



# Da znanje ostane u Srbiji

## Studija o položaju mladih osoba na tržištu rada u Republici Srbiji

**IGOR JOJKIĆ I PEĐA MITROVIĆ**

Oktobar 2017

- Stopa nezaposlenosti mladih u Srbiji iznosi 28,9% i među je najvišima u Evropi. Problem nezaposlenosti mladih nije samo ekonomski, već je i duboko socijalni i ima dugoročne negativne efekte na društvo. Nezaposlenost mladih podstiče odliv mozgova i eroziju ljudskog kapitala društva u Srbiji.
- Prethodne politike usmerene na zapošljavanje mladih bile su kratkoročne i nesistematske. Nakon njihovog isteka nisu ostvareni trajni boljici na tržištu rada, a stare politike nisu zamenjene novim. Stoga je prilikom formulisanja predloga nove politike vođeno računa da je ona ekonomski održiva, efikasna i sistemska, kako bi se ostvarili trajni i dugoročno održivi rezultati njenom primenom.
- Predlog nove politike zapošljavanja mladih zasniva se smanjenju troškova radnog angažovanja mladih kroz smanjenje socijalnih doprinosa koji se plaćaju na njihovu zaradu. Na ovaj način, zapošljavanje mladih osoba je atraktivnije, a njihova neto zarada i njihovo blagostanje ostaje nepromenjeno.
- Ukupni troškovi implementacije politike iznose oko 50 miliona evra usled smanjenja budžetskih prihoda od socijalnih doprinosa. Međutim, ukoliko bi se usled nove politike zaposlilo oko 50.000 mladih, njena primena bi bila neutralna u odnosu na budžet. Procena je da bi bile potrebne dve godine da politika postigne svoje pune efekte.

**Sadržaj**

<b>1. Uvod</b>	<b>3</b>
<b>2. Struktura nezaposlenosti mladih u Srbiji</b>	<b>3</b>
<b>3. Nezaposlenost mladih i obrazovanje</b>	<b>4</b>
<b>4. Društveni aspekti migracija</b>	<b>5</b>
<b>5. Efekti mera smanjenja nezaposlenosti mladih sprovedenih u okruženju</b>	<b>6</b>
<b>6. Predlog politika zapošljavanja mladih u Republici Srbiji</b>	<b>7</b>
<b>7. Uvođenje stepenaste (kaskadne) strukture stope socijalnih doprinosa</b>	<b>9</b>
<b>8. Model stepenaste strukture socijalnih doprinosa</b>	<b>9</b>
<b>9. Procene troškova uvođenja politike</b>	<b>10</b>
<b>10. Zaključak</b>	<b>11</b>

## Uvod

Studija predstavlja rezultat kontinuiranog delovanja poslanika Demokratske stranke u Narodnoj skupštini Republike Srbije da zapošljavanje mladih učine transparentnim i zakonski održivim kroz izgradnju trajnog i svrsishodnog partnerstva između donosioca odluka, poslodavaca, sindikata, službe zapošljavanja, obrazovnih institucija i različitih organizacija mladih. Problem nezaposlenosti mladih nije samo ekonomski, već je i duboko socijalni i ima dugoročne negativne efekte na društvo. Nezaposlenost mladih podstiče odliv mozgova i eroziju ljudskog kapitala društva u Srbiji.

Ključnu ulogu u smanjenju nezaposlenosti mladih svakako igra obrazovanje. Proces tranzicije mladih iz sistema obrazovanja na tržište rada vrlo je kompleksan proces. To je jedan od razloga zašto mladi ljudi prilikom prvog zasnivanja radnog odnosa imaju problem koji se ogleda u nedostatku radnog iskustva i traženih kompetencija. Ova pojava nije specifična samo za Srbiju, prisutna je i u gotovo svim ostalim evropskim zemljama. Nedostatak radnog iskustva, što kao uzrok odsustva radnih veština, što kao nedostatak informacija o radnim sposobnostima, gotovo odlučujuće utiče na zapošljivost mladih osoba.

Ovim predlogom uvodi se tzv. kaskadna struktura stope socijalnih doprinosa. Time dolazi do snižavanja troškova radnog angažovanja mladih čime bi se njihovo zapošljavanje učinilo atraktivnijim. Istovremeno, jedna od ideja uvođenja ove politike je očuvanje visine njihove neto zarade. Drugim rečima, ovaj predlog podrazumeva da zbirna stopa svih socijalnih doprinosa koji se plaćaju na zaradu mlade osobe zavisi od njenog uzrasta, i to tako da je ukupna stopa socijalnih doprinosa najniža za najmlađe, a da se postepeno povećava sa rastom uzrasta sve do 30. godine u kojoj bi se izjednačila sa standardnom stopom. Pretpostavka ove politike je da su poslodavci

manje zainteresovani za zapošljavanje mladih osoba zbog nedostatka radnog iskustva mladih i radnih veština te da su zbog toga spremni da manje plate njihov rad. Navedenim olakšicama mladi bi postali atraktivniji na tržištu rada iz ugla poslodavaca dok bi istovremeno mladi imali priliku da lakše i efikasnije steknu prvo radno iskustvo i konačno osele sve blagodeti finansijske nezavisnosti.

## Struktura nezaposlenosti mladih u Srbiji

Nezaposlenost u Srbiji u prvom kvartalu 2017. godine iznosila je 14,6% što je u odnosu na prethodnu godinu manje za 0,7%.<sup>1</sup> Kada je reč o nezaposlenosti mladih (15-24 godine), stopa nezaposlenosti mladih je u Srbiji iznosi 34,9% i među najvišima je u poređenju sa ostalim evropskim državama. Samo Grčka, Španija i Italija beleže veće stope nezaposlenosti mladih u 2016. godini (47,3%, 44,4% i 37,8%, redom).<sup>2</sup>

Brojni ekonomski analitičari u Srbiji navode da se podaci o smanjenju stope nezaposlenosti koji se iznose u poslednje vreme zasnivaju i na promenjenoj metodologiji statističkog utvrđivanja nezaposlenosti, a ne na realnom poboljšanju u ekonomiji i unapređenju položaja zaposlenih na tržištu rada budući da se danas u zaposlene ubrajaju sva lica koja su najmanje jedan sat u posmatranoj sedmici obavljala neki plaćeni posao (u novcu ili naturi).

