

## Активни мерки на пазарот на трудот во Србија – Предизвици и резултати

## Active Labour Market Measures in Serbia – Challenges and Results

Д. Вуковиќ, Н. Перишиќ<sup>1</sup>

D. Vuković, N Perisić

### Резиме

Транзиционите промени во Србија беа пропратени со коренити политички, економски и социјални проблеми. По „демократските промени“ во 2000та, постигнат е напредок во однос на обезбедување макро-економска стабилност и економски реформи, но ситуацијата на пазарот на труд е сеуште неповолна. Реструктурирањето на економијата и неуспешната приватизација резултираа со намалена вработеност и зголемена невработеност, додека одредени групи како младите, жените, лицата со средно образование, лицата со пречки, бегалците и внатрешно-раселените лица, одредени етнички малцински групи како и лицата кои живеат во руралните средини се особено подложни на ризик од невработеност. Негативните ефекти од глобалната економска криза дополнително го инцираа проблемот на недостаток од соодветна политика на

### Abstract

Transition changes in Serbia were followed by profound political, economic and social problems. After the „democratic changes“ of 2000 a progress has been made in providing macro-economic stability and economic reforms, but the labour market situation is still unfavorable. Restructuring of economy and unsuccessful privatization have resulted in reduced employment and increased unemployment, while young, women, people with secondary-school qualifications, disabled, refugees and internally displaced persons, certain ethnic minorities and rural inhabitants are especially exposed to risk of staying without jobs. Negative effects of the global economic crisis have triggered the problem of lack of an adequate employment policy and shortages of ALMP.

<sup>1</sup>Проф д-р Дренка Вукович - Факултет за политички мауки, Унуверзитет во Белград. Др Наталија Перишич - Асистент Факултет за политички мауки, Унуверзитет во Белград.

<sup>1</sup>Drenka Vukovc, PhD, Full-time professor, University of Belgrade - Faculty of Political Sciences. Natalija Perisic, PhD, Assistant, University of Belgrade – Faculty of Political Sciences

вработување и недостаток на активни мерки на пазарот на труд.

Програмите за активни и пасивни мерки на пазарот на труд беа креирани согласно правната регулација и расположливите финансиски ресурси. Бројот на корисници на парични надоместоци постојано се зголемуваше. Издатоците за активните мерки на пазарот на труд беа скромни и недоволни за реализација на амбициозните програми. Истражувањата за резултатите од спроведувањето на активните мерки за вработување во изминатиот период укажаа на ограничени ефекти и несоодветна покриеност на невработените.

Пазарот на труд беше реформиран согласно генералните стратешки ориентации, специфичната национална ситуација и предизвиците од Европската интеграција. Нови закони беа донесени, како и стратегии за периодот 2005-2010 и 2011-2020, заедно со акциони планови. Стратешките ориентации беа јасно дефинирани со нагласок на повисоки издатоци за активните мерки на пазарот на труд, но ова не беше целосно спроведено во пракса. Новиот бран на рецесија резултираше со дополнително намалување на трошоците за активните мерки за пазарот на труд, што дополнително ќе влијае на амбициозно проектираните цели согласно стратегијата „Европа 2020“.

*Клучни зборови:*

пазар на труд, вработеност, невработеност, пасивни и активни мерки, стратешки цели, ризици и ограничувања.

Programmes of active and passive labour market measures have been created pursuant to legal regulations and available financial resources. The number of beneficiaries of cash benefits has been constantly increasing. Expenditures for ALMP have been modest and insufficient for the realization of ambitious programmes. Researches of the results of ALMP implementation in the previous period have pointed to limited effects and inadequate coverage of unemployed.

Labor market has been reformed according to general strategic orientations, specific national situation and challenges of the European integration. New laws have been enacted, as well as strategies for the periods 2005-2010 and 2011-2020 along with the action plans. Strategic orientations have been clearly defined with an emphasis on greater expenditures for ALMP, but it was not realized in practice in full. New wave of recession has resulted in additional reduction of costs for ALMP, which will impact the realization of ambitiously projected aims pursuant to „Europe 2020“.

*Key words:*

labour market, employment, unemployment, passive and active measures, strategic aims, risks and limitations.

## Вовед

По периодот на промените на транзицијата во Србија следеа значителни политички, економски и социјални проблеми. По „демократските промени“ од 2000 година, беше направен значителен напредок, во смисла на: обезбедување на макроекономска стабилност, водење на економските реформи и пораст на животниот стандард. Позитивните трендови во периодот пред 2008 год. беа резултат на економска политика насочена кон одржување на макроекономската стабилност и високата стапка на економскиот раст. Постигнатите резултати се засноваа врз секторот на услуги (особено во финансискиот), придонесот на индустријата беше скроман, додека земјоделството стагнираше. Тој период, исто така, се карактеризира со експанзија на трговската размена со странство и огромниот трговски дефицит, што се должеше на ниската конкурентност на српските производи на европските пазари.

Глобалната финансиска криза од 2008 година ги запре трендовите на порастот, што резултираше со: намалено производство, намален извоз и обем на странски инвестиции, влошена состојба на пазарот на трудот и пораст на сиромаштијата. Кризата, исто така, се одрази врз процесот на приватизацијата на останатите јавни претпријатија, поништувањето на договорите за концесија, поистакнатата несолвентност на компаниите и порастот на невработеноста. Невработеноста

## Introduction

The period of transition changes in Serbia was followed by significant political, economic and social problems. After the “democratic changes” of 2000, a significant progress has been made in terms of providing macroeconomic stability, conducting economic reforms and raising living standard. Positive trends in the period prior to 2008 were a result of an economic policy aimed at maintenance of macroeconomic stability and high rate of economic growth. The achieved results were based on the development of service sector (especially the financial one); the contribution of industry was modest, while the agriculture stagnated. That period was also characterized by expansion of foreign trade exchange and huge trade deficit, due to low competitiveness of Serbian products on European markets.

The global financial crisis of 2008 stopped the trends of growth, resulting in decreased production, reduced exports and volume of foreign investments, aggravated situation on the labour market and increased poverty. The crisis has also affected the process of privatization of remaining public enterprises, cancellation of concession agreements, more prominent insolvency of companies and rising unemployment. Unemployment significantly increased in the state sector, while

значително се зголеми во државниот сектор, додека приватниот сектор забележува пораст во вработувањето. Забрзаниот процес на реструктурирањето и приватизацијата која се зановаше врз отпуштање на вишокот на вработени, резултираше со неповолна состојба на огромен број на „транзициски загубари.“ Масовната невработеност ги погоди младите луѓе (кои бараа прво вработување), жените (со постојано повисоки стапки на невработеност од мажите) и повозрасните работници (кои имаа поголеми тешкотии во наоѓање работа).

Со намера да се намалат негативните ефекти на глобалната финансиска и економска криза, Владата донесе антикризни мерки наменети за зголемување на економската конкурентност и промовирање на „социјалниот карактер на државата.“ Кон крајот на 2008 година, Владата ја усвои Рамковната програма, а во 2009 година беа имплементирани три пакети на економската политика. Исто така, беа започнати преговори со Меѓународниот монетарен фонд (ММФ) за нов кредитен аранжман и мерки за ублажување на кризата (Вуковиќ, Перишиќ, 2010 год.). По кусиот период на закрепнување во 2010 година, Србија беше погодена од уште еден бран на рецесија. Како одговор на новите предизвици на кризата, беше изготвен документот „Србија 2020“. Во согласност со Стратегијата „Европа 2020“, се предвидува зголемување на вработувањето, инвестиции во знаењето, намалена сиромаштија и социјална исклученост.

the private sector registered employment growth. Accelerated process of state sector restructuring and privatization which was based on firing redundant employees resulted in unfavourable situation of huge numbers of “transition losers.” Massive unemployment has affected young people (looking for first employment), women (with constantly higher unemployment rates compared to men) and older workers (who have more difficulties in finding jobs).

With a view to reducing negative effects of the global financial and economic crisis, the Government adopted anti-crisis measures aimed at increasing economic competitiveness and promoting “social character of the state.” In late 2008, the Government enacted a Framework Programme and in 2009 three packages of economic policy were implemented. Also negotiations with the International Monetary Fund (IMF) were started about a new credit arrangement and measures to mitigate the crisis (Vukovic, Perisic, 2010). After a short period of recovery in 2010, Serbia was hit by another wave of recession. As a response to new challenges of the crisis, a document „Serbia 2020“ was produced. In compliance with the Strategy „Europe 2020“ it provides for increased employment, investments into knowledge, reduced poverty and social exclusion.

Социјалните ефекти од промените на транзицијата најдраматично се одразија во однос на негативните трендови на пазарот на трудот, односно постојаното намалување на вработувањето и зголемување на невработеноста. Неповолните трендови од 1990-тите продолжија во следната деценија, за разлика од очигледниот напредок и економскиот раст од 2001-2008 год. Промените на животниот стандард првенствено беа предизвикани од зголемените плати и пензии, додека структурните проблеми во економијата и општеството значително влијаеја врз транзицијата на огромен број невработени во неактивно население. Посебниот предизвик произлегува од огромниот пораст на вработеноста во јавниот сектор и колапс на малите и средни претпријатија. Нерешените проблеми на формалниот пазар на трудот и негативните ефекти на сивата економија се резултат на: неусогласеноста помеѓу понудата и побарувачката на пазарот на трудот, несоодветната структура на квалификации на невработените, бавните промени во образовниот систем и недостатоците во создавањето на адекватна политика на вработување.

Social effects of transition changes have reflected the most dramatically in terms of negative labour market trends, i.e. constant employment decrease and unemployment increase. Unfavourable trends from the 1990s were continued in the following decade, apart from evident progress and economic growth from 2001 to 2008. Changes in the living standard were primarily caused by increased salaries and pensions, while the structural problems in the economy and society influenced a significant transition of huge numbers of unemployed into inactive population. A special challenge has been posed by enormous employment growth in the public sector and collapse of small and medium enterprises. Unsolved problems on the formal labour market and negative effects of grey economy have been a result of non-compliance between labour market supply and demand, inadequate qualification structure of unemployed, slow changes in educational system and shortages in the creation of an adequate employment policy.

## **Предизвиците на транзицијата и мерки за ублажување на кризата**

Постсоцијалистичката транзиција во Србија беше процес во фази. Првиот период е карактеристика за 1990-тите, додека 2000-тите се сметаат како вистински почеток на транзицијата. Првиот бран на политичките и економските реформи во Србија беше во услови на кризата во поранешна Југославија, што резултираше со дезинтеграција на земјата и создавање на неколку независни држави од поранешните републики. Целите на реформите на „демократската Влада“ од 2000 година беа насочени кон „создавање вистинска пазарна економија“ и „посилна социјална политика.“ Внатрешната и надворешната трговија беа либерализирани, компаниите и банките беа приватизирани, а даночниот систем и јавните финансии, исто така, беа подложени на трансформација.

Во првите години од промените на транзицијата по 2000 година, динамичниот раст на БДП, како и цената и стабилноста на курсот на размена, беа реализирани заедно со континуираниот пораст на девизните резерви. Меѓутоа, во средината на 2008 година, беше забележен пад на економскиот раст, и покрај некои проценки дека Србија би можела да ги избегне најтешките последици од глобалната криза.

