету и продуктивности рада

Стратегија запошљавања не може бити сведена само на димензију борбе против незапослености. Паралелно са тим неопходна је и борба за унапредјење квалитета рада. У контексту европске интеграције Србије ова два циља нису међусобно контрадикторна, напротив, међусобно се подржавају и употпуњују. Било какво настојање да се уз помоћ социјалног дампинга постигну краткорочни добици у домену раста запослености не би могло да буде дугорочно одрживо, јер би представљало препреку у процесу европске интеграције. Али и без овог ограничења, инсистирање на ниским зарадама као кључном фактору конкурентности и борбе против незапослености би довело Србију у инфериоран положај у светској подели рада и у замку периферијске земље. Уместо тога, улагање у људске ресурсе, кроз реформу образовног система, примену концепта доживотног образовања и кроз унапредјење заштите здравља и безбедности на раду, уз постепено редуковање запослености у сивој економији, као кључни механизми побољшања квалитета и повећања продуктивности рада, треба да допринесу смањивању постојећег јаза између српског и европског тржишта рада.

4.1. Обезбеђивање више и квалитетнијег улагања у људски капитал

Приватизација, реструктурирање и модернизација привреде стварају нову привредну структуру у којој све више расте значај трговине, саобраћаја, финансијских, интелектуалних, личних и других услуга. Прилагодјавање овим далекосежним променама подразумева не само реформу образовања, већ и сталне програме преквалификација и додатне обуке припадника радне снаге, посебно незапослених или лица са већим ризиком од уласка у незапосленост.

Образовни систем у Србији карактерише централизованост и недовољна усклађеност са стварним потребама на тржишту рада. Доступност основног образовања свој деци је обезбеђена, а удео неписмених у популацији изнад 10 година је 3,5%. Више од две трећине активног становништва има само средње образовање, а само 10% популације из групе са средњошколским образовањем завршило је гимназију. Упис ученика у школе *општег* средњег образовања је низак у односу на остале земље у транзицији, што је последично праћено високим стопама уписа у стручне и техничке школе. Процент популације са високим нивоом образовања је нижи од европског просека. Издаци за образовање су испод просека за земље у транзицији, што је повезано са слабом опремљеношћу школа опремом и училима. Највеће стопе незапослености бележе се код особа са средњим образовањем, док особе са најнижим нивоима образовања (мање од основне школе) имају најниже стопе незапослености. Оваква ситуација је вероватно проузрокована чињеницом да најслабије образовани прихватају и најлошије послове. Међутим, трајање незапослености је знатно дуже код особа са нижим нивоима образовања – просечно трајање незапослености код особа са нивоом образовања нижим од основне школе је приближно два пута дуже него код универзитетски образованих незапослених, за које је просечно трајање незапослености 33 месеца.

Развојем људског капитала и промовисањем концепта доживотног учења бави се 4. смерница Европске стратегије запошљавања. Ова смерница садржи препоруке за спровођење стратегије доживотног учења путем побољшања квалитета и ефикасности система образовања, посебно образовања одраслих, у циљу стицања знања и вештина које су потребне радној снази у савременим условима. Ове мере усмерене су ка подстицању професионалног развоја радника, као и ка смањивању неусклађености понуде и тражње на тржишту рада. Циљеви који су постављени у овој смерници и које треба остварити до 2010. године су следећи:

- најмање 85% особа до 22 године старости у Европској унији треба да има завршено више средњошколско образовање;

- просечан ниво укључености у доживотно образовање у земљама ЕУ требало би да буде најмање 12,5% радно способног становништва (старосна група између 25-64 године).

У Србији су уочљива два главна проблема у овој области:

1. Слабу тачку у формалном систему образовања у Србији представљају **средње стручне школе**, што је проузроковано ригидношћу школских програма, системом усмерења који је заснован на старој привредној структури и оријентацији ка формирању уско специјализованих стручњака. Сви ови елементи довели су до изразите неусклађености понуде радне снаге коју формира овакав средњошколски систем са захтевима на тржишту рада.
2. Друга критична тачка је *систем образовања и усавршавања одраслих*. Неопходност развијања неформалног система образовања у Србији проистиче како из потребе да се тренутно постојећи кадрови преквалификују у циљу (поновног) запослења, тако и у циљу подржања концепта целоживотног учења и побољшања квалитета људских ресурса које намеће савремено привредно и технолошко окружење.

Од реформе средњошколског система тешко је очекивати резултате у кратком року. Ипак, неопходно је одмах отпочети прилагодјавања у средњошколском систему, првенствено у циљу смањења дискрепанце између понуде и тражње за радном снагом. Основне мере које би допринеле остварењу овог циља су следеће:

- Извршити свестрану анализу потреба на тржишту рада, као и пројекције кретања тражње за одређеним занимањима у наредном периоду. У циљу дефинисања потреба за одређеним занимањима неопходно је развити дијалог на централном и локалним нивоима између представника образовног система, НСЗ, статистичких завода и представника привреде и послодаваца.
- Имајући у виду динамичност савременог привредног окружења, уместо ригидних, уско специјализованих програма, неопходно је формирати програме који ће обезбедити шире стручно образовање и већу флексибилност.
- У оквиру функционисања средњих стручних школа потребно је развити сарадњу са послодавцима како би се ученицима обезбедила адекватна пракса (*размотрити могућност пореских олакшица за послодавце који обезбеђују праксу, што захтева и каснији мониторинг у циљу контроле извршења и квалитета праксе*).

- У наставним програмима већи нагласак треба да буде стављен на рачунарско описмењавање. У складу с тим, школе треба да имају неопходну рачунарску опрему и приступ Интернету.
- У програме средњих школа потребно је уврстити и кратак курс о основним карактеристикама и функционисању тржишта рада који би у оквиру посета изводили представници НСЗ. Систем помоћи у професионалној оријентацији треба да буде доступнији и прилагођенији ученицима, што се може остварити како кроз разговоре са психолозима и тестирања, тако и кроз организовање радионица или пројеката који би комбиновали рад, усавршавање и развој личних вештина. Такође, неопходно је створити подстицаје и могућности за континуирано усавршавање наставног особља у циљу обезбеђења квалитета наставе.

Када је реч о другом кључном проблему (систем образовања и усавршавања одраслих), основни недостатак је непостојање развијеног система образовања одраслих који би обезбедио стицање стандардизованих знања и признатих сертификата у за ту сврху акредитованим установама. Неопходно је припремити стратегију образовања одраслих, као и потпуно укључити ову област у законску регулативу образовања.

Основне мере за решавање овог проблема су:

- Установити стварне потребе за одређеним знањима и вештинама кроз дијалог на централном и локалним нивоима између представника образовног система, НСЗ, статистичких завода и представника привреде и послодаваца,
- На основу тога, у сарадњи са андрагозима, формирати стандардизоване програме и завршне испите који би обезбеђивали добијање одређене квалификације и признатог сертификата,
- Формирати институционални оквир - поред доношења неопходних закона, потребно је дефинисати и покренути рад институција за:
 - а) процену потреба за знањима и вештинама,
 - б) установљавање стандарда занимања,
 - в) дефинисање система националних стручних квалификација,
 - г) формирање програма (курикулума) на бази модула,
 - д) дефинисање и спровођење процедура сертификације и акредитације.
- Обезбедити флексибилност у смислу да се стандарди занимања лако и брзо допуњавају у складу са променама на тржишту рада и технологији.

Пропагирање концепта **доживотног учења** потребно је подржати како у смислу обезбеђења финансијских подстицаја послодавцима да улажу у

усавршавање запослених, тако и у смислу обезбеђења високог квалитета обуке.