Više od 26% nezaposlenih mladih bilo je aktivno na neki način po pitanju traženja posla i to nešto više muškarci nego žene, kao i nešto starija populacija mladih u odnosu na najmlađe. Među tražiocima posla najviše ima onih koji posao traže duže od šest meseci. Kada je reč o pokretanju sopstvenog posla, trećina mladih ispitanika navodi da ne želi da započne sopstveni posao dok nešto više od 40% procenta o tom pitanju ima pozitivno mišljenje. Kao glavni razlog za nepostojanje preduzetničkih ambicija, mladi navode nedostatak neophodnih finansija i odsustvo odgovarajućih znanja i veština na ovom polju. Mladi i dalje navode da je državni posao najbolja opcija što je stav oko polovine ispitanika u ovom istraživanju

1. Podaci Republičkog zavoda za statistiku (RZS).

2. Jandrić, Molnar (2017): Kvalitet zaposlenosti i tržište rada u Srbiji. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.

dok trećina ispitanika istovremeno navodi da se takav posao dobija isključivo preko veze. Više od 80% mladih nije zadovoljno intervencijama države na polju zapošljavanja mladih.<sup>3</sup>

Osim što je stopa nezaposlenosti u Srbiji visoka, posebno zabrinjavajuća je visina stope nezaposlenosti mladih kao i činjenica da je nezaposlenost kod određenih društvenih grupa često u produženom trajanju. Dubina krize nezaposlenosti ogleda se upravo u dužini trajanja nezaposlenosti i činjenici da mladi u toj strukturi zauzimaju veliki deo prostora. Dugotrajna nezaposlenost dovodi do migracija, socijalne isključenosti, kasnog zasnivanja porodica, negativnog prirodnog priraštaja i nedovoljne stope ekonomskog razvoja. Time posledice produžene nezaposlenosti utiču i na kasnije generacije i time trajno obeležavaju kontekst u pogledu stvaranja društvenog blagostanja u određenoj zajednici.

Razlike u položaju mlađih muškaraca i mlađih žena na tržištu rada (između 15 i 24 godine) u Srbiji znatno izraženije nego u EU-28. Potrebno je imati u vidu i činjenicu da u Srbiji mlade žene duže ostaju u obrazovnom sistemu od mladih muškaraca i da su one u mnogo većoj meri sklone završavanju visokih nivoa obrazovanja. U Srbiji su u 2014. godini više od polovine svih upisanih i diplomiranih studenata (na svim nivoima studija) činile žene. Ipak, istovremeno zabrinjava činjenica da je, prema podacima Ankete o radnoj snazi, u 2016. godini udeo mladih koji niti rade niti su u bilo kakvom sistemu obrazovanja u ukupnoj populaciji mladih između 15 i 24 godine (tzv. NEET stopa) nešto veći kod žena nego kod muškaraca, kao i da više od polovine mladih žena iz grupe NEET nije aktivno na tržištu rada. Ova činjenica ukazuje da mlade žene ukoliko napuste posebno visoko obrazovanje teže dolaze do posla.<sup>4</sup>

3. Istraživanje položaja i potreba mladih Krovne organizacije mladih Srbije (KOMMS) iz 2016. godine.

4. Jandrić, Molnar (2017): Kvalitet zaposlenosti i tržište rada u Srbiji. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.

5. Eurofound (2015): European Working Conditions Surveys.

## Nezaposlenost mladih i obrazovanje

Ključnu ulogu u smanjenju nezaposlenosti mladih svakako igra obrazovanje. Proces tranzicije mladih iz sistema obrazovanja na tržište rada vrlo je kompleksan proces. U Srbiji veoma mali broj mladih ljudi sudeluje istovremeno i u procesu obrazovanja i na tržištu rada. To je jedan od razloga zašto mladi ljudi prilikom prvog zasnivanja radnog odnosa imaju problem koji se ogleda u nedostatku radnog iskustva i traženih kompetencija. Gotovo potpuno odsustvo radne prakse tokom srednjeg i visokog obrazovanja mladi ističu kao jedan od ključnih problema kada je reč o obrazovanju. U nekim zemljama EU, poput Austrije i Nemačke veliki broj mladih pohađa tzv. dualno obrazovanje koje im omogućava praktičnu nastavu u kompanijama u kojima će kasnije zasnovati radni odnos. U našoj zemlji ne postoji koordinirano usklađivanje obrazovnih profila sa potrebama tržišta rada, a domaće firme generalno nisu zainteresovane za takav vid učešća u organizaciji praktične nastave za mlade kadrove u svojim sredinama. Čest je slučaj da se u manjim sredinama i dalje obrazuju kadrovi za određene profile nekadašnjih privrednih giganta koji odavno nisu privredno aktivni.