Во периодот од 2001-2008 година, просечната стапка на растот на БДП беше 5,4%, а стапката на инфлација се намали од 40,7% (во 2001 год.) на 6,6% (во 2006 год.), но во 2007 и 2010

## **Transition challenges and measures to mitigate the crisis**

The post-socialist transition in Serbia was a phased process. The first period is characteristic of the 1990s, while the 2000s are considered as a real beginning of the transition. The first wave of political and economic reforms in Serbia took place in the conditions of the crisis in the former Yugoslavia which resulted in the disintegration of the country and the creation of several independent states from former republics. Objectives of reforms of the “democratic Government” of 2000 were aimed at “creating a real market economy” and “stronger social policy.” Domestic and foreign trade was liberalized, companies and banks were privatized, and the tax system and public finances underwent transformation too.

In the first years of transition changes after 2000, dynamic GDP growth, as well as price and foreign exchange rate stability were realized along with continual growth of foreign reserves. However, in the mid 2008, a slowdown in economic growth was recorded, despite some estimations that Serbia could avoid the most severe consequences of the global crisis.

In the period 2001-2008, average GDP growth rate was 5.4%; the inflation rate decreased from 40.7% (in 2001) to 6.6% (in 2006), but in 2007 and 2010 it was again dou-

година повторно беше двоцифрена бројка (10,1% и 10,3%, за секоја од нив). Експанзивната фискална политика, поткрепена со растот на капиталот и тековната потрошувачка, се рефлектираа во развојот на консолидираните јавни расходи кои достигнаа 44,9% од БДП, во 2007 година. Во 2009 година, БДП беше намален за 3%, а во 2010 имаше мало опоравување на економијата и пораст на БДП од 1,2% (Министерство за финансии, 2011). Во средината на 2011 година, економските активности стагнираа и се очекуваше вистинскиот пораст на БДП да биде околу 2%. Проценките за 2012 година укажуваат на пораст од околу 1,5% (Министерство за финансии, 2012).<sup>2</sup>

Во периодот од 2001 до 2008 година, заработувачките се зголемени за околу четири пати и во 2008 година изнесуваа 400€. Меѓутоа, во 2009 година, под влијание на кризата, опаднаа на 338€. Во 2010 година продолжија да опаѓаат (на 331€), а во 2011 година незначително се зголемија (337€). Порастот на животниот стандард имаше влијание врз намалувањето на сиромаштијата. Според Анкетата за мерење на домаќинствата, стапките на апсолутната сиромаштија се намалени, од 14% во 2002 година, на 6,6% во 2007 година.

Првите индикатори на кризата во Србија<sup>3</sup> се забележани во последниот

ble-digit figure (10.1% and 10.3% respectively). Expansionary fiscal policy, encouraged by the growth of capital and current spending, reflected in the growth of consolidated public spending that reached 44.9% of GDP in 2007. 2009 saw decreased GDP for 3% and in 2010 there was a slight recovery of economy and increase in GDP of 1.2% (Ministarstvo finansija, 2011). In the middle of 2011 economic activities entered the stagnation and it was expected that the actual GDP growth would be about 2%. Estimations for 2012 point to its growth of about 1.5% (Ministarstvo finansija, 2012).<sup>2</sup>

During the period from 2001 to 2008, earnings were increased by about four times and in 2008 they amounted to EUR 400. However, in 2009 under the influence of the crisis, they dropped to EUR 338. In 2010 they continued to drop (to EUR 331) and in 2011 there was a negligible increase (EUR 337). Increased living standard had an impact on poverty reduction: according to the Household Measurement Survey, rates of absolute poverty decreased from 14% in 2002 to 6.6% in 2007.

The first indicators of the crisis in Serbia<sup>3</sup> were seen in the last

<sup>2</sup> Врз основа на последните проценки на Светската банка, во 2013 година се очекува пораст на БДП од 4% (Светска банка, 2012 година).

<sup>3</sup> За подетален пристап, види Вуковиќ, Д. Перишиќ, Н. Национален годишен извештај 2010 – Пензии, Здравствена и долгорочна грижа, Република Србија, достапно на: [http://www.socialprotection.eu/files\\_db/910/asisp\\_2010\\_Serbia.pdf](http://www.socialprotection.eu/files_db/910/asisp_2010_Serbia.pdf)

<sup>2</sup> Based on the latest estimations of the World Bank, GDP growth of 4.0% is expected in 2013 (World Bank, 2012).

<sup>3</sup> For more detailed approach, see Vukovic, D. Perisić, N. Annual National Report 2010 – Pensions, Health and Long-term Care, Republic of Serbia, available at: [http://www.socialprotection.eu/files\\_db/910/asisp\\_2010\\_Serbia.pdf](http://www.socialprotection.eu/files_db/910/asisp_2010_Serbia.pdf)

квартал на 2008 година, прво во банкарскиот сектор (панично повлекување на штедните влогови) и драматично намалување на вредноста на домашната валута. Владата подготви „итен пакет на економска политика, фокусиран на: 1. Стимулирање на економскиот раст; 2. Социјални мерки (поддршка на најранливите категории на населението - корисниците на социјална помош, невработените и лицата на возраст од 65 и повеќе години); 3. Рационализација на владините расходи на сите нивоа; 4. Инфраструктурни мерки; 5. Мониторинг и корекција на пакетот на мерки, во зависност од видот на економскиот неред“ (Републички завод за развој, 2009: 12).

Владата, исто така, во август 2009 година усвои План за социјална заштита, со цел за решавање на клучните проблеми во областа на вработувањето и овозможување на осигуреникот за остварување на своите законски права врз основа на социјалното осигурување. Планот предвидува државата да плаќа придонеси за старосно и инвалидско осигурување на вработените чии работодавачи не плаќаат придонеси од 1 јануари 2004, до 30 јуни 2009 година, а исто така и „поврзување“ на годините на стажот. Планот се состои од: дополнително плаќање на придонеси за здравствено осигурување во 2009 година, во случај работодавачите да не го сториле тоа; обезбедување на еднократни бенефиции за вработените со најниски примања; одложување на заостанатите долгови за електрична енергија; спречување

quarter of 2008, first in the banking sector (panic withdrawal of savings) and a dramatic decline in the domestic currency value. The Government prepared “an emergency package of economic policy focused on: 1. stimulating economic growth 2. social measures (support to the most vulnerable layers of population – beneficiaries of social assistance, unemployed and persons aged 65 and over) 3. rationalization of government expenditures at all levels 4. infrastructural measures 5. monitoring and correction of the package of measures, depending on the type of economic disorder“ (Republički zavod za razvoj, 2009: 12).

The Government also adopted the Social Protection Plan in August 2009 with a view to solving the key problems in the field of employment and enabling the insured to effectuate their statutory rights based on social insurance. The Plan envisaged the state would pay contributions for old-age and disability insurance to employees whose employers did not pay contributions from January 1, 2004 to June 30, 2009 and also „connecting“ of the years of service. The Plan additionally comprised of paying health insurance contributions in 2009 in case employers did not do that, providing one-time benefits for employees with the lowest incomes, rescheduling of arrears for electricity, preventing abuses in the



на злоупотребите во процесот на приватизацијата, и др. На почетокот на 2010 година, беше усвоена Програма на мерки за намалување на негативните ефекти од глобалната економска криза во 2010 година. Главната цел на новата програма е да се обезбеди зачувување на работните места, да се создаде можност за нови вработувања и благ пораст.

Краткорочните мерки за намалување на негативните ефекти од кризата беа делумно успешни во одржувањето на фискалната стабилност. Контролата на буџетските трошоци, промените во распределбата на средствата, замрзнувањето на пензиите и платите во јавниот сектор (2009-2010), доведе до целното намалување на дефицитот. Во декември 2010 година, Владата презентираше нацрт на развојниот концепт „Србија 2020 година.“<sup>4</sup> Српските развојни цели до 2020 година се состојат од зголемување на стапките на вработеност до 65% за лицата на возраст од 20-64 години и инвестиции во истражувањето и развојот, од 0,3% до 2% од БДП. Стратегијата ја нагласува сериозноста на демографскиот проблем и намалување на релативната сиромаштија од 17,7% во 2009 година, до 14% во 2020 година. За да се постигнат зацртаните цели на социјалната инклузија, потребно е да се зголеми износот на социјалната помош и да се подобрат целните програми за развој на целосен пристап до:

privatization process, etc. In early 2010, Programme of measures to reduce the negative effects of the global economic crisis in 2010 was adopted. The main objective of the new programme was to ensure the preservation of jobs, create opportunities for new employment and a slight growth.

Short-term measures to reduce the negative effects of the crisis were partially successful in maintaining fiscal stability. Control of the budgetary costs, changes in the distribution of funds, freezing pensions and wages in the public sector (2009-2010) led to the targeted deficit reduction. In December 2010, the Government presented draft of developmental concept „Serbia 2020.“<sup>4</sup> The Serbian development goals by 2020 consist of increasing employment rates up to 65% for persons aged 20-64 years and investments into research and development from 0.3% to 2% of GDP. The strategy emphasizes the seriousness of the demographic problem and the reduction of relative poverty from 17.7% in 2009 to 14% in 2020. To achieve the projected goals of social inclusion, it is necessary to increase the amount of social assistance benefits and target better development programmes for full access to education, labour,

<sup>4</sup> „Србија 2020“, Концепт за развој на Република Србија до 2020 година, достапен на <http://www.predsednik.rs/mwc/pic/doc/SRBIJA%202020%20FINAL%2018122010.pdf>

<sup>4</sup> „Serbia 2020“, Concept of development of the Republic of Serbia to 2020, available at <http://www.predsednik.rs/mwc/pic/doc/SRBIJA%202020%20FINAL%2018122010.pdf>

образованието, работната сила, здравството и социјалните услуги (активно вклучување).<sup>5</sup>

health and social services (active inclusion).<sup>5</sup>

### Карактеристики на пазарот на трудот

Основните карактеристики на пазарот на трудот во Србија се: ниска стапка на вработеност на населението; висока стапка на невработеност (долгорочна невработеност, структурно неповолна); скриена невработеност (вишокот); ниска мобилност на работната сила; голем удел од неформалниот пазар (сивата економија); ниски плати; висок процент на млади и жени во вкупниот број на невработени; зголемување на бројот на корисници на правото на финансиски бенефиции, итн. Последиците од оваа состојба се видливи во: неефикасното користење на човечките ресурси; потешката положба на (не)вработените; работа на ниско платените работни места; сиромаштијата и масовната невоља на многу категории на населението (Вуковиќ, 2009: 178).

За време на кризата од 1990-тите, вкупниот број на вработени беше речиси преполовен, додека приватниот сектор забележа раст, кој не можеше да го компензира падот во државниот и јавниот сектор. Овие трендови беа предизвикани првенствено од: политичката и економската криза, санкциите, вој-

### Labour market characteristics

Basic characteristics of the labour market in Serbia are "low employment rate of the population; high unemployment rate (long-term unemployment, structurally unfavourable); hidden unemployment (redundancy); low labour force mobility; large share of informal market (grey economy); low wages; high percentage of young people and women in the total number of unemployed; increasing number of users of the right to financial benefits, etc. The consequences of this situation are visible in the form of inefficient use of human resources; more difficult position of (un)employed; work in low paid jobs; poverty and mass misery of many layers of the population (Vuković, 2009: 178).

During the crisis of the 1990s, the total number of employees was almost halved, while the private sector recorded growth which could not compensate for a decline in the state and public sectors. Those trends were caused primarily by political and economic crisis, sanctions, war and bombing, which led to GDP fall, production capac-

<sup>5</sup> За време на јавните дебати за „Србија 2020“ многу јавни субјекти ги истакнаа неговите недостатоци во смисла на нереални проекции за развој, екстремниот и неоснованиот оптимизам и проблемите во реализацијата на целите.