Индикатори успешности били би смањење учешћа особа са средњошколским образовањем у укупном броју незапослених, посебно у односу на групе са нижим нивоима образовања, као и укљученост у процес доживотног учења (мерењем кроз посебне анкете, као и укључивањем одговарајућих питања у Анкету о радној снази).

4.2. Интегрисање неформалног сектора и смањење обима неформалног рада

Услед дугогодишњих санкција и толерисања и често подстицања неформалних привредних активности од стране званичних државних органа у деведесетим годинама, удео сиве економије у Србији нешто је виши него у другим земљама у транзицији. Неке процене говоре да се скоро 40% друштвеног производа ствара у сивој зони економије (Крстић, 2002). Запошљавање на црно и рад у сивој зони у ствари је у већој мери коришћен од радника запослених у државном и друштвеном сектору својине, него од оних који су тек започињали свој приватни бизнис.

Постојање веома распрострањеног неформалног сектора привреде у Србији представља велики проблем из више разлога. Пре свега, у сивој зони радници најчешће обављају посао без било какве заштите на раду и гаранција социјалне сигурности у случају болести или повреде на раду. Осим тога, избегавање пореских обавеза натпросечно оптерећује оне који уредно плаћају порезе и доприносе, а то високо оптерећење води даљој евазији пореза. Најзад, нетачне информације о стању на тржишту рада дају погрешне сигнале у вођењу активне политике запошљавања и доводе до субоптималних резултата и појединаца и институција. Стратегија за смањење сиромаштва (2003) извештава да од свих регистрованих незапослених лица, само једна трећина испуњава све критеријуме да буду третирано као стварно незапослени; четвртина регистрованих незапослених активно ради, а око 40% не тражи активно посао.

Један од несумњивих приоритета ове Стратегије представља управо превођење сиве у формалну економију, што је такође у складу са опредељењима ЕУ (смерница 9 ЕУ). Очекивани резултати те интеграције су: побољшања квалитета рада кроз већу сигурност запослења и здравствену сигурност на послу, повећање запослености, активитета радне снаге и збрињавање вишкова запослених. Осим повећања запослености и регуларности у деловању тржишта рада, превођењем сиве у формалну економију потпомаже се и реинтеграција обесхрабраних особа и других осетљивих социјалних група, које су сада скоро потпуно изван радног

контингента у формалном сектору.

Повећање регистроване запослености захтева опсежне мере консолидовања на тржишту рада и трансформисање непријављених послова у регуларне. У циљу трансформисања неформалног рада у регуларно запослење, потребна је симултана употреба комбинованих мера, како из области превентиве тако и санкција. У принципу, потребна је примена програма који побољшавају ефикасност тржишта рада, као и програма који предузетништво, формалну запосленост и самозапошљавање чине профитабилнијим, а неактивност и неформалну запосленост неприхватљивом и за раднике и за послодавце. У том смислу, долази у обзир употреба мера из следећих области:

- *Превентивне мере*, кроз развој друштвене свести о погубним последицама сиве економије и сталну едукацију о нужности легализације пословања, кроз укључивање асоцијација привредника у процес смањења удела неформалне економије, организовањем јавних образовних кампања о штетности сиве економије и њеним ефектима на губитке буџета и губитке целог друштва услед редистрибуције јавних расхода;
- *Стимулативне мере*, кроз подстицање предузетништва и послодаваца на легални рад, путем процеса сталног смањивања пореског терета привреде; усвајањем једноставних и транспарентних пореских закона и поједностављењем прописа о вођењу књиговодствених, рачуноводствених и пословних књига; реформисањем постојећег система социјалног и здравственог осигурања и стварањем стимулативног амбијента за поштовање уплата пореза и доприноса (ширењем основице а постепеним смањивањем стопе пореза на зараде);
- *Казнене мере*, кроз јачање институција на тржишту рада, посебно њихове контролне функције, која је предуслов ефективне примене постојећих прописа и законске регулативе; обезбеђење потпуне имплементације правних одредби које се тичу социјалног и здравственог осигурања, бољих услова рада, новчаних надокнада, регулисаног радног времена, користи од примене закона о раду, могућности професионалног развоја и даљег усавршавања; успостављање ефикасне казнене политике и њеног доследног спровођења; поштравање санкција за неуспех у примени закона о раду и избегавање плаћања пореза и доприноса.

4.3. Заштита здравља и безбедност на раду

Нови Закон о заштити на раду који ускоро треба да буде усвојен је оквирног карактера и предвиђа да се специфична питања из ове области регулишу и

другим законима и у потпуности је усаглашен са концептима Европске уније. Поред тога, предвиђа се да се једна од радних група у оквиру Социо-економског савета бави проблемима здравља и сигурности на радном месту.

Заштита здравља и безбедности на раду представља једну од ретких области социјалне политике које се детаљно регулишу на нивоу Европске уније, те је неопходно постићи пуно усаглашавање са европским принципима у овој области у процесу европске интеграције Србије. У Европској стратегији запошљавања ова питања су регулисана у оквиру треће смернице (Подстицање промена и промовисање прилагодљивости и покретљивости на тржишту рада). С посебним нагласком на важности социјалног дијалога, препоручује се стварање бољих радних услова у погледу очувања здравља и обезбеђења сигурности на послу, а циљ ових мера је постизање битног смањивања стопе несрећа на раду и професионалних болести.

У циљу повећања сигурности на послу и здравља запослених препоручује се:

- Осигурање поштовања усвојених прописа у погледу превенције несрећа на раду, као и учешће послодаваца у рехабилитацији повређених и обезбеђењу радног места у случају инвалидитета,
- Обезбедити континуално праћење исправности машина и функционисања производног процеса како од стране послодаваца, тако и од стране екстерних експерата из специфичне области (у виду инспекције) у циљу превенције несрећа на радном месту,
- Обавезно запошљавање бар једног стручњака за питања здравља и сигурности на послу у производним погонима делатности које су потенцијално опасне по здравље радника,
- Редовно контролисање здравља радника (месечно, полугодишње или годишње, у зависности од делатности),
- Медијска подршка у циљу повећања свести послодаваца и запослених о важности овог питања,
- Обезбеђење адекватне обуке запослених и адекватна организација рада (опремање простора за рад, ротација радника, избегавање монотоније и замора на опасним радним местима, паузе и поштовање прописа о радном времену).

5. Ка чвршћој социјалној кохезији на тржишту рада

Запошљавање је један од најснажнијих механизма за постизање друштвене укључености угрожених група и појединаца. Активности усмерене ка олакшавању доступности запослењу, као и образовању за

вештине неопходне за улазак, задржавање и напредовање на тржишту рада, представљају суштину трећег свеобухватног циља ове Стратегије. Интеграција и реинтеграција посебно угрожених група на тржиште рада подразумева не само бављење проблемима незапослених, већ и свих тренутно неактивних лица која желе да раде, али су обесхрабрена претходним искуством на тржишту рада. Дугорочно незапослени, особе са инвалидитетом и Роми представљају групе са посебно високим ризиком од друштвеног и радног искључења у Србији. Нови улазници на тржиште рада и жене су такође презаступљени у структури незапослених и суочени су са перманентним тешкоћама у налажењу запослења.

Подједнако важна компонента остваривања кохезије на тржишту рада односи се на регионалну и локалну димензију искључености на тржишту рада. Припадници радне снаге сличних личних и групних карактеристика имају веома различите шансе на тржишту рада у зависности од региона у коме живе.