Nedostatak senzibiliteta za koncept celoživotnog učenja jedan je od strukturnih pitanja povodom unapređenja sistema obrazovanja budući da i dalje dominira stav da nakon završetka formalnog obrazovanja ne postoji potreba za sticanjem novih znanja i veština. Odsustvo vrednovanja neformalnog obrazovanja i volontiranja takođe karakteriše današnji obrazovni sistem u Srbiji što negativno utiče na motivaciju mladih da stiču nove kompetencije izvan klasičnih i formalnih obrazovanih institucija. Učešće zaposlenih u obukama plaćenim od strane poslodavca je u Srbiji znatno ređe nego u EU-28 dok je procenat zaposlenih koji su učestvovali u obukama koje su u vezi sa osposobljavanjem na poslu približno na polovini proseka EU-28.<sup>5</sup>

Produktivnost rada danas zasniva se na znanju, inovativnosti, odnosno na razvoju ljudskog kapitala koji postaje pokretač privrednog razvoja. Kompanije nastoje da u tržišnoj utakmici steknu

prednost smanjenjem troškova radne snage. Nažalost, jedina opcija koju domaće vlasti vide kao rešenje ovog problema je u podsticanju stranih investicija koje dolaze, ne zbog inovativnosti i znanja nego jeftine radne snage i velikih subvencija koje država daje za svako novootvoreno radno mesto. Time se država trajno opredelila za stvaranje najjeftinije radne snage u regionu zavisne od stranih kompanija koje lako mogu preseliti svoju proizvodnju po prestanku državne pomoći. Svaka razvijena privreda zasnovana je na edukovanom kadru, razvoju informaciono-komunikacionih tehnologija i pravne države spremne da zaštiti investitore i njihova ulaganja, ali i prava radnika koja moraju biti definisana pojedinačnim i kolektivnim ugovorima prema Zakonu o radu koji će na održiv i transparentan način u zajedničkom dijalogu pod pokroviteljstvom državnih institucija utvrditi odnos radnika i poslodavaca.

### Društveni aspekti migracija

Prosečna starost stanovništva u Srbiji je skoro 43 godine što Srbiju svrstava na šesto mesto u Evropi. Između 2002. i 2011. godine broj stanovnika u Srbiji smanjio se gotovo za pola miliona. Time je Srbija pretrpela nepovratan gubitak u ljudskom kapitalu koji će se jako teško nadoknaditi budući da je prirodni priraštaj i dalje negativan pa se intenzitet ekonomske migracije povećava zbog nemogućnosti nalaženja posla i niskog životnog standarda.

Prema poslednjem popisu stanovništva čak 160 lokalnih samouprava ima negativan prirodni priraštaj. Svake godine zemlju napusti oko 15.000 stanovnika, a oko 130.000 godišnje promeni mesto boravka – na interne migracije češće se odlučuju žene, starosti oko 33 godine. Strategija za podsticanje rađanja koja je doneta 2008. godine predstavlja samo još jedan strateški dokument koji se ne primenjuje što priznaju i predstavnici aktuelne vlade.

U stadijumu "najdublje demografske starosti" danas se u Srbiji nalazi svaka druga opština dok je u takvom stanju 2002. godine bilo 38 od 161 opštine. Prema popisu od 2011. godine deca do 15 godina čine 14,3% (a 2002. godine činila su 15,8% stanovništva). Udeo starijih u populaciji se značajno uvećava dok se procenat mladih smanjuje usled brojnih faktora kao što su negativan prirodni priraštaj, odlazak u inostranstvo na školovanje i privremeni boravak koji često postaje trajnog karaktera posebno sa viznom liberalizacijom koja je nastupila 2009. godine.

Istovremeno, udeo mladih se povećava u strukturi onih koji napuštaju Srbiju. Prosečna godišnja neto migracija je između 6.000 i 11.000 ljudi. Ukupna populacija se smanjuje značajno zbog migraciono najaktivnijeg kontingenta populacije. Uticaj migracija na smanjenje broja stanovnika Srbije 2002-2011. je 15-26%. Mladi, posebno visokoobrazovani, kao jedan od razloga za napuštanje Srbije navode i odsustvo transparentne i odgovorne uprave koja destimuliše ambiciozne mlade ljude. Društvo u kojem se više vrednuje pripadnost vladajućoj stranci nego stručne kvalifikacije i posvećenost poslu nije povoljan ambijent za one koji bi trebalo da budu motor društvenih promena. Sve više mladih smatra da obrazovanje nije relevantan faktor za uspon na društvenoj lestvici i to je jedan od ključnih razloga za odluku mladih o emigraciji. Srbija je zemlja tradicionalno sklona migracijama. Ono što je posebno zabrinjavajuće je to da je njen emigracioni potencijal i dalje veliki. To potvrđuju rezultati istraživanja javnog mnjenja (2010)<sup>6</sup> koji pokazuju da bi u hipotetičkoj situaciji u kojoj je Srbija član EU čak 26,4% ispitanika iz opšteg uzorka sigurno potražilo posao u nekoj drugoj zemlji EU, a verovatno još 15,2%. Taj nalaz pokazuje da zbirno posmatrana iskazana i latentna spremnost ispitanika da se zaposle van Srbije iznosi čak 41,6%. Među njima dominiraju ispitanici mlađi od 30 godina, aktivne osobe, nezaposleni, lica iz velikih i siromašnih porodica i prozapadno orijentisani. Danas bi nalazi, s obzirom na trendove, bili sigurno još nepovoljniji što ilustruje podatak da je 2015. godine dozvolu za rad u Nemačkoj dobilo 16.500 srpskih državljana, a 2016. godine čak 50.000.

6. Istraživanje je sprovedeno 2010. godine na reprezentativnom uzorku od 1090 ispitanika starijih od 18 godina.

## Efekti mera smanjenja nezaposlenosti mladih sprovedenih u okruženju

Mladi u regionu kao glavne razloge za odlazak iz zemlje navode loše društveno-ekonomske prilike poput nezaposlenosti, praksu zaključivanja eksploatatorskih radnih ugovora, nejednakost, siromaštvo, nepoverenje u državne i političke institucije.