<sup>5</sup> During the public debate about „Serbia 2020“ many public actors pointed to its shortages in terms of unrealistic projections of development, extreme and unfounded optimism and problems in the realization of the objectives.

ната и бомбардирањето, што доведе до пад на БДП, капацитетот на производството и намалувањето на продуктивноста. Економското закрепнување во текот на 2000-тите беше проследено со неповолна состојба на пазарот на трудот - ниски стапки на активност, опаѓање на вработувањето и висока невработеност. Во структурата на лицата кои бараа работа, доминираа младите луѓе, оние кои ги бараа своите први работни места, жените и постарите работници. Во однос на нивото на образование, поголемиот дел од невработените имаат квалификации за завршено средно училиште, иако постои пораст во групата на невработени лица со високо образование. Опаѓањето на вработувањето е особено тешко во регионите со претходно развиени индустриски сектори, додека миграцијата на работната сила е насочена кон големите работни зафати и градови, заради поголемите можности за вработување.

Сегашната состојба на пазарот на трудот е резултат на: неповолната состојба во економијата, демографските промени (стареењето на населението, миграциите), и намалувањето на работоспособното население.<sup>6</sup> Стапката на активност на работоспособното население (15-64 години од животот) е намалена, додека стапката на неактив-

ity and productivity reduction. Economic recovery during the 2000s was also followed by unfavourable situation on the labour market - low activity rates, employment decline and high unemployment. The structure of job seekers has been dominated by young people, those looking for their first jobs, women and older workers. In terms of education levels, the majority of unemployed have secondary school qualifications, though there is a growth in the group of unemployed persons with higher education. Employment decline has been particularly severe in regions with previously developed industrial sectors, while the labour force migration has been directed towards major works and cities, due to greater opportunities for employment.

The current situation on the labour market is a result of unfavourable situation in the economy, demographic changes (population ageing, migrations), and the reduction of working age population.<sup>6</sup> The activity rate of the working age population (15-64 years of life) has decreased, while inactivity rate has increased. According to the Labour Force Survey (LFS) in

<sup>6</sup> Врз основа на пописот на населението од 2011 година, во Србија имаше 7.120.666 жители. Во споредба со претходниот попис на населението од 2002, бројот на населението е опаднат за 377.335. Процесот на намалувањето на бројот на населението е резултат на нискиот наталитет и стапката на новородени и поистакнатото стареење на популацијата. Во споредба со 2002, во 2011 година бројот на населението опаднал во 146 општини, додека само 22 од нив забележуваат пораст на населението (Републички завод за статистика, 2012).

<sup>6</sup> Based on the Census of 2011, there were 7,120,666 inhabitants in Serbia. Compared to the previous Census of 2002, the population decreased for 377,335 inhabitants. Depopulation process is a result of low fertility and birth rates and more prominent ageing of the population. Compared to 2002, in 2011 the number of inhabitants decreased in 146 municipalities, while only 22 of them registered the growth of the population (Republički zavod za statistiku, 2012).

ност е зголемена. Според Анкетата за работната сила (АРС) во април 2008 година, стапката на активност за популацијата на возраст од 15 до 64 години изнесува 62,8%, а истата опадна за околу 3% (59,5%) во периодот до октомври 2011 година. Стапката на неактивното население на иста возраст се зголеми за 4% во периодот од октомври 2008, до октомври 2010 година, а во 2011 година беше околу 40%. Состојбата се одрази на ниските стапки на активност на жените, младите (на возраст од 15 до 24 години) и повозрасните работници (на возраст од 55 до 64 години).

April 2008, the activity rate for the population aged 15 to 64 years of life was 62.8% and it fell by about 3% (59.5%) in the period to October 2011. The rate of inactive population of the same age grew by 4% during the period October 2008 to October 2010 and in 2011 it was around 40%. The situation reflects the low activity rates of women, young people (15-24 years of life) and older workers (55-64 years of life).

*Табела 1 – Вкупно вработување и вработување на лица на возраст од 15 до 54 години (2008 до 2011 година)*

*Table 1 – Total employment and employment of persons aged 15 to 54 years of life (2008-2011)*

		Вкупен број на вработ. / Total number of employed	Број на вработени земјоделци и членови на семејството кои придонесуваат / Number of employed farmers and contributing family members	Стапка на вработеност / Employment rate		
				Вкупно / Total	Мажи / Man	Жени / Women
2008	Април / April	2.652.429	-	54,0	62,3	46,0
	Окт. / Oct.	2.646.215	443.243	53,3	62,2	44,7
2009	Април / April	2.486.734	437.957	50,8	58,7	43,3
	Окт. / Oct.	2.450.643	411.303	50,0	57,4	42,7
2010	Април / April	2.278.504	326.623	47,2	54,3	40,3
	Окт. / Oct.	2.269.565	352.724	47,1	54,4	39,9
2011	Април / April	2.191.392	340.528	45,5	52,2	38,8
	Окт. / Oct.	2.141.929	329.378	45,3	52,5	37,9

*Извор: Републички завод за статистика, 2011 година.*

*Source: Republički zavod za statistiku, 2011.*

Падот во вкупната вработеност е карактеристичен за целиот период на транзиција и беше дополнително засилен под влијание на кризата од 2008 година.<sup>7</sup> Во периодот од 2004 до 2010 година, стапката на вработеност се намали за 21% и падна на под 50%. Во однос на полот, вработувањето е повисоко кај мажите отколку кај жените, а во април 2008 година, разликата во стапката на вработеност беше 16,3%. Негативните трендови продолжија и во наредната година. Бројот на вработените, врз основа на АРС, опадна за околу 50.000 лица во периодот помеѓу април 2010 и октомври 2011 година, кога стапката на вработеност достигна ниво од 45,3%. Стапката на вработеност на жените продолжи да опаѓа, додека вработеноста кај мажите малку се зголеми (Табела 1), (Републички завод за статистика, 2011).

Промените на пазарот на трудот во минатото имаа влијание врз структурните карактеристики на вработените. Во октомври 2011 година: 56,4% од вработените работеа на приватно регистрирана сопственост, 31,2% на државна сопственост, 12,3% на приватна нерегистрирана сопственост и 1,8% на други форми на сопственост. Во однос на професионалниот статус, најголемиот дел од работниците беа вработени (70,0%); по нив следеа самовработените (22,5%) и членовите на семејството кои придонесуваат (7,5%). Полното работно време продолжува да

The fall in total employment is characteristic of the whole transition period and it was additionally intensified under the influence of the crisis of 2008.<sup>7</sup> In the period from 2004 to 2010, the employment rate reduced by 21% and fell to below 50%. Regarding the gender, employment is higher in men than women, and in April 2008, the difference in employment rate was 16.3%. Negative trends continued in the following year. Number of employees, based on the LFS, has fallen by about 50,000 people between April 2010 and October 2011, when the employment rate reached the level of 45.3%. The employment rate of women has continued to decline while male employment rose slightly (table 1) (Republički zavod za statistiku, 2011).

Changes in the labour market in the past have affected the structural characteristics of employees. In October 2011, 56.4% of employees worked in the private registered property, 31.2% in the state property, 12.3% in the private unregistered property and 1.8% in other forms of property. Regarding the professional status, the majority of workers were employed (70.0%); they were followed by self-employed (22.5%) and contributing family members (7.5%). Full time work continued to be dominant form of work (87.5%),

<sup>7</sup> АРС е воведена во Србија во 1994. Меѓутоа, само од 2004 година стана меѓународно споредлива. Во април 2008 година, Анкетата беше сменета така за да се овозможи подобро покритие на членовите кои придонесуваат во семејството и самовработените.

<sup>7</sup> The LFS was introduced to Serbia in 1994. However, only from 2004 it became internationally comparable. In April 2008, the Survey was changed so as to enable better coverage of contributing family members and self-employed.

биде доминантна форма на работа (87,5%), додека 10,1% од вработените имаа договори на определено време, и околу 1% од вработените работат на сезонски работни места (Републички завод за статистика, 2011).

Високата стапка на невработеност сè уште е најголемиот структурен проблем во Србија. Според АРС, во 2007 година во Србија имало 585.472 невработени, од кои 289.803 мажи и 295.669 жени. Споредбата со состојбата во претходната година покажа дека невработеноста за првпат е намалена по кризата од 1990-тите. Анкетната стапка на невработеност падна од 20,9% во 2006, на 18,1% во 2007 година. Од почетокот на кризата од 2008 година, невработеноста се зголеми и во октомври 2010 година ја достигна бројката од 565.880 лица. Во исто време, стапката на невработеност се зголеми од 14,7% во октомври 2008 година, до 20,0%, со значителни разлики меѓу жените и мажите и меѓу регионите (Табела 2) (Републички завод за статистика, 2011).

while 10.1% of employees had fixed time contracts, and about 1% of employees worked on seasonal jobs (Republički zavod za statistiku, 2011).

High unemployment is still the biggest structural problem in Serbia. According to the LFS, in 2007 there were 585,472 unemployed in Serbia, of whom 289,803 men and 295,669 women. Comparison with the situation in the previous year showed that unemployment decreased for the first time since the crisis of the 1990s. Survey unemployment rate fell from 20.9% in 2006 to 18.1% in 2007. Since the beginning of the crisis of 2008, unemployment increased and in October 2010 it reached the figure of 565,880 persons. At the same time, the unemployment rate rose from 14.7% in October 2008 to 20.0% with significant differences between women and men and between the regions (table 2) (Republički zavod za statistiku, 2011).

Табела 2 – Вкупната невработеност и невработеност на лица на возраст од 15 до 54 години (2008 до 2011 година)

Table 2 – Total unemployment and unemployment of persons aged 15 to 54 years of life (2008-2011)

		Вкупен број на невработени / Total number of unemployed	Стапка на невработеност / Unemployment rate		
			Вкупно / Total	Мажи / Man	Жени / Woman
2008	Април/ April	432.730	14,0	12,4	16,1
	Окт. / Oct.	457.204	14,7	12,7	17,3
2009	Април/ April	486.858	16,4	15,0	18,1
	Окт. / Oct.	516.990	17,4	16,1	19,1
2010	Април/ April	572.501	20,1	19,4	21,0
	Окт. / Oct.	565.880	20,0	19,0	21,2
2011	Април/ April	649.155	22,9	22,7	23,1
	Окт. / Oct.	690.782	24,4	23,5	25,6

Извор: Републички завод за статистика, 2011 година.

Source: Republički zavod za statistiku, 2011.

„Понискиот раст на невработеноста, во споредба со остриот пад на вработувањето, укажува на тоа дека голем број на лица кои престанале да работат станале неактивни, а не невработени. Остриот пад на вработувањето и намалувањето на невработеноста кај најмладата возрасна група (15 до 24 години) потврдува дека младите за време на кризата често се одлучуваат за натамошно образование, како алтернатива за работа. Друга натпросечно погодена група се оние на возраст помеѓу 45 и 54 години. За разлика од младите, падот на вработеноста кај оваа возрасна група е придружен со релативно високи стапки на невработеност. Најизразено влијание

“Smaller rise in unemployment compared to a sharp fall in employment suggests that a large number of people who have stopped to work went into inactivity, and not unemployment. A sharp decline in employment and a fall in unemployment in the youngest age group (15-24) confirm that young people during the crisis often opt for further education, as an alternative to work. Another above-averaged affected group are those between 45 and 54 years of life. Unlike young people, fall in employment in this age group was accompanied by relatively high rates of unemployment. Perhaps

на кризата може да се забележи кај младите, што е евидентно со намалување на договорите и работните места на определено време. Од друга страна, повозрасната група можеби повеќе е погодена од завршувањето на приватизацијата и реструктурирањето на претпријатијата, отколку од ефектите на кризата“ (Arandarenko, 2011a: 25).

Во периодот на транзицијата структурните карактеристики на невработените, исто така, се неповолни, жените се „ранлива категорија“. Во октомври 2010 година, стапката на невработеност на жените изнесува 20,4%, а на мажите 19,2%. Уште поголеми се разликите во однос на стапката на вработеност: за жените изнесува 30,9%, а за мажите 45,0%. Во однос на возрастните групи, највисоката стапка на невработеност е во категоријата на лица на возраст од 15 до 24 години, која во октомври 2010 година изнесува 46,1%. Бројот на невработени млади на таа возраст изнесува 112.165 лица, што сочинува 19,7% од вкупната невработеност. Кај младите луѓе, исто така, позабележително е што работат во неформалното стопанство и прифаќаат работни места под своите квалификации.

Неповолните трендови на пазарот на трудот и негативните ефекти од новиот бран на рецесија, во 2011 година, исто така, беа видливи. Според АРС, во април 2011 година, стапката на вработеност изнесува 45,5%, а таа е значително пониска кај жените (38,8%), отколку кај мажите (52,2%). Во ноември 2011 година, имаше уште еден пад на севкупната стапка на вработеност од 0,2% (45,3%), со благ пораст кај

the most noticeable impact of the crisis can be observed in the young, as evidenced by the reduction of fixed-term contracts and jobs. On the other hand, the older group may have been more affected by the completion of the privatization and restructuring of enterprises than by the effects of the crisis” (Arandarenko, 2011a: 25).

Structural characteristics of unemployed are also unfavourable, so that it appears that women are „vulnerable category“ throughout the transition period. In October 2010, unemployment rates for women and men were 20.4% and 19.2% respectively. Even greater differences are in terms of employment rates: for women they were 30.9% and for men 45.0%. Regarding the age groups, the highest unemployment rate is in the category of persons aged 15-24 years of life, which was 46.1% in October 2010. The number of unemployed young people of that age was 112,165 persons, which makes 19.7% of the total unemployment. Young people are also more prominent to work in informal economy and accept jobs under their qualifications.

Unfavourable trends on the labour market and the negative effects of the new wave of recession were visible also in 2011. According to the LFS, in April 2011 the employment rate was 45.5%, and it was significantly lower in women (38.8%) than in men (52.2%). In November 2011, there was a



вработувањето на мажите (52,5%) и намалување на вработувањето на жените (37,9%). Регистрираната стапка на невработеност на лица кои активно бараат вработување, во октомври 2011 година изнесува 29,6% (Министерство за финансии, 2012). Поради неповолната ситуација во економијата, не се очекуваат значајни промени на пазарот на трудот во 2012 година.

Промените кај вработеноста и невработеноста во текот на целиот период на транзиција влијаеше и на формалните и на неформалните пазари на работна сила. Работата во сивата економија, како стратегија за опстанок на најсиромашните беше интензивизирана за време на кризите, поради неможност да се работи и заработка на ниски плати. Едно истражување спроведено од страна на Светската банка покажа дека во 2005 година неформалната вработеност претставува 43% од вкупниот број на вработени и 27% од платената работа (Светска банка, 2006 година). Младите лица и лицата со пониски квалификации беа доминантни во вкупниот број на лица кои се вклучиле во паралелниот пазар (Крстиќ, 2010). Според АРС, нивото на неформалното вработување се зголемува од 28% (во 2002 година) до 35% (во 2007 година), додека приходите се значително пониски отколку во формалниот пазар. Резултатите од АРС од 2008 година, покажуваат пониски нивоа на неформалното вработување (23%), што се толкува како резултат на промените во пресметката на вработеноста (вклучување на земјоделците, самовработените и членовите на семејството кои придонесуваат). Кризата придонесе за натамошно намалување

further decline in overall employment rate of 0.2% (45.3%), with a slight increase in men employment (52.5%) and decrease in women employment (37.9%). Registered unemployment rate of persons actively seeking employment in October 2011 was 29.6% (Ministarstvo finansija, 2012). Due to unfavourable situation in the economy, significant labour market changes are not expected in 2012.

Changes in employment and unemployment in the whole transition period affected both formal and informal labour markets. Work in the grey economy as a survival strategy of the poorest was intensified during crises, due to inability of working and earning low wages. A research conducted by the World Bank has shown that in 2005 informal employment accounted for 43% of total employment and 27% of paid work (World Bank, 2006). Young people and people with lower qualifications were dominant in the total number of persons engaged in the parallel market (Krstić, 2010). According to the LFS, the level of informal employment increased from 28% (in 2002) to 35% (in 2007), while earnings were significantly lower than in the formal market. The results of the LFS of 2008 show lower levels of informal employment (23%) which are interpreted as a result of changes in the calculation of employment (inclusion of farmers, self-employed and contributing family members). The crisis has contributed to further

на сивата економија, како резултат на фактот што оние без редовен работен однос први ги губат работните места.

Српскиот пазар на трудот се карактеризира со очигледна двојност помеѓу формалното и неформалното вработување, работата во јавниот и приватниот сектор, платената, наспроти неплатената работа, стандардот и ранливата вработеност, итн. Постојат бројни пречки за премин од пониско кон повисоко ниво на вработување, односно затворањето на основните сегменти на пазарот на трудот (јавниот сектор, формалното вработување, работата со полно работно време). „Примарниот пазар на трудот е ограничен на секупниот јавен сектор, модерните услуги (како што се банкарството и финансиите, ИТ и маркетинг) и малиот број на големи приватизирани фирми во сопственост на странци. Секундарниот пазар се состои од: вработените со флексибилни договори за работа, поголемиот дел од вработените во приватниот сектор, самовработените, вработените во традиционалните услуги, повеќето делови на индустријата и земјоделството. Примарниот пазар на трудот се карактеризира со безбедност на работното место, добри услови за работа и натпросечни плати, а работните места во секундарниот пазар, главно, се небезбедни и слабо платени“ (Арандаренко, 2011а: 25).

Предвидувањата на трендовите на пазарот на трудот во Србија до 2020 година се засноваат врз претпоставките кои се однесуваат на динамиката на економскиот раст и конечниот процес на реформите на пазарот на трудот. Се предвидува дека вработувањето во

decline in informal economy, as a result of the fact that those without regular employment lose their jobs first.

The Serbian labour market is characterized by distinct duality between formal and informal employment, work in the public and private sectors, paid versus unpaid work, standard and vulnerable employment, etc. There are numerous barriers to moving from lower to higher level of employments, i.e. the closure of the primary segments of the labour market (public sector, formal employment, full time work). “The primary labour market is limited to the entire public sector, modern services (such as banking and finance, IT and marketing) and the small number of large privatized firms owned by foreigners. Secondary market comprises of employees with flexible work contracts, the majority of employees in the private sector, self-employed, employed in traditional services, most parts of industry and agriculture. Primary labour market is characterized by job security, good working conditions and above-average wages, while jobs in the secondary market are generally insecure and poorly paid” (Arandarenko, 2011a: 25).

Projections of labour market trends in Serbia until 2020 are based on assumptions concerning the dynamics of economic growth and the final process of labour market reforms. It is predicted that employment in 2013 reaches the

2013 година го достигнува нивото од преткризниот период, со цел да расте со темпо во просек од околу 50.000 лица во годините после тоа. На крајот од предвидениот период, вкупниот број на вработени ќе достигне околу 3.000.000, или 440.000 лица повеќе, во споредба со состојбата во 2010 година. Невработеноста треба да има тренд на опаѓање од 2013 година, а во 2020 година, вкупниот број на невработени во Србија ќе биде намален за околу 340.000. Во споредба со целната стапка на вработеност за популацијата на возраст од 15 до 64 и од 20 до 64 години, за ЕУ во 2020 година (70% и 75% за секоја од нив), предвидените стапки во Србија се многу пониски (61% и 66% за секоја од нив) (Влада на Република Србија, 2010 година).

### **Реформски насоки и стратешка основа на промените**

Крајно неповолните индикатори на пазарот на трудот укажуваат на потребата за итни реформи на почетокот на 2000-тите. „Беше јасно дека е потребна длабока реформа и дека реформата на институциите на пазарот на трудот и политиките за вработување треба да бидат усогласени со генералната насока на реформи на пазарот на трудот“ (Арандаренко, Голицин, 2006: 265). Законодавните и стратешките реформи на пазарот на трудот беа динамични и покрај тоа што „политиката за вработување не е земена предвид во процесот на севкупните реформи“ (Вуковиќ, Перишиќ, 2011: 239). Суштинските индикатори на српскиот пазар на трудот укажуваат на променети проблеми во однос на 1990-тите, но

level from the pre-crisis period, in order to grow at the pace of about 50,000 persons on average in years after that. At the end of projected period, the total number of employees would reach an estimated 3,000,000 or 440,000 people more compared to the situation in 2010. Unemployment should have a declining trend from 2013, and in 2020, the total number of unemployed in Serbia would be reduced for about 340,000. Compared to the target employment rate for the populations of 15-64 and 20-64 years of life for the EU in 2020 (70% and 75% respectively), the projected rates in Serbia are much lower (61% and 66% respectively) (Vlada Republike Srbije, 2010).

### **Reform directions and strategic basis of changes**

At the beginning of the 2000s, extremely unfavourable labour market indicators pointed to the need for urgent reforms. “It was clear that a profound reform is necessary and that the reform of labour market institutions and employment policies needs to be harmonized with the general direction of market reforms” (Arandarenko, Golicin, 2006: 265). Legislative and strategic labour market reforms were dynamic, but despite that “employment policy has been ignored in the process of overall reforms” (Vukovic, Perisic, 20011: 239). Actual indicators of the Serbian labour market point to changed problems in relation to the 1990s, but also to new challenges

исто така, и на новите предизвици за кои креаторите на политиката не успеаја да најдат ефективни решенија.

Промените во регулаторната рамка на пазарот на трудот започна со донесувањето на Законот за работните односи кон крајот на 2001 година. Потоа, Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност беше донесен во 2003 година, воведувајќи иновации во институционалните аспекти на пазарот на трудот и системот за осигурување при невработеност. Овие два закона создадоа значително различен контекст на работните односи во споредба со претходниот период. Во исто време, тие ги направиле прописите на пазарот на трудот повеќе слични со голем број на други земји во транзиција.<sup>8</sup>

Најзабележителната промена е направена со одредбите насочени кон создавање на пофлексибилни односи на пазарот на трудот, за разлика од претходните строги закони, врз основа на кои регистрираните вработени уживаа висок степен на заштита, но безбедноста на работното место, всушност, го компромитираа економскиот аспект, т.е. профитот од работата. Така, новата легислатива ги ограничи правата на вработените и ги прошири правата на работодавачите. Сепак, наскоро се докажа дека недостатокот на диференцијација на законските одредби кои го регулираат приватниот и јавниот сектор, што беше мотивирано со креирањето на единствениот систем

for which policy makers failed to find effective solutions.