Остваривање социјалне кохезије на тржишту рада биће вишеструко олакшано уколико се реализује ефективно социјално партнерство, уз учешће представника Владе, послодаваца и синдиката на националном нивоу, те учешће представника локалних власти, послодаваца, синдиката, образовних институција и невладиних организација на локалном нивоу. Прогрес у остваривању социјалног дијалога, као и обезбедивање антидискриминације и једнаких могућности за све представљају два кључна рана захтева у остваривању партнерства са Европском унијом.

5.1. Социјални договор

Имајући у виду озбиљност и дубину социјалне и економске трансформације кроз коју Србија треба да продје до краја ове деценије, један од кључних предуслова да се она успешно обави је постизање, одржавање и обогаћивање социјалног договора између Владе, синдиката и удружења послодаваца. Премда је традиционално видјење социјалног пакта као инструмента који служи првенствено за обезбедивање индустријског мира и социјалне кохезије кроз компромисни договор о подели трошкова реструктурирања и трансформације још увек доминантно у јавном дискурсу, ова Стратегија подједнака наглашава и *офанзивни аспект социјалног пакта као моћног средства за повећање конкурентности и давање додатног подстицаја одрживом привредном расту.*

Социјални пакт би требало да има своје исходиште у заједничким вредностима и циљевама социјалних партнера, који укључују:

- модерну социјално одговорну тржишну привреду,

- монетарну стабилност и јавне финансије оријентисане ка привредном развоју,
- раст запослености и укључивање што већег броја људи на тржиште рада,
- прихватање универзалног права на пристојан рад и зараду, уз једнаке могућности и без дискриминације за све припаднике радно активног становништва,
- борбу против свих облика сиромаштва и друштвене искључености,
- прихватање социјалног дијалога синдиката, удружења послодаваца и државних органа као једног од кључних елемената усаглашавања и регулисања индустријских односа у модерним демократским друштвима.

Сврха социјалног пакта требало би да буде да пружи стабилан оквир за обезбедјивање већих стопа привредног раста уз контролу инфлације, јавног дефицита и јавног дуга, развој нових могућности за запошљавање и нових фактора конкурентности, оспособљавањем и опремањем људи новим знањима и вештинама, социјално укључивање маргинализованих група и појединаца и обезбедјивање вишег нивоа и бољег квалитета социјалне заштите без штетних последица по конкурентност.

Социјални пакт треба да промовише праксу социјалног дијалога, колективног преговарања и колективних уговора на свим нивоима – од нивоа предузећа и локалне заједнице, преко гранског и регионалног, све до националног нивоа. Социјални пакт треба да подржи закључивање колективних уговора у приватним и новоприватизованим предузећима, као и *оживљавање праксе гранских колективних уговора, али у облику гранских пактова о запошљавању и конкурентности*, који би у први план ставили ревитализацију привредних грана, посебно радно интензивних, кроз заједнички напор капитала и рада, уз активну улогу државе, ка повећању запослености и извозне конкурентности.

Економско-Социјални Савет треба да буде потпуно реорганизован да би могао да у потпуности одговори обавези континуираног надгледања извршавања циљева Пакта и њихове сталне доградње. Односи у Савету треба да буду засновани на пуној равноправности и међусобном уважавању, који ће проистицати из неупитног и претходно провереног легитимитета свих чланова Савета.

5.2. Смањивање разлика између регионалних тржишта рада

Регионалне неједнакости су веома изражене у Србији у многим димензијама, укључујући и стање на тржишту рада. Стопе регистроване незапослености по окрузима, на пример, варирају у размери од чак 1:3. Искуство других земаља у транзицији показује да у процесу привредне трансформације регионалне неједнакости на тржишту рада теже да се продубљују и перпетуирају. Престоница је увек највећи добитник, као и региони који имају повољну географску позицију и добру инфраструктуру. С друге стране, регионални центри рударства и традиционалне индустрије, посебно такозвани градови-фабрике, најтеже су погодјени. Овај образац даљег продубљивања разлика већ је приметан у Србији. Он собом носи многе економске, социјалне и политичке ризике и стога је смањивање регионалних разлика јасан, мада до сада недовољно истакнут, приоритет развојне стратегије и посебно стратегије запошљавања. Објективно, велики успех би био постигнут ако се регионалне разлике задрже на постојећем нивоу до окончања процеса приватизације, укључујући и реструктурирање јавних предузећа, око 2007-8 године, а затим отпочне са благим смањивањем разлика до краја периода који покрива ова Стратегија.

С обзиром на још увек значајне ригидности на тржишту рада и изван њега, укључујући и релативну скупоћу становања изван сталног места боравка, али и секуларне културолошке факторе који условљавају релативно ограничену мобилност радно-активног становништва у Србији, ширење могућности запошљавања у оквирима самих регија треба да представља најзначајнији механизам контроле регионалних разлика на тржишту рада. У односу на подстицање просторне покретљивости, приступ који полази од тога да послове треба приближити радницима има и додатну предност да доприноси оживљавању заосталијих крајева и спречавању депопулације становништва у њима.

И до сада су постојале одређене политике које имају регионалну димензију. Регионална политика за промоцију привредног развоја у недовољно развијеним регионима (према Закону о недовољно развијеним регионима) састоји се у ослобађању од пореза на профит на рок од 10 година за компаније које инвестирају одредјени ниво средстава и запосле најмање 5 радника. Национална служба за запошљавање алоцира средстава намењена активној политици тржишта рада сразмерно броју незапослених по окрузима. Фонд за развој је пружао подршку солидним компанијама у одређеним регионима, мада није био посебно усмерен на недовољно развијене регионе.

Општа стратешка опредељења за превазилажење регионалних диспаритета дефинисана су у следећим исказима.

1) Развијање свеобухватног концепта регионалне политике који би обухватио и све постојеће инструменте финансијске подршке бизнису и тржишту рада;

2) Израда посебних регионалних стратегија развоја и стратегија запошљавања у кооперацији свих релевантних локалних актера, као и активирање социјалних партнера у области запошљавања, образовања и развоја на регионалном нивоу;

3) Наставак процеса развоја локалне самоуправе који подразумева проширење делокруга и одговорности тела локалне власти. Овај процес треба да прати одговарајућа буџетска децентрализација. То треба да омогући сагледавање и бригу о локалним потребама и развој стратегије локалног економског развоја;

4) Израда јединствене методологије и одговарајуће регулативне основе за оцењивање степена развијености појединих општина ради сагледавања потреба за пружање помоћи општинама које заостају у развоју;

5) Усавршавање системских мера ради побољшавања могућности за покретање посла и запошљавања;

6) Развој инфраструктуре која обезбеђује услове за уравнотежен регионални развој;

7) Развој конкретних програма који би привукли стране и домаће инвестиције;

8) Експанзија активних мера политике тржишта рада, са посебном пажњом и додатним средствима усмереним према мање развијеним регионима;

9) Усмеравање међународне развојне кредитне подршке и донаторских пилот пројеката према посебно погодјеним регионима.

Имајући у виду потребу да се мултидимензионално сагледају садашња ситуација и перспективе региона, за потребе дефинисања ове Стратегије и, још важније, њене имплементације, развијена је посебна методологија истраживања регионалних карактеристика, са циљем да се региони класификују према степену ризика тржишта рада.

У истраживању регионалних специфичности тржишта рада пошло се од постојеће административне поделе на округе (25 округа, без Косова и Метохије). Избор округа као јединица посматрања условљен је расположивошћу статистичких података, али и претпоставком да окрузи чине у доброј мери заокружена тржишта рада, са релативно добром унутарокружном мобилношћу и ограниченом спољном покретљивошћу. Основна идеја регионалне анализе је да се из скупа расположивих индикатора стања округа издвоје најрелевантнији за политику запошљавања, на основу којих се израчунава један композитни индикатор за сваки од округа. На тај начин могуће је сврстати регионе у једну од три специфичне скупине, односно рангирати округе од најмање до највише 'ризичног' у погледу перспектива на тржишту рада. У композитну меру укључено је осам релевантних показатеља, који омогућавају сагледавање региона према:

- Социоекономском статусу;
- Брзини транзиције;

- Разноврсности привредне структуре;
- Квалитету радне снаге.

За описивање социо-економског статуса региона коришћена су три појединачна показатеља: стопу незапослености, зараде по запосленом и народни доходак по становнику.

Као мера брзине транзиције коришћена је промена удела запослених у друштвеном сектору у односу на укупан број запослених у периоду од 1999. до 2003. године. Такође, у анализи је коришћен и удео запослених у друштвеном, али и државном и мешовитом сектору у укупном броју запослених у 2003. години, јер ће поред преосталог друштвеног, приватизација уследити и у јавном и у мешовитом сектору. Остварени обим инвестиција мерен је укупним износом СДИ по становнику у целом транзиционом периоду, закључно са септембром 2004. године. Коришћени су подаци о приватизацији предузећа (тендерској, аукцијској и преко тржишта капитала) у којој су учествовали страни купци.

Квалитет привредне структуре мерен је степеном диверсификованости привреде по окрузима. При томе, већа диверсификованост привредне структуре указује на веће могућности проналажења посла у различитим делатностима, након губитка радног места у старом, друштвеном или државном сектору.

Као релевантну меру квалитета радне снаге региона коришћен је композитни индекс, добијен сабирањем два показатеља: удела високообразованог становништва и удела становништва без стручних квалификација (без школе, са непотпуном или завршеном основном школом) у укупном активном становништву. Сумарни резултати су приказани у Табели 13.

Табела 13. Региони рангирани према растућем степену 'ризика'

СУМАРНИ РАНГ	Назив округа	2003	2002	2002	99/03	2003	кум.износ	2002	2002	СУМА РАНГОВА
		Ст. незап.	Зар. зап.	НД по стан.	Пад зап. у друш. сек	Удео зап. У неприв. сек.	СДИ по стан.	Удео 3 дел. У НД	Комп. индекс образ. РС	
1	Град Београд	3	2	1	6	10	9	9	1	41
2	Јужно-бачки	13	1	4	1	5	8	23	2	57
3	Средње- банатски	22	5	7	5	17	5	6	6.5	73.5
4	Северно- бачки	14	6	6	15	7	20	5	5	78
5	Браничевски	1	8	10	2	9	19	4	25	78
6	Сремски	25	9	12	4	1	13	8	12	84
7	Западно- бачки	24	7	2	3	11	11	21	6.5	85.5
8	Поморавски	11	10	11	24	6	2	3	18.5	85.5
9	Јужно- банатски	19	3	3	13	14	15	19	11	97

10	Нишавски	20	11	9	17	22	1	14	3	97
11	Северно-банатски	23	4	5	20	19	12	2	18.5	103.5
12	Шумадијски	7	12	19	14	15	21	13	4	105
13	Колубарски	2	16	13	19	2	23.5	7	24	106.5
14	Расински	10	14	14	10	21	6	18	13.5	106.5
15	Моравички	9	20	8	21	18	7	15	9	107
16	Подунавски	8	19	20	7	13	17	10	18.5	112.5
17	Рашки	21	15	25	16	3	23.5	1	8	112.5
18	Златиборски	15	13	18	18	20	3	12	15.5	114.5
19	Борски	4	18	23	9	25	14	11	13.5	117.5
20	Пчињски	12	21	21	8	23	4	20	18.5	127.5
21	Зајечарски	5	17	17	12	16	16	24	21	128
22	Мачвански	16	22	16	22	4	18	17	23	138
23	Пиротски	6	25	15	25	12	23.5	22	10	138.5
24	Јабланички	18	24	24	23	8	10	16	15.5	138.5
25	Топлички	17	23	22	11	24	23.5	25	22	167.5

Резултати регионалне анализе пружају основу за диференцирање три групе округа. У групу коју карактерише релативно повољна ситуација у погледу стања на тржишту рада и перспектива запошљавања спадају Град Београд, Јужно-бачки, Средње-банатски, Северно-бачки, Браничевски, Сремски, Западно-бачки и Поморавски округ. У групу са 'средњим' степеном ризика спадају Јужно-банатски, Нишавски, Северно-банатски, Шумадијски, Колубарски, Расински, Моравички, Подунавски, Рашки и Златиборски округ. Најзад, у групу са високим степеном ризика спадају Борски, Пчињски, Зајечарски, Мачвански, Пиротски, Јабланички и Топлички округ.

Општи ранг округа, одговарајући посебни социо-економски циљеви на крају петогодишњег периода (2010) и анализа могућности и ризика у погледу запошљавања у непосредној будућности (у оквиру петогодишњег периода), треба да представљају основу стратешких опредељења опште и диференциране регионалне политике. Диференцирани увид у наслеђе, ниво развоја, привредну структуру, инвестиције, демографску и образовну структуру радне снаге треба да обезбеди могућност да се одабере комбинација специфичних политика оптимално прилагодјена стању индивидуалних региона. Посебну пажњу треба усмерити на негативне трендове, као и на она обележја по којима је позиција региона значајно неповољнија од његовог просечног ранга.

Једноставна методологија анализе регионалног ризика олакшава њену операционализацију у националним акционим плановима запошљавања. На пример, досадашња једноставна алокација средстава за активне програме на основу једног критеријума (броја регистрованих незапослених у округу) треба да буде замењена алокацијом која би одражавала укупан релативни положај округа у складу са рангом регионалног ризика. Ова методологија је применљива и при изради регионалних (окружних) стратегија и планова запошљавања, при чему су јединице посматрања општине у оквиру округа. Она пружа добар основ за продубљену SWOT анализу сваког региона са учешћем локалних актера, обезбедујући довољну упоредивост и могућност

да се деле искуства и лакше примењује и шири 'најбоља пракса' борбе против незапослености.

5.3. *Подршка равноправности полова у погледу запошљавања и зарада*

Иако законска регулатива промовише равноправност полова у Србији, реална слика на тржишту рада показује да су жене у лошијем положају од мушкарца. По питању основног и средњег образовања не постоје разлике међу половима (однос броја девојчица у односу на број дечака са средњим образовањем показује да дечаки у већем броју напуштају школу и раније почињу да раде). Међутим, када се ради о запослености и незапослености, приметан је лошији положај жена у односу на мушкарце. Стопе партиципације и стопе запослености су знатно ниже за жене, а просечно трајање незапослености је дуже, упркос вишем просечном нивоу образовања жена.

Питањима равноправности полова бави се 6. смерница Европске стратегије запошљавања. Основни циљ је да се до 2010. године значајно смањи јаз у стопама запослености и незапослености жена и мушкараца, као и у нивоу плата. Посебну улогу у овом процесу има подстицање социјалног дијалога. Основни правци решавања проблема неравноправности полова на тржишту рада према овој смерници су: дефинисање основних фактора разлике у зарадама између полова, укључујући сегрегацију по секторима и занимањима, образовање и оспособљавање, класификација занимања и система плата и подизање свести и транспарентности. Посебна пажња посвећује се усклађивању рада и породичног живота, и то путем пружања услуга за бригу о деци и осталим зависним члановима породице, подстицањем поделе породичних и професионалних одговорности и олакшавањем повратка на посао након одсуства. Овом смерницом прописано је да се до 2010. године предшколским образовањем обезбеди обухват најмање 90% деце између 3. године старости и обавезног школског узраста, те најмање 33% деце млађе од 3 године.

У Србији посебну пажњу треба посветити питању *ускладјивања професионалног и породичног живота жена*. Према испитивању УНИЦЕФ-а из 1997., запослене жене у Србији и Црној Гори проводе шест сати дневно обављајући кућне послове, а само 4,2 сата у професионалним активностима, што им ускраћује могућности за равноправно учешће у професионалној и економској сфери. С друге стране, смањење броја запослених у друштвеном и државном сектору и повећање броја запослених у приватном сектору води ка појави супротног, али такође неповољног тренда продужавања радног времена, често без адекватне новчане

надокнаде и уз непоштовање законских прописа који регулишу права радника.

Неопходне мере у овом смислу су:

- Осигурање поштовања заштитних одредби Закона о раду и оштро санкционисање свих облика његовог кршења,
- Увођење стандарда за идентификацију различитих облика дискриминације при запошљавању и механизма за спречавање и санкционисање дискриминације,
- Промовисање флексибилних облика запошљавања у циљу стварања могућности оптималног избора за родитеље,
- Обезбеђење присупачних услуга везаних за бригу о деци млађој од седам година,
- Шире увођење факултативних облика дневног боравка у школама за децу млађу од 12 година,
- Посебну пажњу у оквиру активних мера на тржишту рада посветити самохраним родитељима, као и родитељима са нижим нивоима образовања.

Индикатори успешности били би: смањење разлике у стопама партиципације и запослености између жена и мушкараца, праћење учешћа жена на вишим професионалним и политичким позицијама, проценат деце млађе од 7 година у предшколским установама, проценат покривености школске деце факултативним облицима дневног боравка.

5.4. Борба против дискриминације посебно погођених група

У погледу заштите посебно погођених група од дискриминације при запошљавању постојећи законодавни оквир у Србији даје решења која су релативно усклађена са европским прописима. Између осталог, забрањује се дискриминација у запошљавању, а у припреми је и Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању лица са инвалидитетом.

У Европској стратегији запошљавања промовисање интеграције и борба против дискриминације особа које се налазе у неповољном положају на тржишту рада регулисана су 7. смерницом. Према овој смерници, земље чланице треба да подстакну интеграцију особа с посебним тешкоћама на тржишту рада, попут особа које су напустиле школовање, ниско квалификованих радника, инвалида, имиграната и припадника етничких мањина, и то кроз побољшање њихове запошљивости и спречавање свих облика дискриминације. Циљ је да се до 2010. постигне просечна стопа у ЕУ од максимално 10% особа које раније напуштају школовање; значајно смањење стопа незапослености особа које се налазе у неповољном

положају, у складу са националним циљевима и дефиницијама у свакој од земаља чланица; значајно смањење јаза између стопа незапослености држављана ЕУ и особа које то нису.

Групе на које у овом смислу треба обратити посебну пажњу у Србији су:

- Особе са инвалидитетом
- Роми као посебно угрожена етничка мањина
- Избеглице и интерно расељена лица

а. Особе са инвалидитетом

И поред релативно развијеног законодавног оквира и до сада предузиманих мера (Национална служба за запошљавање је финансијски учествовала у отварању нових радних места за особе са инвалидитетом, као и у прилагођавању постојећих радних места радној способности особа са инвалидитетом), стопе запослености ове групе су и даље ниске. Само 13% особа са инвалидитетом има прилику да ради, а тек једна трећина запослених има радно место прилагођено потребама. Поред тога, низак ниво образовања особа са инвалидитетом је такође веома често узрок њиховог неповољног социјалног положаја. Мере које се препоручују у циљу подстицања запошљавања и активитета особа са инвалидитетом укључују:

- Подстицање послодаваца да запошљавају особе са инвалидитетом,
- Успостављање сарадње између послодаваца и НСЗ у циљу дефинисања послова које могу да обављају особе са инвалидитетом, као и потребних прилагођавања радног места у циљу стварања адекватних услова за рад,
- Дефинисање обавезне квоте запошљавања особа са инвалидитетом, као и праћење и санкционисање кршења овог прописа (алтернативно: уплата одређених финансијских средстава у Фонд за запошљавање особа са инвалидитетом)
- Повећање приступа особа са инвалидитетом образовању и омогућавање стицања вишег нивоа знања и професионалних вештина кроз стварање разноврснијих образовних програма. Подстаћи укључивање особа са инвалидитетом у одговарајуће програме образовања одраслих (који су у складу са њиховим појединачним могућностима)
- Стварање инфраструктуре погодне за физички приступ особама са инвалидитетом у свим установама
- Оснивање посебног Фонда за стимулисање запошљавања особа са инвалидитетом, као и Савета за праћење њиховог положаја
- Потребно је путем посебне периодичне анкете мерити «квалитет окружења» за особе са инвалидитетом у циљу обезбеђења веће доступности јавних добара и услуга овој групи.

б. Роми

Поред особа са инвалидитетом, Роми су у Србији друштвена група коју карактерише изузетно низак степен активности и висока незапосленост. У укупном броју Рома само 27.2% је економски активно, а стопа незапослености је 4 пута већа него код неромског становништва. Образовна структура је изразито неповољна – 62% је без завршене основне школе, а 29% са основном школом.

- Веће укључивање Рома у процес образовања, описмењавања и стручног оспособљавања, као и на подстицање samozапосљавања лица која се баве старим занатима,
- Што веће укључивање у одговарајуће програме активних мера на тржишту рада – обука, преквалификације, АТП, samozапосљавање са посебним нагласком на психолошку помоћ и помоћ при професионалној оријентацији за инвалиде,
- Промовисање флексибилних облика запошљавања.

ц. Избеглице и интерно расељена лица

Ове групе се такође суочавају са проблемима на тржишту рада. Један број избеглих лица не располаже документацијом о стручној спреми, што је неопходно решити у сарадњи са државама из којих су ова лица избегла. Додатне мере којима би се обезбедила једнака доступност запослења избеглим и расељеним лицима су:

- Олакшавање процедуре издавања личних докумената,
- Обезбеђење стипендија за средњошколско и универзитетско образовање за децу из сиромашних избегличких и интерно расељених домаћинстава,
- Запошљавање у пољопривреди, посебно за избегла и интерно расељена лица која потичу из руралних средина, на основу доделе обрадиве земље на коришћење и обезбеђење повољних кредита за пољопривредну механизацију,
- У већој мери обухватити ова лица активним мерама на тржишту рада, нарочито када се ради о радно способним појединцима из посебно погођених избегличких домаћинстава (лица која су остала без адекватног смештаја, која нису успела да остваре права на имовину у матичној држави, самохране мајке, домаћинства без иједног запосленог).

Индикатори успешности за све три посебно осетљиве групе били би кретање стопе партиципације и стопе незапослености посебно погођених група, као и њихово учешће у активним мерама на тржишту рада.

6. Власништво и управљање Стратегијом

Један од најважнијих услова за успешно остваривање циљева ове Стратегије је пуна укљученост свих институција и партнера повезаних са њеним усвајањем и применом, на националном, регионалном и локалном нивоу. Власништво над стратегијом требало би да имају не само Влада, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике и Национална служба за запошљавање и друге владине агенције, већ и социјални партнери, невладине организације и други релевантни актери у овој области. Стога постоје три главне групе институција које ће бити одговорне за примену Стратегије.

Прва група обухвата министарства, агенције и друге Владине институције. Овлашћења и задаци различитих институција су дефинисани на следећи начин:

- Министарство рада, запошљавања и социјалне политике развија, примењује и координира политику Владе у области запошљавања и социјалне политике; директно организује и координира активности у изради Акционог плана запошљавања и у сарадњи са другим институцијама прати извршење циљева и оперативних задатака датих у Стратегији и Акционом плану. Ово укључује и активности инспектора рада у циљу институционализације неформалног економског сектора у формални.
- Министарство финансија има кључну улогу у припремању државног буџета и побољшању пореског система, укључујући и активности на смањивање оптерећења зарада порезима и доприносима.
- Министарство за капиталне инвестиције има заједно са другим министарствима, пре свега са Министарством привреде и Министарством за економске односе са иностранством, као и Агенцијом за подршку страним улагањима, кључну улогу у стварању амбијента за привлачење страних инвестиција, подржавању инвестиција у високотехнолошким гранама и информационим технологијама, инфраструктури, прехранбеној индустрији и другим растућим секторима.
- Министарство просвете и спорта има водећу улогу у стварању услова за постизање економије засноване на знању кроз подизања нивоа знања и вештина радне снаге у склопу примене елемената Стратегије који се односе на образовање и улагање у развој људских ресурса.

- Министарство привреде са другим ресорним министарствима и Агенцијом за развој малих и средњих предузећа одговорно је за Стратегију привредног развоја и спроводјење економске политике усмерене ка подстицању развоја малих и средњих предузећа.
- Друга министарства на републичком нивоу и секретаријати на покрајинском нивоу у домену своје делатности такође у значајној мери учествују у примени Стратегије.

Друга група обухвата следеће институције:

- Национална служба за запошљавање је одговорна за ефикасно и ефективно спроводјење Акционог плана запошљавања и усклађивање понуде и тражње, укључујући и примену превентивних мера активне политике запошљавања.
- Агенције за запошљавање спроводе програме и друге мере политике запошљавања у циљу повећања запошљивости и ублажавања структурних аспеката незапослености.
- Центри за социјални рад имају активну улогу кроз сарадњу са институцијама одговорним за послове запошљавања у примени мера за поновно укључивање у свет рада појединих категорија угрожених група, спречавању двоструких исплата накнада и помоћи корисницима и стварања трајне зависности од новчане помоћи.
- Институције које се баве пружањем услуга у области образовања и оспособљавања кроз развој адекватних програма оријентисаних пре свега на задовољење потреба локалних тржишта рада.

Трећа група обухвата широку мрежу социјалних партнера који су непосредно заинтересовани за спровођење Стратегије запошљавања:

- Удружења послодаваца, предузетника и привредне коморе се јављају као значајни партнери у артикулацији праваца економске политике, креирања позитивне климе за пословање и отварање нових радних места, пројекцији образовних потреба и подизању нивоа образовања и стручности радне снаге.
- Синдикати и организације запослених имају веома значајну улогу у спроводјењу Стратегије путем утицаја који остварују кроз систем колективних уговора у афирмацији принципа исплативости рада, повећања прилагодљивости запослених кроз укључивање у различите мере политике запошљавања.
- Економско-социјални савет као кључна институција за постизање и одржавање социјалног договора између владе, послодаваца и синдиката у циљу раста запослености и конкурентности српске привреде.
- Мрежа регионалних и локалних коалиција за запошљавање, са учешћем социјалних партнера на одговарајућим нивоима, образовних институција, развојних агенција и невладиних организација.

- Стручне асоцијације и невладине организације, као и други субјекти, треба да имају важну улогу у провери кључних смерница Стратегије и праћењу њиховог спровођења.

7. Индикатори успеха и праћење примене Стратегије

Да би се осигурала успешна примена Стратегије, потребно је унапред предвидети како ће се мерити ефикасност насталих промена. У суштини, на почетку рада на стратегији, њена одрживост се осигурава кроз дефинисање неколико стадијума:

1. Редовно снимање резултата - потребно је унапред предвидети којим индикаторима се мери успешност остваривања појединих циљева Стратегије, којим мерним карактеристикама се изражавају ти индикатори, како се, када и од стране кога снимају, на који начин се достављају Министарству и на који начин систематизују.
2. Детаљна оцена предузетих мера - унапред се дефинише колика ће се тежина (пондер) ставити на поједине мерне карактеристике везане за исти индикатор успеха, како ће се дефинисати каузални ланац који је потребно остварити да би поједини циљеви Стратегије били задовољени, који су приоритетни индикатори који осигуравају дугорочну одрживост стратегије, какве су збирне специфичне оцене везане за поједине ефекте карактеристичне за издвојене регионе, социјалне категорије итд.
3. Оцена општег напретка - потребно је унапред одредити збирну оцену мера која ће дефинисати да ли је дошло до претежних позитивних или негативних ефеката у посматраном периоду, на основу унапред дефинисаних критерија којима се оцењује укупни напредак везан за постављене циљеве (нпр. стопа незапослености у региону, број нових радних места и сл.)
4. Супервизија и накнадна евалуација успеха - потребно је предвидети оцену постигнутих ефеката према предузетим мерама које одговарају задатим циљевима, уз препоруку како да се превазиђу настали проблеми, одн. како да се боље примене сугерисани инструменти који воде испуњењу постављених циљева.

Да би се осигурала систематизована процедура анализе успешности примене Стратегије запошљавања, потребно је унапред прецизирати методе оцењивања, индикаторе успеха, изворе њихових мерних карактеристика и начин консултовања у процесу оцењивања. Индикатори успешности испуњења постављених циљева дефинишу се по принципу анализе трошкова и користи, дакле могу бити позитивни или негативни

ефекти, који укључују оцену испуњења краткорочних или дугорочних циљева. Они треба да обухвате релевантне мере успеха предвиђених промена. По правилу се анализа фокусира на области у којима се очекују значајне промене, а коначну оцену мерних резултата чини број запослених, разврстан према дефинисаним типовима фирми на које се анализа односи (мала и средња предузећа, друштвена и јавна предузећа и сл.), као и структури (женска радна снага, угрожене социјалне групе итд.). Резултати треба да буду исказани квантитативно кад год је то могуће, мада су често корисна и допунска објашњења (утицај на производњу, буџет, извоз, ниво конкурентности, регионални развој, итд.). Мерне јединице су унапред дефинисане, било исказане у апсолутним изразима (броју, новчаним јединицама и сл.), било као процентуалне промене у односу на почетни ниво (почетак примене Стратегије).

У принципу, да би се могли поредити ефекти једне мере са ефектима друге, или резултати примене једне мере са периодом пре њене примене, најзгодније је индикаторе мерити у релативним изразима, дакле процентуалној промени (нпр. као: промена процента деце одређеног узраста обухваћена програмом целодневног боравка).

Праћење степена испуњености циљева постављених Стратегијом захтева да се унапред дефинишу и поступци у случају да забележени резултати не задовоље постављене критеријуме. У том случају потребно је предвидети који органи, институције или агенције треба да предузму одговарајуће кораке да би се отклониле настале сметње. С обзиром на предвиђење ризике, треба предвидети и период у коме се морају предузети корективне активности, као и начин контролисања њихових резултата. За све време примене усвојене стратегије, потребно је да се одвија и праћење успешности реализације пројекта. Одговарајућим прописима треба успоставити обавезност анализе успеха, по правилу после највише 3-4 године од почетка примене (најмање после сваког мандатног периода).

Да би се осигурао успех испуњења постављених циљева, а такође установио најбољи начин да се они спроведу у дело, потребно је прецизно дефинисати начин извођења, појединачне одговорности и процедуру санкционисања неуспеха. У том циљу, нужно је дефинисати и објективне ризике, који евентуално утичу на практичну изводљивост постављене стратегије. Будући да је потпуно испуњење постављених циљева често немогуће, треба предвидети степен и трошак за све могуће промене, па одабрати онај метод реализације који је најприхватљивији, узимајући у обзир приоритете у постављеним циљевима (рецимо, сигурност и заштита на раду су важнији од тачне идентификованости сезонске радне снаге, мада је и овај потоњи циљ важан).

После сваке анализе успеха, коју треба предвидети у одређеним временским интервалима, потребно је сачинити списак резултата и

препорука. Како по правилу такве анализе служе и у развоју стратегије преговора са ЕУ, међународним финансијским институцијама, СТО итд., добијени резултати се обично дефинишу као одступање од општих принципа, уз дефинисање предвиђеног трајања периода прилагођавања, као и мера да би се постигао жељени степен развијености тржишта рада, уз евентуалну процену потребних трошкова за испуњење постављених циљева.

Да би се обезбедила општа сагласност и спречили отпори спровођењу Стратегије, нужно је обезбедити довољно информација за доношење одлука, а такође и постављене циљеве представити јавности. У првом реду, систематске информације су потребне у периоду оцене могућих ефеката, узимајући у обзир ставове разних интересних група. Треба при томе разликовати консултације од консензуса. У току консултација, замисли и информације теку у оба смера, укључујући размену идеја између владе, односно министарства, и разних сектора друштва. У циљу постизања ефективности, стратегија мора да буде сачињена на бази принципа отворености, транспарентности, интегритета и међусобног уважавања. Сви они који су укључени у консултације треба да су у стању да утичу на сакупљање информација, дефинисање инструмената, периода и начина спровођења усвојене политике. Консултације и упознавање јавности са елементима стратегије треба да побољшају кредибилитет и легитимитет активности владе и задобије подршку група које су укључене у спровођење Стратегије.

У циљу прецизирања начина оцене успешности спровођења Стратегије, као и периодичног сагледавања општег успеха у примени и евентуалног ревидирања појединих њених циљева, потребно је унапред прецизно дефинисати уз сваки постављени циљ и индикатор успеха, као и мерну карактеристику и начин мерења резултата. У прилогу је дата табела индикатора, уз начин исказивања сваког од њих, по смерницама ЕУ. За неке од индикатора, посебно ако се исказују описно, или још није обезбеђен стални извор сакупљања информација, могуће је предвидети периодичне анкете. Индикаторе треба груписати по сродности, а у случају потребе исказивања оцене општег напретка у једној области (нпр. побољшање услова на тржишту рада, или политика запошљавања, или побољшање квалитета и продуктивности рада), треба предвидети једнообразни начин оцењивања (нпр. од 1 до 5) на основу измерених резултата.

ИНДИКАТОРИ УСПЕХА У ПРИМЕНИ СТРАТЕГИЈЕ ЗАПОШЉАВАЊА 2005-2010

Смерница	Индикатор	Мерна карактеристика	Извор
Испуњење свеобухватних циљева Стратегије	Раст стопе учешћа (радна снага у радно способном становништву)	0,8 % годишње, достизање 72% у 2010	АРС
Повећање запослености	Раст стопе запослености (број запослених у радно способном становништву)	1.5% годишње, достизање 67% у 2010	АРС
Смањење незапослености	Смањење стопе анкетне незапослености	0,5% годишње, смањење на 10,5% у 2010	АРС
Смањење незапослености	Смањење стопе регистроване незапослености	1,9% годишње, смањење на 18% у 2010	НСЗ
Смањење удела неформалне економије	Смањење учешћа запослености у сивој економији	2% годишње, смањивање на 20% до 2010	АРС и НСЗ
Раст зарада	Пораст просечне реалне зараде	Просечно 4,8% годишње, укупно за 33% до 2010	РЗС
Смањење регионалних разлика	Смањење регионалних диспаритета у стопи незапослености	Уједначавање стопе до 10 процентних поена разлике у 2010	НСЗ
Смањење	Смањење	Уједначавање стопе на 20% разлике у	РЗС

Смерница	Индикатор	Мерна карактеристика	Извор
регионалних разлика	регионалних диспаратета у просечној плати	2010	
Једнакост полова	Стопа запослености жена	Повећање до 90% стопе запослености за мушкарце	АРС, НСЗ
Раст продуктивности	Побољшање квалитета рада	Учешће виших квалификација (ССС, ВС, ВСС) у радном контингенту	АРС
Пореско растеређење рада	Смањено пореско оптерећивање зарада	На основу ширења основице смањење укупног захватања за порезе и доприносе на 60% од нето плате до 2010	МРЗСП
1. Подршка страним директним инвестицијам а усмереним ка одржавању и креирању запослености	Висина нових инвестиција у иностраној валути	Повећање СДИ просечно 8% годишње и достизање учешћа инвестиција у ГДП од 25% до 2010	НБС, СИЕПА
Законска подршка	Развој законодавства и усаглашавање са прописима ЕУ	Доношење нових прописа о могућности купопродаје и закупа за страна лица	Мин.привреде, СИЕПА
Изградња инфраструктуре	Побољшање инфраструктуре	Обновљена и изграђена мрежа путева, пруга, пловних токова и телекомуникација	Министарство за кап.инв. СИЕПА
2. Подршка предузетништву и развој климе за	Законска подршка	Прихваћени нови закони (о раду, предузећима, регистрацији, стечају)	Агенција за МСП

Смерница	Индикатор	Мерна карактеристика	Извор
отпочињање послова			
Подршка организовању предузетника	Већа активност предузетничких асоцијација и укључивање у процес доношење прописа	Повећање броја чланова удружења предузетника и других пословних асоцијација	Министарство привреде Агенција за МСП, Привредна комора
Побољшање рада институција	Ефикасна улога министарстава и мреже Републичке агенције за МСП и предузетништво	Скраћење периода за добијање дозвола и окончање судских процеса; јединствена шема за административне услуге	Министарство привреде, Агенција за МСП
Информациона подршка	Обезбеђење информацијама	Количина изложених информација на вебсајту (процентуална промена)	МРЗСП
Финансијска подршка	Снажење фондова за кредитирање и помоћ МСП	Одобрена количина донација и кредита у датом периоду	Министарство
Промовисање предузетништва	Пословне информације и обука	Број образовних емисија, број полазника на курсевима обуке	Агенција за МСП
Специфична подршка развоју технологије и привредног напретка	Стимулисање проналазаштва и развојних приоритета	Број остварених програма иновација, трансфера знања и развојних приоритета	Комора, Агенција за МСП
3. Унапређење финансијских	Разлика измедју просечне плате и	Разлика индекса раста просечне зараде и надокнаде за незапослене	МРЗСП, РЗС

Смерница	Индикатор	Мерна карактеристика	Извор
подстицаја да би се рад више исплатио	просечне накнаде за незапослене		
Стимулисање отварања нових радних места	Употреба отпремнине за самозапошљавање и поновно запошљавање вишкова запослених	Процент средстава отпремнине усмерен за самозапошљавање и запошљавање вишкова запослених код нових послодаваца	НСЗ, МРЗСП
4. Помоћ у тражењу посла и превенција дугорочне незапослености	Повећање броја запослених преко НСЗ	Индекс промене броја запослених лица преко НСЗ у датом периоду	НСЗ, АРС
Превенција дугорочне незапослености и	Смањење учешћа дугорочно незапослених у укупном броју незапослених	Смањење учешћа дугорочно незапослених (преко 12 месеци) у анкетној незапослености по динамици од 2.5% годишње	МРЗСП
Запошљавање младих	Повећање стопе запослености младих	Повећање стопе запослености код младих у старосној групи 15-24 године на 20% у 2010. години и смањење односа између стопе незапослености младих у старосној групи 15-24 године и опште стопе незапослености на 2:1 у 2010. години.	МРЗСП
5.	Однос годишњих	Раст запошљавања на непуно радно време	МРЗСП,

Смерница	Индикатор	Мерна карактеристика	Извор
Промовисање адаптивбилности радника и предузећа на промене	стопа запослености на непуно радно време, на пуно радно време и на одређено време	треба да буде за 10% бржи у односу на раст запошљавања на пуно радно време и на одређено време	Статистика
	Курсеви и информације о потреби повећања способности за прилагођавање потребама тржишта рада	Индекс промене броја курсева и медијских презентација за дати период	НСЗ
6. Подршка професионалној и географској мобилности рада	Обезбеђење информација	Промена броја посета веб сајту на којем су објављена сва пријављена слободна радна места и друге информације о тржишту рада	НСЗ
Повећање професионалне мобилности	Укљученост у програме преквалификације	Процент одраслих укључених у програме преквалификације или мењање посла	НСЗ
Повећање географске мобилности	Обезбеђење покривања дела трошкова везаних за промену места боравка због запослења	Број радника који су променили место боравка због запослења и којима се плаћа део пратећих трошкова	НСЗ
7. Раст понуде рада и	Повећање стопе запослености	Стопа запослености старосне групе 55-64 године и смањење учешћа имвалидских	МРЗСП, Фонд ПИО

Смерница	Индикатор	Мерна карактеристика	Извор
подршка активном старењу	старосне групе 55-64 године	пензионера међу новим пензионерима	
8. Обезбеђење више и квалитетнијег улагања у људски капитал	Повећано улагање у подизање квалитета рада	Раст учешћа издатака за образовање у ГДП	РЗС, МРЗСП, Министарство финансија
Побољшани ефекти образовања	Побољшање квалитета рада	Смањење дужине трајања незапослености за лица са вишим образовањем (ССС, ВС, ВСС)	НСЗ, АРС
Обука на послу	Активности послодаваца у финансирању усавршавања запослених	Број запослених којима послодавци плаћају обуку	НСЗ
Прихватање концепта доживотног учења	Повећање укључености у процес доживотног учења	Број одраслих укључених у неформално образовање	РЗС, Министарство просвете и спорта
Формирање стандардизованог и флексибилног система неформалног образовања	Напредак у процесу стандардизације и сертификације	Број стандардизованих програма неформалног образовања	Мин. просвете и спорта, РЗС

Смерница	Индикатор	Мерна карактеристика	Извор
Усклађеност неформалног система образовања са потребама на тржишту рада	Повећање запошљивости захваљујући стеченим знањима у систему неформалног образовања	Број запослених који су прошли кроз процес сертификације (у систему неформалног образовања)	РЗС, НСЗ
7. Смањивање сиве економије и неформалне запослености	Пад учешћа сиве економије у ГДП	Процент запослених у сивој зони	АРС
	Пад учешћа неформалне запослености у укупној запослености	Индекс смањивања разлике између регистроване и анкетне незапослености	АРС, НСЗ
10. Заштита здравља и безбедност на раду	Смањење броја несрећа на радном месту	Број несрећа на радном месту по делатностима у односу на број запослених у тим делатностима (смањење у односу на претходни период) и број оболелих од професионалних болести по делатностима у односу на број запослених у тим делатностима (смањење у односу на претходни период)	Министарство здравља, МРЗСП, РЗС
	Обезбеђење запослења инвалидима рада	Број незапослених инвалида рада у односу на укупан број инвалида рада (смањење у односу на претходни период)	МРЗСП
11. Социјални дијалог	Закључени и важећи социјални	Број важећих социјалних договора на свим нивоима	Економско-социјални

Смерница	Индикатор	Мерна карактеристика	Извор
	договори		Савет
12. Подршка равноправности полова у погледу запошљавања и зарада			
Обезбедити поштовање Закона о раду у погледу права жена на радном месту	Регистровање и кажњавање непоштовања прописа	Број регистрованих и број санкционисаних случајева непоштовања права жена која им гарантује закон	МРЗСП (Инспекција)
Обезбедити једнакост зарада	Смањење разлике у зарадама	Промена разлике у просечним зарадама мушкараца и жена	РЗС
Олакшати усклађивање професионалног и породичног живота жене	Промовисање флексибилних облика запошљавања	Раст учешћа запослених са флексибилним обликом запошљавања у укупном броју запослених жена	АРС
Обезбедити приступачне услуге за бригу о деци млађој од 7 година	Приступачност услуга система предшколског васпитања и обданишта	Процент просечне плате потребан за просечне издатке за чување деце у систему предшколског васпитања	РЗС

Смерница	Индикатор	Мерна карактеристика	Извор
Обезбедити приступачне услуге за бригу о деци између 7 и 12 година	Обухват деце до 12 година системом предшколског васпитања и дневног боравка у основним школама	Процент деце у предшколским установама и деце у дневном боравку у основним школама	РЗС
Помоћ угроженим групама жена	Повећање учешћа угрожених група жена (самохране мајке, жене са нижим нивоима образовања) у активним мерама на тржишту рада	Број самохраних мајки и жена са нижим нивоима образовања обухваћених активним мерама на тржишту рада	НСЗ
13. Борба против дискриминације посебно погођених група	Повећање запослености и активитета посебно погођених група	Стопе запослености и стопе партиципације за сваку од наведених група (инвалиди, избеглице, Роми)	МРЗСП, РЗС (посебна анкета)
Олакшање приступа радном месту за особе са инвалидитетом	Прилагођеност радног места потребама инвалида	Пораст броја новоотворених радних места прилагођених потребама инвалида	НСЗ
Повећати ниво образовања особа са инвалидитетом	Учешће инвалида у систему неформалног образовања	Број особа са инвалидитетом у програмима образовања одраслих	НСЗ

Смерница	Индикатор	Мерна карактеристика	Извор
Олакшати положај посебно погођених група на тржишту рада	Учешће посебно погођених група у активним мерама на тржишту рада	Учешће особа из посебно погођених група (за сваку посебно) у укупном броју учесника у активним мерама на тржишту рада у односу на удео ових група у укупном броју незапослених	НСЗ
Повећати стопу запослености избеглих и расељених лица и помоћи њихово укључивање	Обезбеђење услова за самозапошљавање за избегла и расељена лица	Број избегличких домаћинстава којима је или обезбеђено ипољопривредно земљиште за обраду или додељен кредит за самозапошљавање у односу на укупну избегличку популацију	МРЗСП, Комесаријат за избеглице
Повећано интегрисање избеглица и интерно расељених лица	Решавање проблема избеглих и расељених лица у вези документације која је неопходна за запошљавање	Процент решених случајева у рату изгубљених докумената о стручној спреми у сарадњи са матичном државом из које је лице дошло и проценат избеглица интегрисаних у Републици Србији путем стицања држављанства и личних докумената	Министарство просвете и спорта, Комесаријат за избеглице
Подстицање образовања младих из избегличких породица	Стипендирање младих	Број и износ стипендија додељеним младима из избегличких домаћинстава за средње и универзитетско образовање према броју избеглица	Мин.просвете и спорта
Обезбедити помоћ посебно погођеним	Обухват радно способних појединаца из	Процент појединаца из посебно погођених избегличких домаћинстава који учествују у активним мерама на тржишту рада	НСЗ

Смерница	Индикатор	Мерна карактеристика	Извор
избеглицама (лица која су остала без адекватног смештаја, која нису успела да остваре права на имовину у матичној држави, самохране мајке, домаћинства без иједног запосленог).	посебно погођених избегличких домаћинстава активним мерама на тржишту рада		