Hrvatska je u decembru 2013. godine predstavila plan implementacije programa *Garancija za mlade* koji se sprovodi pod pokroviteljstvom Ministarstva za rad i penzioni sistem Republike Hrvatske. Navedeni program odnosi se pre svega na oslobađanje poreza i doprinosa na lični dohodak osoba mlađih od 30 godina u periodu od najviše pet godina od zasnivanja radnog odnosa, ali isključivo za lica koja sa poslodavcima zaključe ugovore o stalnom radu. Ovaj model omogućava mladima da u naznačenom periodu menjaju poslodavce uz mogućnost da iskoriste navedene pogodnosti. Pored navedene mere kroz ovaj program finansirane su i aktivnosti zasnovane na praćenju mladih iz tzv. NEET grupe (mlade osobe koje nisu ni zaposlene, ni u obrazovnom sistemu, niti na obuci), uspostavljanje centara za karijerno vođenje, kao i brojne edukativne radionice usmerene na permanentnu edukaciju već zaposlenih mladih kako bi im se pružile šanse da zadrže postojeće radno mesto ili naprave željeni napredak u karijeri.

Prema izveštaju o sprovođenju ovog programa koji je sačinila EU, aktivnosti iz korpusa programa *Garancija za mlade* uključile su gotovo 60% iz grupe NEET mlađe od 25 godina dok je više od polovine uključenih i nakon izlaska iz programa izjavljivalo da je u tom trenutku u nekom obliku zaposlenja, obrazovanja ili treninga. Procenat je bio i viši (60,2% i 58,8%) kada je period monitoringa bio 12 odnosno 18 meseci.<sup>7</sup> Navedeni program finansiran i sredstvima iz Evropske unije govori o potrebi da se mladima približe konkretne mere podrške koje nudi punopravno članstvo u EU, a koje je usmereno na rešavanje konkretnih

problema koje mladi ljudi u Srbiji ističu kao prioritetne. Time bi i podrška članstvu u EU među mladima sigurno bila na višem nivou nego što je slučaj poslednjih godina.

Poseban izazov crnogorskog tržišta rada predstavlja nedovoljna uključenost žena, mladih i ostalih teže zapošljivih kategorija na tržištu rada. Otežan pristup tržištu rada, ograničen uticaj posebnih aktivnih mera za određene kategorije i osetne posledice ekonomske krize, predstavljaju značajne prepreke za pomenute kategorije nezaposlenih lica. Iz godine u godinu smanjuju se iznosi neophodni za sprovođenje mera aktivnog traženja posla. Sredstva za ove namene u 2009. godini iznosila su oko 13 miliona evra, da bi nakon kontinuiranog smanjenja u 2016. godini iznosila svega 2,6 miliona evra. Strategijom zapošljavanja i pokazateljima njene implementacije predviđeno je da se u četvorogodišnjem periodu međunarodna uporediva stopa nezaposlenosti (15-64) prema Anketi o radnoj snazi (MONSTAT), poveća sa 50,4% na 56%, stopa zaposlenosti žena (15-64) poveća sa 45,3% na 51, stopa nezaposlenosti (15-64) smanji sa 18,2% na 14%, stopa nezaposlenosti mladih (15-24) smanji sa 35,8 na 29%.

Tokom prethodne godine, kod mladih uzrasta 15-24 godine stopa aktivnosti je povećana sa 31,9% na 38,2%, zaposlenosti sa 20,9% na 25,4%, a stopa nezaposlenosti smanjena sa 34,5% na 33,5%. Zavod za zapošljavanje organizovao je 12 radionica za mlade iz sva tri regiona Crne Gore, kao i predavanja za studente na različite teme iz oblasti preduzetništva. Oko 200 mladih je prošlo kroz ovu vrstu edukacije, a više od 100 je prvi put steklo nova znanja i veštine iz ovih oblasti. Programi za mlade sadržani su i u okviru realizacije javnih radova, programa društvene brige o deci i mladima, zaštite lica sa invaliditetom i sl. u ukupnom iznosu od 1.300.000 evra.

Zavod za zapošljavanje je u 2016. godini realizovao program osposobljavanja za rad kod poslodavca. Program je realizovan u saradnji sa poslodavcima iz privatnog sektora, koji su ostvarili neto porast broja zaposlenih u odnosu na prosečan broj zaposlenih u poslednjih 12 meseci i iskazali spremnost da sprovođenjem svojih programa

7. European Commission - The Youth Guarantee country by country - Croatia.

osposobljavanja, u najkraćem trajanju od jednog meseca, obezbede nedostajuću radnu snagu. Ovim programom obuhvaćeno je 250 dugoročno nezaposlenih lica koja nisu bila u radnom odnosu u poslednjih 12 meseci, jer njihova stečena znanja i veštine nisu bile dovoljne za zapošljavanje. Učesnici programa su lica sa stečenim srednjim obrazovanjem (77%), mlada lica (37%) i lica ženskog pola 46% (114).

Kada je reč o Bosni i Hercegovini, s obzirom na to da se ova zemlja suočava sa velikom i dugoročnom nezaposlenošću odbor direktora Svetske banke protekle godine odobrio je zajam u iznosu od 50 miliona evra za projekat podrške zapošljavanju u Bosni i Hercegovini. Cilj je povećanje formalne zaposlenosti u privatnom sektoru za određene ciljane grupe, a započeo je sa mladima koji traže prvi posao. Više od 80% nezaposlenih u Bosni i Hercegovini traži posao duže od jedne godine, što ukazuje na duboke strukturalne probleme na tržištu rada, pri čemu veliki deo nezaposlenih nema odgovarajuće kvalifikacije za radna mesta koja nude poslodavci.

Posebno je teško naći prvi posao u formalnom sektoru: 67% mladih je bez posla, u odnosu na ukupnu stopu nezaposlenosti od oko 28%. Ovaj projekat daje direktan doprinos otvaranju radnih mesta putem pružanja finansijskih podsticaja za formalno zapošljavanje u privatnom sektoru, počevši sa mladima koji traže prvi posao. Projekat se fokusira na promociju zapošljavanja koja će pomoći vladama Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske da prošire i povećaju efikasnost svojih aktivnih politika tržišta rada i posredovanje javnih službi za zapošljavanje, da bi se povećalo formalno zapošljavanje u privatnom sektoru za izabranu ciljnu grupu osoba koje traže posao (mladi, nezaposleni sa niskim veštinama, dugoročno nezaposleni, stariji od 40 godina, žene i druge

grupe u nepovoljnom položaju). Programi za koje će se pružiti podrška uključuju subvencionisanje plate, obuku uz rad, samozapošljavanje, usluge za nezaposlene i poslodavce.

## Predlog politika zapošljavanja mladih u Republici Srbiji

U protekle dve godine zabeleženi su značajni rezultati u pogledu smanjenja nezaposlenosti mladih.<sup>8</sup> Stopa nezaposlenosti u ovoj starosnoj grupaciji je opala sa 52,5% u prvom kvartalu 2014. godine na 28,9% u drugom kvartalu 2017. godine. Ostvaren pozitivan trend nije specifičan samo za ovu starosnu populaciju i uzrokovan je opštim boljitkom uslova na tržištu rada. Kao što je prethodno izneto, opšta stopa nezaposlenosti za sve uzraste je u istom periodu opala sa 21,3% na 11,8%. Ipak, stopa nezaposlenosti mladih još uvek je sistematski značajno viša od opšte stope nezaposlenosti, zbog čega postoji strah od dugoročnih efekata kako na lični profesionalni i društveni razvoj mladih ljudi, tako i na društvo u celini.

Detaljnija slika o nezaposlenosti mladih, prema poslednjim dostupnim detaljnim podacima koji se odnose na poslednji kvartal 2014. godine, jasno pokazuje da kada nezaposlenost posmatramo na nivou pojedinačnih godina starosti, stopa nezaposlenosti obrnuto korelira sa uzrastom. U posmatranom preseku, nezaposlenost je bila najviša kod najmlađih starosti 18 godina i iznosila je 60% i postepeno je opadala sa rastom uzrasta, sve dok se u 31. godine života ne ustalila na nivou od 13% u proseku za sve sledeće uzraste.

Ova pojava nije specifična samo za Srbiju, prisutna je i u gotovo svim ostalim evropskim zemljama.<sup>9</sup> Nedostatak radnog iskustva, što kao uzrok odsustva radnih veština, što kao nedostatak informacija o radnim sposobnostima, gotovo odlučujuće utiče na zapošljivost mladih osoba.

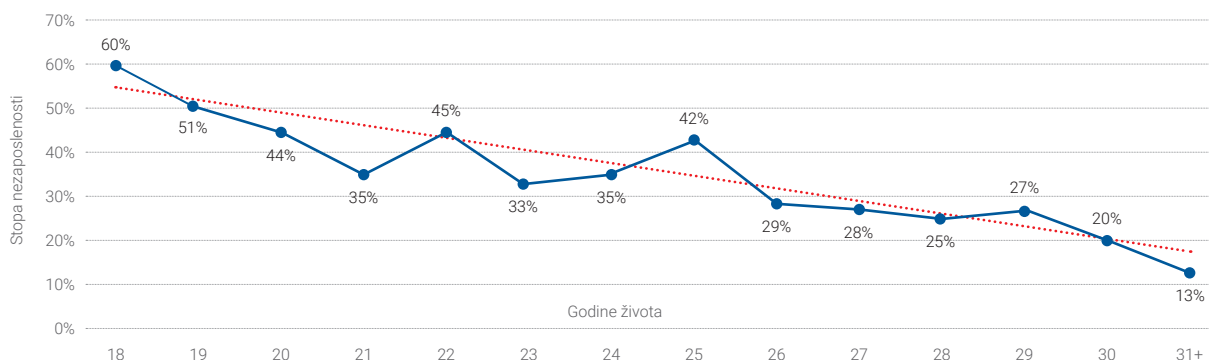
Međutim, Vlada Republike Srbije ni dalje nema sistemski pristup za rešavanje problema hronično visoke nezaposlenosti mladih. Postojeće aktivne i pasivne politike zapošljavanja su opšte za sve starosne uzraste i samo u pojedinačnim svojim

8. Republički zavod za statistiku Republike Srbije objavljuje podatke o nezaposlenosti mladih samo u uzrastu 15-24 godine. Podaci o nezaposlenosti po pojedinačnim godinama starosti više nisu dostupni.

9. U svega 5 od 28 zemalja članica EU stopa nezaposlenosti mladih je bila niža od 10% u drugom kvartalu 2017. godine – u Nemačkoj (6,5%), Češkoj (8,5%), Holandiji (8,8%), Sloveniji (9,2%) i Austriji (9,7%). Prosečna stopa nezaposlenosti za mlade u zemljama EU je 16,9%. Samo tri zemlje EU imaju višu stopu nezaposlenosti mladih od Srbije – Italija (35,5%), Španija (38,6%) i Grčka (44,4%).



Grafikon 1. Stopa nezaposlenosti prema starosti



Izvor: Anкета o radnoj snazi, Republički zavod za statistiku, 2014. godina

aspektima mogu biti usmerene ka posebnim grupama stanovništva. Podrška zapošljavanju mladih je u prošlosti bila sporadična i zasnivala se na partikularnim i kratkoročnim merama i programima poput „Prve šanse”.<sup>10</sup> Evaluacija ovakvih programa nije rađena, ali može se pretpostaviti da nisu ostvareni značajniji rezultati s obzirom da je nezaposlenost mladih i dalje izraženo viša u odnosu na opštu populaciju.

Prilikom formulisanja predloga za zapošljavanje mladih u obzir je uzeta postojeća praksa evropskih država koje su zapošljavanje mladih finim podešavanjem pravila na tržištu rada učinila jednako atraktivnim kao i u slučaju ostalih lica. S tim u vezi, posebna pažnja je data iskustvu Velike Britanije ili Holandije koje imaju jedne od najsofisticiranijih politika za zapošljavanje mladih u Evropi. Ove zemlje promenom cene rada mladih pokušavaju da podstaknu njihovo veće zapošljavanje – minimalne nadnice za osobe uzrasta do 23 godine u Holandiji ili 25 godina u Velikoj Britaniji niže su u odnosu na minimalne zarade za sve ostale uzraste. Na taj način Vlade pokušavaju da manjak radnog iskustva kompenzuju nižim minimalnim zakonskim cenama rada. Treba istaći da se na ovaj način lica starijeg uzrasta suštinski ne dovode u nepovoljniji položaj, već su politike vođene idejom da je

10. Program „Prva šansa” bio je namenjen zapošljavanju osoba uzrasta do 30 godina, bez radnog iskustva. U prva tri meseca programa, mlada osoba bi volontirala za nadoknadu od 10.000 dinara mesečno, koju bi finansirala Vlada Republike Srbije, a nakon toga bi bila primljena na pripravnički staž u trajanju od 12 meseci za neto zaradu od 22.000 dinara. Troškove neto zarade i pripadajućih doprinosa snosila bi država, a obaveza poslodavca je bila da mladu osobu zadrži još najmanje 12 meseci nakon isteka programa.

produktivnost mladih manja od produktivnosti osoba starijih uzrasta, te da ne mogu važi iste cene rada na tržištu za sve.

Tabele sa podacima o nivou minimalne zarade za mlade za Veliku Britaniju i Holandiju ilustruju politiku zapošljavanja kroz smanjenje troškova zapošljavanja mladih koja se pominje u prethodnom pasusu i koja je osnova predloga koji je izložen u ovom papiru. Politika je univerzalno primenljiva, nevezano od nivoa razvijenosti zemlje, jer se zasniva na smanjenju relativne visine troškova zapošljavanja mladih u odnosu na odrasla lica, odnosno na smanjenje njihove relativne cene rada.

Tabela 1. Minimalna zarada u Holandiji, u zavisnosti od godina starosti.

Uzrast u godinama starosti	Iznos bruto minimalne zarade na mesečnom nivou, u EUR	% bruto minimalne zarade za uzrast 23+
15	465,5	30.0%
16	535,3	34.5%
17	612,9	39.5%
18	706	45.5%
19	814,6	52.5%
20	954,25	61.5%
21	1.124,9	72.5%
22	1.318,85	85.0%
23+	1.551,6	100.0%

Izvor: Internet prezentacija Vlade Kraljevine Holandije (<https://www.government.nl/topics/minimum-wage/amount-of-the-minimum-wage>)



Tabela 2. Minimalna zarada u Velikoj Britaniji, u zavisnosti od godina starosti.

Uzrast u godinama starosti	Iznos minimalne bruto satnice, u funtama	% bruto minimalne zarade za uzrast 23+
Praktikant	3,5	46,7%
Do 18	4,05	54,0%
18-20	5,6	74,7%
21-24	7,05	94,0%
25+	7,5	100,0%

Izvor: Internet prezentacija Vlade Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske

## Uvođenje stepenaste (kaskadne) strukture stope socijalnih doprinosa

Cilj uvođenja kaskadne strukture stope socijalnih doprinosa je povećanje zapošljivosti mladih tako što bi se njihov položaj na tržištu rada popravio kroz snižavanje troškova njihovog radnog angažovanja čime bi se njihovo zapošljavanje učinilo atraktivnijim. Istovremeno, jedna od ideja uvođenja ove politike je očuvanje visine njihove neto zarade. Drugim rečima, ovaj predlog podrazumeva da zbirna stopa svih socijalnih doprinosa koji se plaćaju na zaradu mlade osobe zavisi od njenog uzrasta, i to tako da je ukupna stopa socijalnih doprinosa najniža za najmlađe, a da se postepeno povećava sa rastom uzrasta sve do 30. godine u kojoj bi se izjednačila sa standardnom stopom. Pretpostavka ove politike je da su poslodavci manje zainteresovani za zapošljavanje mladih osoba zbog nedostatka radnog iskustva mladih i radnih veština, te da su zbog toga spremni da manje plate njihov rad.

Predloženo rešenje za Republiku Srbiju slično je onima u evropskim zemljama po tome što položaj mladih pokušava da popravi kroz smanjenje troška njihovog angažovanja, ali se razlikuje u dva važna aspekta.

11. Videti grafikon 1.

12. Za potrebe ovog izveštaja pretpostavlja se da je formalna raspodela tereta socijalnih doprinosa između poslodavca i zaposlenog jednaka, jer ne bi došlo do značajnijih promena i da se pretpostavi bilo kakva drugačija raspodela.

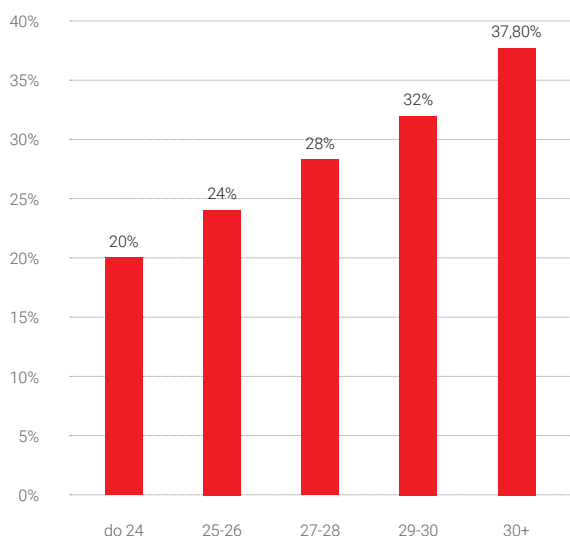
Prvi je da se smanjenje troška rada u predloženom modelu za Republiku Srbiju postiže kroz smanjenje fiskalnih nameta dok se u razvijenim zemljama Evropske unije mladih odvija kroz smanjenje minimalne cene rada. Druga važna razlika je u uzrastu na koji se politika odnosi. U evropskim zemljama uzrast je obično do 23-25. godine života dok bi se u Republici Srbiji politika primenjivala na sve uzrasta do 30 godina.

Zašto su napravljene modifikacije u odnosu na evropsko iskustvo? Prvo, pretpostavlja se da je minimalna cena rada u Republici Srbiji na nivou koji ne odstupa značajno od tržišne cene rada, te da smanjenje minimalne satnice za mlade osobe ne bi imalo značajnije efekte na rast njihove zaposlenosti. Umesto smanjenja troška zapošljavanja kroz smanjenje cene rada, model predlaže smanjenje stopa doprinosa. Na taj način će se smanjiti ukupan trošak zapošljavanja, ali ne na teret zaposlenog – njegova neto zarada ostaje nepromenjena. Druga modifikacija tiče se uzrasta na koji se politika odnosi. Za Republiku Srbiju predlaže se da se starosna granica pomeri naviše do 30. godine života zbog toga što ste stopa nezaposlenosti, kada se posmatra po godinama starosti, postepeno opada i tek oko 30. godine života stabilizuje i ostaje na sličnom nivou za sve sledeće uzraste.<sup>11</sup> Na ovaj način, politika bi bila usmerena na sve pojedince koji su pogođeni problemom nezaposlenosti i to u onoj meri u kojoj su pojedinci izloženi nepovoljnostima na tržištu rada.

## Model stepenaste strukture socijalnih doprinosa

Model stepenaste stope doprinosa predviđa da se za sve osobe uzrasta do 24. godine života plaćaju socijalni doprinosi zbirno po stopi od 20%.<sup>12</sup> Da napomenemo, radi se o starosnoj grupi koja je tek završila fakultet ili na tržište rada izlazi sa završenom višom školom ili drugim nižim stepenom obrazovanja. Za ovaj starosni uzrast predviđena je najniža zbirna stopa socijalnih doprinosa s obzirom da je stopa nezaposlenosti u ovom uzrastu najviša, i prema podacima za poslednji kvartal 2014. godine kreće se u rasponu 35-60%.

Grafikon 2. Predlog visine zbirne stope socijalnih doprinosa u zavisnosti od uzrasta



Sa povećanjem uzrasta postepeno se povećava i stopa doprinosa. Tako se za uzrast 25-26. godine predlaže zbirna stopa socijalnih doprinosa od 24%. Kao što je prethodno izneto, stopa nezaposlenosti u ovom uzrastu je niža u poređenju sa prethodnim (kreće se u rasponu od 29-42%) te je u manjoj meri potrebno stimulisati zapošljavanje mladih iz ove kohorte. Pored toga, razlog za blagi rast stope doprinosa je i potreba da se mladi stimulišu da završe fakultet na vreme. Ukoliko bi fakultet završili sa 25 godina, troškovi rada bi porasli, što bi mladu osobu učinilo nekonkurentnijom u odnosu na one koji su fakultet završili na vreme, zbog čega bi postojao pozitivan stimulans da se fakultet završi u predviđenom roku. Nadalje, stopa doprinosa bi se dodatno povećavala za uzraste 27-28 godina (na 28%), 29-30 godina (na 32%) i na kraju bi se izjednačila sa postojećim zakonskim nivoom od 37,8% u zbiru.

13. Anketa o radnoj snazi, IV kvartal 2014. godine.

14. Procena troškova izvršena je na osnovu strukture nezaposlenosti i zaposlenosti iz Ankete o radnoj snazi Republičkog zavoda za statistiku uz procenu prosečne zarade koju ostvaruju mladi na osnovu podataka iz publikacije „Tranzicija mladih žena i muškaraca na tržištu rada Republike Srbije“ (2016), Dragana Marjanović.

15. SR Nemačka je, na primer, sprovela sveobuhvatne reforme tržišta rada u periodu 2003-2005. godine, a puni efekti reformi postigli su se početkom 2008. godine.

## Procene troškova uvođenja politike

Prema poslednjim dostupnim detaljnim podacima,<sup>13</sup> procene su da bi uvođenje predložene strukture socijalnih doprinosa zahtevalo godišnje troškove u iznosu od 50 miliona EUR<sup>14</sup> usled propuštene naplate socijalnih doprinosa za osobe koje su obuhvaćene ovom politikom. To čini oko 0,6% ukupnih konsolidovanih javnih prihoda Republike Srbije za 2016. godinu ili oko 2% ukupnih prihoda po osnovu socijalnih doprinosa. Ukupan fiskalni deficit bi u slučaju primene ove mere, bez uzimanja u obzir pozitivnih efekata, porastao za 11,1%. Pored ovog, potencijalni trošak bi nastao i za poslodavce i za Poresku upravu Republike Srbije jer bi se procedura obračuna, prijave i naplate socijalnih doprinosa zakomplikovala.

Da bi neto efekat predložene politike na budžet Republike Srbije ostao neutralan, potrebno je da nakon njene primene novo zaposlenje nađe oko 50.000 mladih osoba koje trenutno ne rade ili su neformalno zaposlene. Na osnovu postojećih podataka nije moguće proceniti tačnu dinamiku realizacije pozitivnih efekata ove politike, ali je na osnovu međunarodnog iskustva<sup>15</sup> procena da je za pun efekat reforme potrebno da protekne između 1-2 godine.

Međutim, još jednom napomenuti da je u međuvremenu došlo do osetnijeg pada nezaposlenosti, ne samo u populaciji mladih već u celokupnoj privredi. Trenutno nisu dostupni detaljni podaci kako bi se procenili ukupni troškovi predložene politike, ali može se pretpostaviti da bi oni bili viši. Prema gruboj računici, porast troškova bi iznosio oko 30-35%.

Predstavnik Konferencije samostalnih sindikata (KSS) podržao je predlog modela za zapošljavanje mladih i istakao potrebu izmene i dopune zakona o radu i obaveznom penzijskom osiguranju. Svaka inicijativa koja dolazi od strane zakonodavne vlasti i usmerena je ka unapređenju položaja mladih i njihovu veću konkurentnost na tržištu rada naići će na podršku KSS koji i sami navode nekoliko inicijativa za izmene zakonskih okvira koji bi rezultirali većim brojem mladih zaposlenih. Predstavnici KSS ističu važnost

preduzetništva i koncepta samozapošljavanja koji treba promovisati među mladim ljudima posredstvom primera dobre prakse. Takođe partnerstvo državnih institucija, poslodavaca i sindikata predstavlja ključ uspeha u procesu kvalitetnog i održivog zapošljavanja svih kategorija stanovništva. Predstavljeni model po mišljenju sindikata daje dobre osnove da kroz stimulatívni sistem poreza i doprinosa afirmiše angažovanje mladih radnika i time dodatno pospeši domaću privredu, a mladima pruži neophodno radno iskustvo i unapredi njihov materijalni položaj.

Kada je reč o radno-pravnom zakonodavstvu, predstavnici KSS ističu nedavne izmene zakona ocenjujući da su gotovo isključivo negativne po prava radnika. Zakonske odredbe koji regulišu rad preko agencija za privremeno zapošljavanje dosta negativno utiču na stalnost radnog mesta posebno za mlade radnike. Naime, oblast tzv. „lizinga“ radnika do sada nije regulisana nacionalnim pravnim aktima što dovodi do zapošljavanja najmanje 4% radnika u Srbiji na nesigurnim i loše plaćenim radnim mestima. Ovaj zakonski akt biće jedan od najznačajnijih u oblast radnih odnosa zbog čega privlači veliku pažnju sindikalne javnosti i proizvodi mnogobrojne diskusije te predstavlja jednu od velikih kontroverzi i tačku sporenja sa predstavnicima poslodavaca.

## Zaključak

Visoka stopa nezaposlenosti mladih još uvek je jedan od ključnih ekonomskih i socijalnih problema u Republici Srbiji. Uprkos poboljšanjima na tržištu rada i smanjenju kako opšte stope nezaposlenosti, tako i nezaposlenosti mladih, nezaposlenost mladih uzrasta do 30. godina i dalje je sistematski viša od nezaposlenosti osoba starijih uzrasta.

Vlada Republike Srbije do sada nije preduzimala sistematske mere kako bi se uhvatila u koštac sa ovim problemom. Prethodni programi kojima se rešavalo ovo pitanje bili su kratkoročne i nesistematske prirode, zbog čega najverovatnije nisu postignuti trajni efekti rešavanja problema nezaposlenosti mladih.

Kako bi unapredio položaj mladih tokom sticanja prvog zaposlenja, narodni poslanik DS Balša Božović tokom prethodne godine predložio je Narodnoj skupštini Republike Srbije i dopune Zakona o radu i izmene Zakona o obaveznom socijalnom osiguranju čime bi bile stvorene pretpostavke da mladi lakše dođu do radnog iskustva po završetku školovanja. Navedeni model nije dodatno opterećivao poslodavce već je predviđao da deo doprinosa obaveznog socijalnog osiguranja padne na teret države.

Pažljivom analizom stanja na tržištu rada Republike Srbije i analizom politika za rešavanje problema nezaposlenosti mladih u uporednim zemljama, formulisan je predlog politike kojim se na sistematski način rešava ovaj problem. U poresku i socijalnu politiku Republike Srbije ugradio bi se mehanizam koji bi automatski rešavao distorzije na tržištu rada – nedostatak radnih veština i radnog iskustva mladih osoba bio bi kompenzovan smanjenjem troška njihovog radnog angažovanja kroz smanjenje opterećenja njihovih zarada socijalnim doprinosima. Konkretno, predlaže se uvođenje stepenaste strukture socijalnih doprinosa tako što bi na radno angažovanje mladih do 24. godine života bila plaćena stopa doprinosa od 20%, 25-26 godina stopa doprinosa od 24%, 27-28 godina stopa doprinosa od 28%, 29-30 godina stopa doprinosa od 32% i od 31. godine života stopa doprinosa bi se izjednačila sa postojećom zakonskom.

Ova politika ima nekoliko prednosti u odnosu na one u uporednim zemljama – prvo, ona targetira direktno jedan od najvećih prepreka za zapošljavanje mladih (visoke izdatke za socijalne doprinose). I drugo, primenom ove politike mladi zadržavaju sva radna prava koja uživaju i ostale starosne kategorije (zdravstvenu i socijalnu zaštitu, penziono i invalidsko osiguranje), ali se na ovaj način čuva i njihov neto dohodak, čime se ne narušava njihovo materijalno blagostanje.

Procenjeni trošak ove politike iznosi oko 50 miliona EUR, pod pretpostavkom da se usled primene ove politike ne ostvare nikakvi pozitivni efekti. Da bi efekat na budžet bio izbalansiran, procena je da je potrebno novozaposliti ili

prevesti u formalni sektor oko 50.000 mladih osoba. Ukoliko bi stope doprinosa bile precizno ekonometrijski odmerene, gotovo da je izvesno da bi se stopa nezaposlenosti mladih spustila na nivo ostatka populacije. Procene su da bi se puni efekti ove politike postigli u roku od dve godine, koliko je potrebno poslodavcima da prilagode svoje poslovne planove novim okolnostima, kao i da se postepeno pokrene talas novog zapošljavanja mladih ljudi.

Predloženo rešenje treba smatrati početnom tačkom za diskusiju. Predlog politike je razvijen na osnovu analiza koje se mogu smatrati preliminarnim i indikativnim u kom smeru treba krenuti prilikom razmatranja kako rešiti problem nezaposlenosti mladih u Srbiji. Za neko buduće, konkretnije rešenje potrebno je sprovesti još niz analiza koje bi obuhvatile detaljno ulogu i efekat na poslodavce, sindikate, kao i na javne organe.

## Literatura

**Anketa o radnoj snazi (2014):** RZS

**Anketa o radnoj snazi (2015):** RZS

**Anketa o radnoj snazi (2016):** RZS

**European Working Conditions Surveys (2015):** