



International  
Labour  
Organization

GLOBAL  
JOBS  
PACT

# Pomoćne strategije za oporavak od krize u jugoistočnoj Evropi

STUDIJA PROCENE  
SRBIJA

Mihail ARANDARENKO





# Pomoćne strategije za oporavak od krize u jugoistočnoj Evropi

## **Studija procene: Srbija**

Mihail Arandarenko

**Tim za tehničku podršku dostojanstvenom radu  
i Kancelarija za centralnu i istočnu Evropu**

Copyright © International Labour Organization 2011

Prvo izdanje (2011)

Izdanja Međunarodne organizacije rada (MOR) zaštićena su autorskim pravom prema Protokolu 2 Univerzalne konvencije o autorskim pravima. Kratki citati iz ovih dela mogu se koristiti bez prethodnog odobrenja, pod uslovom da je naveden izvor citata. Za prava na izdavanje i prevod, molbe je potrebno uputiti na adresu: ILO Publications Bureau (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland ili elektronskom poštom na: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org). Međunarodna organizacija rada podržava takvu vrstu zahteva.

Biblioteke, institucije i ostali korisnici registrovani u Ujedinjenom Kraljevstvu pri Copyright Licensing Agency, 90 Tottenham Court Road, London W1P 4LP [Fax: (+ 44) (0) 207 631 5500; email: [cla@cla.co.uk](mailto:cla@cla.co.uk)], te registrovani u Sjedinjenim Državama pri Copyright Clearance Center, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 [Fax (+1) (978) 750 4470; email: [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com)], ili u ostalim zemljama pri sličnim organizacijama za zaštitu autorskih prava mogu izrađivati fotokopije u skladu s dozvolama koje su im u tu svrhu izdate.

---

Arandarenko, Mihail

Pomoćne strategije za oporavak od krize u jugoistočnoj Evropi : Studijaprocene : Srbija / Mihail Arandarenko ; Međunarodna organizacija rada, Tim zatehničkupodrš kudostojanstvenomradu i Kancelarijazentralnu i istočnu Evropu. – Budapest: ILO, 2011 1 v.

ISBN: 9789228253887; 9789228253894 (web pdf)

International Labour Organization; ILO DWT and Country Office for Central and Eastern Europe

employment / unemployment / informal employment / social protection / labour policy / economic recession / economic recovery / Serbia

13.01.3

Also available in English: Supporting strategies to recover from the crisis in South Eastern Europe: country assessment: Serbia, ISBN: 9789221253884; 9789221253891 (web pdf), Budapest: ILO, 2011

ILO Cataloguing in Publication Data

---

Nazivi korišćeni u publikacijama MOR-a, koji su u skladu sa praksom Ujedinjenih nacija i sadržaj predstavljen u njima, ne predstavljaju mišljenje Međunarodne organizacije rada o vlastima, pravnom statusu, oblasti ili teritoriji neke zemlje, ili o promenama njenih granica. Odgovornost za mišljenja izneta u potpisanim člancima, studijama i drugim tekstovima snose isključivo njihovi autori, a objavljivanje istih ne znači da Međunarodna organizacija rada podržava mišljenja izražena u njima. Pozivanje na imena firmi i komercijalnih proizvoda i procesa ne znači da su oni priznati od strane Međunarodne organizacije rada, a nepominjanje određene firme, komercijalnog proizvoda ili procesa nisu znak njihovog neodobravanja.

Publikacije MOR se mogu nabaviti u velikim knjižarama, lokalnim kancelarijama MOR u mnogim zemljama ili direktno od „ILO Publications International Labour Office”, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Katalozi ili spiskovi novih publikacija se mogu dobiti besplatno na gore navedenoj adresi, ili putem e-maila: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org)

Posetite našu internet stranicu: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

# Sadržaj

<b>Spisak okvira, slika i tabela.....</b>	<b>5</b>
<b>Predgovor.....</b>	<b>7</b>
<b>Uvod .....</b>	<b>9</b>
<b>1. Pregled socio-ekonomskog konteksta u periodu pre krize.....</b>	<b>11</b>
1.2 Uticaj ekonomske krize na makroekonomske trendove.....	14
<b>2. Uticaj krize na zapošljavanje, poslodavce i radnike.....</b>	<b>19</b>
2.1 Trendovi u učešću radne snage (2004–2010).....	20
2.2 Trendovi u zaposlenosti (2004–2010).....	22
2.3 Trendovi u nezaposlenosti (2004–2010).....	23
2.4 Uticaj ekonomske krize na osnovne pokazatelje tržišta rada .....	24
2.5 Sektorska struktura zaposlenosti.....	25
2.6 Kretanje formalne i neformalne zaposlenosti .....	27
2.7 Ranjivost na tržištu rada.....	28
2.8 Dualnost tržišta rada Srbije .....	30
<b>3. Mere za suzbijanje efekata ekonomske krize .....</b>	<b>33</b>
3.1 Opšte podsticajne mere kao odgovor na krizu .....	33
3.2 Mere podrške tražiocima zaposlenja.....	34
3.3 Mere podrške preduzećima .....	37
3.4 Razvoj sistema socijalne zaštite i zaštita stanovništva.....	37
3.5 Socijalni dijalog .....	40
<b>4. Mapa puta: prioritetne mere za povećanje zaposlenosti.....</b>	<b>45</b>
<b>Literatura.....</b>	<b>49</b>
<b>Statistički Aneks.....</b>	<b>51</b>



# Spisak okvira, slika i tabela

Okvir 1	Program „Prva šansa“: namenjen mladima bez radnog iskustva .....	34
Okvir 2	Javni radovi u Srbiji .....	35
Okvir 3	Socijalno-ekonomski sporazum (2011).....	42
Okvir 4	Rad, zapošljavanja i socijalna politika u Srbiji .....	43
Slika 1	Realni rast BDP-a i komponente njegovog pada, 2009 (% godišnje).....	15
Slika 2	Desezonirana stopa rasta BDP-a, Srbija (2007–2010).....	15
Slika 3	Aktivno stanovništvo radnog uzrasta, Srbija (2004–2010).....	21
Slika 4	Zaposlenost u Srbiji, 2004–2010.....	22
Slika 5	Nezaposlenost u Srbiji, 2004–2010.....	24
Slika 6	Sektorska struktura zaposlenosti, Srbija(2001–2010).....	26
Slika 7	Odnos minimalne i prosečne zarade, Srbija (2002–2010) .....	39
Tabela 1	Izabrani makroekonomski indikatori, Srbija (2004–2010) .....	13
Tabela 2	Sektorska struktura zaposlenosti, korigovani i nekorigovani podaci (2004–2010) ...	25
Tabela 3	Dihotomije tržišta rada Srbije (ca 2010) .....	31
Tabela A1	Ključni pokazatelji tržišta rada, Srbija (2005–2010) .....	52
Tabela A2	Sektorska struktura zaposlenosti (2001–2010) .....	54
Tabela A3	Udeo zaposlenosti u javnom sektoru u ukupnoj formalnoj zaposlenosti van poljoprivrede .....	54





# Predgovor

Pad svetske proizvodnje izazvan finansijskom krizom 2008. godine, prelio se i u zemlje jugoistočne Evrope kroz različite kanale. Zbog recesije u zapadnoj Evropi, došlo je do naglog pada izvoza kao i do smanjenja ukupne domaće tražnje. Smanjeni su prilivi kredita kao i stranih direktnih investicija što je nanelo štetu zemljama sa velikim spoljnim deficitom. Smanjenje priliva sredstava od novčanih doznaka negativno je uticalo na rast bruto domaćeg proizvoda (BDP) u zemljama gde su doznake značajno uticale na potrošnju domaćinstava. U mnogim zemljama je došlo do naglog pada proizvodnje, smanjenja zaposlenosti, pogoršanja uslova rada i rasta stope siromaštva. U nekim slučajevima, politički prostor za uvođenje sveobuhvatnih paketa mera za ublažavanje krize je bio ograničen privrednim i fiskalnim slabostima koje su postojale i pre krize. Ukratko, ova ekonomska kriza je pretila da ugrozi sve što je do tada postignuto tokom poslednjih desetak godina u pogledu razvoja, stabilnosti i privrednog napretka u zemljama ovog regiona.

Na Međunarodnoj konferenciji rada u junu 2009 godine, predstavnici vlada i udruženja poslodavaca i radnika usvojili su *Globalni pakt o zapošljavanju* kao globalni politički instrument kojim se zapošljavanje i socijalna zaštita stavljaju u prvi plan u borbi protiv krize. Ovaj pakt je zasnovan na Agendi Međunarodne organizacije rada (MOR) o dostojanstvenom radu, kao i na obavezama koje su preuzeli konstituenti MOR-a 2008. godine potpisivanjem *Deklaracije o socijalnoj pravdi za pravednu globalizaciju*. *Globalni pakt o zapošljavanju* se bavi socijalnim i ekonomskim uticajima međunarodne ekonomske krize i predlaže niz političkih mera koje imaju za cilj da podstaknu otvaranje novih radnih mesta, širenje obuhvata socijalne zaštite, poštovanje međunarodnih standarda o radu i promovisanje socijalnog dijaloga i koje bi ove zemlje mogle da primene u skladu sa svojim posebnim okolnostima.

U tom cilju, Tim za tehničku podršku za obezbeđivanje dostojanstvenog rada MOR-a i Podregionalna kancelarija za centralnu i istočnu Evropu (DWT/CO-Budimpešta) sproveli su istraživanje uticaja krize i anti-kriznih mera koje su uvele tri zemlje jugoistočne Evrope: Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija i Srbija. Očekuje se da će izveštaji sačinjeni na osnovu ovog istraživanja poslužiti korisnicima kao osnova za bolje razumevanje specifičnih problema ovih zemalja izazvanih krizom, kao pomoć u razradi strategija za stimulisanje tražnje za radnom snagom, proširenja obuhvata socijalne zaštite i jačanje socijalnog dijaloga kao i prava na radnom mestu.

Izveštaj za Republiku Srbiju je sačinio Mihail Arandarenko, profesor ekonomije na Beogradskom univerzitetu. Ovaj posao je urađen kao deo paketa tehničke pomoći DWT/CO pod nazivom *Pomoćne strategije za oporavak od krize u jugoistočnoj Evropi* koji se sprovodi pod rukovodstvom Natalije Popove, ekspertkinje za zapošljavanje DWT/CO. Ovaj izveštaj istražuje i ispituje situaciju u zemlji i

anti-krizne mere koje su preduzete koristeći Globalni pakt o zapošljavanju kao integrisani analitički okvir.

Ovaj rad je predstavljen na regionalnoj, ekspertskoj radionici održanoj u Zagrebu 21.04.2011. god. Na ovom skupu je ponuđena platforma konstituentima MOR-a iz Hrvatske, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije i Srbije za razmenu znanja i iskustva u pogledu novih izazova krize i anti-kriznih mera sa predstavnicima vlade, udruženja poslodavaca i radnika Republike Slovenije. Verujemo da će ovaj dokument biti koristan doprinos političkom dijalogu u zemljama jugoistočne Evrope.

Mark Levin

Direktor

*Tima za tehničku podršku projektu za prihvatljiv rad i  
Regionalne kancelarije MOR-a za centralnu i istočnu Evropu*

# Uvod

Ekonomске reforme koje je tokom protekle decenije sprovela vlada Srbije dovele su do povećanja proizvodnje, poboljšanja životnog standarda i smanjenja siromaštva. Ipak, bez obzira na održivi rast BDP-a koji je u periodu 2001–2008. u proseku iznosio 5,4 odsto godišnje, trendovi opadanja zaposlenosti i povećanja nezaposlenosti iz devedesetih godina prošlog veka i dalje su uočljivi. Pokazalo se da privatni sektor u ekspanziji nije bio u mogućnosti da zaposli sve radnike koji su ostali bez posla tokom restrukturiranja privrede i privatizacije.

Uticao ekonomske krize u Srbiji je bio dosta blag u pogledu opadanja proizvodnje (3 procenta BDP-a) ali je kriza izazvala veliki gubitak radnih mesta. Ukupna zaposlenost je dostigla svoju najnižu vrednost na kraju 2010. godine, kada je zabeležen pad zaposlenosti od 21 odsto u odnosu na 2004. godinu, odnosno smanjenje stope zaposlenosti od 2.9 procentnih poena u periodu 2009. i 2010. godine. U periodu 2004–2010, došlo je do ukupnog smanjenja nezaposlenosti ali je stopa nezaposlenosti porasla za 2,4 procentna poena. Smanjenje stope zaposlenosti i povećanje stope nezaposlenosti ukazuju na značajan trend prelaska radnika iz aktivnog u neaktivno stanje, što je posebno uočljivo među ženama, mladima i teško zapošljivim radnicima na tržištu rada. Tokom krize, neformalna zaposlenost je opadala brže od formalne. Ovakav neočekivani trend se može pripisati izraženom dualitetu srpskog tržišta rada na kome su radnici koji rade na crno, radnici pod ugovorom na određeno vreme i zaposleni u tradicionalnim uslužnim delatnostima najugroženiji i prvi ostaju bez posla.

Anti-krizne mere koje je usvojila vlada Srbije bile su pre svega usmerene na stabilizaciju privrede i njen ponovni rast. Vlada Srbije je uvela paket mera kojima se garantuje likvidnost i podstiče davanje komercijalnih kredita privrednim subjektima. Povećana su ulaganja u programe zapošljavanja, ali je potrošnja usmerena na samo dve mere: (program „Prva šansa“ i javni radovi), što je učinjeno uglavnom na račun programa obuke za tržište rada i subvencije za zapošljavanje. Došlo je do povećanja javne potrošnje na mere socijalne zaštite, odnosno na naknade za nezaposlene i socijalnu pomoć, ali više kao rezultat dugoročno planiranih reformi nego kao korišćenje ovih davanja kao automatskih stabilizatora. Glavni izazovi sa kojima se ova zemlja suočava u post-kriznom periodu su davanje prioriteta otvaranju novih radnih mesta u nacionalnim strategijama razvoja, rebalans javne potrošnje na mere tržišta rada sa pasivnih na aktivne mere zapošljavanja; uvođenje fleksibilnijih formi zapošljavanja a da se time ne ugrozi sigurnost radnih mesta; stvaranje sistema gde će se učešće u radnoj snazi isplatiti a neaktivnost sankcionisati; ubrzavanje reforme sistema obrazovanja i obuke kao odgovor na rastući jaz između stečenih i traženih veština i ojačavanje socijalnog dijaloga u cilju pružanja podrške strukturnim reformama i poboljšanja socijalne kohezije.



# 1. Pregled socio-ekonomskog konteksta u periodu pre krize

Srbija je krenula putem tranzicije tek 2000. godine. Ekonomsko propadanje devedesetih bilo je posledica ratova, sankcija međunarodne zajednice i lošeg vođenja ekonomske politike. Osim toga, Srbija je imala jednu od najvećih hiperinflacija u savremenoj istoriji Evrope, toliko ozbiljnu da se njene posledice osećaju i danas. Tokom protekle decenije, sprovedene su korenite privredne reforme kako bi se povećala lična i javna potrošnja i stvorili uslovi za održivi razvoj kroz tržišne reforme, privatizaciju i priliv stranih investicija.

Međutim, ako se posmatraju rezultati postignuti u periodu od 2001. do 2008. godine može se zaključiti da su reforme bile mnogo uspešnije u pogledu povećanja potrošnje nego u pogledu stvaranja preduslova za održivi rast. Prosečna godišnja stopa realnog rasta bruto domaćeg proizvoda (BDP) od 5,4 odsto čini se zadovoljavajućom, ali je ipak bila nedovoljna da se premosti velika praznina u razvoju iz devedesetih. Ali ono što je još važnije, taj rast nije bio održiv.

Zemlja je uspela da poboljša makroekonomsku stabilnost i da održi visoku i stabilnu stopu privrednog rasta sve do 2008. godine kada je ušla u recesiju usled globalne ekonomske krize. Između 2001. i 2008. godine, BDP je rastao u proseku za oko 5,4 odsto godišnje, a najveći rast – od 8,3 odsto – zabeležen je 2004. godine. Snažan rast BDP-a u Srbiji je podstaknut razvojem uslužnog sektora, posebno u segmentu finansijskih i komercijalnih usluga gde je beležio dvocifrenu stopu rasta. Nasuprot tome, opao je doprinos industrije BDP-u, sa 32,6 odsto u 2001. godini na 27,7 odsto u 2009. godini, i poljoprivrede, sa 21,4 odsto na 12,8 odsto, u istom periodu.<sup>1</sup>

Od 2001. godine, životni standard u Srbiji je značajano poboljšan. BDP po stanovniku je sa oko 1.700 evra u 2001. porastao na 4.190 evra u 2008. godini, dok se broj ljudi ispod granice apsolutnog siromaštva prepolovio, (sa približno 14 odsto stanovništva u 2002. na 6,6 odsto u 2007. godini).<sup>2</sup>

Inflacija je smanjena sa 41 odsto u 2001. na oko 8 odsto u 2003. a posle najniže zabeležene stope (oko 6,6 odsto) u 2006. godini, ponovo je dostigla dvocifrenu vrednost sledeće, 2007. godine (10,1 odsto).

---

1 Svetska banka, „*Socio-economic indicators*“, <http://data.worldbank.org/country/serbia>.

2 Republički zavod za statistiku (RZS), *Anketa o životnom standardu, 2002–2007*, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2008.

Ovako visoka inflacija, uprkos relativno restriktivnoj monetarnoj politici, je svakako bila posledica vrlo visoke domaće tražnje. Porast kreditnog zaduživanja tokom dve hiljadite, pri čemu su najveći rast zaduživanja zabeležila domaćinstva – više od 51 odsto samo u 2007. godini – doveo je do povećanja domaće tražnje pa time i do snažnog rasta uvoza.

Fiskalna politika je između 2000. i 2008. godine bila uglavnom ekspanzivna pa samim tim i prociklična. Podstaknuta rastom kapitalne i tekuće potrošnje, konsolidovana javna potrošnja je dostigla nivo od 44,9 odsto BDP-a tokom 2007., što predstavlja rast u odnosu na 42 odsto, koliko je zabeleženo 2005. godine. Mada je u 2006. i 2007. godini nominalno zabeležen čak i mali budžetski suficit, to je bilo nedovoljno da se neutrališu ogromni jednokratni kapitalni prilivi od visokih privatizacionih prihoda.

Rast domaće tražnje (7,5 odsto godišnje) i potrošnje (7,3 odsto) do 2008. godine kada je buknuo svetska ekonomska kriza bio je znatno brži od rasta BDP-a (5,4 odsto godišnje). Tako je 2007. i 2008. godine vrednost domaće tražnje premašila vrednost bruto domaćeg proizvoda za više od 23 odsto. Oko 19 odsto ukupne domaće tražnje pokriveno je viškom uvoza u odnosu na izvoz, odnosno deficitom roba i usluga koji je beležio rast od 10,9 odsto na godišnjem nivou.<sup>3</sup>

Od početka tranzicije ka tržišnoj ekonomiji, Srbija je doživela naglu ekspanziju spoljnotrgovinske razmene zabeleživši povećanje izvoza od gotovo 30 odsto između 2005. i 2007. godine. Ipak, obim izvoza je rastao sporije od obima uvoza, što je dovelo do produbljavanja trgovinskog deficita (17,8 odsto BDP-a 2008. godine). Srbija se suočila sa velikim negativnim trgovinskim bilansom zbog sveukupne slabe izvozne orijentacije svojih kompanija. Pored gubitka tradicionalnih izvoznih tržišta tokom devedesetih, nedostatak efektivne politike stimulisanja izvoza i politike deviznog kursa – koja je sve do 2008. godine dozvoljavala veliku apresijaciju dinara – doprinela je smanjenju zainteresovanosti firmi da izvoze svoju robu. Tabela 1. prikazuje izabrane makroekonomske indikatore za period 2004–2010.

Uticaj disbalansa u spoljnotrgovinskoj razmeni na privredni rast se najbolje vidi iz odnosa rasta i učešća razmenljivih i nerazmenljivih dobara u BDP-u. U 2001. godini, razmenljiva dobra, (poljoprivreda i industrija), su učestvovala sa 54 odsto u BDP-u. U 2008. godini, učešće ovih dobara je palo na 41 odsto. Ovo je značilo smanjenje ponude izvoznih proizvoda i povećanje tražnje za uvoznom robom. Povrh toga, unutrašnja tražnja i potrošnja su rasle brže nego BDP, što je doprinelo neprekidnom povećanju deficita u platnom bilansu. Ovakav model je održiv samo ako postoji dovoljan neto priliv stranog kapitala koji bi stvarao višak u bilansu finansijskih transakcija. Najozbiljniji problem je bila nepovoljna struktura proizvodnje, koja je dovela do povećanja izvoznog disbalansa usled rastućeg deficita u spoljnotrgovinskoj razmeni i platnom bilansu. Privredni rast je uglavnom stvarao nerazmenljivi sektor, pokrenut velikim prilivom kapitala što je dovelo do stvaranja velikih spoljnih disbalansa pri čemu je deficit tekućeg računa bio 15 odsto BDP-a a trgovinski deficit 22 odsto BDP-a. Ukratko, Srbija je trošila i investirala znatno iznad nivoa svoje proizvodnje.<sup>4</sup>

---

3 USAID et al, „*Postkrizni model privrednog rasta i razvoja Srbije (2011–2020)*“, USAID et al, 2010.

4 USAID et al, „*Postkrizni model privrednog rasta i razvoja Srbije (2011–2020)*“, op.cit.

**Tabela 1**  
**Izabrani makroekonomski pokazatelji, Srbija (2004-2010)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Indeks potrošačkih cena	—	—	—	6,5	11,7	8,4	6,5
Indeks maloprodajnih cena	10,1	16,5	12,7	6,8	10,9	10,1	8,6
Kurs dinar/evro (avg. 2005 = 100)	100,5	100,0	92,1	83,9	79,7	84,1	86,5
BDP (rast u %)	8,3	5,6	5,2	6,9	5,5	-3,1	1,8
Javni prihodi (u % BDP)	41,2	42,1	42,4	42,1	41,5	38,6	-1,5
Javni rashodi (u % BDP)	40,0	39,7	42,7	42,8	43,7	42,7	-1,7
Tekući račun (u % BDP)	-11,6	-8,6	-12,9	-17,2	-21,1	-7,0	-6,9
Račun kapitalnih transakcija (u mil. €)	2.377	3.863	7.635	6.126	7.133	2.237	—
Strane direktne investicije (u mil. €)	773	1.248	4.348	1.942	1.824	1.402	860
Kreditni nedržavnom sektoru (u % BDP)	23,9	29,6	28,6	35,0	42,0	45,8	53,8

Izvor: Fond za razvoj ekonomske nauke (FREN), *Kvartalni monitor*, 2004–2010, Univerzitet u Beogradu

Deficit tekućeg računa pokrivan je iz devizne štednje tako što je Srbija iskoristila finansijsku integraciju sa Evropskom unijom što je omogućilo bankama iz većine susednih zemalja (Austrija, Italija, Grčka) da zauzmu dominantan položaj u bankarskom sektoru zemlje. Međutim, ovaj priliv kapitala iz razvijene u tranzicionu Evropu je u slučaju Srbije bio prekomeran, imajući u vidu sve osnovne parametre, (nizak prihod po stanovniku i nizak nivo finansijske integracije).<sup>5</sup> Tako je Srbija prekoračila svoje prirodno „ograničenje brzine“ rasta proizvodnje i postala izuzetno osetljiva na različite spoljne potrese koji su je pogodili tokom krize. Ovo iskustvo je razotkrilo lošu stranu finansijske integracije sa EU.<sup>6</sup>

Veliki trgovinski deficit Srbije pokazuje da ona nije uspeła da dostigne visok nivo trgovinske integracije sa EU i da srpske kompanije nisu uspele da se povežu u evropske proizvodne mreže. U tom pogledu situacija je slična kao i kod drugih zemalja zapadnog Balkana a različita od one u većini zemalja centralne Evrope.<sup>7</sup> daju, banke, saobraćaj i telekomunikacije, koji su činili 80 odsto ukupnog rasta u protekloj dekadi. Efektivno, ovaj priliv je pružao podršku neprekidnom procesu deindustrializacije što je dovelo do preorijentacije privrede ka većem udelu usluga i nerazmenljivih sektora u stvaranju BDP.

Veliki priliv kapitala počev od 2005., i sledstveno visoki rast proizvodnje doneli su čvrstu apresijaciju nacionalne valute, koja je na vrhuncu, u avgustu 2008. godine, iznosila negde oko 26 odsto. To je znatno

5 Abiad A. et al., „Financial integration, capital mobility, and income convergence“, *Economic Policy*, Vol. 24, br. 58, april, 2009.

6 Petrovic, P., „Economic crisis in Serbia: impacts and responses“, in. W. Bartlett and V. Monastiriotis, *South Eastern Europe after the crisis*, London School of Economics, London, 2010.

7 Grupa „zapadni Balkan“ uključuje: Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Bivšu Jugoslovensku Republiku Makedoniju (BJR Makedonija), Crnu Goru i Srbiju. Centralna Evropa uključuje Češku Republiku, Mađarsku, Poljsku, Slovačku i Sloveniju.

smanjilo konkurentnost srpske privrede i dalo dalji podsticaj ulaganjima u sektore nerazmenljivih proizvoda. Dalja posledica ovoga je bila vrlo nizak nivo izvoza koji je pao ispod 30 odsto BDP-a. Nezavisno od toga, ovako slab izvoz je takođe povezan sa činjenicom da je Srbija kasno ušla u proces tranzicije jer je ozbiljnije reforme inicirala tek početkom dvehiljaditih. Ipak, rast izvoza je značajno povećan posle 2004. godine, po okončanju inicijalnih reformi što sugeriše da bi Srbija dugoročno mogla da postigne zadovoljavajuću trgovinsku integraciju sa EU.

Nagli rast stranih direktnih investicija (SDI) počev od 2000. godine je pre posledica privatizacije i prodaje postojećih resursa nego *grinfeld* investicija.

## 1.2 Uticaj ekonomske krize na makroekonomske trendove

U poslednjem kvartalu 2008. godine, Srbiju je pogodila svetska ekonomska kriza, prvo u formi blage epizode panike u bankarskom sektoru. Uskoro je, međutim, kriza na dramatičan način razotkrila korene ekonomskih problema zemlje. Suočena sa iznenadnim prestankom priliva stranog kapitala, Srbija je upala u arhetipski problem zemlje u razvoju, u problem deficita platnog bilansa. Kriza „iznenadnog prestanka priliva“ je podrazumevala istovremeno isušivanje priliva stranog kapitala i povlačenje velikih iznosa štednje u domaćoj valuti.<sup>8</sup> Pre početka krize, povećanje kredita koji su davani nevladinom sektoru iznosilo je približno 20 odsto godišnje. Ti krediti su se zasnivali uglavnom na stranoj štednji.

Bez tih izvora, domaća tražnja je naglo opala, povlačeći sa sobom naniže i proizvodnju. Drugi način na koji je globalna ekonomska kriza pogodila Srbiju je kroz nagli pad izvoza. Međutim, pošto je udeo izvoza u BDP-u i onako bio vrlo nizak, negativni uticaj ovog pada na proizvodnju je bio samo sekundarni faktor koji je doveo do pada proizvodnje (slika 1).<sup>9</sup>

Pad agregatne tražnje u 2009. godini je bio veći od pada proizvodnje, što odslikava silaznu korekciju spoljnog deficita. Ovako značajan pad domaće tražnje je doveo do smanjenja uvoza uz značajnu silaznu korekciju deficita tekućeg računa (sa 15 odsto na manje od 10 odsto BDP-a) i trgovinskog deficita (sa 22 odsto na 15 odsto).

U poslednjem kvartalu 2008. godine, konsolidovana opšta državna potrošnja je opala za 3,5 odsto, usled smanjenja budžeta pokrenutim finansijskom krizom. Ipak, javna potrošnja je ostala vrlo visoka, (oko 44 odsto BDP-a), tako da se budžetski deficit tokom tokom 2009. i 2010. godine kretao na nivou od oko 4,5 odsto BDP-a.

Posle naglog prestanka priliva kapitala, domaća valuta je depresirana za 23 odsto (oktobar 2008–mart 2009), a zatim se stabilizovala u drugoj polovini 2009. godine. To se sa makroekonomskog stanovišta smatralo pozitivnim prilagođavanjem, jer je verovatno ograničilo pad proizvodnje. Tako je iskustvo

---

8 Petrović, P., „Economic crisis in Serbia: impacts and responses“, in. W. Bartlett and V.Monastiriotis, *South Eastern Europe after the crisis*, op.cit.

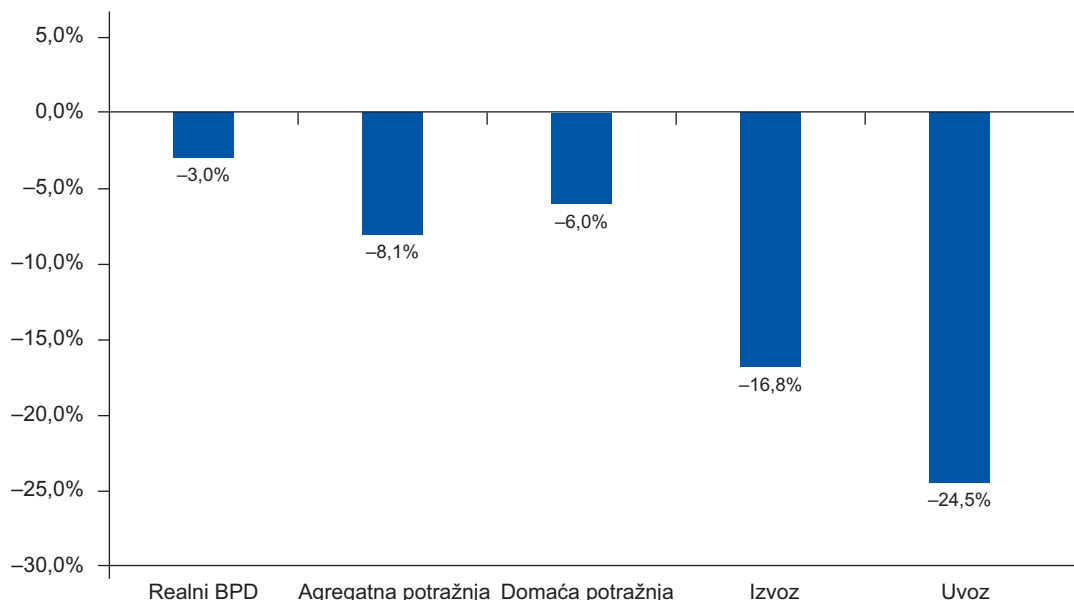
9 Ibid.



Srbije još jedan u nizu dokaza da je recesija bila slabija u zemljama gde je režim devizne razmene bio fleksibilan u odnosu na zemlje sa fiksnim deviznim kursom.<sup>10</sup> Mada je pad proizvodnje od 3 odsto u 2009. godini bio znatan, ipak je bio manji od pada proizvodnje u većim privredama Jugoistočne Evrope (Rumunija, Bugarska, Hrvatska, Bosna i Hercegovina) a osim toga, srpska privreda je izašla iz recesije u prvoj polovini 2010. godine (Slika 2).

**Slika 1**

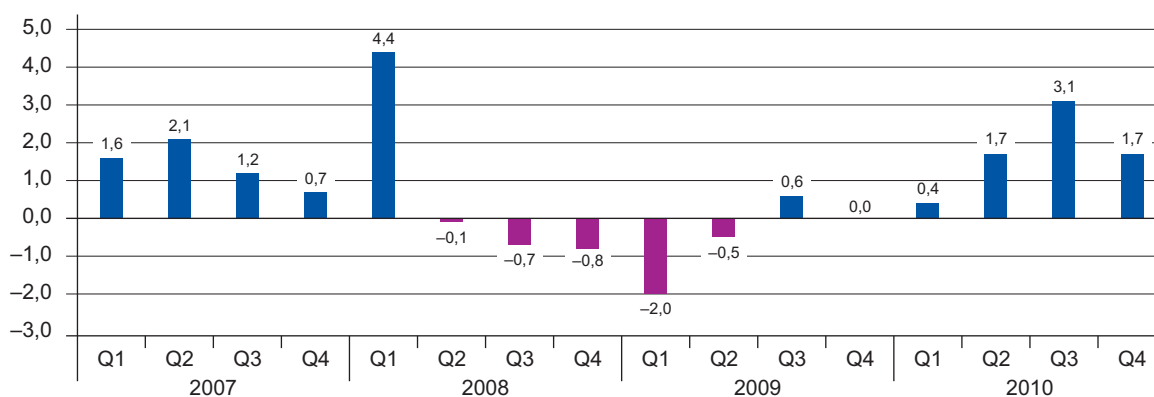
**Realni rast BDP-a i komponente njegovog pada u 2009. godini (u % godišnje)**



Izvor: Petrović, P., „Economic crisis in Serbia: impacts and responses“, op.cit, 2010 na osnovu izdanja „Kvartalni monitor“, FREN, 2005–2010, Univerzitet u Beogradu.

**Slika 2**

**Desezonirana stopa rasta BDP-a, Srbija (2007–2010)**



Izvor: Republički zavod za statistiku (RZS), *National accounts*, Beograd, 2011.

<sup>10</sup> Petrović, P., „Economic crisis in Serbia: impacts and responses“, u okviru: W. Bartlett and V. Monastiriotis, „South Eastern Europe after the crisis“, op.cit.; Berkman, P. et al., „The global financial crisis: explaining cross-country differences in the output impact“, MMF, WP/09/280, Vašington, 2009.

Uprkos ovako velike i brze depresijacije, prelaz u inflaciju je u početku bio vrlo skroman, (manje od 20 odsto).<sup>11</sup> Ovakav nizak prelaz može objasniti pratećom recesijom, posebno značajnim padom domaće tražnje koja je sprečila veći rast inflacije. Konačno, depresijacija kursa domaće valute je dovela do delimičnog oporavka konkurentnosti srpske privrede koja je bila izgubljena tokom perioda velikih kapitalnih priliva i s tim povezane apresijacije kursa dinara (od 2005. do sredine 2008. godine).

Da bi suzbila paniku u bankama i povratila poverenje u finansijski sektor, Vlada Srbije je povećala pokrivenost depozita osiguranjem (sa 3.000 na 50.000 evra) i skratila rok isplate (sa 30 na 3 dana). Depresijacija valute je držana pod kontrolom tako što je centralna banka intervenisala prodajući svoje devizne rezerve. Intervencije su imale tri cilja: da se izbegnu oštri padovi vrednosti domaće valute, da se spreči panika i mogući premašaj deviznog kursa. To je bio dosta težak zadatak jer srpsku privredu karakteriše visoki nivo „evroizacije“ finansijskog sektora, (oko 70 odsto svih odobrenih kredita indeksirano je u evrima). Zbog toga je postojala opasnost da će depresijacija domaće valute dovesti do nemogućnosti naplate kredita jer je cena otplate preostalog iznosa zaduženja znatno porasla u odnosu na domaću valutu. Srećom, ovaj pesimistični scenario se nije ostvario i broj nekvalitetnih kredita, prevashodno koncentrisanih u korporativnom sektoru, posebno u sektoru industrije, maloprodaje i nekretnina, je ostao na prihvatljivom mada povišenom nivou, zabeleživši rast sa 11,3 odsto u 2008. na 16,5 odsto u junu 2009. godine.<sup>12</sup>

Ovoj stabilizaciji su doprinela dva glavna faktora. Prvo, standbaj aranžman sa MMF-om u iznosu od 3 milijarde evra, čiji je cilj bio da se postigne održivi budžetski deficit. Time je pokrivena većina potreba Srbije za stranom valutom u 2009. Drugo, Bečka inicijativa – međusobni sporazum koji su postigle MMF, banke EU aktivne na prostoru jugoistočne Evrope i zemlje jugoistočne Evrope kako bi se sprečio odliv kapitala iz tog regiona – je takođe bila od ključnog značaja u sprečavanju valutnog kolapsa. Tako je ova loša strana finansijske integracije sa EU uz previsok priliv kapitala imala i dobru stranu jer je sprečavala nagle odlive kapitala. Nadalje, centralna banka Srbije je preduzela i dodatne mere kao što su uklanjanje prepreka za priliv kapitala i podsticaji za prelaz sa kredita indeksiranih u evrima na dinarske kredite. Ipak, efekti tih mera su bili dosta ograničeni jer je nivo stranih direktnih investicija opao za 45 odsto u 2009. godini i dinar je ostao pod pritiskom.<sup>13</sup>

Pošto je fiskalna politika u periodu pre krize bila prociklična, Srbija nije mogla da pređe na kontracikličnu (odnosno ekspazivnu) fiskalnu politiku u trenutku kada je izbila kriza. Veliki priliv kapitala sredinom dvehiljaditih godina podstakao je potrošnju i naglo povećanje uvoza, što je generisalo izuzetno visoke poreske prihode kako od poreza na dodatu vrednost (PDV) tako i od uvoznih dažbina. Kao posledica toga, poreski prihodi su rasli čak i brže od BDP-a. Tvorci javnih politika su smatrali da su ovi natprosečno visoki javni prihodi uobičajena i permanentna karakteristika privrede. Pored toga, veliki priliv od privatizacije dodatno je uvećao prihode. Nažalost, nizak budžetski deficit od oko 2 odsto BDP-a protumačen je kao znak ispravne fiskalne politike, dok je u stvari trebalo da se ostvari budžetski

---

11 To znači da su za svaki procentni poen depresijacije nacionalne valute cene rasle za manje od 0,2 odsto.

12 Međunarodni monetarni fond (MMF), „*Republic of Serbia: Fourth review under the Stand-By Arrangement*“, Izveštaj o Srbiji br. 10/210, jun 2010.

13 Priliv SDI u 2008. godini iznosio je 2.717 miliona USD, a u 2009. godini 1.864 miliona USD.

suficit. Tako je postojeći deficit koji je trebalo da odgovara normalnijem, nižem nivou poreskih prihoda bio u stvari mnogo viši nego što je bilo ko uviđao.<sup>14</sup>

Tokom 2009. godine, oštar pad domaće tražnje i uvoza je izazvao smanjenje javnih prihoda od 8 odsto, znatno veće od pada proizvodnje. U skladu sa preporukama MMF-a, odgovor fiskalne politike je bio akomodativan. Vlada je uvela niz mera za subvencionisanje kredita namenjenih privredi i domaćinstvima, da bi usporila oštar pad kreditne aktivnosti i smanjenje priliva SDI. Budžetski deficit je povećan na 4,1 odsto u 2009. godini sa manje od 2 odsto u 2008. godini. Nažalost, Srbija nije mogla da dozvoli povećanje deficita koje bi odgovaralo padu poreskih prihoda (što bi bila istinska anticiklična politika), već je umesto toga morala da smanji neke javne rashode. Najveće restrikcije u javnoj potrošnji su uvedene u pogledu plata u javnom sektoru i penzija koje su ostale zamrznute tokom 2009. i 2010. godine. Dodatne korekcije javne potrošnje koje su bile uslov iz stendbaj aranžmana od 2009. godine, kao što su smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru i smanjenje diskrecione potrošnje Vlade uglavnom nisu materijalizovane. Umesto toga, vršeni su rezovi u javnim investicijama. To je bio nepovoljni razvoj situacije jer su te investicije, između ostalog izgradnja glavnih saobraćajnih mreža, mogle da ublaže pad potražnje i proizvodnje jačanjem građevinskog i drugih sektora.

Akomodativna fiskalna politika i posledično povećanje deficita državnog budžeta preneti su u 2010. godinu. Zbog sporog oporavka, poreski prihodi su bili niži od očekivanih. Tako je deficit porastao do nivoa od oko 4,8 odsto BDP-a u 2010. godini, a verovatno neće pasti ispod 4 odsto ni u 2011. Ovako visoki deficiti u tri uzastopne godine vode do naglog povećanja javnog duga, mada sa prilično niskog početnog nivoa. Javni dug, na nivou od oko 40 odsto BDP-a, je još uvek prihvatljiv, ali je porastao za više od 10 odsto od početka krize i nastaviće da raste još neko vreme.<sup>15</sup> Pored toga, tu je uvek prisutna opasnost od skrivenih dugova. Svi ovi faktori predstavljaju značajan rizik po održivi razvoj.

Značajne fiskalne korekcije su potrebne da bi se budžetski deficit smanjio sa nivoa od skoro 5 odsto BDP-a u 2010. na oko 1 odsto do 2015. godine.<sup>16</sup> Ovo je i dalje izuzetno težak zadatak. Pre svega zbog toga što poreski prihodi kao deo BDP-a sigurno moraju da opadnu ukoliko se izvrši potrebna preorijentacija srpske privrede sa potrošnje i uvoza na investicije i izvoz. Smanjenje poreske baze, (usled pada potrošnje i izvoza), uz iste poreske stope i smanjenje uvoznih dažbina zbog usklađivanja u procesu pristupanja Evropskoj uniji, dovešće do smanjenja prihoda što će zahtevati dodatne rezove u potrošnji ili povećanje poreskih stopa. Drugo, smanjenje javnih rashoda bi trebalo da bude i veće od trenutno predviđenog kako bi se oslobodio prostor za povećanje javnih investicija, kao i za očekivanu otplatu većih iznosa kamata na uvećani javni dug. Ovo posebno važi za velike investicije u javnu infrastrukturu koje će se finansirati iz inostranih zajmova. Mada je javni dug i dalje umerene veličine, mora se stalno držati pod kontrolom zbog relativno visokih troškova servisiranja. Pored toga, rast javnog duga će takođe uvećati i spoljni dug Srbije koji je već visok (premašuje 70 odsto BDP-a).

---

14 Petrovic, P., „Economic crisis in Serbia: impacts and responses“, u okviru: W. Bartlett and V. Monastiriotis, *South Eastern Europe after the crisis*, op.cit.

15 Ukupan dug iznosi oko 40 odsto BDP-a prema metodologiji MMF-a, a nešto manje prema proračunima Ministarstva finansija.

16 Ovo je takođe sankcionisano novim *Zakonu o budžetskom sistemu Republike Srbije*.

Da bi se postiglo potrebno smanjenje budžetskog deficita, Vlada je uvela zakonodavni okvir kojim se reguliše fiskalna odgovornost. Time bi se do 2015. godine smanjio srednjeročni deficit primenom paketa tranzicionih pravila, a zatim doprinelo održavanju opreznije fiskalne politike primenom stalnih pravila. Formirano je novo, tročlano nezavisno telo, Fiskalni savet, koji će, kako se očekuje, početi sa radom u prvoj polovini 2011. godine.

Međutim, i dalje se vode brojne polemike oko toga kako da se izvrše neophodne fiskalne korekcije na strani prihoda. Iznet je i jedan kontroverzni predlog poreske reforme koji se zalaže za istovremeno smanjenje poreza na rad i povećanje stope PDV-a, ostajući pri tom unutar granica ukupne prihodne neutralnosti.<sup>17</sup> Ovom reformom bi bili smanjeni doprinosi za socijalnu zaštitu i zadržao bi se sadašnji sistem paušalnog oporezivanja prihoda, ali bi se uveli i povoljniji poreski razredi čime bi se dodatno smanjilo poresko opterećenje radnika sa niskim primanjima. Istovremeno, PDV bi bio povećan sa 18 odsto na 21 ili 22 odsto. Mada bi bilo korisno i poželjno da se smanje stope doprinosa za socijalno osiguranje, zadržavanje jednake stope oporezivanja kao i značajno povećanje PDV-a bi imali snažan regresivan uticaj. Pored toga, najveći gubitnici ovakve reforme bi bile porodice bez formalno zaposlenih, jer bi bile na gubitku zbog povećanja PDV-a a ne bi ništa dobile (kratkoročno i srednjoročno) od smanjenja poreza na zarade.

Pojavili su se i neki znaci oporavka izvoza i povećanja proizvodnje mada po skromnoj stopi rasta. Međutim, da bi se ostvario održivi oporavak, model privrednog rasta treba da se bazira na povećanju izvoza i investicija, a ne na rastu potrošnje i prilivu kapitala, kao u prošlosti.

Pad zaposlenosti i životnog standarda kao posledica krize, preokrenuo je pozitivne trendove pada apsolutnog siromaštva. Stopa siromaštva se u 2008. godini smanjila na 6.1 odsto sa 8.8 odsto koliko je iznosila u 2006. godini. Zatim se ponovo popela na 6.9 odsto u 2009. godini, a trenutno se procenjuje na oko 8 odsto. Kada je reč o relativnom siromaštvu, stope su se stabilizovale na oko 14 odsto u drugoj polovini prethodne decenije. U 2009. godini, među kategorijama populacije pod najvećim rizikom od relativnog siromaštva su bila deca do 17 godina starosti (oko 22 odsto) i lica starija od 65 godina (18 odsto), dok je kod radno sposobnog stanovništva taj rizik bio ispod 17 odsto.

---

17 USAID et al, „*Postkrizni model privrednog rasta i razvoja Srbije (2011–2020)*“, op.cit.

## 2. Uticaj krize na zapošljavanje, poslodavce i radnike

Za razliku od opštih makroekonomskih trendova, teško je sa sigurnošću izdvojiti uticaj krize na zaposlenost, privredne subjekte i radnike od ostalih faktora koji na njih utiču. Na primer, zemlja je u to vreme osećala posledice poodmakle faze tranzicije i restrukturiranja preduzeća. Pored toga, tu su i dodatne komplikacije vezane za metodološke promene uvedene u Anketu o radnoj snazi (ARS) 2008. godine i u anketu poslovnih jedinica (RAD) 2009. godine.

Posmatrajući podatke iz Ankete o radnoj snazi (ARS), moglo bi se zaključiti da je trend pada zaposlenosti vezan za restrukturiranje privrede počeo da se preokreće 2007. godine. Ako bi se ovakvo tumačenje prihvatilo, onda bi pad zaposlenosti koji je zabeležen od oktobra 2008. godine mogao u potpunosti da se pripiše uticaju krize. Međutim, kada se posmatraju korigovani podaci vidi se da je povećanje zaposlenosti iz 2007. i prve polovine 2008. godine uglavnom veštačko.<sup>18</sup> Dakle, tumačenje pokazatelja tržišta rada u periodu krize mora da uzme u obzir da je njihovo pogoršanje – a naročito veliki pad zaposlenosti – verovatno posledica krize ali i restrukturiranja preduzeća i privatizacije u poodmakloj fazi.

Način da se ustanovi u kojoj meri je kriza imala uticaja na trendove na tržištu rada od oktobra 2008. godine bi bio da se detaljnije prouči kretanje podataka o formalnoj zaposlenosti pre i posle krize. Jasna veza bi ukazala da je kriza imala dominantan uticaj. Međutim, podaci o formalnoj zaposlenosti nisu najboljeg kvaliteta, (pošto je uloga Ankete poslovnih jedinica u Srbiji prvenstveno da izveštava o dinamici kretanja zarada), a što je još važnije, na te podatke je uticala i metodološka promena. Od 2009. godine, zaposlenost kod preduzetnika se izračunava na osnovu evidencije zdravstvenog osiguranja zaposlenih umesto na osnovu administrativnog izveštavanja od strane samih preduzetnika. Kao rezultat takvog pristupa, u periodu od septembra 2008. do marta 2009. godine, broj formalno

---

18 Anкета o radnoj snazi (ARS) je uvedena u Srbiji 1994. godine ali je tek 2004. postala međunarodno uporediva. Ipak, i dalje je ostao naizgled manji metodološki problem razgraničenja nekih „granično aktivnih“ odnosno „granično zaposlenih“ kategorija. Aprila 2008. godine anketni upitnik je promenjen: uvedena su nova pitanja koja su doprinela da koncept zaposlenosti u Anketi o radnoj snazi Srbije bude u potpunosti usaglašen sa preporukama Međunarodne organizacije rada. To je rezultiralo приметnim rastom određenih graničnih oblika zaposlenosti – pre svega boljim obuhvatom pomažućih članova domaćinstva i lica koje otpočinju sopstveni posao – i posledičnim metodološki izazvanim poboljšanjem svih osnovnih indikatora tržišta rada.

samozaposlenih van poljoprivrede je opao za više od 100.000 lica, (više od 20 odsto). Nažalost, nije moguće napraviti jasnu razliku između „realnog“ i „metodološkog“ pada.

Podaci iz Ankete o radnoj snazi (ARS) su preračunati za period 2004–2007.<sup>19</sup> Zahvaljujući tome, glavni trendovi tržišta rada iz serije Anketa o radnoj snazi za ceo period 2004–2007 su sada potpuno uporedivi. Ovi podaci se često koriste u daljem tekstu i stoga postoje razlike i odnosu na podatka ARS-a koje je objavio Republički zavod za statistiku (RZS).<sup>20</sup> Ipak, preračuni podataka iz ARS su uglavnom ograničeni na osnovne pokazatelje tržišta rada, (zaposlenost, nezaposlenost i neaktivnost), i na neke strukture (kao što su sektorske i rodne). Zbog toga, kada je to potrebno radi poređenja struktura pre i posle krize korišćeni su nekorigovani podaci – uz implicitnu pretpostavku da su strukture koje se odnose na lične karakteristike radne snage bile manje pogođene metodološkim promenama ARS nego agregatni pokazatelji tržišta rada. Tabela A1 u Statističkom aneksu prikazuje osnovne pokazatelje tržišta rada po polu i starosti za period 2005–2010.

## 2.1 Trendovi u učešću radne snage (2004–2010)

Tokom protekle decenije zabeleženo je kontinuirano opadanje učešća radne snage i praktično neprekinuti trend pada zaposlenosti, dok su promene kretanja nezaposlenosti bile manje pravolinijske. Procentualni pad broja aktivnih lica je veći nego pad stope aktivnosti. Isto tako, pad stope aktivnosti odraslog stanovništva (15+) je veći od pada stope aktivnosti stanovništva radnog uzrasta (15–64). Ovi nalazi objašnjavaju se demografskom dinamikom, odnosno padom ukupnog odraslog stanovništva, kao i većim padom stanovništva radnog uzrasta u odnosu na ukupno odraslo stanovništvo. Između 2004. i 2010. godine, populacija radnog uzrasta smanjila se za 4,5 odsto, uglavnom kao posledica negativnog prirodnog priraštaja i starenja stanovništva.

Između 2004. i 2010. godine, aktivno stanovništvo se smanjilo za čak 19 odsto, odnosno na 58,8 odsto ukupnog stanovništva radnog uzrasta (slika 3. dole i tabela A1 u Aneksu). Stopa aktivnosti stanovništva radnog uzrasta Srbije znatno je manja u odnosu na prosek 27 zemalja EU (71,3 odsto u 2009. godini), a u odnosu na 2004. godinu, ona je manja za skoro 10 procentnih poena.

Ovako niska stopa aktivnosti prevashodno je rezultat niske stope aktivnosti žena, mladih (15–24 godina) i starijih lica (55–64 godina). Stope aktivnosti muškaraca i žena opadale su ujednačenim tempom u celom posmatranom periodu. Ipak, zabeleženo je blago povećanje razlike u stopama aktivnosti po polu. Stopa aktivnosti mladih je smanjena za skoro 30 odsto, (sa 37,8 odsto 2004. godine na 28,2 odsto 2010. godine). Ovo smanjenje je kombinovani rezultat trenda povećanja učešća mladih u obrazovanju i pogoršanja šansi na tržištu rada za mlade tokom krize.<sup>21</sup>

---

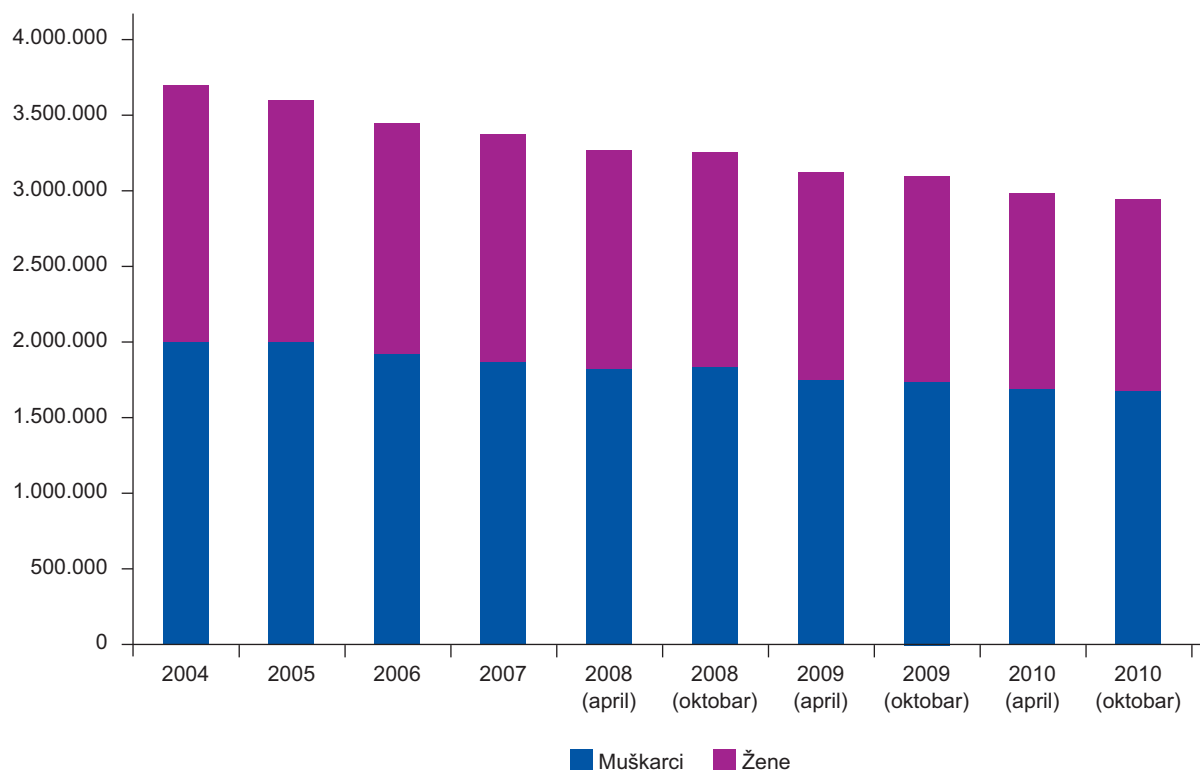
19 Mehran, F., „*Developing consistent time series on employment and unemployment following the methodological changes of the Labour Force Survey of Serbia*“, MOR, Beograd, 2010. (neobjavljeno).

20 Očekuje se da će Republički zavod za statistiku korigovati izvorne serije podataka ARS za period 2004–2007.

21 Arandarenko, M., Avlijaš, S., „Behind the veil of statistics: wage trends before and after the crisis in Serbia“, in: Schmidt, V. and D. Voghan-Whitehead: *Wage policy during the economic crisis in the Western Balkans*, MOR, Podregionalna kancelarija za centralnu i istočnu Evropu, Budimpešta, 2011.

### Slika 3

#### Aktivno stanovništvo radnog uzrasta u Srbiji (2004–2010)



Izvor: Mehran, F., „Developing consistent time series“, 2010, op.cit.

Podaci o učešću radne snage pokazuju da nije bilo značajnih promena trenda u bilo kom trenutku pre ili posle izbijanja krize. Pad u broju aktivnog stanovništva između 2004. i 2010. godine iznosio je nešto više od 400.000 lica. U naredne dve godine (oktobar 2008. – oktobar 2010) aktivno stanovništvo se smanjilo za još 270.000 lica.

Aktivno stanovništvo će i u sledećoj deceniji i dalje biti pod pritiskom jer će, prema nedavnoj proceni, njegov glavni rezervoar, tj. populacija radnog uzrasta, kumulativno opasti za oko 8 procentnih poena, zato što će velika grupa „bejbi bum“ generacije napustiti stanovništvo radnog uzrasta.<sup>22</sup> U tom pogledu, potrebno bi bilo razmotriti mere povećanja učešća radne snage, uključujući podizanje minimalne starosne granice za odlazak u penziju i uvođenje politike isplativosti rada.

22 Arandarenko, M., Vujić V., „Projekcije zaposlenosti na tržištu rada Srbije do 2020. godine“, *Kvartalni monitor* br. 21, april-jun, FREN, Belgrade 2010.

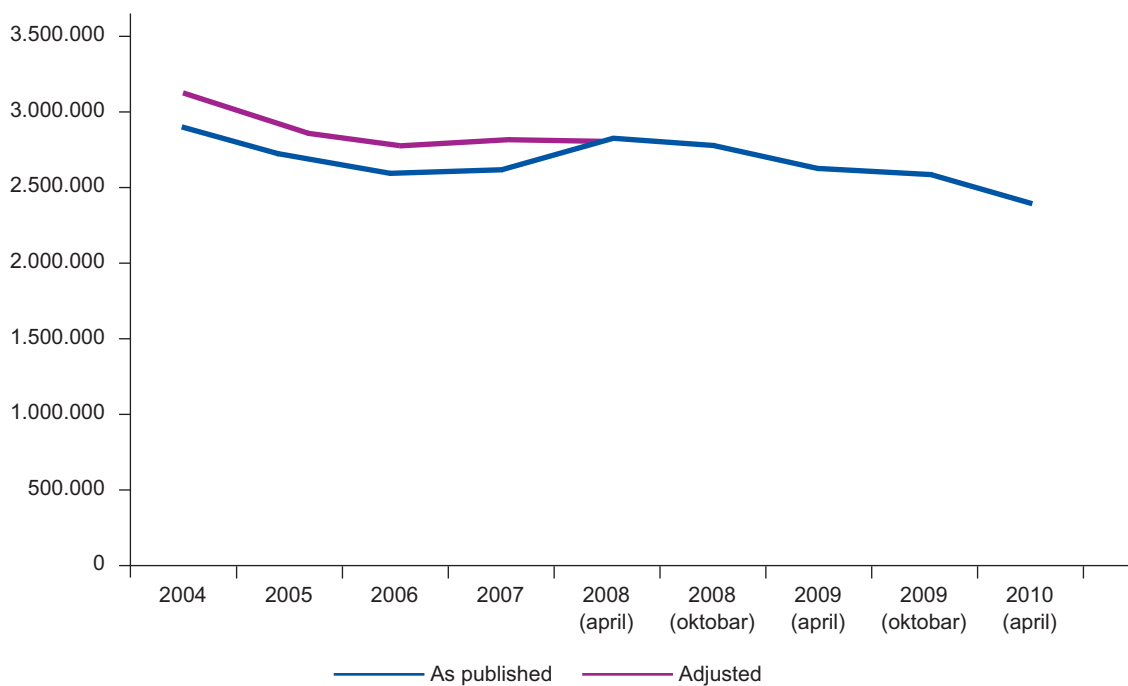


## 2.2 Trendovi u zaposlenosti (2004–2010)

Ukupna zaposlenost se smanjivala tokom većeg dela posmatranog perioda i oktobra 2010. godine dostigla je svoj minimum (oko 2.270.000 zaposlenih lica), što predstavlja smanjenje od oko 21 odsto u odnosu na nivo iz 2004. godine (tabela A1 u Aneksu). Stopa zaposlenosti je veoma niska. U 2009. godini je dostigla svoj istorijski minimum, jer je te godine tek svaki drugi stanovnik radnog uzrasta bio zaposlen. U 2010. godini stopa zaposlenosti je opala za dodatnih 2,9 procentnih poena, što predstavlja najveći godišnji pad od početka ekonomske krize. Stopa zaposlenosti od 47,1 odsto zabeležena 2010. godine je znatno niža od proseka 27 zemalja EU (64,2 odsto), ali i od stopa zaposlenosti nekih susednih zemalja (Hrvatska, Bugarska, Rumunija).

Na slici 4. dole prikazana je razlika između korigovane (isprekidana linija) i nekorigovane (puna linija) serije podataka zaposlenosti u periodu 2004–2010. Jaz između dve linije pokazuje za koliko su podaci o zaposlenosti bili potcenjeni u periodu 2004–2007.<sup>23</sup>

**Slika 4**  
**Zaposlenost u Srbiji, 2004–2010**



Izvor: Mehran, F., „Developing consistent time series“, 2010, op.cit.

23 Razlika iznosi oko 230.000 radnika u 2004, 210.000 u 2005. godini, 175.000 u 2006. godini i 180.000 u 2007. godini.



Najinteresantniji nalaz iz ovog poređenja je da, nasuprot prethodnim tumačenjima zasnovanim na nekorigovanim podacima, u stvari nije došlo do dvostrukog pada zaposlenosti – prvi, kao posledica tranzicije i drugi kao posledica krize. To znači da su zaključci o oporavku zaposlenosti i preokretu trenda pada zaposlenosti koji je bio uzrokovan tranzicijom tokom 2007. i u prvoj polovini 2008. godine, bili zasnovani isključivo na statistički zabeleženom ali ne i realnom rastu zaposlenosti. Ono što se iz korigovane isprekidane linije na slici 4. vidi jeste praktično neprekinuti trend pada zaposlenosti, koji je obeležio čitavu deceniju počevši od 2001. godine.

Ipak, za razliku od trendova učešća radne snage – gde je prisutno nešto brže osipanje aktivnog stanovništva, ali ne i vidljivi prekid trenda – dinamika zaposlenosti pre i posle početka krize pokazuje prekid. Dok je zaposlenost u periodu od 2005. do 2007. godine kumulativno opala za manje od 100.000 lica, samo u periodu od oktobra 2008. do aprila 2009. taj pad je iznosio skoro 200.000. Kumulativni pad do oktobra 2010. godine, dostigao je skoro 400.000 lica. Ovaj pad je velikim delom izazvan krizom, ali su mu svakako doprineli i smanjenje populacije radnog uzrasta kao i uticaj restrukturiranja preduzeća.

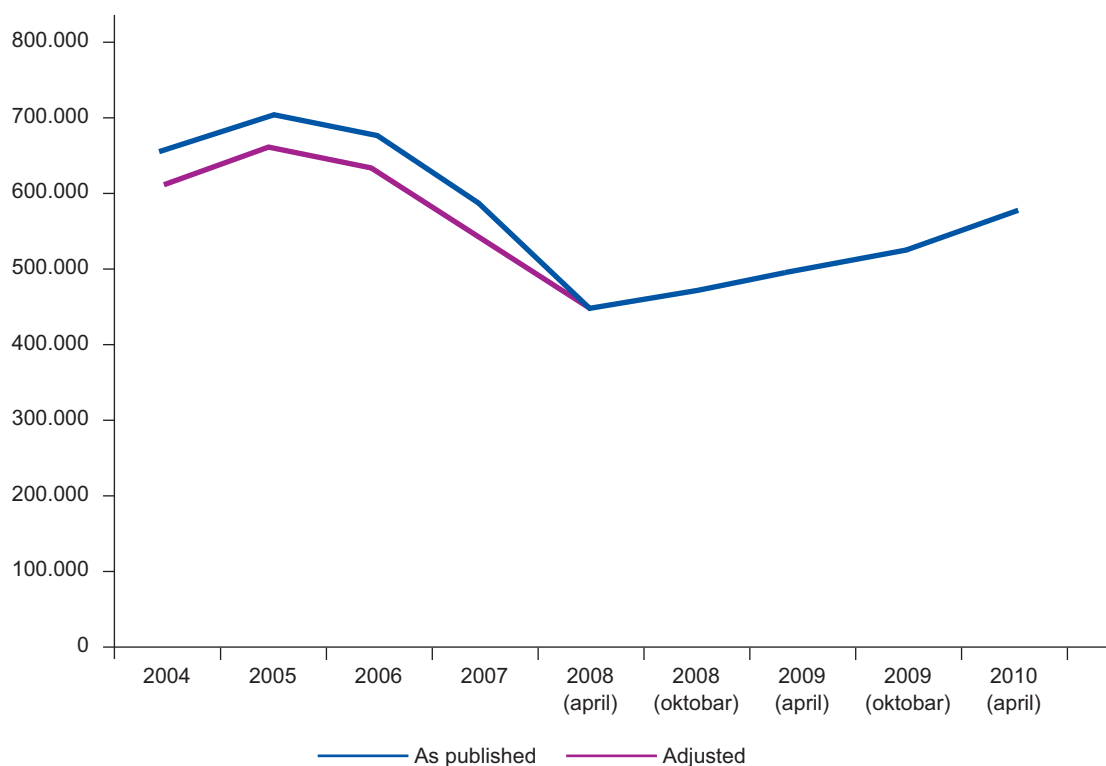
## 2.3 Trendovi u nezaposlenosti (2004-2010)

Nezaposlenost u Srbiji je veoma visoka. U 2010. godini, oko 20 odsto radne snage je bilo nezaposleno, (tabela A1 u Aneksu). Stopa nezaposlenosti je među najvišima u regionu, i znatno je viša od stope nezaposlenosti u 27 zemalja EU (9,7 odsto).

Ukupna nezaposlenost je međutim smanjena u periodu 2004–2010. godine (za oko 50.000 lica), ali je stopa nezaposlenosti porasla za 2,4 procentna poena. Imajući u vidu veliki pad broja zaposlenih i stope zaposlenosti tokom posmatranog perioda, jasno je da se ovi trendovi mogu pripisati prvenstveno velikom prelasku radne snage iz aktivnosti u neaktivnost. Smanjenje nezaposlenosti u ovom periodu samo je delimično rezultat novog zapošljavanja, budući da je veliki broj obeshrabrenih postao neaktivan. Međutim, treba naglasiti da su ukupan broj nezaposlenih i stopa nezaposlenosti kontinuirano rasli od 2008. godine, uglavnom kao posledica uticaja ekonomske krize na tržište rada. Kao što je prikazano na slici 5, zaista postoji tačka prekida ovog trenda, bez obzira da li se koriste korigovani ili nekorigovani podaci.

Žene su više pogođene nezaposlenošću u odnosu na muškarce, uprkos njihovom u proseku većem završenom stepenu obrazovanja. Međutim, zanimljivo je da je primetan stalni trend smanjivanja jaza u stopama nezaposlenosti žena i muškaraca, koji se dodatno ubrzao od početka ekonomske krize. Ovaj trend se može objasniti većom zaštićenošću zaposlenosti u javnom sektoru u kome je odnos između broja zaposlenih žena i muškaraca u proseku viši u korist žena. Razlika u stopama nezaposlenosti muškaraca i žena smanjena je sa 7,1 procentna poena oktobra 2004. godine, na 2,2 procentna poena 2010. godine. Dakle, žene su relativno bolje podnele krizu od muškaraca.

**Slika 5**  
**Nezaposlenost u Srbiji, 2004–2010**



Izvor: Mehran, F., *Developing consistent time series*, 2010, op.cit

Stopa nezaposlenosti značajno opada sa godinama starosti i najveća je kod najmlađe starosne grupe (15–24). Nakon pada zabeleženog u periodu 2004–2007, stopa nezaposlenosti mladih ponovo počinje da raste da bi 2010. godine dostigla 46,1 odsto. Stopa nezaposlenosti mladih u Srbiji je više nego dvostruko veća u odnosu na 27 zemalja EU (20,8 odsto). U odnosu na odrasle, položaj mladih na tržištu rada se pogoršao tokom krize, jer se jaz između stope nezaposlenosti mladih i stope nezaposlenosti ostalih grupa proširio tokom posmatranog perioda.

## 2.4 Uticaj ekonomske krize na osnovne pokazatelje tržišta rada

Pad zaposlenosti od početka krize oktobra 2008. godine bio je dramatičan. Broj zaposlenih je opao za oko 15 odsto između 2008. i 2010. godine. Ovo je dovelo do pada stope zaposlenosti, (sa 53,3 odsto 2008. na 47,1 odsto 2010. godine). Broj nezaposlenih porastao je za skoro 60.000 lica, što je dovelo do skoka stope nezaposlenosti sa 14,7 odsto na 20 odsto.

Manji rast nezaposlenosti u poređenju sa velikim padom zaposlenosti sugerise da je veliki broj osoba koje su prestale da rade prešao u neaktivnost, a ne u nezaposlenost. Veliki pad zaposlenosti, kao i pad nezaposlenosti u najmlađoj starosnoj grupi (15–24), potvrđuje da se mladi ljudi u vreme krize često odlučuju za nastavak obrazovanja, kao alternativu traganju za poslom. Još jedna grupa pogođena u

većoj meri u odnosu na većinu ostalih su osobe između 45 i 54 godine starosti. Za razliku od mladih, u ovoj starosnoj grupi padovi zaposlenosti su praćeni i relativno visokim rastom stope nezaposlenosti. Moguće je da je uticaj krize najizraženiji kod mladih, na šta ukazuje smanjenje broja ugovora na određeno vreme i radnih mesta. S druge strane, starija grupa je možda više nego efektima krize pogođena dovršetkom procesa privatizacije i restrukturiranjem preduzeća.

Kumulativni gubitak radnih mesta u periodu 2008–2010. iznosio je oko 12,5 odsto, dok je u istom periodu BDP opao za 4,7 odsto (kumulativno). To znači da je za svaki procentni poen izgubljenog BDP-a tokom recesije zaposlenost opala za čak 2,6 odsto. U većini drugih zemalja centralne i istočne Evrope, elastičnost rasta zaposlenosti od početka krize se kretala uglavnom u tipičnom rasponu od 0 do 1, što znači da je relativan pad zaposlenosti u tim zemljama bio manje oštar nego pad proizvodnje. Iako je pad u formalnoj, ne-poljoprivrednoj zaposlenosti zabeležen u podacima iz zvaničnih anketa bio manje oštar, oko 7,5 odsto, i dalje je bio znatno oštriji od pada BDP-a. To ide u prilog tezi da, pored uticaja krize, postoje i drugi nezavisni faktori koji utiču na pad zaposlenosti.

Podaci iz aprila i oktobra 2010. godine ukazuju na dalje produblјivanje krize na tržištu rada, koje je međutim ipak sporije. Ovaj nalaz, koji se poklapa sa formalnim krajem recesije sredinom 2010. godine, sugerise da će oporavak u pogledu zaposlenosti u Srbiji doći sa produženim zakašnjenjem posle oporavka proizvodnje.

## 2.5 Sektorska struktura zaposlenosti

Struktura zaposlenosti po osnovnim privrednim sektorima obično pruža dobre pokazatelje o stepenu razvijenosti određene zemlje. U razvijenim zemljama dominira zaposlenost u uslugama, dok je zaposlenost u industriji skromna, a zaposlenost u poljoprivredi po pravilu marginalna. U srednje razvijenim zemljama, relativna učešća tri sektora su nešto uravnoteženija.

U tabeli 2.4. u nastavku, prikazani su korigovani (gornji panel) i nekorigovani (donji panel) podaci ARS o broju zaposlenih po sektorima.

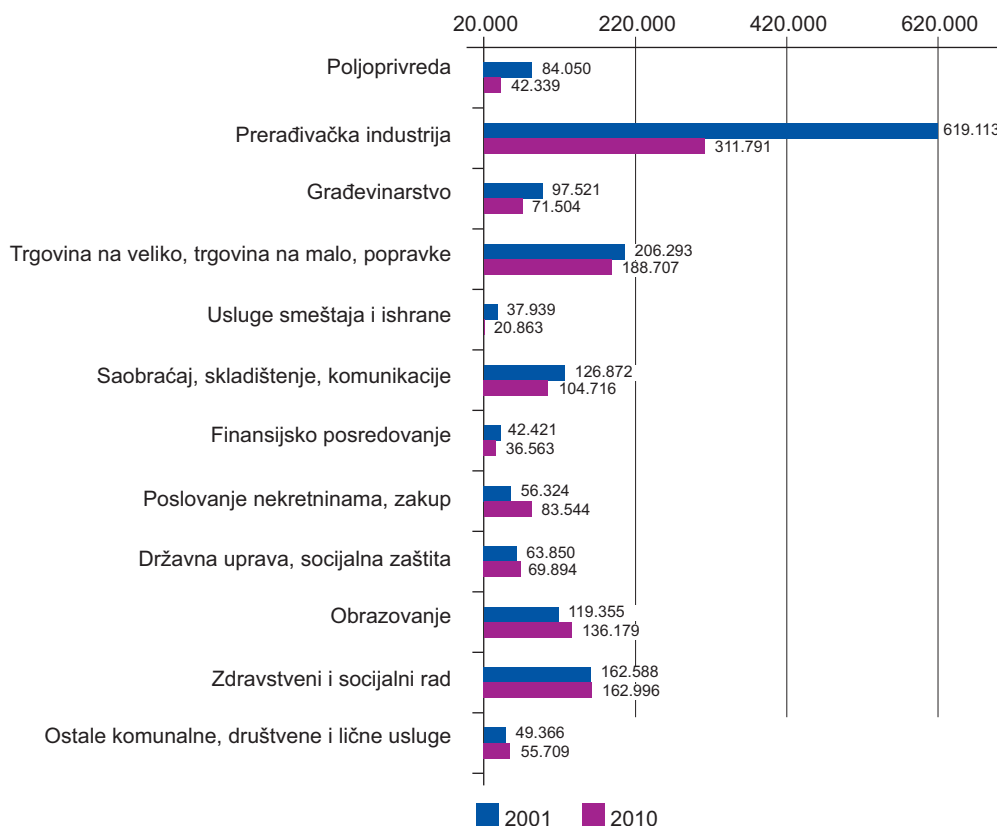
**Tabela 2**  
**Sektorska struktura zaposlenosti, korigovani i nekorigovani podaci (2004–2010)**

<b>Adjusted</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Poljoprivreda	29,4	28,5	25,2	25,5	24,1	24,0	21,9
Industrija	25,0	25,7	27,5	27,6	27,3	25,1	26,2
Usluge	45,5	45,7	47,2	46,7	48,5	50,8	51,7
<b>Unadjusted</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Poljoprivreda	24,0	23,3	20,5	20,8	24,1	24,0	21,9
Industrija	26,9	27,5	29,3	29,4	27,3	25,1	26,2
Usluge	49,0	49,1	50,1	49,7	48,5	50,8	51,7

Izvor: Mehran, F., „Developing consistent time series“, 2010, op.cit

Ovi podaci pokazuju da je poljoprivredna zaposlenost bila potcenjena i da je bila još veća nego što je objavljivano sve do 2008. godine. Prema korigovanim podacima, zaposlenost u industriji je tek 2006. godine premašila zaposlenost u poljoprivredi. Učešće poljoprivredne zaposlenosti u ukupnoj zaposlenosti u Srbiji je izuzetno veliko u Srbiji. Poređenja sektorske strukture zaposlenosti sa drugim evropskim zemljama pokazuju da je jedino u Rumuniji učešće poljoprivredne zaposlenosti u ukupnoj zaposlenosti veće (27,8 odsto u 2009. godini). U nekim zemljama centralne Evrope ovo učešće je čak iznenađujuće nisko – na primer jednocifreno u Mađarskoj i Slovačkoj. S druge strane, učešće industrijske zaposlenosti u Srbiji je niže u poređenju sa drugim evropskim zemljama. Kao rezultat ove dve ekstremne cifre, učešće zaposlenosti u sektoru usluga je samo nešto ispod nivoa zabeleženog u 27 zemalja Evropske unije. Prema korigovanim podacima ARS, učešće zaposlenosti u sektoru usluga je poraslo sa 45,5 odsto u 2004. godini na 51,8 odsto u 2010. godini; učešće zaposlenosti u sektoru industrije je u istom periodu poraslo sa 25 odsto na 26,3 odsto, dok je učešće zaposlenosti u poljoprivredi opalo sa 29,4 odsto na 22 odsto.

**Slika 6**  
**Sektorska struktura zaposlenosti, Srbija (2001–2010)**



Izvor: Republički zavod za statistiku (RZS), Anкета poslovnih jedinica (RAD), razne godine.

Za potrebe analize, sektor usluga se može grubo podeliti na tri segmenta – tradicionalne usluge, moderne usluge i usluge javnog sektora. Slika 6 prikazuje najvažnije podatke o sektorskoj zaposlenosti. Tabela A2 u Statističkom aneksu predstavlja sektorski nivo zaposlenost zabeležen u periodu 2001–2010.

Sve poljoprivredne i industrijske grane zabeležile su pad apsolutnog broja zaposlenih tokom prethodne decenije. Pad je bio najizraženiji u formalnoj zaposlenosti u proizvodnji, koja je praktično prepolovljena.

U sektoru privatnih usluga, pad zaposlenosti je bio manje izražen, ali prisutan u većini delatnosti (trgovina, ugostiteljstvo, saobraćaj, finansijsko posredovanje i druge uslužne delatnosti), dok je porast zabeležen jedino u poslovima sa nekretninama i iznajmljivanjem i u drugim komunalnim društvenim i ličnim uslugama.

S druge strane, došlo je do rasta broja zaposlenih u dve od tri uslužne delatnosti u kojima je država dominantan poslodavac – državna uprava i socijalno osiguranje, i obrazovanje – dok je zaposlenost u zdravstvenom i socijalnom radu ostala gotovo nepromenjena.

U periodu 2001–2010. došlo je do porasta ukupne zaposlenosti u javnom sektoru, ali je učešće zaposlenosti u javnom sektoru u ukupnoj formalnoj zaposlenosti poraslo mnogo više, (sa 19,7 odsto na 27 odsto). Do rasta učešća zaposlenosti u sektoru usluga došlo je pod uticajem dva skupa faktora. Prvo, došlo je do drastičnog pada zaposlenosti u poljoprivredi, industriji, rudarstvu i građevinarstvu. Drugo, porasla je zaposlenost u sektoru javne uprave, obrazovanja, komunalnih i društvenih usluga, kao i u poslovima sa nekretninama.

Kada bi se zaposlenost u javnim preduzećima (oko 120.000 zaposlenih 2010. godini), dodala ukupnoj zaposlenosti u javnom sektoru, njeno učešće u ukupnoj formalnoj zaposlenosti po osnovu radnog odnosa bi dostiglo 35,9 odsto. Drugim rečima, skoro dve petine svih osoba koje su u radnom odnosu u preduzećima, institucijama i organizacijama zaposlene su u javnom sektoru, prema njegovoj najširoj definiciji. Što je još značajnije, pošto je prosečna zarada u javnom sektoru veća bar za jednu četvrtinu u odnosu na nivo zarada u privatnom sektoru, učešće platnog fonda javnog sektora prema najširoj definiciji u ukupnom platnom fondu veoma se približava polovini ukupnog platnog fonda.

## 2.6 Kretanje formalne i neformalne zaposlenosti

Neformalna zaposlenost se definiše na različite načine, ali suštinski, neformalno zaposlene su osobe koje rade bez formalnog ugovora ili mogućnosti da ostvare prava po osnovu obaveznog socijalnog osiguranja. Ovi radnici mogu biti zaposleni, samozaposleni ili pomažući članovi domaćinstva, pri čemu je ova poslednja kategorija neformalna po definiciji.

Do 2008. godine, Anketa o radnoj snazi nije sadržala specifična pitanja koja bi mogla da nedvosmisleno razvrstaju zaposlenost u dve međusobno isključujuće kategorije – formalnu i neformalnu zaposlenost. Ipak, bilo je pokušaja da se na osnovu indirektnih pokazatelja oceni broj neformalno zaposlenih koristeći anketu o radnoj snazi (ARS). Istraživanje srpskog tržišta rada koje je sprovedla Svetska banka je ustanovilo da je 2005. godine neformalne zaposlenosti učestvovala sa 43 odsto u ukupnoj zaposlenosti i 27 odsto u radu za platu. Premda su ove cifre objektivno prenaduvane zbog klasifikacije koja se koristi, strukturni nalazi su potvrđeni drugim analizama.<sup>24</sup> Naime, istraživanjem je utvrđeno

---

24 Istraživanje je u neformalno zaposlene uključilo: (i) samozaposlena lica koja nisu završila više odnosno visoko obrazovanje, (ii) sve pomažuce članove domaćinstva i (iii) radnike za platu i vlasnike privatnih preduzeća sa manje od 10 zaposlenih. Svi radnici za platu u državnom i društvenom sektoru smatrani su formalno zaposlenima. Svetska banka, „Serbia: Labor market assessment“, Svetska banka, Vašington, 2006.

da je neformalna zaposlenost povezana sa niskim primanjima, siromaštvom i ugroženošću. Između ostalog, utvrđena je natprosečna zastupljenost mladih i nisko obrazovanih u neformalnoj ekonomiji. Radno iskustvo i zarade su bile mnogo manje u neformalnoj u odnosu na formalnu ekonomiju. Razlika u visini zarada formalno zaposlenih iznosila je približno 20 odsto. Longitudinalna analiza rađena u okviru studije takođe je pokazala da je protok između neformalne i formalne zaposlenosti bio mali.

Neformalnu zaposlenost moguće je izmeriti direktnije preko rezultata ankete o životnom standardu (AŽS).<sup>25</sup> Ova anketa sadrži modul o ekonomskoj aktivnosti koji je u velikoj meri usklađen sa ARS, pri čemu uključuje i pitanje o uplatama doprinosa za socijalno osiguranje koje omogućava da se svi zaposleni po tom kriterijumu razvrstaju u jednu od dve kategorije. Komparativna analiza podataka iz 2002. i 2007. godine, (koje odgovaraju početnoj i zreloj fazi tranzicije u Srbiji), daje kontraintuitivan rezultat, odnosno pokazuje da je nivo neformalne zaposlenosti porastao sa 28 odsto 2002. na 35 odsto.<sup>26</sup> Osim toga, neformalnost je predstavljala važnu odrednicu nejednakosti 2007. ali ne i 2002. godine. Drugim rečima, tokom tranzicije neformalna zaposlenost je skliznula prema dnu raspodele zarada, paralelno sa rastom njenog obima. Autori analize ustanovili su da su neformalni radnici zarađivali manje u neto mesečnim izrazima od formalnih radnika. U potrazi za potencijalnim uzrocima rasta neformalne zaposlenosti i porasta razlike u visini zarada formalno zaposlenih, izveštaj ukazuje na sistem regresivnog oporezivanja rada kao na verovatnog uzročnika ovog trenda. Interesantno je da podaci iz ARS za 2008. godinu pokazuju značajno niži nivo neformalne zaposlenosti (23 odsto). Međutim, ova razlika je uglavnom nastala kao posledica različitog tretmana samozapošljavanja u poljoprivrednom sektoru. Dok je u AŽS celokupna samozaposlenost u poljoprivredi neformalna, u okviru ARS ona se smatra formalnom kada se javlja u okviru registrovanog poljoprivrednog domaćinstva.<sup>27</sup>

Tokom krize neformalna zaposlenost opadala brže od formalne. Prema ARS, učešće neformalne zaposlenosti u ukupnoj zaposlenosti je opalo u odnosu na 2008. godinu, (na 21 odsto 2009. i 19,6 odsto 2010. godine). Teško je objasniti nalaz o velikom osipanju neformalnih poslova tokom krize, s obzirom da se ne uklapa u standardnu pretpostavku o kontrakcijskom, ili barem ambivalentnom karakteru neformalne zaposlenosti. Objasnjenje bi moglo da bude dualnost tržišta rada u Srbiji na kome su neformalno zaposleni najviše ugroženi i prvi ostaju bez posla. Istovremeno, lica koja su samo marginalno povezana sa tržištem rada, kao što su pomažući članovi domaćinstva, su verovatno napustila tržište rada u većoj meri.

## 2.7 Ranjivost na tržištu rada

Posmatrane u međunarodnom kontekstu, razlike među polovima na tržištu rada u Srbiji su umerene. Osnovni pokazatelji o rodnoj strukturi tržišta rada u periodu 2004-2010. godine, (tabela A1 u Aneksu),

---

25 Anketa o životnom standardu (AŽS) je sprovedena 2002, 2005. i 2008. godine. Republički zavod za statistiku (RZS), Anketa o životnom standardu, Srbija (2002–2007), Republički zavod za statistiku, Beograd, 2008.

26 Krstić, G., Sanfey, P., „Earnings inequality and the informal economy“, *Economics of transition*, Vol. 19, 2011.

27 Najverovatnije, udeo neformalne zaposlenosti u zemlji se kreće negde između stope ARS i AŽS, s obzirom da nijedna o dove dve metode klasifikacije neformalne zaposlenosti u poljoprivrednom sektoru nije u potpunosti precizna.



pokazuju ravnomeran trend opadanja stopa aktivnosti i zaposlenosti oba pola, uz znatno smanjivanje razlike između stope nezaposlenosti muškaraca i žena. Stopa aktivnosti muškaraca je u posmatranom periodu opala za 8,9 procentnih poena, (sa 76,1 odsto na 67,2 odsto), dok je stopa aktivnosti žena pala nešto više, za 10,8 procentnih poena, (sa 61,4 odsto na 50,6 odsto). Stopa zaposlenosti muškaraca je u istom periodu pala za 10,7 procentnih poena, dok je stopa zaposlenosti žena smanjena za 8,3 procentna poena. Kao posledica toga, razlika u stopama nezaposlenosti muškaraca i žena je smanjena sa 7,1 procentnih poena 2004. godine (21,5 odsto za žene i 14,4 odsto za muškarce) na svega 2,2 procentna poena 2010. godine (21,2 odsto za žene i 19,0 odsto za muškarce).

Ovi podaci ukazuju da se pogoršanje opštih pokazatelja tržišta rada tokom perioda tranzicije odrazilo na muškarce i žene na različit, ali ipak balansirani način. Dok je za muškarce to uglavnom bila tranzicija iz zaposlenosti u nezaposlenost, za žene je to bio prelazak iz zaposlenosti u neaktivnost. Ipak, stopa zaposlenosti žena je opadala sporijim tempom u odnosu na stopu zaposlenosti muškaraca, ali sama zaposlenost žena i muškaraca opala je u približnijoj srazmeri. Izgleda da su promene statusa na tržištu rada bile u velikoj meri slepe za razlike u polovima, posebno ako statusne razlike svedemo na dihotomiju zaposlenost/ne-zaposlenost. Kada se posmatra rodna razlika u platama, postoje jake indicije da se ona dodatno smanjila sa ionako niskog početnog nivoa zabeleženog tokom tranzicije.<sup>28</sup>

Kada je reč o performansama različitih starosnih grupa na tržištu rada, tabela A1 u Aneksu pokazuje jedinstven trend opadanja stopa aktivnosti i zaposlenosti, te porasta stopa nezaposlenosti za sve kohorte u posmatranom periodu.

Kod mladih (15–24) je zabeležen oštar pad stope učešća u radnoj snazi (sa 37,9 odsto 2004. godine na 28,2 odsto 2010. godine) i nešto manji pad stope zaposlenosti (sa 21,1 odsto na 15,2 odsto). Stopa nezaposlenosti mladih zadržala se na izuzetno visokom nivou tokom celog perioda (44,2 odsto 2004. godine i 46,1 odsto 2010. godine). Povoljna kretanja zabeležena na tržištu rada mladih 2007. godine su preokrenuta izbijanjem ekonomske krize krajem 2008. godine i od tada se pogoršavaju.

Položaj mladih na tržištu rada u Srbiji izaziva veliku zabrinutost.<sup>29</sup> Istraživanje o tranziciji mladih od škole do posla tokom 2009. godine ukazuje da su krizom bili više pogođeni mladi sa visokim obrazovanjem u odnosu na one sa niskim kvalifikacijama.<sup>30</sup> U periodu od aprila do oktobra 2009. godine udvostručeno je prosečno trajanje perioda tranzicije kod mladih sa fakultetskim obrazovanjem ili više (sa 9 meseci na 18,5 meseci), dok je samo kod mladih sa osnovnim obrazovanjem on ostao nepromenjen (52–53 meseca).

---

28 G. Krstić, Svetska banka, „*Living Standards Measurement Survey (LSMS): Life in Serbia through Survey Data*“, Washington D.C., 2004.

29 Arandarenko, M., Nojković, A., „*Impact of global financial crisis on youth employment in the Western Balkans*“, op.cit.; Arandarenko, M., *Transition from education to work: Serbia country report*, European Training Foundation, Torino 2007; Krstić, G., Corbanese V., „*In search of more and better jobs for young people in Serbia*“, Podregionalna kancelarija za centralnu i istočnu Evropu, Međunarodna organizacija rada (MOR), 2009; Krstić, G. et al., „*Položaj ranjivih grupa na tržištu rada Srbije*“, Fond za razvoj ekonomske nauke (FREN) i UNDP, Beograd, 2010.

30 Krstić, G. et al., „*Položaj ranjivih grupa na tržištu rada Srbije*“, op.cit.

Pripadnici radne snage od 25 do 34 godina starosti su loše prošli u tranziciji. U periodu od 2004. godine oni su izgubili primat u pogledu stope učešća, (sa 85,5 odsto u 2004. na 77,7 odsto u 2010), u korist starosne grupe od 35 do 54 godina, kod koje je pad bio umereniji – sa 84 odsto na 78,1 odsto. Pad stope zaposlenosti osoba od 25 do 34 godina starosti je bio još izrazitiji, (sa 67,4 odsto na 56,4 odsto), čime je dodatno povećan jaz u odnosu na starosnu grupu 35-54. Slično, stopa nezaposlenosti je porasla sa 21,1 odsto na 27,5 odsto, više u procentnim poenima nego za bilo koju drugu dobnu grupu.

Starije osobe radnog uzrasta (od 55 do 64 godina) takođe su lošije prošle, zabeleživši pad stope aktivnosti sa 44,9 odsto na 37,7 odsto, pad stope zaposlenosti sa 41,4 odsto na 33,1 odsto, te rast stope nezaposlenosti sa 7,8 odsto na 12,2 odsto. Dok je pogoršan položaj svih starosnih grupa u posmatranom periodu, samo su radnici starosti od 35 do 54 godina zabeležili ispodprosečni pad.

Ukratko, statistički pokazatelji za žene, mlade i starije pripadnike radne snage ukazuju na slabije rezultate ovih kategorija na tržištu rada u odnosu na ukupno stanovništvo u Srbiji. Osim ovih širokih kategorija radne snage, postoje i druge posebno ugrožene grupe na tržištu rada. Istraživanja životnog standarda i siromaštva pokazuju da se Romska populacija, izbeglice i interno raseljena lica, radnici sa invaliditetom, ruralno stanovništvo jugoistočne Srbije i lica sa niskim kvalifikacijama takođe suočavaju sa posebnim preprekama.<sup>31</sup> Preliminarna analiza efekata krize na ove grupe pokazala je da su najizraženiji negativni efekti zabeleženi kod mladih, romske manjine i stanovništva ruralnih područja bez zemlje.

## 2.8 Dualnost tržišta rada Srbije

Tržište rada u Srbiji danas izgleda polarizovano i segmentirano u većoj meri nego ikada pre, uz dihotomije koje utiču na formalnu naspram neformalne zaposlenosti; zaposlenost u javnom naspram zaposlenosti u privatnom sektoru; moderno naspram tradicionalnog tržišta rada; rad za platu naspram samozaposlenosti; standardna naspram ranjive zaposlenosti; plaćeni naspram neplaćenog rada. Relativne veličine ovih dihotomija predstavljene su u tabeli 3.

Da bi predstavljale elemente dualnosti tržišta rada, potrebno je da ove strukture ispune dva bitna uslova: i) da postoje izražene prepreke u mogućnostima prelaska iz „nižeg“ u „viši“ segment zaposlenosti, i ii) da oba segmenta budu relevantnog, a ne marginalnog obima. Dok se iz druge kolone u Tabeli 2.7. direktno očitava da je uslov relevantnosti ispunjen za sve dualne strukture, za prvu je potrebno raspolagati još nekim podacima.

Najjednostavniji operativni test zatvorenosti primarnih segmenata tržišta rada (javni sektor, formalna zaposlenost, zaposlenost u modernom sektoru i rad po osnovu radnog odnosa) jeste njihov apsolutni neto porast. Ako je on zanemarljiv, to ukazuje da je i vertikalna mobilnost na tržištu rada veoma ograničena. Sofisticiraniji test uključio bi merenje, u najmanje dve vremenske tačke, kretanja istih pripadnika radne snage iz jednog statusa i segmenta na tržištu rada u drugi. Za to su potrebni individualni panel podaci, kakvi postoje samo od 2004. godine nadalje.

---

31 Krstić, G. et al., „Položaj ranjivih grupa na tržištu rada Srbije”, op.cit.



**Tabela 3**  
**Dihotomije na tržištu rada Srbije (ca 2010)**

Strukture zaposlenosti	Udeo u ukupnoj zaposlenosti (15+)
Javna – Privatna zaposlenost	25:75
Formalna – neformalna zaposlenost	80:20
Moderna – tradicionalna zaposlenost	65:35
Rad za platu – samozaposlenost	67:25*
Standardna – ranjiva zaposlenost	67:33
Plaćeni – neplaćeni rad	92:8

*Izvor:* RZS, Ključni pokazatelji tržišta rada, (Key Labour Market Indicators – KILM), Beograd 2010. (neobjavljeno) i procene autora

\* Zbir je manji od 100 odsto jer ne uključuje neplaćeni rad pomažućih članova domaćinstva.

Longitudinalna analiza protoka između neformalnog i formalnog sektora sprovedena u 2004. i 2005. godini je pokazala da je protok između dva segmenta bio vrlo mali: samo 10,5 odsto neformalno zaposlenih za platu u 2004. godini je dobilo formalan posao 2005. godine, i među njima je bio nesrazmerno veliki broj pojedinaca sa visokim obrazovanjem. S druge strane, velika većina formalnih radnika za platu ostala je u formalnom sektoru i naredne godine. Radnici u neformalnom sektoru uglavnom su osuđeni da u njemu i ostanu.<sup>32</sup>

Prema jednoj nedavnoj analizi, odmaklu tranziciju u Srbiji karakteriše konsolidacija dualnosti tržišta rada.<sup>33</sup> Primarno tržište rada ograničeno je na ceo javni sektor, moderne usluge (poput bankarstva i finansija, informatike i marketinga) i na mali broj velikih privatizovanih preduzeća u stranom vlasništvu. Sekundarno tržište rada obuhvata zaposlene sa fleksibilnim ugovorima o radu, većinu zaposlenih u privatnom sektoru, samozaposlene, zaposlene u tradicionalnim uslugama, najvećem delu industrije i poljoprivredi. Primarno tržište rada karakterišu sigurnost zaposlenja, dobri uslovi rada i natprosečne zarade, dok su poslovi na sekundarnom tržištu po pravilu nesigurni i slabo plaćeni.

32 Svetska banka, „Serbia: Labor market assessment“, Svetska banka, Vašington, 2006, op.cit.

33 Arandarenko, M., „Politička ekonomija nezaposlenosti“, u okviru: Arandarenko, M., Prašćević A., i Cvejić, S. „Ekonomsko-socijalna struktura Srbije: učinak prve decenije tranzicije“, Univerzitet u Beogradu, 2010.



## 3. Mere za suzbijanje efekata ekonomske krize

Ekonomsku politiku Srbije tokom 2009-2010. godine oblikovali su pokušaji da se privreda stabilizuje i vrati na put rasta. Osnovni okvir su bili pregovori države i MMF-a i potpisivanje standardiziranih aranžmana početkom 2009. godine, vrednog 3 milijarde evra. Mada je ovaj paket dogovoren sa MMF-om bio dovoljno fleksibilan da uključi i mere podrške opreznom rastu – kao što su subvencionisane kamate i garancije zajmova radi podsticanja kredita – uključivao je i restrikcije u javnom sektoru koje su pogoršale situaciju na tržištu rada u kratkoročnom periodu, uz već postojeće opadanje zaposlenosti u privatnom sektoru izazvano ekonomskom krizom.

### 3.1 Opšte podsticajne mere kao odgovor na krizu

Vlada je 2009. godine uvela paket mera kako bi ublažila oštar pad kreditnih aktivnosti, kao i nedostatak priliva stranih kredita i SDI. Neke od ovih mera – koje ponekad imaju regresivan uticaj na raspodelu, ali pozitivan uticaj na ponudu i tražnju radne snage – uključuju subvencionisane kredite privredi i domaćinstvima za kupovinu trajnih dobara. Međutim, tu su i druge mere – sa potencijalno progresivnim uticajem na raspodelu koje možda istiskuju neke druge mere koje bi bile bolje usmerene ka siromašnima – u koje spada i spašavanje velikih firmi.<sup>34</sup> Ove mere su uključivale i subvencionisane kredite preduzećima za likvidnost i izvoz (koji će se postepeno ukidati tokom 2011. godine), sa rokom otplate od godinu dana i kamatom koja varira u rasponu od 4,5 do 5,5 odsto.<sup>35</sup>

Kreditni su odobravani uz valutnu klauzulu kako bi se izbegla nemogućnost naplate zbog fluktuacija deviznog kursa. Ono što je najvažnije kod ove mere, kompanije kojima je država dodelila podsticajna sredstva bile su u obavezi da ne smanjuju broj zaposlenih. Subvencionisanje kamata je uvedeno i za potrošačke kredite poslovnih banaka za kupovinu domaćih proizvoda.<sup>36</sup>

---

34 Na primer mere za spašavanje Rudarsko-topioničarskog basena Bor.

35 Maksimalni iznos kredita je bio 20.000 evra za preduzetnike, 50.000 evra za mala preduzeća, 500.000 evra za srednja preduzeća i 2 miliona evra za velika preduzeća. Tokom 2009. godine, oko 11.637 preduzeća je uzelo kredite za održavanje likvidnosti u ukupnom iznosu od 936 miliona evra. Za ovu subvenciju država je u budžetu za 2010. i 2011. godinu izdvojila dodatnih 30 miliona evra.

36 U 2009. godini, odobreno je oko 45.797 ovakvih kredita u ukupnom iznosu od 169,4 miliona evra. U 2010. godini, procenjeno je da će poslovne banke odobriti potrošačke kredite u ukupnom iznosu od približno 250 miliona evra.

## 3.2 Mere podrške tražiocima zaposlenja

Kao odgovor na krizu, u aprilu 2009. godine izvršeno je restrukturiranje mera aktivne politike zapošljavanja (APZ) koje sprovodi Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ) Srbije. Zvanično, skroman iznos budžetskih sredstava izdvojen za mere APZ je ostao na istom nivou, (oko 35 miliona evra, ili 0,1 odsto BDP-a), ali je približno isti iznos potrošen u Autonomnoj pokrajini Vojvodini, koja je značajan deo svojih prihoda iz privatizacije usmerila ka merama aktivne politike zapošljavanja. Najveći deo sredstava je preusmeren na samo dve mere, na novi program za mlade pripravnike („Prva šansa“, Okvir 1) i na program javnih radova, uglavnom na račun standardnih programa obuke i subvencionisanog zapošljavanja. Ove mere su bile usmerene na dve specifične demografske grupe za koje se očekivalo da će biti najviše pogođene krizom, i to mladima bez prethodnog radnog iskustva i dugoročno nezaposlenim licima.

### Okvir 1

#### Program „Prva šansa“: namenjen mladima bez radnog iskustva

Cilj programa „Prva šansa“ je bio da mladima do 30 godina starosti sa najmanje završenom srednjom školom omogući obuku i radno iskustvo, kroz subvencionisanje troškova poslodavca za obuku i zarade pripravnika.

Koncept programa je unapređen u odnosu na početak njegove realizacije 2009. godine. Sada pripravnici primaju mesečnu naknadu u iznosu od približno 100 evra tokom prakse (3 meseca). Ako je poslodavac zadovoljan radom pripravnika, potpisuje se ugovor o zasnivanju radnog odnosa (na period od godinu dana), koji subvencioniše država (200 evra mesečno pripravicima sa završenim fakultetom, 180 evra pripravicima sa višom školom, dok pripravnici sa srednjom stručnom spremom dobijaju oko 160 evra mesečno plus doprinosi za socijano osiguranje). Poslodavci su obavezni da pripravnike zaposle na period od još godinu dana i da tokom tog perioda zadrže isti ukupan broj zaposlenih. Mogu da učestvuju samo poslodavci u privatnom sektoru

Važno je napomenuti da je pad ukupne registrovane nezaposlenosti koji se beleži sredinom 2009. godine bio posledica naglog smanjenja registrovane nezaposlenosti mladih, a to smanjenje se podudaralo sa uvođenjem programa „Prva šansa“. Program se pokazao kao veoma popularan i među pripravicima i među poslodavcima, jer u svojoj originalnoj verziji nije predviđao obavezu poslodavca da zaposli pripravnike po okončanju pripravnčkog staža.

Neki od elemenata „Prve šanse“ su otvoreni za debatu. Kao prvo, za ciljnu grupu se uzimaju isključivo mladi ljudi sa visokim stepenom obrazovanja. Drugo, s obzirom na minimalne obaveze poslodavaca i nedostatak praćenja i izveštavanja, ovaj program subvencija je podložan zloupotrebama. Takođe, budući da nema podsticaja za poslodavce da unapređuju veštine pripravnika radi dužeg radnog angažovanja, kvalitet pružene obuke na radnom mestu je diskutabilan. Na kraju, ovaj program je skup i podrazumeva povećanje ukupnih izdataka tokom vremena, uprkos sporijoj dinamici uključivanja novih učesnika u program. Stoga će gašenje ovog programa biti dugotrajan i skup proces, verovatno praćen sve većim efektima mrtvog tereta. Zaista, troškovi programa rastu velikom brzinom – sa 1,3 milijarde dinara u 2009. na 2,6 milijardi koliko je izdvojeno iz budžeta za 2011. godinu. Broj učesnika programa se takođe povećao – sa oko 10.000 u 2009. na očekivanih 20.000 mladih u 2011. godini – što je značajan broj s obzirom na prosečnu godišnju kohortu mladih (manje od 70.000 mladih).

## Okvir 2

### Javni radovi u Srbiji

Program javnih radova je namenjen dugoročno nezaposlenim licima ugroženim siromaštvom. Javne radove izvode poslodavci u oblastima društvenih, humanitarnih, kulturnih i drugih delatnosti, radi obnove javne infrastrukture, očuvanja i zaštite životne sredine i prirode. Iz sredstava programa pokrivaju se plate radnika u okviru javnih radova u iznosu minimalne zarade, (uvećane za 15 odsto, 30 odsto i 45 odsto za osobe sa srednjom, odnosno višom i visokom stručnom spremom respektivno); troškovi prevoza, socijalnog osiguranja i operativni troškovi, (do iznosa od 10 odsto ukupnih troškova).

Kao odgovor na krizu, izdvojena su dodatna sredstva za javne radove 2009. godine, (1,3 milijarde dinara, odnosno 15 miliona evra). U program je uključeno oko 10.000 osoba, što je bilo dva puta više u odnosu na 2008. i 2010. godinu. Većina projekata se bavila zaštitom životne sredine, (40 odsto projekata, uz učešće 49 odsto korisnika), zatim humanitarnim i društvenim delatnostima (25 odsto i 18 odsto korisnika) i javnom infrastrukturom (23 odsto i 28 odsto korisnika). Tokom 2009. i 2010. godine prioritet je dat projektima javnih radova koji:

- zapošljavaju ugrožene kategorije, kao što su dugoročno nezaposlena lica, korisnici socijalne pomoći, radnici sa invaliditetom, stariji radnici, žene, pripadnici romske manjine, izbeglice i interno raseljena lica;
- se realizuju u nerazvijenim i najnerazvijenijim opštine, kao i opštinama u kojima je stopa nezaposlenosti viša od republičkog proseka
- su obezbedili sufinansiranje iz drugih izvora; i
- traju duže i zapošljavaju veći broj ljudi.

Programi javnih radova su koncipirani kao neposredna dohodovna podrška najugroženijoj populaciji nezaposlenih, obično u nerazvijenim oblastima, obezbeđujući im privremeno, subvencionisano, formalno zaposlenje, istovremeno povećavajući i njihove šanse da po isteku programa nađu nesubvencionisano zaposlenje. Međutim, najnovije analize su utvrdile da ovaj program, u formi i na način na koji se sprovodi u Srbiji, ostvaruje mnogo bolje rezultate kada je u pitanju prvi navedeni cilj nego drugi. Zato ne iznenađuje što program javnih radova nije imao dugoročne efekte na zaposlenost. Delimično i zbog tih razočaravajućih rezultata, budžet za programe javnih radova je 2010. godine smanjen na „standardni“ iznos od 700 miliona dinara.

*Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti*, – izrađen pre početka krize, - izričito propisuje usvajanje individualnog plana zapošljavanja (IPZ) za radnu (re)integraciju. IPZ predstavlja osnovu za učešće nezaposlenih osoba u merama APZ, s tim što se prioritet daje teže zapošljivim tražiocima zaposlenja u odnosu na one koji lakše mogu naći posao na otvorenom tržištu rada. Individualna procena se obavlja na osnovu individualnih karakteristika, kao što su obrazovanje, profil zanimanja, radno iskustvo, godine starosti, pol, dužina trajanja nezaposlenosti, region i tako dalje. U 2010. godini, imajući u vidu pogoršanje situacije na tržištu rada, preispitan je instrument procene zapošljivosti, a prethodne četiri kategorije su svedene na tri (zapošljivi uz pružanje usluga podrške manjeg intenziteta; zapošljivi uz pružanje intenzivnih usluga podrške i osobe kojima je neophodna sveobuhvatna podrška, koja prevazilazi usluge koje pruža sama služba za zapošljavanje). Tokom prve polovine 2010. godine broj zaključenih IPZ je skočio za skoro 50 odsto.

*Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom* (2009) uvodi sistem kvota kao sredstvo za povećanje šansi za zapošljavanje ove kategorije radnika, i ulaganja sredstava prikupljenih od novčanih kazni u usluge profesionalne rehabilitacije. Očekuje se da će se 2011. godine ostvariti priliv od 2 milijardi dinara od naplate penala. Ova sredstva će biti iskorišćena za subvencionisanje zapošljavanja, kao i za proširenje obuhvata usluga rehabilitacije za radnike sa invaliditetom.

Nacionalna služba za zapošljavanje već duže vreme sprovodi inicijativu pomoći poslodavcima dodelom subvencija za otvaranje novih radnih mesta. Subvencije za nova radna mesta se odobravaju poslodavcima koji otvaraju do 50 novih radnih mesta. Visina subvencije zavisi od razvijenosti opštine u kojoj se lica zapošljavaju i relevantnih karakteristika nezaposlenih lica koja se zapošljavaju, (dugoročno nezaposleni, niskokvalifikovani radnici, tehnološki viškovi, osobe sa invaliditetom, Romi, i drugi). Ukupna sredstva izdvojena za 2009. godinu iznosila su 400 miliona dinara, a za 2010. godinu 600 miliona dinara a u programu je učestvovalo približno 0,5 procenata ukupnog broja nezaposlenih na evidenciji.

Novi *Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti* takođe predviđa i jedan novi instrument za stvaranje novih radnih mesta na lokalnom nivou. Lokalne vlasti imaju pravo na 50 odsto pokrića u smislu sufinansiranja aktivnih mera tržišta rada detaljno razrađenih u lokalnim planovima zapošljavanja pod uslovom da same obezbede najmanje 50 odsto neophodnih sredstava. Tokom 2010. godine, lokalne zajednice su pokazale vrlo skroman interes za to. Međutim, već 2011. godine za ovaj program prijavile su se 122 opštine i AP Vojvodina koje su za ovu svrhu izdvojile ukupno blizu 800 miliona dinara dok je iz centralnog budžeta za potrebe sufinansiranja izdvojeno blizu 900 miliona dinara.

Iako su obuke koje nisu u sklopu programa „*Prva šansa*“ skromnog obima (195 miliona dinara izdvojeno za 2009. godinu i 295 miliona za 2010. godinu), bilo je određenih prilagođavanja tih iznosa kao odgovor na krizu. Vlada Srbije planira da iskoristi programe obuke na radnom mestu da privuče velike investitore koji bi otvorili značajan broj novih radnih mesta (kao što je slučaj sa kompanijom „Fiat automobili Srbija“, i korporacijom „Yura“). U 2010. godini se povećao broj obuka na radnom mestu, pri čemu je akcenat posebno stavljen na radnike pogođene procesom restrukturiranja preduzeća. Ovaj program pokriva troškove obuke i subvencija za zapošljavanje u periodu od tri meseca.

U 2010. godini, Vlada je uvela i pilot program čija ciljna grupa su bili teže zapošljivi mladi (npr. mladi starosti 15 do 29 godina bez radnog iskustva, sa invaliditetom, sa ograničenim kvalifikacijama, sa statusom izbeglih lica i pripadnici nacionalnih manjina).<sup>37</sup> Ovim grupama je ponuđena obuka na radu kod privatnog poslodavca uz subvencije pri zapošljavanju i programe samozapošljavanja.

Još na samom početku krize Ministarstvo rada i socijalne politike predložilo je da se podrže mere za očuvanje radnih mesta putem preraspodele radnog vremena (npr. smanjenjem broja radnih dana, koji se nadoknađuju nakon izlaska iz krize, pri čemu zarade sve vreme ostaju nepromenjene) dok bi plate

---

37 Ovu meru zajednički finansiraju Zajednički program UN „Promocija zapošljavanja mladih i upravljanje migracijama“, španski Fond za dostizanje Milenijumskih ciljeva razvoja i Vlada Republika Srbije.

finansirala država i/ili sama preduzeća. Ta ideja nije usvojena zbog nedostatka sredstava, kada je reč o državi, odnosno nedovoljnog interesovanja privatnih preduzeća.<sup>38</sup>

### 3.3 Mere podrške preduzećima

Mera podrške preduzećima nisu pretrpele promene za vreme krize. Kredite za pokretanje biznisa dodeljuje Vlada preko Fonda za razvoj. Iznosi koji se odobravaju kreću se u rasponu od 0,5–1,3 miliona dinara za preduzetnike do 0,5–2,5 miliona dinara za privredna društva. Rokovi otplate su od tri do pet godina, sa grejs periodom od jedne godine. Prednost se daje mladim preduzetnicima (do 25 godina starosti) koji su završili programe obuke koji se finansiraju iz javnih sredstava, i vlasnicima preduzeća mlađim od 40 godina. U budžetu za 2009. godinu, Vlada je izdvojila 4 milijarde dinara za ovu namenu, dok je u 2010. godini, ovaj iznos pao na svega 2,2 milijarde. Prema procenama Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja, 2009. godine je otvoreno oko 9.000 novih radnih mesta zahvaljujući ovoj meri. Osim toga, Vlada obezbeđuje sredstva za podršku ravnomernom regionalnom razvoju. Ova mera obuhvata kredite za podršku:

- i) proizvodnji i zapošljavanju u devastiranim opštinama, (70 odsto sredstava);
- ii) razvoju privrede i preduzetništva u nedovoljno razvijenim regionima (10 odsto sredstava); i
- iii) radno intenzivnim granama u nerazvijenim opštinama (20 odsto sredstava). Krediti se odobravaju na rok od osam godina, sa grejs periodom od 2–3 godine i prosečnim kamatnim stopama od približno 2 odsto, (na osnovu nivoa razvijenosti ciljnog regiona).

Uz ove mere se daju i posebne subvencije za zapošljavanje koje odobrava Nacionalna služba za zapošljavanje, pod uslovom da poslodavci kojima se odobravaju ove subvencije zapošljavaju lica sa evidencije nezaposlenih.

### 3.4 Razvoj sistema socijalne zaštite i zaštita stanovništva

Srbija na socijalnu zaštitu troši relativno malo, a čak i manje na siromašna domaćinstva. Predloženo je da bi programi socijalne zaštite trebalo da budu jedina kategorija javne potrošnje koju treba povećati.<sup>39</sup> Samo dva programa orijentisana su isključivo ka siromašnima – materijalno obezbeđenje porodice (koja se naziva MOP) i dečji dodatak. U oba programa, zabeleženo je relativno smanjenje pre krize – iznos dečjih dodataka je opao sa 0,42 odsto BDP u 2005. godini na 0,3 odsto BDP u 2008. godini, a iznos MOP sa 0,16 odsto na 0,14 odsto. Pojedinačni iznos MOP opao je gotovo za polovinu u

---

38 Jedini je izuzetak „US Steel“. Ova kompanija je skratila radnu nedelju na 4 dana u periodu april–oktobar 2009. godine. Kompanija je radnicima delimično nadoknadila gubitak prihoda, (60 odsto punog iznosa zarade za peti dan). Odluka nije bila rezultat dogovora postignutog nakon pregovora sa sindikatima.

39 Svetska banka, „Serbia: Doing more with less. Addressing the fiscal crisis by increasing public sector productivity“, Svetska banka, Vašington DC, 2009.



periodu od 2002. do 2008. u odnosu na minimalnu zaradu.<sup>40</sup> Međutim, za vreme krize, udeo izdataka za socijalnu zaštitu u BDP malo je porastao, što potvrđuje njihov unutrašnji potencijal za stabilizaciju. Ipak, porast nije bio rezultat širenja obima postojećih programa ili uvođenja novih mera.

Kao odgovor na sve lošiju socijalnu situaciju i porast siromaštva, Vlada je ubrzala postupak donošenja *Zakona o socijalnoj zaštiti* (usvojen u martu 2011). Ovim zakonom je uvedeno više promena u pogledu kriterijuma za pravo na materijalno obezbeđenje porodice (MOP), kao i parametrijska promena u skali ekvivalencije. Novi zakon ima svrhu da obezbedi veću pravičnost ovog programa, kao i da uspostavi vezu između pasivne novčane podrške i usluga socijalne zaštite i zapošljavanja. Vlada očekuje da će se, zahvaljujući tome, budžetski izdaci za socijalnu pomoć povećati za oko 50 odsto. Skala ekvivalencije biće prilagođena skali OECD, u kojoj se različito tretiraju deca i odrasli u domaćinstvu, tako da se za prvog člana domaćinstva odobrava 100 odsto osnovnog iznosa ove naknade, za svakog sledećeg odraslog 50 odsto i za svako dete ispod 18 godina starosti 30 odsto. Osim toga, kriterijumi za pravo na učešće u programu su postali manje strogi za velike porodice. Mogućnost da porodice iz ruralnih područja ostvare pravo na ove naknade bi trebalo da bude poboljšana podizanjem granice površine zemljišta u vlasništvu (sa 0,5 ha na 1 ha po domaćinstvu koje ima pravo na naknadu).

Uprkos gore pomenutim izmenama, uticaj novog zakonskog okvira o socijalnoj zaštiti na smanjenje siromaštva verovatno će biti skroman.<sup>41</sup> Korišćenjem modela mikrosimulacije, procenjeno je da će nova pravila imati potencijal da smanje broj siromašnih za oko 4 odsto, što neće značajno promeniti stopu siromaštva. Prema ovom modelu, potrebne su izdašnije inicijative da bi se veći broj siromašnih izveo iznad granice apsolutnog siromaštva.

Ukupni izdaci na naknadu za slučaj nezaposlenosti porasli su sa 18,5 milijardi u 2008. na 25,5 milijardi u 2010. godini. Međutim, to izuzetno povećanje za vreme krize rezultat je specifične dinamike u isplatama i odražava činjenicu da su tokom 2009. i 2010. isplaćene sve zaostale naknade pa je nadoknađen zaostatak od pet meseci iz 2008. To je ostvareno zahvaljujući usvajanju novog Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, kojim su uvedena restriktivnija pravila o trajanju prava na naknadu za slučaj nezaposlenosti i iznosu naknade u odnosu na raniju zaradu, čime su smanjeni broj korisnika i prosečan iznos naknade. Istovremeno, kao što pokazuju podaci o ukupnoj potrošnji, nezaposlena lica koja imaju pravo na naknadu efikasnije su zaštićena time što su primala naknadu koja im pripada na vreme. Treba pomenuti da je zakonski okvir završen pre početka krize i da, prema preliminarnim analizama, malo smanjenje naknade za slučaj nezaposlenosti ne bi imalo značajnog uticaja na učestalost siromaštva, jer je broj korisnika uvek bio mali (manje od 10 odsto nezaposlenih na evidenciji), i primaoci naknade su uglavnom bili iznad granice siromaštva.<sup>42</sup>

Naknada za slučaj nezaposlenosti se isplaćuje 12 meseci i iznosi 50 odsto prosečne zarade nezaposlenog lica u poslednjih šest meseci pre meseca u kom mu je prestao radni odnos. Taj iznos ne može da bude

---

40 Arandarenko, M., Avlijaš, S., „Behind the veil of statistics: wage trends before and after the crisis in Serbia“, op.cit.

41 Arandarenko, M., „Politička ekonomija nezaposlenosti“, op.cit.

42 Matkovic, T., Arandarenko, M., „The labour market impact of economic crisis in Croatia“, rad pripremljen za studiju Programa UN za razvoj i Svetske banke „Croatia crisis impact: Poverty and labor markets“, mimeo, 2010.

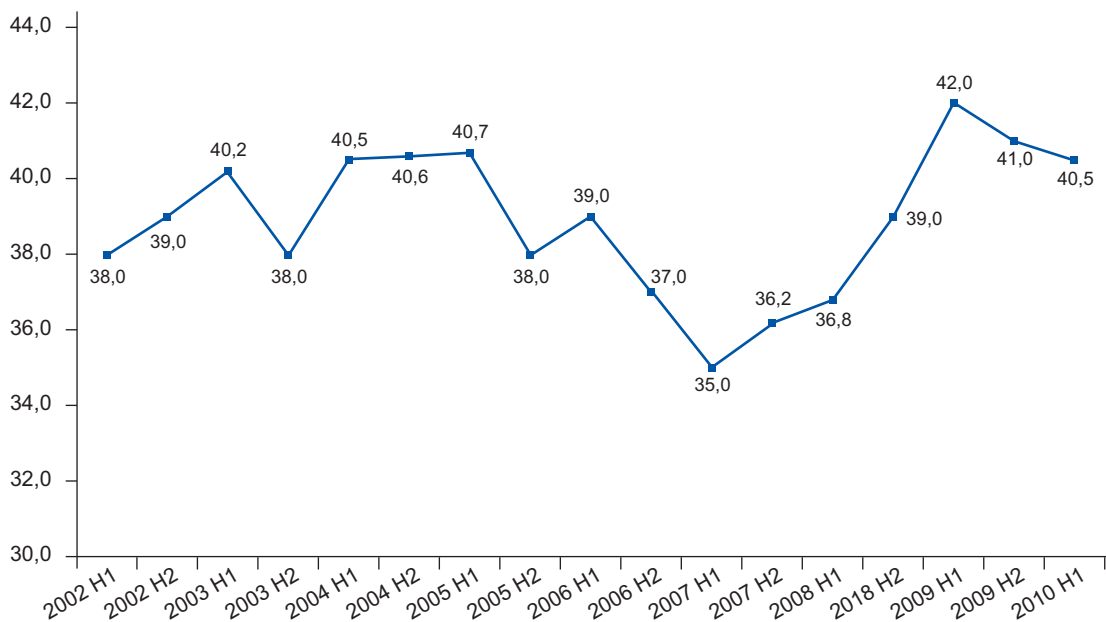


viši od 160 odsto, niti manji od 80 odsto minimalne zarade. Ranije, u prva tri meseca naknada je iznosila 60 odsto zarade i posle toga 50 odsto, a mogla je da se kreće od minimalne do prosečne zarade.

Od početka 2005, minimalna zarada se utvrđuje u neto iznosu po satu, i izražava se u ekvivalentnom mesečnom iznosu i u bruto iznosu, prema rešenju koju dva puta godišnje donosi tripartitni Socijalno-ekonomski savet. Međutim, ako se ne može postići sporazum o iznosu, konačnu odluku donosi Vlada. Minimalna zarada bila je stabilna u periodu 2002–2010 i rasla je ukorak sa prosečnom zaradom. Ostala je na nivou od oko 40 odsto prosečne zarade, iako se taj procenat polako i kontinuirano smanjivao (videti sliku 7). Odnos minimalne i prosečne zarade u Srbiji je, prema regionalnim standardima, srednji.<sup>43</sup>

Pokazalo se da za neke poslodavce minimalna zarada nije sasvim obavezujuća. Zvanični uslovi za njenu isplatu podrazumevaju da zaposleni radi puno mesečno radno vreme, kao i da posao obavlja u skladu sa nejasno definisanom „standardnom stopom produktivnosti“. To ostavlja dosta prostora za slobodno tumačenje, posebno u sektorima privrede u kojima su sindikati slabi (na primer, čak i prosečna zarada isplaćena u industriji tekstila niža je od minimalne zarade). Stoga, u ovom scenariju, minimalna zarada ne stavlja dodatni pritisak na prosečnu zaradu, niti ima izražen negativan efekat na formalnu zaposlenost na nisko plaćenim poslovima. Mnogo veća šteta načinjena je politikom minimalnih doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Do 2007. godine, doprinosi za socijalno osiguranje su iznosili 40 odsto prosečne zarade prema objavljenim podacima. Od tada, minimalni iznos je smanjen na 35 odsto prosečne zarade.

**Slika 7**  
**Odnos minimalne i prosečne zarade, Srbija, (2002–2010)**



Izvor: RZS, Anкета poslovnih jedinica, više godina.

43 Svetska banka, „Serbia: Labor market assessment“, op.cit.

Prosečne realne zarade od početka krize su ostale razumno stabilne. Od januara 2009, javni sektor je počeo da se prilagođava uslovima krize putem smanjenja realnih zarada, ali su u privatnom sektoru prosečne zarade nastavile da rastu približno istim tempom. U javnom sektoru, pad zarada je bio najizraženiji u upravi (preko 6 odsto do kraja 2009. godine), imajući u vidu odluku Vlade o smanjenju natprosečnih zarada za 10 odsto i zamrzavanje svih ostalih zarada u upravi. Stoga se rast prosečne zarade u upravi u 2010. godini može pripisati smanjivanju broja zaposlenih sa nižim zaradama.

Ipak, uočeni rast realnih zarada u privatnom sektoru za vreme recesije je kontraintuitivan. U daljem tekstu izneta su neka moguća objašnjenja ovog trenda. Prvo, u januaru 2009, minimalna zarada je nominalno povećana za 11 odsto, uglavnom kao ustupak Vlade sindikatima u zamenu za njihov pristanak da se odloži prošireno dejstvo *Opšteg kolektivnog ugovora*. Pokazalo se da je to odloženo na praktično neodređeno vreme. Pošto je u privatnom sektoru prilično veliki broj zaposlenih koji primaju minimalnu zaradu ili samo nešto više od minimalne, to je dovelo do rasta prosečnih zarada. To je naročito izraženo kod zaposlenih u malim preduzećima, pošto više od polovine njih ima prijavljenu zaradu jednaku minimalnoj. Mnogi radnici ipak zarađuju više, u obliku neprijavljene zarade isplaćene „na ruke”, ali tu zaradu nije moguće pouzdano obuhvatiti.

U privatnom sektoru, najveći međugodišnji realni rast zarada u periodu 2008-2009. zabeležen je u sektoru smeštaja (17,8 odsto) i u trgovini na malo (12 odsto). U oba ova sektora uglavnom su zastupljene niske zarade, što potvrđuje pretpostavku o uticaju povećanja minimalne zarade na kretanja prosečnih zarada posle januara 2009. godine. Pored toga, usled promene metodologije u klasifikaciji radnika zaposlenih kod preduzetnika, njihov broj je opao za oko 20 odsto. Pošto većina ovih radnika prima minimalnu zaradu, smanjenje broja tih lica doprinelo je povećanju prosečnih zarada u privatnom sektoru u celini. Najzad, zbog visokih troškova zapošljavanja i otpuštanja zaposlenih na neodređeno vreme, većina preduzeća razradila je dvoslojni sistem, u kom zaposleni na određeno vreme i preko ugovora o delu čine najveći deo fluktuacije radne snage i pripadaju drugom, donjem sloju, koji karakterišu nesigurnost zaposlenja i niže zarade. Neka preduzeća reagovala su na krizu tako što su smanjila broj zaposlenih u drugom sloju, što posredno potvrđuju podaci ARS. Usled toga, prosečna zarada radnika zaposlenih u prvom sloju je porasla.

### 3.5 Socijalni dijalog

Uprkos očekivanju da bi uloga tripartitnih institucija mogla postati uticajna u vreme krize posebno u pogledu pregovaranja uz ustupke, inicijative na ovom polju su uglavnom podbacile.<sup>44</sup> Generalno, institucije socijalnog dijaloga u Srbiji su u velikoj meri slabe i neefikasne. Napori Socijalno-ekonomskog saveta da obezbede smernice za nacionalnu politiku zarada do sada su bili neuspešni, čak i u domenu *Opšteg kolektivnog ugovora*, koji je formalno na snazi ali efektivno suspendovan.

---

44 Pregovaranje uz ustupke podrazumeva da se sindikati odreknu standardnih zahteva za povećanjem plata i pa čak da prihvate realno smanjenje zarada, a da se poslodavci zauzvrat odreknu svog prava da utvrde – tačnije da srežu – broj zaposlenih.

U novembru 2008. godine, Unija poslodavaca Srbije je predložila program 11 anti-kriznih mera. Prepoznajući značaj socijalnog pakta u vreme krize, Unija je podvukla potrebu za reformama u cilju stvaranja povoljnog poslovnog okruženja, kao što je ukidanje obaveze avansnog plaćanja PDV-a, pozitivna diskriminacija u korist domaćih firmi prilikom učešća u postupcima javne nabavke, poreske olakšice i smanjenje doprinosa za socijalno osiguranje. Nedostatak likvidnosti srpske ekonomije je istaknut kao pojedinačno najvažniji problem koji treba rešiti.

Tokom 2009., sindikati su organizovali više okruglih stolova na temu uticaja ekonomske krize na tržište rada u Srbiji, analizirajući posebno ulogu sindikata u socio-ekonomskim reformama. Osnovna briga bila je da se ne ponovi traumatično iskustvo iz prošlosti „grubog prizemljenja“ tržišta rada. Posledice toga bi mogle da se manifestuju na tri načina: i) kroz masovnu devalvaciju realnih prihoda kroz visoku inflaciju; II) kroz široko rasprostranjena kašnjenja u isplati zarada; i iii) kroz masovna otpuštanja.

Od septembra 2008. godine, ostvaren je napredak u funkcionisanju Socio-ekonomskog saveta. Socijalno-ekonomski savet je otvorio kancelarije i formirao četiri radne grupe za (ekonomska pitanja, regulativu, kolektivno pregovaranje i mirno rešavanje sporova, i zdravlje i bezbednost na radu. Godine 2009, socijalni dijalog je intenziviran, s obzirom da su uspostavljeni redovni mesečni sastanci, ali je tenzija između socijalnih partnera zbog krize i dalje bila prisutna. Međutim, u 2010. godini dinamika razgovora je ponovo usporena a situacija u tom smislu se donekle popravila tokom 2011., potpisivanjem socio-ekonomskog sporazuma (okvir 3).

Još jedna inicijativa koja je doprinela unapređenju socijalne kohezije je uspostavljanje radne grupe, u aprilu 2010. godine u cilju praćenja relevantnih mera kao odgovor na svetsku finansijsku krizu. Grupa ima dvanaest članova (4 predstavnika Vlade, 4 predstavnika radnika i 4 predstavnika poslodavaca) i predsedava joj predsednik Vlade.

Efikasnost Vlade i Narodne skupštine u usvajanju novih zakona, strategija i međunarodnih konvencija u oblasti rada i socijalnih prava je povećana 2009. godine. Ovo predstavlja planirano poboljšanje i nije direktno povezano sa ekonomskom krizom (videti Uokvireni tekst 4). Nasuprot tome, efikasnost *Agencije za mirno rešavanje radnih sporova* povećana je zahvaljujući tome što je broj posrednika udvostručen i što su ojačani mehanizmi za miroljubivo rešavanje radnih sukoba.<sup>45</sup>

---

45 Najuspešniji primer efikasne medijacije Agencije je sporazum između predstavnika poslodavaca i sindikata kompanije „Knjaz Miloš“ u aprilu 2010. godine.

### Okvir 3

#### Socijalno-ekonomski sporazum (2011)

Ovaj sporazum su potpisali Vlada, udruženja poslodavaca i radnika u aprilu 2011. god. kao odgovor na ekonomske i socijalne izazove proistekle iz krize. On predstavlja okvirni sporazum Vlade i socijalnih partnera o zajedničkom radu na:

- podršci ekonomskom rastu unapređenjem poslovnog okruženja i povećanjem konkurentnosti srpske privrede uz istovremeno očuvanje postojećeg nivoa zaposlenosti i makroekonomske stabilnosti;
- stvaranju okruženja u kome će svi imati koristi od privrednog napretka uz istovremeno obezbeđivanje bolje zaštite najrizičnijim grupama;
- sprovođenju mera i povećanju privrednih aktivnosti uz zaštitu osetljivih kategorija u skladu sa raspoloživim fiskalnim mogućnostima;
- iniciranju reformi koje su potrebne u cilju integracije sa Evropskom unijom.

Ovim socijalnim paktom Vlada se obavezala da pruži podršku strategiji koja u prvi plan stavlja privredni rast i radna mesta (investicije javnih resursa Fonda za razvoj u najprioritetnije sektore sa namerom da se stvore nova radna mesta, održi stabilnost cena, obezbede podsticajne mere za poljoprivredu, pruži podrška izvozno orijentisanim sektorima formiranjem Banke za razvoj, da se da prednost domaćim preduzećima u postupcima javne nabavke, izvrši izmena zakonodavnog okvira za razvoj preduzetništva); socijalnu zaštitu (povećanjem iznosa neoporezivih delova zarada i minimalne zarade po satu, investiranjem dodatnih resursa u cilju implementacije mera predviđenih Zakonom o socijalnoj zaštiti koje se odnose na nezaposlena lica, jačanjem kapaciteta sistema inspekcije rada) i socijalni dijalog (pregovaranjem i sprovođenjem novog Opšteg kolektivnog ugovora )

Udruženja poslodavaca i radnika sa svoje strane su se obavezale da će učestvovati u postupku stvaranja politike, da će se pridržavati odredbi kolektivnih ugovora, ispregovarati ovakve ugovore na nivou privrednih grana (sektori prerade metala, hemijske industrije, industrije nemetala i sektor smeštaja ) i da će uspostaviti socio-ekonomske savete na opštinskom nivou.

Pored toga, poslodavci su se obavezali da će zaštititi postojeća radna mesta, redovno isplaćivati plate i uplaćivati socijalne doprinose i da će se pridržavati principa korporativne socijalne odgovornosti. Sa svoje strane, sindikati su se obavezali na socijalni dijalog u slučaju radnih sporova bez pribegavanja štrajkovima.

## Okvir 4

### Rad, zapošljavanje i socijalna politika u Srbiji

Tokom 2009. godine, Vlada i Narodna skupština su usvojile više zakonskih instrumenata o ekonomskim i socijalnim pravima (odnosno o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, zabrani diskriminacije, o rodnoj ravnopravnosti, o sprečavanju zlostavljanja na radu i o dobrovoljnom radu – volontiranju). Osim toga, izvršene su i izmene zakona o radu a donet je i novi zakon o mirnom rešavanju radnih sporova.

Posle toga, formulisane su politike o rodnoj ravnopravnosti, o zaštiti zdravlja i bezbednosti na radu i o pružanju podrške zapošljavanju. (Nacionalni akcioni plan zapošljavanja).

Država je takođe ratifikovala više međunarodnih konvencija u oblasti ekonomskih i socijalnih prava (Revidiranu evropsku socijalnu povelju, Evropsku konvenciju o pravima deteta, UN konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom i Opcioni protokol, Konvencije MOR br. 167 i br. 187 o bezbednosti i zdravlju na radu,

Usvajanjem navedenih politika, Vlada je takođe preduzela mere za poboljšanje primene većeg broja osnovnih radnih standarda kao što su standard o diskriminaciji u pogledu zapošljavanja i zanimanja, o jednakim platama i minimalnoj zaradi, kao i o bezbednosti i zdravlju na radu.

Međutim, uprkos svom značaju, poboljšanje regulative je imalo ograničeni uticaj na otvaranje novih radnih mesta. Za to su potrebne sveobuhvatnije reforme. Niz predloga socijalnih partnera zaslužuje da bude razmotren, (smanjenje administrativnog tereta za privredu, revizija regresivnog sistema oporezivanja rada koji prvenstveno pogađa radnike sa niskim zaradama i poboljšanje primene zakona u oblasti poreza i rada). Reforma Zakona o radu bi mogla da uključi mere koje će podstaći poslodavce i radnike da zasnuju uzajamno korisni radni odnos uz mnogo širi dijapazon mogućnosti i različite režime oporezivanja rada, kao i povezivanje prava na otpremninu po osnovu prestanka radnog odnosa na neodređeno vreme sa radnim stažom kod zadnjeg poslodavca umesto ukupnim radnim stažom. Pre svega, treba da se prevaziđe dualnost tržišta rada, prvo kroz smanjenje podsticaja koje sekundarno tržište rada ima u odnosu na primarno, i drugo uspešnijom primenom propisa u oblasti rada i poreza.



## 4. Mapa puta: prioritetne mere za povećanje zaposlenosti

Pregled ekonomskih trendova i kretanja na tržištu rada pokazuje da je uticaj ekonomske krize u Srbiji je bio prilično slab u pogledu kontrakcije proizvodnje, ali veoma ozbiljan u smislu gubitka posla. Evidentno je da povećanju zaposlenosti treba dati apsolutni prioritet u svim sveobuhvatnim sredjoročnim i dugoročnim strategijama privrednog razvoja.

Najneposredniji odgovor Vlade Srbije na krizu bio je da garantuje likvidnost i subvencionise kredite privredi i domaćinstvima. Mere za smanjenje potrošnje su uglavnom uzele oblik zamrzavanja plata u javnom sektoru i penzija i odlaganja velikih infrastrukturnih projekata. Pad javnih prihoda je tek delimično nadoknađen povećanjem poreza (akcize i porez na mobilnu telefoniju). Oporavak privrednog rasta je počeo sredinom 2010. godine, predvođen rastom izvoza koji je podstaknut depresijacijom valute. Rast BDP-a u prvom kvartalu 2011. godine iznosio je 3,4 odsto. Međutim, mere koje su sprovedene na tržištu rada nisu dale očekivane rezultate, s obzirom da je zaposlenost i dalje opadala (45,5 odsto u prvom kvartalu 2011. godine) dok je nezaposlenost zabeležila rast (na 22,9 odsto).

Izazovi sa kojima se suočava Srbija na putu ekonomskog oporavka su višestruki. Ukoliko se usvoji standardni strateški pristup, koji podrazumeva davanje prioriteta makroekonomskim ciljevima, kao što su stabilnost cena, smanjenje fiskalnog deficita, smanjenje javnog duga, poboljšanje trgovinskog i platnog bilansa, itd. ostaće malo prostora za ostvarivanje najvećeg mogućeg povećanja zaposlenosti. Ovaj argument se bazira na iskustvima iz protekle decenije kada je zaposlenost kumulativno pala za najmanje 800.000 lica, uprkos značajnom porastu proizvodnje. Pored smanjenja apsolutnog i relativnog siromaštva, rast zaposlenosti mora biti izričito definisan kao krajnji cilj svih strategija razvoja u Srbiji za sledeću deceniju. U praksi, to znači da, ako postoji nekoliko alternativnih strategija koje garantuju prihvatljiv nivo rasta, prednost treba dati onim opcijama javne politike koje će maksimizirati zapošljavanje i unaprediti jednakost.

*Novi model rasta* Srbije uključuje niz predloga razvijenih od početka ekonomske krize u jesen 2008. godine. Ovi predlozi ističu potrebu za prelaskom sa modela razvoja orijentisanog na potrošnju, koju pokreću potražnja i uvoz, na novi model rasta orijentisan na štednju i investicije, koji pokreće ponuda i izvoz, Najsveobuhvatniji predlog ove vrste, „*Postkrizni model privrednog rasta i razvoja u Srbiji (2011–2020)*“, je javno podržao predsednik Vlade u septembru 2010. godine. Mnogo kraći predlog „Srbija 2020“, koji je podržao predsednik Republike u novembru 2010. godine, proširuje suštinu

ekonomske strategije razvijene u okviru postkriznog modela na polje obrazovanja, socijalne zaštite i regionalne politike.<sup>46</sup>

Ipak, ovi predlozi ne predstavljaju potpuni raskid sa prethodnim strategijama, zato što oni dosta konvencionalno izvode rast zaposlenosti iz sveukupnog rasta proizvodnje. Ovakvi pristupi nisu se pokazali uspešnima u protekloj deceniji i moguće je da neće biti u potpunosti uspešni ni u narednim godinama. Postkrizni model, na primer, se pre svega bavi nivoom javnog duga i prilagođavanjem fiskalnog i platnog deficita. Mere stabilizacije koje se preporučuju do 2015. godine će najverovatnije usporiti rast zaposlenosti zbog proizvoljno postavljenog cilja da se ne dozvoli da javni dug pređe granicu od 45 odsto BDP-a. Sim toga, očekuje se da će se fiskalno prilagođavanje postići kroz smanjenje javne potrošnje, ali je planirano da javni prihodi ostanu na sadašnjem (povišenom) nivou, da bi se smanjio fiskalni deficit na 1 odsto BDP-a do 2015. godine. Budući da sadašnji nivo prihoda delimično zavisi i od visokih poreza na zarade, a posebno od niskih zarada, to će usporiti dostizanje stope zaposlenosti iz pretkriznog perioda i napredak ka ciljevima zapošljavanja postavljenim za 2020. godinu.

An alternative strategy would have to assess the preconditions for sustainable, employment-maximizing and equity-improving economic growth to enable convergence toward the economic and social indicators set by the European Union for 2020. Such an approach is enshrined in the Employment Strategy of Serbia (2011–2020), adopted by the Government in mid-2011. However, to deploy its fullest impact, such an approach should be integrated into the overall development strategy of the country.

Alternativna strategija bi morala da utvrdi preduslove za održiv privredni rast, koji će maksimizirati zapošljavanje, unaprediti jednakost kako bi se obezbedio proces postepenog približavanja ekonomskim i socijalnim ciljevima Evropske unije za period do 2020. godine. Takav pristup je prisutan u nacrtu Nacionalne strategije zapošljavanja Republike Srbije (2011–2020), koji je Vlada usvojila sredinom 2011. godine. Međutim, da bi on ostvario svoj puni efekat, treba da bude integrisan u sveukupnu strategiju razvoja.

Jedna dugoročna strategija oporavka treba da da jasan odgovor na dva ključna pitanja. Prvo, koja bi politika zapošljavanja obezbedila optimalan privredni rast uz maksimalno povećanje zaposlenosti? U tom kontekstu, politika zapošljavanja obuhvata sve sektorske ekonomske politike koje utiču na zapošljavanje – od fiskalne, monetarne, devizne, do industrijske, spoljnotrgovinske, regionalne, obrazovne i politike za razvoj preduzetništva. Drugo, koje bi institucije tržišta rada obezbedile optimalan privredni rast uz maksimalno povećanje zaposlenosti? Pod institucijama tržišta rada podrazumevamo skup pravila, propisa i politika od neposrednog uticaja na funkcionisanje tržišta rada, kao što su minimalna zarada; kolektivno pregovaranje i socijalni dijalog; poreski propisi; propisi o radnom vremenu; režim zaštite zaposlenih; migraciona politika; penziona i socijalna politika; naknade za nezaposlene; mere aktivne politike zapošljavanja i tako dalje.

---

46 USAID et al, „*Postkrizni model privrednog rasta i razvoja Srbije (2011–2020)*“, USAID, Belgrade 2010.



Socijalni dijalog je više od institucije koja ima za cilj da unapredi ishode na tržištu rada. Pored toga, on treba da bude veoma značajan, sveobuhvatni instrument za postizanje konsenzusa o drugim aspektima privredne politike i politike zapošljavanja. Za to je potrebno sprovesti mere za osnaživanje i obnovu legitimnosti udruženja poslodavaca i radnika, uključujući proširenje nadležnosti institucija socijalnog dijaloga.

Kada je reč o merama politike zapošljavanja, važnije je stvoriti preduslove za otvaranje novih radnih mesta nego se držati strogih pravila. Umereni fiskalni deficit može se tolerisati ako obezbeđuje prostor za oporavak privrednih subjekata i povratak ulaganja, što bi opet doprinelo otvaranju novih radnih mesta. Na strani institucija tržišta rada, smanjenje poreza na zarade – tačnije znatno niži poreski klin na zarade radnika sa niskim primanjima – doveo bi do smanjenja javnih prihoda, ali bi ono bilo delimično nadoknađeno uvođenjem progresivnog oporezivanja dohotka. To bi u Srbiji imalo dodatnu vrednost, jer bi poslužilo kao efektivna politika dohotka zasnovana na porezima, protiv (prekomernih) zahteva u pogledu plata u javnom sektoru.

Socijalni partneri treba pažljivo da razmotre i međusobno se dogovore oko ostalih mogućnosti za poboljšanje politike zapošljavanja i institucija tržišta rada. Kao teme za dalje razmatranje i diskusiju, treba da uključe, u najmanju ruku:

- Preusmeravanje kolektivnih pregovora iz javnog u privatni sektor, čime bi se istovremeno podržali pregovori o zaradama i konkurentnost domaće privrede. Za razliku od sindikata privatnog sektora, sindikati javnog sektora su veoma jaki u Srbiji. Stoga dinamiku pregovora o zaradama diktira javni sektor, što je dovelo do povećanja zarada u korist zaposlenih u javnom sektoru. Komparativni podaci pokazuju da zemlje sa jakim sindikatima mogu da ostvare i održe veoma visok nivo međunarodne konkurentnosti, pod uslovom da u procesu pregovora dominira izvozni sektor a ne javni sektor. Trebalo bi proučiti i razmotriti primenu ovog modela u Srbiji.
- Preusmeravanje potrošnje za tržište rada sa pasivnih na aktivne mere tržišta rada. Preduslovi za ovakvu promenu su se stekli usvajanjem novog Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti iz 2009. godine. Sredstva za aktivne mere zapošljavanja su povećana sa 3,7 milijardi u 2010. godini na 6,5 milijardi u 2011. godini. Međutim, cilj bi trebalo da bude da se investira oko 0,5 odsto BDP-a u aktivne mere zapošljavanja do 2015. godine, što bi trebalo da se ostvari u uslovima restriktivnog budžeta. Pored toga, iako je važno sprovesti aktivne mere zapošljavanja velikih razmera kojima će se podržati globalno povećanje zaposlenosti sve dok kriza traje, istovremeno postoji potreba za postepenim preusmeravanjem naglaska na aktivne mere zapošljavanja namenjene najugroženijim kategorijama nezaposlenih. Na primer, programe velikih razmera namenjene mladima kao što je „Prva šansa“ bi trebalo postepeno ukinuti, istovremeno uvodeći mere usmerene na mlade iz višestruko ugroženih grupa (jer oni su trenutno uključeni samo u pilot programe koje finansiraju donatori).
- Rešavanje pitanja dualnosti srpskog tržišta rada i bolja primena zakona i propisa o radu. U poslednjih nekoliko godina, strogi propisi u oblasti zaštite rada su olabavljeni, ali je reforma sprovedena uglavno na „marginama“, tj. povećanjem fleksibilnosti tržišta rada kroz liberalizaciju ugovora na određeno vreme, ne uvažavajući u dovoljnoj meri druge faktore kao što su kvalitet posla, konkurentnost poslodavaca i obim neformalne zaposlenosti. Iskustva zemalja koje su uvele fleksibilno radno vreme i povoljniji poreski režim za neke vrste ugovora o radu, kao i iskustva

zemalja koje su reformisale sistem oporezivanja rada, pružaju uvid u neke mogućnosti koje mogu biti uspešno primenjene u Srbiji. Izmene propisa o zaštiti rada su neophodne kako bi se podstaklo ponovno zapošljavanje starijih radnika. Najvažniji korak u tom pravcu bi bila revizija propisa koji nalažu da se radnicima isplati otpremnina za ukupan radni staž. Iako taj propis naizgled štiti starije radnike sa dugim radnim stažom, u praksi ih čini gotovo nezapošljivim kada ostanu bez posla, zato što poslodavci nisu voljni da se suoče sa rizikom da plaćaju visoke otpremnine. Moguće rešenje ovog problema je da se obaveza isplate otpremnine na koju je radnik stekao pravo po prestanku radnog odnosa kod svakog poslodavca prenese na javni ili privatni fond koji bi isplaćivao ukupno akumulirani iznos a da se ne optereti samo poslednji poslodavac.

- Povećanje podsticaja za zapošljavanje i kreiranje mera kojima će se sankcionisati neaktivnost je od kritičnog značaja za povećanje stope aktivnosti. Mere za podsticanje zapošljavanja treba da uključuju, za radnike sa niskim zaradama, povećanje relativnog nivoa neto minimalne zarade, što bi se postiglo povećanjem neoporezivog cenzusa i njegovim izjednačavanjem sa minimalnom zaradom, kao i uvođenje beneficija iz radnog odnosa. Generalno, bilo bi neophodno znatno smanjiti sadašnji poreski klin za radnike sa ispodprosečnim ili prosečnim zaradama. Mere kojima se obeshrabruje neaktivnost bi trebalo da uključe povećanje poreza na prihode koji ne potiču od rada, ograničavanje prevremenog penzionisanja i uvođenje nižeg indeksa zamene za prevremeno penzionisana lica.
- Reformu sistema obrazovanja i obuke je neophodno ubrzati radi sprečavanja potencijalnog rasta deficita veština, koji je trenutno prikriiven zbog opšte potisnutosti zapošljavanja i investicija. Ove reforme zahtevaju visok stepen koordinacije između javnog sektora i privrede koji je do sada izostao. Stvaranje nacionalnog foruma za sveobuhvatnu reformu obrazovanja i obuke u okviru Socijalno-ekonomskog saveta, treba da bude prvi korak u tom pravcu.
- Oštro smanjenje potencijalne radne snage u zemlji (koje se procenjuje na 8 procentnih poena do 2020) zahteva izmenu imigracione politike, Mada bi se ova tema mogla smatrati kontroverznom, zbog niske zaposlenosti i visoke nezaposlenosti stanovništva Srbije, moguće je da će se u nekim sektorima koji beleže rast pojaviti deficit radne snage. Imigraciona politika koja bi uzela u obzir uzima i ovakve pojave je način da se neutralizuje potencijalno usko grlo privrednog razvoja .

# Literatura

- Abiad A. et al., „*Financial integration, capital mobility, and income convergence*“, Economic Policy, 24. tom, br. 58, april 2009.
- Arandarenko, M., „*Transition from education to work: Serbia country report*“, European Training Foundation, Torino, 2007.
- Arandarenko, M., „*Politička ekonomija nezaposlenosti*“, u okviru: Arandarenko, M., Prašević A., and Cvejić, S. „*Ekonomsko-socijalna struktura Srbije: učinak prve decenije tranzicije*“, Univerzitet u Beogradu, 2010.
- Arandarenko, M., Avlijaš, S., „*Behind the veil of statistics: wage trends before and after the crisis in Serbia*“, u okviru: Schmidt, V. I D. Voghan-Whitehead: „*Wage policy during the economic crisis in the Western Balkans*“, Međunarodna organizacija rada (MOR), Podregionalna kancelarija za centralnu i istočnu Evropu, Budimpešta, 2011.
- Arandarenko, M., Nojković, A., „*Impact of global financial crisis on youth employment in the Western Balkans*“, MOR, Ženeva, 2010.
- Arandarenko, M., Vujić V., „*Projekcije zaposlenosti na tržištu rada Srbije do 2020. godine*“, Kvartalni monitor br. 21, april-jun, FREN, Beograd, 2010.
- Berkman, P. et al., „*The global financial crisis: Explaining cross-country differences in the output impact*“, Međunarodni monetarni fond, WP/09/280, Vašington, 2009.
- Fond za razvoj ekonomske nauke (FREN), Univerzitet u Beogradu, Kvartalni monitor, 2005-2010, razna izdanja, Beograd.
- Međunarodni monetarni fond (MMF), Republika Srbija: „*Fourth review under the Stand-By Arrangement*“, Izveštaj o Srbiji br. 10/210, jun 2010.
- Krstić, G. et al., „*Položaj ranjivih grupa na tržištu rada Srbije*“, Fond za razvoj ekonomske nauke (FREN) i UNDP, Beograd, 2010.
- Krstić, G., Sanfey, P., „*Earnings inequality and the informal economy*“, *Economics of Transition*, Vol. 19, 2011.
- Krstić, G., Corbanese V., „*In search of more and better jobs for young people in Serbia*“, MOR, Podregionalna kancelarija za centralnu i istočnu Evropu, 2009.
- Matković, T., Arandarenko, M., „*The labour market impact of economic crisis in Croatia*“, rad pripremljen za studiju UNDP i Svetske banke „*Croatia crisis impact: Poverty and labor markets*“, Mimeo, 2010.

- Mehran, F., „*Developing consistent time series on employment and unemployment following the methodological changes of the Labour Force Survey of Serbia*“, MOR, Beograd 2010. (neobjavljeno).
- Petrović, P., „*Economic crisis in Serbia: impacts and responses*“, u okviru: W. Bartlett i V. Monastiriotis, „*South Eastern Europe after the crisis*“, London School of Economics, London, 2010.
- Republički zavod za statistiku (RZS), „*Anketa o životnom standardu: Srbija, 2002–2007*“, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2008.
- USAID et al, „*Postkrizni model privrednog razvoja i rasta u Srbiji (2011–2020)*“, USAID, Belgrade 2010.
- Svetska banka, „*Living Standards Measurement Survey (LSMS): Life in Serbia through Survey Data*“, Vašington, 2004.
- Svetska banka, „*Serbia: Labor market assessment*“, Svetska banka, Vašington, 2006.
- Svetska banka, „*Serbia: Doing more with less. Addressing the fiscal crisis by increasing public sector productivity*“, Svetska banka, Vašington, 2009.

# Statistički Aneks

**Tabela A1**  
**Ključni pokazatelji tržišta rada, Srbija (2005–2010)**

Učeće radne snage	2005			2006			2007			2008			2009			2010		
	M	Ž	U	M	Ž	U	M	Ž	U	M	Ž	U	M	Ž	U	M	Ž	U
	<b>Ukupno</b>	<b>64,0</b>	<b>47,7</b>	<b>55,6</b>	<b>61,0</b>	<b>45,5</b>	<b>53,1</b>	<b>60,8</b>	<b>46,1</b>	<b>53,2</b>	<b>60,5</b>	<b>43,0</b>	<b>51,4</b>	<b>57,3</b>	<b>41,3</b>	<b>48,9</b>	<b>55,1</b>	<b>38,8</b>
15–24	41,7	31,9	36,8	44,7	31,1	38,3	38,9	29,2	34,3	38,7	28,5	33,8	33,6	24,8	29,5	33,3	22,7	28,2
25–34	91,3	76,1	84,0	90,5	73,7	82,2	90,5	76,8	83,5	86,4	70,7	78,7	84,0	70,6	77,6	83,5	71,1	77,7
35–54	91,0	76,8	83,8	88,7	75,8	82,1	90,5	77,6	84,0	87,8	71,6	79,5	87,5	72,0	79,4	85,6	71,2	78,1
55–64	57,0	29,7	42,8	52,8	27,0	39,1	53,3	29,4	40,6	55,3	27,9	41,0	52,1	26,9	38,9	51,8	24,8	37,7
65+	17,5	12,5	14,4	11,7	8,8	9,9	14,8	8,9	11,4	15,7	8,4	11,4	13,4	7,0	9,7	10,3	5,5	7,6
<b>15–64</b>	<b>75,2</b>	<b>59,0</b>	<b>67,1</b>	<b>73,6</b>	<b>57,4</b>	<b>65,5</b>	<b>72,9</b>	<b>58,3</b>	<b>65,5</b>	<b>71,3</b>	<b>54,1</b>	<b>62,6</b>	<b>68,4</b>	<b>52,8</b>	<b>60,5</b>	<b>67,2</b>	<b>50,6</b>	<b>58,8</b>

Odnos zaposlenih i ukupnog stanovništva

Odnos zaposlenih i ukupnog stanovništva	2005			2006			2007			2008			2009			2010		
	M	Ž	U	M	Ž	U	M	Ž	U	M	Ž	U	M	Ž	U	M	Ž	U
	<b>Ukupno</b>	<b>54,4</b>	<b>36,6</b>	<b>45,2</b>	<b>51,2</b>	<b>35,6</b>	<b>43,2</b>	<b>52,2</b>	<b>37,6</b>	<b>44,6</b>	<b>53,2</b>	<b>35,9</b>	<b>44,2</b>	<b>48,5</b>	<b>33,7</b>	<b>40,8</b>	<b>45,0</b>	<b>30,9</b>
15–24	24,8	16,6	20,8	27,4	15,0	21,5	24,6	16,1	20,6	26,3	15,7	21,2	20,2	13,4	17,0	18,4	11,7	15,2
25–34	73,5	49,6	62,0	72,2	52,4	62,4	73,8	58,0	65,8	71,7	54,7	63,4	67,1	53,6	60,6	63,0	48,7	56,4
35–54	81,3	61,9	71,6	77,7	62,1	69,8	81,0	65,2	73,0	80,7	62,3	71,2	77,5	60,2	68,5	73,4	59,9	66,4
55–64	51,3	27,8	39,1	48,8	24,6	36,0	47,9	27,4	37,0	50,6	26,3	37,9	45,9	25,0	35,0	45,4	21,9	33,1
65+	17,3	12,5	14,3	11,6	8,8	9,8	14,6	8,8	11,3	15,7	8,4	11,4	13,4	6,9	9,7	10,2	5,5	7,5
<b>15–64</b>	<b>63,3</b>	<b>44,5</b>	<b>53,9</b>	<b>61,3</b>	<b>44,3</b>	<b>52,8</b>	<b>62,0</b>	<b>47,0</b>	<b>54,5</b>	<b>62,2</b>	<b>44,7</b>	<b>53,3</b>	<b>57,4</b>	<b>42,7</b>	<b>50,0</b>	<b>54,4</b>	<b>39,9</b>	<b>47,1</b>

Stopa nezaposlenosti

	2005			2006			2007			2008			2009			2010		
	M	Ž	U	M	Ž	U	M	Ž	U	M	Ž	U	M	Ž	U	M	Ž	U
<b>Ukupno</b>	<b>15,1</b>	<b>23,2</b>	<b>18,6</b>	<b>16,1</b>	<b>21,8</b>	<b>18,6</b>	<b>14,2</b>	<b>18,5</b>	<b>16,1</b>	<b>12,1</b>	<b>16,5</b>	<b>14,0</b>	<b>15,3</b>	<b>18,4</b>	<b>16,6</b>	<b>18,3</b>	<b>20,4</b>	<b>19,2</b>
15–24	40,5	47,7	43,6	38,8	51,7	43,8	36,6	44,8	39,9	32,2	45,1	37,4	40,1	46,2	42,5	44,7	48,4	46,1
25–34	19,5	34,8	26,2	20,2	28,9	24,1	18,4	24,5	21,2	16,9	22,6	19,4	20,1	24,1	21,9	24,6	31,5	27,5
35–54	10,6	19,3	14,6	12,4	18,1	15,0	10,5	16,0	13,0	8,2	13,1	10,4	11,4	16,4	13,8	14,3	15,8	15,0
55–64	10,0	6,4	8,7	7,6	8,8	8,1	10,1	6,6	8,8	8,5	5,9	7,6	11,8	7,0	10,0	12,4	11,7	12,2
65+	1,1	0,0	0,5	1,0	0,5	0,8	0,9	0,6	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,3	1,3	0,0	0,7
<b>15–64</b>	<b>15,9</b>	<b>24,6</b>	<b>19,7</b>	<b>16,7</b>	<b>22,9</b>	<b>19,4</b>	<b>14,9</b>	<b>19,3</b>	<b>16,9</b>	<b>14,6</b>	<b>17,3</b>	<b>14,7</b>	<b>16,1</b>	<b>19,1</b>	<b>17,4</b>	<b>19,0</b>	<b>21,2</b>	<b>20,0</b>

Tabela A2

## Sektorska struktura zaposlenosti (2001–2010)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Ukupno</b>	<b>1.752.226</b>	<b>1.676.835</b>	<b>1.611.632</b>	<b>1.580.140</b>	<b>1.546.471</b>	<b>1.471.750</b>	<b>1.432.851</b>	<b>1.428.457</b>	<b>1.396.792</b>	<b>1.354.637</b>
Poljoprivreda	84.050	79.643	73.334	68.896	63.887	58.336	54.090	48.505	45.091	42.339
Ribarstvo	1.215	1.245	1.111	1.177	1.171	1.059	1.055	1.023	1.038	1.045
Rudarstvo i vađenje rude	36.628	33.999	32.881	32.120	30.552	28.664	23.498	23.317	22.287	22.948
Prerađivačka industrija	619.113	566.635	525.374	483.654	459.950	420.957	391.897	370.354	339.428	311.791
Snabdevanje električnom energijom, gasom i vodom	48.731	47.484	47.008	46.470	45.554	43.676	45.000	45.786	45.817	45.752
Građevinarstvo	97.521	91.814	89.157	88.274	88.063	85.512	82.759	82.569	78.936	71.504
Trgovina na veliko, trgovina na malo, popravka	206.293	202.695	201.321	208.279	204.730	197.808	196.216	199.495	193.065	188.707
Usluga smještaja i ishrane	37.939	35.905	30.166	27.869	26.964	24.736	24.290	23.644	22.520	20.863
Saobraćaj, skladištenje, komunikacije	126.872	123.652	119.403	119.028	115.961	110.161	109.066	108.431	106.739	104.716
Finansijsko posredovanje	42.421	32.147	30.068	29.381	29.264	29.979	30.663	32.775	36.670	36.653
Poslovanje nekretninama, zakup	56.324	56.255	54.896	58.895	62.942	67.139	66.636	74.662	79.783	83.544
Državna uprava, socijalna zaštita	63.850	65.113	67.675	70.847	71.119	69.065	68.669	69.442	71.222	69.894
Obrazovanje	119.355	127.865	127.871	131.101	129.149	125.437	129.421	132.982	134.795	136.179
Zdravstvena i socijalna zaštita	162.588	163.293	163.104	164.743	166.174	157.720	157.080	160.587	162.369	162.996
Ostale uslužne delatnosti	49.366	49.119	48.267	49.412	50.992	51.503	52.514	54.887	57.035	55.709

Tabela A3

## Udeo zaposlenosti u javnom sektoru u ukupnoj formalnoj zaposlenosti van poljoprivrede

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zaposlenost u javnom sektoru (u .000)	346	356	359	367	366	352	355	363	368	368
Ukupna zaposlenost (u .000)	2.102	2.067	2.041	2.051	2.069	2.026	2.002	1.999	1.889	1.817
% ukupne zaposlenosti	16,5	17,2	17,6	17,9	17,7	17,4	17,7	18,2	19,5	20,3









**International Labour Office (ILO)**

**DWT / CO-Budapest**

Mozsar u. 14., H-1066 Budapest, Hungary

Tel: +36-1-301.49.00 ■ Fax: +36-1-353.36.83 ■ Email: [budapest@ilo.org](mailto:budapest@ilo.org)

Web: <http://www.ilo.org/budapest>