Changes in the regulatory framework of the labour market started with the adoption of the Labour Law at the end of 2001. After that, the Law on Employment and Unemployment Insurance was enacted in 2003, introducing innovations in the institutional aspects of labour market and unemployment insurance system. These two laws created a significantly different context of labour relations compared to the preceding period. At the same time, they made the labour market regulations more similar to a number of other transition economies.<sup>8</sup>

The most noticeable shift was made by the provisions aimed at creating more flexible labour market relations, in contrast to previously rigid laws, based on which registered employees enjoyed high degree of protection but the job security in fact compromised the economic aspect, i.e. profit from work. Thus, the new legislation restricted the rights of employees and widened the rights of employers. However, it soon proved that the lack of differentiation of legal provisions regulating the private and the public sectors, which was motivated by creating a uniform system of em-

<sup>8</sup> Причините за тоа може да се најдат во учеството на Светската банка во создавањето на нацртите на овие два закона. Нејзиното учество не може да се избегне заради нејзината улога на донатор и експерт.

<sup>8</sup> The reasons for that can be found in the participation of the WB in the creation of drafts of these two laws. Its participation could not be avoided due to its donor and expert role.

на заштита на вработените, не беше заснован врз точната претпоставка за (брзо) завршување на приватизацијата.

Либералните законски одредби, кои многу ги оправдаа процедурите за вработување и отпуштање на вработени, наидоа на спротивставување и штрајкови на работниците. Од гледна точка на работниците, врзувањето на минималната плата со трошоците за живеење, потребите, состојбата на пазарот на работна сила и развојот на земјата, го релативизираа концептот на одржување на животниот стандард.

Подеднакво важен дел од реформскиот пакет беше намалувањето на даноците (и придонесите на плати) со цел да се легализира сивата економија и унапредувањето на АППТ (Активните политики на пазарот на трудот). Во исто време, беа инкорпорирани „релативно широкогради социјални програми за оние кои ги губат своите работни места или се согласуваат доброволно да ја напуштат компанијата (во согласност со Законот за вработување, од Фондот за транзиција и од средствата добиени преку приватизацијата), кои требаше да го ублажат можното и веројатно влошување на социјалната состојба во текот на транзицијата“ (Мижатовиќ, 2005: 300).

Системот на осигурување при невработеност е сменет во однос на надоместоците за невработеност. Во текот на 1990-тите, осигурувањето при невработеност беше дел од „решавањето“ на проблемот на отпуштените од работа како вишок: правото на надомест беше спроведено на едноста-

ployees' protection, was not based on a correct assumption about the (fast) completion of the privatization.

Liberal legal provisions, which highly rationalized procedures of hiring and firing employees, were met with opposition and strikes of workers. From the perspective of workers, tying the minimum wage to the cost of living, needs, labour market situation and development of the country, relativized the concept of living standard maintenance.

Equally important part of the reform package was the reduction of taxes (and contributions on salaries) with a view to legalizing the grey economy and promotion of ALMP. At the same time, “relatively generous social programmes for those who lose their jobs or agree to voluntarily leave the company (pursuant to the Law on Employment, from the Transition Fund and from the funds obtained through the privatization) which were supposed to alleviate the potential and likely worsening of the social situation during the transition” (Mijatović, 2005: 300) were incorporated.

The system of unemployment insurance was changed regarding unemployment benefits. During the 1990s, unemployment insurance was a part of “solving” the problem of redundancy: the right to the benefit was effectuated in a simple manner, often until retirement. However, from 2003 its amount was

вен начин, често до пензионирањето. Меѓутоа, од 2003 година висината на надоместот е намалена на 60% од претходните приходи на вработениот, во текот на првите три месеци, а по тој период, на 50%. Заштитна клаузула беше одредбата што предвидуваше оваа сума да не смее да биде помала од минималната плата, но не повисока од просечната плата во Србија. Претходно валидното законско решение на рокот на плаќање кое траеше од 3 до 24 месеци беше задржано, како и правото на еднократна исплата во случај на самовработување. Во состојба на недостиг на средства за плаќање на надоместоците, постоеше разумен страв од зголемување на бројот на лица кои бараат надоместоци (поради приватизацијата и реструктурирањето, како и полибералните одредби од Законот за работните односи). Сепак, овој број не беше премногу зголемен барем во првиот период од примената на Законот, бидејќи многу од оние кои ги загубиле своите работни места се одлучија за еднократни исплати од Транзициониот фонд. Заострувањето на критериумите за подобност за надоместок за невработеност, исто така, произлезе од потребата да се обесхрабрат корисниците да се потпираат на системот за заштита.

Донесувањето на новиот Закон за работните односи од 2005 година беше продолжување на реформите. Промените кои ги вовеле овој Закон беа оценети како значајни, но не и фундаментално различни од претходниот Закон (од 2001). Стариот Закон беше премногу крут за вработените, со оглед на ниското ниво на нивната безбедност,

reduced to 60% of previous earnings of employee, during the first three months, and thereafter at 50%. Safeguard clause was a provision that this amount shall not be less than the minimum wage, but no higher than the average salary in Serbia. Previously valid legal decision on the payment period lasting from 3 to 24 months was retained as well as the right to one-time payment in case of self-employment. In the situation of the lack of funds for paying the benefits, there was a rational fear of increasing the number of benefit seekers (due to privatization and restructuring, as well as more liberal provisions of the Labour Law). This number was not, however, excessively increased at least in the first period of the Law implementation, because many of those who lost their jobs opted for one-time payments from the Transition Fund. Tightening of eligibility criteria for unemployment benefits also stemmed from the need to discourage users to rely on the protection system.

Adoption of a new Labour Law of 2005 was the continuation of reforms. The changes it introduced were evaluated as significant, but not fundamentally different from the previous Law (of 2001). The old Law was too rigid for employees given the low level of their security, but it was not flexible enough for employers and therefore unsatisfactory for economic development. Numerous solutions have been partial in order

но не беше доволно флексибилен за работодавачите и заради тоа неповолен за економскиот развој. Бројните решенија се делумно со цел да се одржи компромис помеѓу оние кои се залагаат за пазарната ориентација и оние кои се бореа за опстанокот на елементите од социјалистичкото самоуправање. Меѓутоа, бидејќи новиот Закон беше повеќе во корист на вработените, тој се соочи со силен протест на странските инвеститори, СБ и ММФ. Исто така, постои мислење дека иако Законот „направи одредени промени во корист на вработените и на тој начин ги избалансира основните предуслови за рамноправност на пазарот на трудот, многу решенија, кои, наводно, беа во корист на вработените, се покажаа како неодржливи“ (Ѓукиќ, 2008: 213). Степенот на флексибилноста на пазарот на трудот е малку намален, додека трошоците за трудот станаа поскапи. Степенот на заштитата на вработените се зголеми, но како резултат на тоа, разликата помеѓу вработените и невработените се зголеми, а можностите на невработените да влезат на пазарот на работна сила беа намалени.

Стратешките цели на реформите на пазарот на трудот, во 2005 година беа јасно дефинирани за следниот период од пет години (2005-2010). Националната стратегија за вработување (НСВ) беше целосно споредлива со Европската стратегија за вработување, во смисла на инкорпорирање на европските цели (целосна вработеност, подобрен квалитет и продуктивност, поголема кохезија на пазарот на трудот). Националните приоритети беа поставени како „поддршка на ди-

to maintain a compromise between those who advocated a market orientation and those who fought for the survival of elements of socialist self-management. However, because the new Law was more in favour of employees it was faced with strong protest of foreign investors, WB and IMF. There is also an opinion that although the Law “made some changes in favour of employees and thereby balanced the basic preconditions for equality in the labour market, many solutions that were allegedly in favour of employees, have proved to be unsustainable” (Ѓukić, 2008: 213). The degree of labour market flexibility has been slightly reduced while labour costs have become more expensive. The degree of employees’ protection has increased, but consequently, the difference between the employed and unemployed was increased and the opportunities of unemployed to enter the labour market were reduced.

The strategic aims of labour market reforms were defined explicitly in 2005 for the next five year period (2005-2010). The National Employment Strategy (NES) was fully comparable with the European Employment Strategy in terms of incorporating the European objectives (full employment, improved quality and productivity, greater labour market cohesion). The national priorities were set as “support to direct foreign investments and activation of domestic savings aimed

ректните странски инвестиции и активирање на домашните заштеди, со цел за одржување и зголемување на вработеноста и намалување на разликата помеѓу регионалните пазари на трудот“ (Вуковиќ, 2009: 210).<sup>16</sup>

Најновите законски измени беа направени во 2009 година, кога беше усвоен новиот Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност. Тој ги финализираше АППТ (Активните политики на пазарот на трудот) и ги заостри надоместите за невработеност. Уште еднаш, но сега значително повеќе, се променија правилата за уредување на надоместоците за невработеност. Сега надоместокот изнесува 50% од просечната заработувачка на вработениот во текот на 6 месеци пред невработеноста. И покрај тоа што е утврдено дека тој не може да биде понизок од 80% од минималната плата, неговата висина, т.е. дарезливоста на системот е намалена.

Новата НСВ, за периодот 2011-2020, претставува продолжение на стратешкото упатство на, таканаречениот, нов модел на развој, со приоритетите на промоцијата на вработувањето, социјалната вклученост и инвестирањето во човечкиот капитал. Воспоставувањето на ефикасен, стабилен и одржлив тренд на раст на вработеноста и целосна усогласеност на националната рамка на пазарот на работна сила со европското законодавство, се идентификувани како главна цел на националната политика за вработување до 2020 година.

at maintaining and creating employment and reducing the difference between regional labour markets” (Vuković, 2009: 210).<sup>16</sup>

The latest legislative changes were made in 2009, when the new Law on Employment and Unemployment Insurance was adopted. It finalized the ALMP and tightened unemployment benefits. Once again, but now considerably more, rules governing unemployment benefit became changed. Now benefit amounts to 50% of the average earnings of employee during 6 months prior to unemployment. Even though it is stipulated that it cannot be lower than 80% of the minimum wage, its amount i.e. the generosity of the system is reduced.

A new NES, for the period 2011-2020 presents a continuation of the strategic guidance to the so-called new development model, with the priorities of employment promotion, social inclusion and investment into human capital. Establishing of an effective, stable and sustainable employment growth trend and the full compliance of the national labour market framework with the European *acquis* have been identified as the main objective of the national employment policy until 2020.

<sup>9</sup> Следува усвојувањето на Националниот акционен план (НАП) за периодот 2006-2008.

<sup>9</sup> The adoption of the National Action Plan (NAP) for the period 2006-2008 followed.



### Активирање на невработените

Од 2003 година, системот на невработеност е изменет со мерките на АППТ (Активните политики на пазарот на трудот). Исто така, изменета е законската дефиниција за невработените, така што таа ги вклучува само оние кои „активно бараат вработување“ (член 4 од Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност, 2003 година), како и да обезбеди одредени процедури кои го докажуваат тоа. Покрај тоа, изменета е дефиницијата за „соодветна работа“, со цел да се направи прецизно издвојување на оние кои навистина бараат вработување, од оние кои се регистрирани како невработени со цел да се реализираат одредени други права (Стојановиќ, 2005).

Целта на АППТ (Активните политики на пазарот на трудот) беше поставена како општо подобрување на вредноста на човечкиот капитал, додека конкретните мерки беа: „1. Мерки за охрабрување за ново вработување; 2. Вработување на одредени категории на невработени (кои се во потрага по нова работа, долгорочно невработените и лицата постари од 50 години); 3. Вработување на бегалците и внатрешно раселените лица; 4. Вработување на етничките малцинства со високи стапки на невработеност, 5. Вработување и професионална рехабилитација на лицата со посебни потреби и на оние со намалена работна способност; 6. Вработување на стечајните работници; 7. Професионална мобилност; 8. Самовработување; 9. Јавни работи и 10. Други мерки за подобрување на вработувањето“ (член 31,

### Activation of unemployed

Since 2003, the system of unemployment benefits has been amended by the ALMP measures. Also the legal definition of an unemployed became changed, so that it includes only those “actively seeking an employment” (Article 4, Law on Employment and Unemployment Insurance, 2003), as well as to provide for specific procedures proving that. In addition, the definition of a “suitable work” was changed in order to make a precise separation of those truly seeking an employment from those registered as unemployed for the purpose of effectuating some other rights (Stojanović, 2005).

The aim of ALMP was set as a general improvement of the human capital value, while the concrete measures were: “1. measures to encourage new employment; 2. employment of certain categories of unemployed (searching a new job, long-term unemployed and people over 50 years of life); 3. employment of refugees and internally displaced persons; 4. employment of ethnic minorities with high unemployment rates; 5. employment and vocational rehabilitation of disabled persons and those with reduced working capacity; 6. employment of redundant employees; 7. occupational mobility; 8. self-employment; 9. public works and 10. other measures for employment improvement” (Article 31, Law on Employment and Unemployment Insurance, 2003). Those measures were supposed to be

Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност, 2003 година). Тие мерки требаше да бидат финансирани од националниот буџет, а исто така, и од средствата на локалните заедници. Тоа решение беше во согласност со потребата за децентрализација на процесот и, исто така, предвидува програмите да се изведуваат од страна на Националната служба за вработување (НСВ) и приватните агенции.

Промените во законската заднина на АППТ се подготвени уште од 2007 година, за конечно да се формулираат и да бидат ставени во сила две години подоцна. „АППТ во Законот се формулирани на еден убав и модерен начин. Проблемите се јавуваат во нивната операционализација: ниту има пари за активни мерки за вработување, ниту НСВ работи на доволно високо ниво“ (Мијатовиќ, 2005: 314). Во праксата, мерките на посредување и образование на невработените се селективно применувани. Расходите за активните мерки во првиот период на спроведувањето на Законот од 2003 година изнесуваа само дел од еден процент од БДП (Мијатовиќ, 2005).

Коригирањето на она што се покажа како несоодветно во практиката, вклучи промена на крутите правила и позиционирање на НАП во клучен инструмент за креирање и планирање на активните програми, како и општа и инклузивна дефиниција на АППТ „оставајќи можност надлежното министерство да се прилагоди на годишниот акционен план за суштинските потреби на пазарот на трудот и да да воведува промени по потреба“ (Арандаренко, 2011б: 241).

funded from the national budget and also from the funds of local communities. That solution was consistent with the need to decentralize the process and it also provided for that the programmes are to be carried out by the National Employment Office (NEO) and private agencies.

Changes in the legal background of ALMP have been prepared since 2007, to be finally formulated and put into effect two years later. “ALMP is designed in a nice and modern manner in the Law. Problems arise in its operationalization: neither there are money for active employment measures, nor the NEO operates at a sufficiently high level” (Mijatović, 2005: 314). In practice, measures of mediation and education of unemployed have been selectively applied. Expenditures for active measures in the first period of the implementation of the Law of 2003 amounted to a fraction of a percent of GDP (Mijatović, 2005).

Correcting what proved to be inadequate in practice, included changing the rigid rules and positioning NAP into a key instrument for the creation and planning active programmes, as well as general and inclusive definition of ALMP “leaving the possibility to the competent ministry to adjust the annual action plan to the actual needs of the labour market and to innovate them as necessary” (Arandarenko, 2011b: 241).

НАП, според тоа, е поставен како основа за планирање на буџетот во однос на вработувањето, како и инструмент за воспоставување на целите и приоритетите на АППТ, на своите програми и мерки за следната година, како и ранливите групи, чии членови ќе имаат приоритет при вработувањето. Годишната програма за образование и обука за потребите на пазарот на трудот стана составен дел на НАП. Во исто време, би се одредила реализацијата на НСВ во однос на спроведувањето на програмите, како и следењето и проценката на ефектите од АППТ.

Активните мерки на пазарот на трудот се рedefинирани за да вклучат: „1. Посредување при вработувањето на лица кои бараат работа; 2. стручна помош и советување за планирање на кариерата; 3. Субвенции за вработување; 4. Поддршка за самовработување; 5. Дополнителна едукација и обука; 6. Стимулации за корисниците на финансиските надоместоци; 7. Јавните работи; 8. Други мерки“ (член 43, Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност, 2009 година).

Посредувањето при вработувањето се однесува на поврзување на невработените и работодавачите, односно усогласување на понудата и побарувачката. Законот ја ублажува обврската на работодавачите во смисла на известување на НСВ за нивните потреби за пласмани - само оние кои навистина очекуваат НСВ да им најде некој вработен, тоа треба да го пријави на НСВ. Посредувањето, помеѓу дру-

The NAP is consequently positioned as the basis for the budget planning regarding employment as well as an instrument of establishing goals and priorities of ALMP, its programmes and measures for the coming year, as well as vulnerable groups whose members will have priority in employment. An annual programme of education and training for the labour market needs has become an integral part of NAP. At the same time, the performance of the NEO would be determined regarding the implementation of programmes, as well as monitoring and evaluation of the effects of the ALMPs.

Active labour market measures have been redefined to include: “1. mediation in the employment of job seekers; 2. vocational guidance and counseling on career planning; 3. employment subsidies; 4. support to self-employment; 5. additional education and training; 6. incentives for users of financial benefits; 7. public works; 8. other measures” (Article 43, Law on Employment and Unemployment Insurance, 2009).

Mediation in employment relates to linking unemployed and employers, i.e. matching supply and demand. The Law relaxes the obligation of employers in terms of reporting to the NEO their needs for placements – only those really expecting the NEO to find them an employee should report that to the NEO. Mediation includes, among others, counseling and development of individual employment plan (IEP). The IEP is to be determined

гото, вклучува советување и развој на индивидуален план за вработување (ИПВ). Индивидуалната образовна програма треба да се утврди во рок од 3 месеци откако невработениот ќе се регистрира во НСВ, таа треба да се ревидира на секои шест месеци, а поранливите невработени имаат приоритет во развојот на ИОП.

Активностите за упатување и советување вклучуваат обезбедување на помош за невработените во однос на кариерата и изборот на работа, а исто така, на оние кои сакаат да ги променат своите професии и да одлучат во врска со планирањето на својата кариера. Тие се содржани во професионалното насочување, развивање на способностите за донесување на одлуки за вработување, како и активното барање на вработување.

Субвенциите за вработување вклучуваат финансирање на работодавачите кои вработуваат невработени на ново работно место или лице кое припаѓа на категоријата на луѓе кои имаат повеќе тешкотии да добијат вработување. Помошта за самовработувањето се однесува и за финансиските средства и за техничката помош која невработениот ја добива во случај на самовработување. Дополнителната едукација и обука се насочени кон стекнување на теоретско и практично знаење и вештини кои се потребни за вработување и/или за самовработување.

Стимулациите за корисниците на надоместоците се наменети за оние кои ќе најдат работни места со полно работно време, најмалку три месеци

within 3 months after an unemployed registers with the NEO; it is to be reviewed every six months and more vulnerable unemployed have priority in the development of IEPs.

Guidance and counseling activities include the provision of assistance to unemployed in relation to career and job choices and also to those wanting to change their profession and make decisions related to planning of their career. They are contained in professional directing, developing capacities for making decisions about employment as well as actively seeking employment.

Employment subsidies include funding of employers who hire unemployed for a new job or a person belonging to the category of people having more difficulties to get employment. Support to self-employment applies both to financial funds and technical assistance that unemployed receives in case of self-employment. Additional education and training are aimed at gaining theoretical and practical knowledge and skills necessary for employment and/or self-employment.

Incentives for users of benefits are intended for those who find full time jobs at least three months after effectuation of the right to benefit. These include payment of 30% of the total amount of the benefit that would have been paid for the remaining period of the right effectuation.

по стапувањето на сила на правото да примаат надомест. Тие вклучуваат плаќање на 30% од вкупниот износ на надоместокот што би се платил за преостанатиот период на правото на спроведување.

Конечно, предвидено е јавни работи да се организираат со цел вработување, одржување и подобрување на работните вештини на невработените и реализација на посебни општествени интереси. Според тоа, НСВ ги ангажира ранливите категории на пазарот на трудот и невработените за кои има потреба во јавни работи.

Организацијата на НСВ прилично се смени во насоката на заштеда на одредени трошоци, додека условите кои се однесуваат на работата на приватните агенции подетално се организирани. Обемот на нивните активности е проширен, како и можноста за нивната соработка со НСВ, во однос на подготовката и спроведувањето на ИОП.

### **Ефектите од програмите и мерките на пазарот на трудот**

Иако во изминатата деценија имаше силна потреба, а исто така, и мотивација, за да се минимизира учеството на пасивните мерки на пазарот на трудот, како спротивни на активните, во практиката постоеја многу проблеми. Расходите за надоместоците за невработеност константно ги притискаат активните мерки, кои сочинуваат дури 87 до 96% од вкупниот буџет за активни и пасивни мерки на пазарот на трудот (Табела 3). Ова се должи на претходно применуваните законските одредби за должината и висината на надоместо-

Finally, it is envisaged that public works are organized for the purpose of employment, maintaining and improving working skills of unemployed and the realization of special social interests. Accordingly, the NEO engages vulnerable categories on the labour market and unemployed in need into public works.

Organization of the NEO has changed somewhat in the direction of certain costs saving, while conditions relating to the work of private agencies have become arranged in more details. The scope of their activities has been expanded as well as the possibility of their cooperation with the NEO, in terms of the preparation and implementation of IEPs.

### **The effects of labour market programmes and measures**

Although in the past decade there was a strong need, and also a motivation, to minimize the share of passive labour market measures, as opposed to active, there are many problems in practice. Expenditures for unemployment benefits have been constantly pushing out active measures, accounting for even 87-96% of the overall budget for active and passive labour market measures (table 3). This is due to the previously applicable statutory provisions on the length and amount of unemployment benefits, combined with decreased formal employ-

ците за невработеност, во комбинација со намалените стапки на формалното вработување. Од друга страна, системот на осигурување во случај на невработеност, кој им го овозможи правото на надоместоци само на оние кои претходно биле вработени, исклучи голем процент на невработени. Вообичаено, околу 10% од невработените го оствариле правото на надоместок за невработеност.

ment rates. On the other hand, the unemployment insurance system, which allowed the right to benefits only to those who were previously employed, excluded large percentage of unemployed. Typically, about 10% of unemployed has exercised the right to unemployment benefit.

*Табела 3 - Финансиски средства наменети за пасивните и активните мерки, 2000 - 2010*

*Table 3 – Financial funds devoted to passive and active measures, 2000-2010*

Година / Year	Надомест за невработеност, просечен број на корисници / Unemployment benefit, average number of users	Вкупни трошоци за надоместоците во 000.000 РСД, врз основа на тековните цени / Total costs for benefits, in 000,000 RSD, based on current prices	Активните мерки, во 000.000 РСД, врз основа на тековните цени / Active measures, in 000,000 RSD, based on current prices	Надоместоците како % на потрошувачката на HCB / Benefits as a % of programme consumption of the NEO	Активните мерки како % на потрошувачката на HCB / Active measures as a % of programme consumption of the NEO
2000	47.393	758	521	59,3	40,7
2001	51.156	2.429	1.057	70,2	29,8
2002	69.566	4.716	1.306	78,3	21,7
2003	90.995	7.891	881	90,0	10,0
2004	76.584	11.404	410	96,5	3,5
2005	63.295	12.639	1.545	89,1	10,9
2006	75.059	15.054	1.540	90,7	9,3
2007	71.334	17.920	2.165	89,2	10,8
2009	86.602	22.863	3.275	87,4	12,6
2010	79.417	25.521	3.685	87,3	12,7

*Забелешка: Податоците за 2008 година не се достапни. Извор: Арандаренко, 2011b; НЗС, 2010; НЗС, 2011.*

*Note: Data for 2008 are not available. Source: Arandarenko, 2011b; NSZ, 2010; NSZ, 2011.*

Уделот на трошоците за пасивните и активните мерки на пазарот на трудот во периодот од 2007 до 2010 година изнесува „околу 0,5% од БДП за вкупните мерки и 0,1% од БДП за активните мерки на пазарот на трудот“ (Влада на Република Србија, 2011: 115). Оваа информација се однесува само на оние расходи на НСВ. Со оглед на тоа што и двете локални и покраински буџети ги спроведуваат активните програми на пазарот на трудот, трошоците за активните мерки секако се повисоки. Меѓутоа, според НСВ, постојните активни мерки на пазарот на трудот покриваат само 5% од регистрираните невработени лица (ОЕЦД, 2008). Произлегува дека големината на расходите за активните мерки, која го утврдува процентот на корисници, има пресудно влијание врз крајните ефекти на (активните) политики на пазарот на трудот.

Службите за посредување, заедно со стручното усмерување и советување за планирање на кариерата, од почеток, имаше најголемата покриеност на невработените и најочигледен континуитет. Причините, секако, се ограничените буџетски средства, т.е. најниските трошоци (на овие мерки) по корисник. Нивниот развој, исто така, е многу динамичен и тие се развиени во „два брана на иновации - првиот веќе се случи околу 2002/2003 година, со воведувањето на обуката за барање на работа, саемите и клубовите за работа. Втората и, секако, поважната иновација, настапи во 2005 година, кога беа воведени програмите на групно информирање, заедно со проценките на можностите за вработување

The share of expenditures for passive and active labour market measures in the period 2007-2010 amounted to “about 0.5% of GDP for total measures and 0.1% of GDP for active labour market measures” (Vlada Republike Srbije, 2011: 115). This information relates only to those expenditures of the NEO. Given that both local and provincial budgets implement active labour market programmes, expenditures on active measures are certainly higher. However, according to the NEO, the existing active labour market measures covered only 5% of registered unemployed persons (OECD, 2008). It appears that the size of expenditures for active measures, which determined the percentage of users, decisively influenced the final effects of (active) labour market policies.

Mediation services, together with vocational guidance and counseling on career planning, from the outset, had the largest coverage of unemployed and the most obvious continuity. Reasons are certainly limited budget resources, i.e. the lowest costs (of these measures) per user. Their development has also been very dynamic and they developed in “two waves of innovations – the first occurred already around 2002/2003 with the introduction of training for job search, job fairs and clubs. The second and certainly more important innovation occurred in 2005 when the programmes of group informing were introduced, along with estimates of employment

(профилирање на корисникот) и индивидуалните планови за вработување“ (Арандаренко, 2011б: 247).

За разлика од услугите за посредување и советување, субвенциите за вработување спаѓаат во најскапите мерки. Нивното учество во вкупните активни мерки е во пораст од 2002 година, од перспектива на бројот на невработени кои ги користат, како и средствата за нивното финансирање. Оваа мерка првично се состоеше од две компоненти: субвенции за самовработување и субвенции за работодавачите кои отвораа нови работни места. Со текот на времето, беше додадена една компонента на субвенционирање на придонесите за социјално осигурување и ослободување од данок на приход за работодавачите кои бараат да вработат ранливи категории. Ранливите категории ги вклучуваат младите луѓе на возраст под 30 години, невработените постари од 45, односно 50 години и лицата со хендикеп.

Субвенциите за самовработување беа доделени на голем број корисници од 2004 до 2010 година. Најголем број на корисници имаше во 2005 година (9.674), а најмал во 2010 година (2.217) - во просек околу 5.000 годишно. Податоците покажуваат повисоко преовладување на мажите (59%), како активни корисници на оваа мерка, наспроти жените (41%). Во смисла на возраста, доминантни се оние на возраст меѓу 30 и 49 години, за разлика од 25% од младите и само 16% од постарите работници. Уделот на долгорочно невработените е околу половина од вкупниот број на корисници (Национална

opportunities (user profiling) and individual employment plans” (Aran-darenko, 2011b: 247).

In contrast to mediation and counseling services, employment subsidies belong to the most expensive measures. Their share in overall active measures has been growing since 2002, from the perspective of the number of unemployed using them, as well as funds for their financing. The measure initially consisted of two components: self-employment subsidies and subsidies for employers creating new jobs. During time, a component of subsidizing social insurance contributions and exemption from income tax for employers seeking to employ vulnerable categories, was added. Vulnerable categories include young people under 30 years of life, unemployed older than 45, i.e. 50 years and people with disabilities.

Self-employment subsidies were allocated to great number of users from 2004 to 2010. The highest number of users was in 2005 (9,674) and the lowest in 2010 (2,217) – about 5,000 on average per year. The data indicate a higher prevalence of men (59%) as active users of this measure, as opposed to women (41%). In terms of age, those between 30 and 49 years of life are dominant, as opposed to 25% of young people and only 16% of older workers. The share of long-term unemployed is about half of the total number of users (Nacionalna služba za zapošljavanje, 2011).



служба за вработување, 2011).

Освен за релативно малата покриеност со програмите за обука (во просек од 10.000 до 20.000 корисници годишно), оваа мерка содржеше значителна неповолност: беше фокусирана на луѓе без квалификации само маргинално, а најмногу на оние со високо образование; неколку од нив беа од практичен карактер и повеќето се одржаа во училиници и беа од општ вид.

Од 2009 година имаше значаен напредок во програмите за обука, со воведување на Првата шанса. Таа е наменета за субвенционирање на првата работа на млади луѓе (помлади од 30 години) (Влада на Република Србија, 2011). Тоа го елиминира проблемот на ниската покриеност, бидејќи програмите за обука во последните две години претставуваа една од мерките со најбрз растечки број на учесници. Во исто време, природата на стекнатото знаење се измени и работодавачите покажаа поголем интерес за оваа програма, поради тоа што тие немаа обврска да ги задржат учесниците за одреден минимален период по обуката. Сепак, програмата, генерално, е насочена кон младите образовани лица, така што сè уште постои јаз во однос на обуката на младите со основно образование. Податоците за 2010 година укажуваат на доминантното присуство на младите со средно образование (речиси 63%) и високо образование (33,5%) во оваа програма. И покрај ориентацијата спрема младите, 12,5% од корисниците беа на возраст повеќе од 30 години (Нацио-

Except for relatively small coverage with the training programmes (10,000 to 20,000 users per year on average), this measure exhibited a substantial disadvantage: it was focused on people without qualifications only marginally, and mostly on those with university education; few of them had a practical character and more took place in classrooms and were of a general type.

Since 2009, there was a significant progress in training programmes, by introducing the First Chance. It is aimed at subsidizing first job of young persons (under 30 years of life) (Vlada Republike Srbije, 2011). It has eliminated the problem of low coverage, since the training programmes in the last two years represented one of the measures with the fastest growing number of participants. At the same time, the nature of acquired knowledge has changed and employers expressed greater interest in this programme, because of the lack of their obligation to keep the participants for a certain minimum period after the training. However, the programme is generally aimed at educated young people, so that there is still a gap regarding the training of young people with primary education. Data for 2010 indicate dominant presence of young people with secondary (almost 63%) and university education (33.5%) in this programme. Despite the orientation towards the young, 12.5% of users had more than 30 years of life (Nacionalna služba za zapošljavanje, 2011).

нална служба за вработување, 2011).

Втората точка на дневниот ред на изменетите активни мерки од 2009 година, се јавните работи. Финансирањето за нив, речиси, е двојно зголемено. Иако сè уште има простор за значително подобрување на оваа мерка, податоците укажуваат на одреден напредок. Прво, зголемена е покриеноста на Ромите и лицата со хендикеп. Второ, во 2010 година бројот на лицата без квалификации ангажирани во јавните работи е зголемен и тој, речиси, е еднаков на бројот на оние со квалификации од средно училиште. Во оваа програма, исто така, имаше значително учество на жителите од руралните средини.

„Очигледното влијанието на комплетот мерки на пазарот на работна сила и програмите за вработување е грубо проценето на една третина. Тоа значи дека просечната стапка на вработување од шест месеци по учеството во одредена мерка или програма е една третина од сите забележани мерки и програми, но во голема мерка постои разлика меѓу нив“ (Глигоров, Огњеновиќ, Видовиќ, 2011: 61). На национално ниво, програмите на дополнителна едукација и обука, саемите на работни места и обуката за активно барање на работа имаат потпросечни резултати во однос на вработувањето. За разлика од тоа, субвенциите за самовработување, обуките за познат работодавец и финансиската поддршка за приправниците, со стапка на вработеност од 36% од учесниците (за приправници) до 70% (за програмите за самовработување) имаа најдобри

The second item in the agenda of altered active measures since 2009 are public works. Funding for them has been almost doubled. Although there is still a room for significant improvement of this measure, data suggest to some progress. First, the coverage of Roma and people with disabilities has been increased. Second, in 2010 the number of people without qualification engaged in public works increased and it was almost equal to the number of those with secondary qualifications. This programme also had a significant participation of rural inhabitants.

„The gross impact of the set of labour market measures and programmes on employment is roughly estimated at one third. This means that the average job placement rate six months after participation in a particular measure or programme is one third of all observed measures and programmes, but differs widely across them“ (Gligorov, Ognjenović, Vidović, 2011: 61). At the national level, the programmes of additional education and training, job fairs and training for active job search have had below average results in terms of employment. In contrast to that, subsidies for self-employment, training for a known employer and financial support to apprentices, with employment rates of 36% of participants (for apprentices) to 70% (for self-employment programmes) had the best effects (Gligorov, Ognjenović, Vidović, 2011).

ефекти (Глигоров, Огњеновиќ, Видовиќ, 2011).

Истражувањата за влијанието на мерките на АППТ за вработување на своите учесници покажаа мешани резултати. Една неодамнешна анкета, спроведена од страна на Бјере, Емерих и Милошевиќ е фокусирана на ефектите од три АППТ мерки (работни клубови, обука, субвенции) за вработување на учесниците во период од 6 месеци по престанокот на овие мерки. Најнеефикасни беа мерките на обуката на пазарот на трудот, со просек од само 25,06% вработени учесници. Сепак, тоа значително варира помеѓу општините во Србија, кои се движат од само 9,68% до 42,11%. Стапката на вработеност на учесниците во работните клубови беше 33,67%, исто така, со значителни разлики помеѓу општините (од 18,18% до 54,05%). Учесниците во оваа мерка, како и во претходната, претежно најдоа вработување во преработувачката индустрија, трговијата на големо и трговијата на мало и поправката на моторни возила. Конечно, субвенциите за отворање на работни места покажаа најдобри резултати, со стапка на вработеност од 59,26%. Оваа мерка го имаше, речиси, истиот ефект во различни (дури и во неразвиените) региони (Бјере, Емерих, Милошевиќ, 2011).

Еден преглед според полот, возраста и образовните карактеристики на учесниците, од гледна точка на „придобивките“ на програмата, генерално укажува на малата разлика на корист според различните програми. Жените биле ангажирани во пропор-

Researches of the impact of ALPM measures on employment of their participants show mixed results. A recent survey conducted by Bjerre, Emmerich and Milošević has been focused on the effects of three ALMP measures (job clubs, training, subsidies) on employment of participants in the period 6 months after the termination of these measures. The least efficient was the measures of labour market training, with an average of only 25.06% employed participants. However it varied significantly between the municipalities in Serbia, ranging from just 9.68% to 42.11%. The employment rate of participants in job clubs was 33.67%, also with significant differences between the municipalities (from 18.18% to 54.05%). Participants in this measure, as well as in previous one, predominantly found employment in processing industry, wholesale and retail trade and repair of motor vehicles. Finally, subsidies for job creation showed the best results with employment rate of 59.26%. This measure had almost the same effect in different (even in underdeveloped) regions (Bjerre, Emmerich, Milošević, 2011).

An overview of gender, age and educational characteristics of participants, from the point of “benefits” of the programme, generally indicates the minor differentiation of benefits under the different programmes. Women were hired in proportion to their participation in them, which resulted in more employed women, compared to men, in the context

ција со нивното учество во нив, што резултира со повеќе вработени жени, во споредба со мажите, во контекст на нивното поголемо учество во програмите. Лицата со високо образование, како што се очекуваше, исто така, имаа поголема корист од клубовите и програмите за обука. Ова го предизвикува прашањето на потенцијалот за вработување на високо образованите, дури и без овие програми. Во договорот, луѓето со квалификации од средно образование имаа најголеми придобивки од програмата на субвенциите. Стапката на вработеност беше, како правило, во индиректен сооднос со возраста, но тоа не значи дека младите луѓе имаа најголема полза од активните мерки на пазарот на работна сила за кои станува збор. Во прилог на ова, лицата без работно искуство имаа најмала шанса за вработување, и *обратно*. Конечно, со подолгото траење на невработеноста, стапките на вработеност беа намалени, кога станува збор за клубовите и обуката, за разлика од субвенциите, каде што ова правило не се почитуваше.

### Завршни забелешки

Поголемиот дел од системот на надоместоци за невработеност, работните односи и законите за работни односи се реформираа кон резидуализам. Воведени се начелата на флексибилното функционирање на пазарот на трудот, во смисла на давање на широки овластувања на работодавачите и намалувањето на правата на вработените. Споменатата промена значи значителен дисконтинуитет со соција-

of their greater participation in the programmes. People with university education, as expected, also had greater benefit from the clubs and training programmes. This challenges the question of potential employment of highly educated even without these programmes. In contrast, people with secondary qualifications had the greatest benefits from the programme of subsidies. Employment rate was, as the rule, in indirect proportion to age, but this does not mean that young people had the greatest benefit from active labour market measures in question. In support of this, persons without working experience had the least chance for employment and *vice versa*. Finally, with longer duration of unemployment, employment rates were decreasing, when it comes to the clubs and training, as opposed to the subsidies, where this rule was not observed.

### Concluding remarks

More than the system of unemployment benefits, labour relations and labour laws were reformed towards residualism. The principles of flexible functioning of the labour market have been introduced, in terms of giving wide authorizations to employers and reducing the rights of employees. The mentioned change means a significant discontinuity with the socialist period, in which employees *de facto* had very wide authorizations and made their decisions independently. However,

листичкиот период, во кој вработените, *de facto*, имаа многу широки овластувања и одлучуваа независно. Меѓутоа, контрапродуктивноста на новите законски прописи произлегува од фактичкиот недостаток на пошироки општествени услови за нивното спроведување, во согласност со намерите на креаторите на политиката. Од една страна, претходно постоечкиот проблем на екстремната нефлексибилност на работните односи и неможноста да се отпуштаат вработени, престана да постои. Од друга страна, новите закони имаат премногу либерални одредби - огромна понуда на работна сила (висока стапка на невработеност) во состојба на екстремно мала побарувачка (слаба економија со мал број на нови работни места) во праксата вработените инвалидизирани лица да ги остварат дури и оние права што ги имаат врз основа на законот. Овој проблем е дополнително влошен од неразвиеноста на социјалниот дијалог, слабата моќ на синдикатите и непостоењето на трипартизмот. Проблематичната приватизација резултираше со зголемување на стапката на невработеност, наместо со вработување на повеќе лица.

Промените во системот на осигурување во случај на невработеност нема да резултираат во неговата приватизација. Како и во другите земји, не е присутен интерес за тоа, што се должи на економските причини. Реформите на системот беа во смисла на намалување на износот на надоместоците и ограничување на нивното траење, а „со цел невработените да се вклучат поактивно да бараат работа“ (Вуковиќ,

counterproductivity of new legal regulations resulted from the factual lack of wider social conditions for their implementation, pursuant to the intentions of policy makers. On one hand, previously existing problem of extreme rigidity of labour relations and inability to lay off employees ceased to exist. On the other hand, new laws have too liberal provisions - huge supply of labour force (high unemployment rate) in the situation of extremely small demand (weak economy with small number of new jobs) in practice disabled employees to effectuate even those rights they have based on the law. This problem is additionally aggravated by the underdevelopment of social dialogue, weak powers of unions and lack of tripartism. Problematic privatization resulted in increased unemployment rates, instead in employing more people.

Changes in the unemployment insurance system will not result in its privatization. As in other countries, interest in that is not present, due to economic reasons. The reforms of the system were in terms of decreasing the amount of benefits and limiting their duration, “in order to engage unemployed to seek jobs more actively” (Vuković, 2009: 195). Empirical data, however, cannot evidence this orientation in the practice. Costs for active labour market measures are very low, and the limited funds, even in the case of their optimal usage and maximal influence, cannot essentially

2009: 195). Сепак, емпириските податоци не можат да ја докажат оваа ориентација во праксата. Трошоци за активните мерки на пазарот на трудот се многу ниски, а финансиските средства се ограничени, дури и во случај на нивното оптимално користење и максималното влијание не може суштински да ги променат вкупните резултати на пазарот на трудот (Арандаренко, 2011). Сепак, истражувањата укажуваат на постојано постоење на ранливи групи на пазарот на трудот, и покрај спроведувањето на активни мерки на пазарот на трудот.

change total outcomes on the labor market (Arandarenko, 2011). However, researches point to persistent existence of vulnerable groups on the labour market, despite the implementation of active labour market measures.

## Литература / Literature

Arandarenko, M. (2011a), *Pomoćne strategije za oporavak od krize u jugoistočnoj Evropi, Studija procene: Srbija*. Budapest: International Labour Organization.

Arandarenko, M. (2011b). *Tržište rada u Srbiji – trendovi, institucije, politike*. Beograd: Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu.

Arandarenko, M. Golicin, P. (2006). Međunarodni akteri i razvoj socijalne politike u Srbiji (od 2000. do 2006. godine). U: D. Vuković, A. Čekerevac (ur), *Socijalna politika u procesu evropskih integracija* (str. 255-275). Beograd: Fakultet političkih nauka.

Bjerre, M. Emmerich, K. Milošević, D. (2011). *Evaluacija ishoda aktivnih mera tržišta rada u Republici Srbiji*. Beograd: Tehnička pomoć za unapređenje kapaciteta Nacionalne službe za zapošljavanje Srbije za upravljanje podacima, pravljenje prognoza, monitoring i evaluaciju.

Đukić, P. (2008). Ekonomski razvoj, reforme i tržište rada u Srbiji. U: D. Vuković, M. Arandarenko (ur), *Tržište rada i politika zaposlenosti* (str. 197-217). Beograd: Fakultet političkih nauka.

Gligorov, V. Ognjenović, K. Vidović, H. (2011). *Assessment of the Labour Market in Serbia – Research Report no. 371*. Wien: Wiener Institut fur Internationale Wirtschaftsvergleiche.

Krstić, G. (2010). *Položaj ranjivih grupa na tržištu rada Srbije*. Beograd: FREN.

Mijatović, B. (2005). Reforma radnih odnosa i tržište rada. U: B. Begović, B. Mijatović (ur), *Četiri godine tranzicije u Srbiji* (str. 293-336). Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.

Ministarstvo finansija (2012). *Bilten javnih finansija - decembar 2011*. Retrieved from: <http://www.mfin.gov.rs/>, 22. 2. 2012.

Ministarstvo finansija (2011). *Izveštaj o razvoju Srbije 2010*. Beograd: Ministarstvo finansija.

Nacionalna služba za zapošljavanje – NSZ (2011). *Izveštaj o radu Nacionalne službe za zapošljavanje za 2010. godinu*. Beograd: Nacionalna služba za zapošljavanje.

Nacionalna služba za zapošljavanje – NSZ (2010). *Izveštaj o radu Nacionalne službe za zapošljavanje za 2009. godinu*. Beograd: Nacionalna služba za zapošljavanje.

OECD (2008). *Reviews of Labour Market and Social Policies: Serbia 2008 – A Labour Market in Transition*. Retrieved from:

[http://www.oecd.org/document/42/0,3343,en\\_2649\\_33729\\_40841066\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/42/0,3343,en_2649_33729_40841066_1_1_1_1,00.html), 14. 9. 2011.

Republički zavod za razvoj (2009). *Izveštaj o razvoju Srbije 2008*. Beograd: Republički zavod za razvoj.

Republički zavod za statistiku – RZS (2011). *Anketa o radnoj snazi*. Beograd: Republički zavod za statistiku.

Republički zavod za statistiku – RZS (2012). *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Republici Srbiji 2011*. Beograd: Republički zavod za statistiku.

Stojanović, B. (2005). *Tranzicija u Srbiji – privredno lutanje*. Beograd: Institut za evropske studije.

*The Law on Employment and Unemployment Insurance* (2009). Official Gazette of RS, no. 36/2009.

*The Law on Employment and Unemployment Insurance* (2003). Retrieved from:

<http://www.parlament.gov.rs/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0.115.html>, 18 .9. 2011.

Vlada Republike Srbije (2011). *Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji*. Beograd: Vlada Republike Srbije.

Vlada Republike Srbije (2010). *Nacionalna strategija zapošljavanja 2011-2020*. Retrieved from:

<http://glassrbije.org/privreda/nacionalna-strategija-zapo%C5%A1ljavanja-za-period-2011-2020-godine>, 17. 6. 2011.

Vuković, D. (2009). *Socijalna sigurnost*, Beograd: Fakultet političkih nauka.

Vukovic, D. Perisic, N. (2011). Social Security in Serbia – Twenty Years Later. In: M. Stambolieva, S. Dehnert (eds.), *Welfare States in Transition – 20 Years after the Yugoslav Welfare Model* (p. 228-261). Sofia: Friedrich Ebert Foundation.

Vukovic, D. Perisic, N. (2010). *Annual National Report 2010 – Pensions, Health and Long-term Care, Republic of Serbia*. Retrieved from: [http://www.socialprotection.eu/files\\_db/910/asisp\\_2010\\_Serbia.pdf](http://www.socialprotection.eu/files_db/910/asisp_2010_Serbia.pdf), 15. 6. 2010.

World Bank (2012). *Global Economic Prospects – January 2012, Uncertainties and Vulnerabilities*. Retrieved from: <http://econ.worldbank.org>, 15. 2. 2012.

World Bank (2006). *Serbia: Labor market assessment*. Washington: World Bank.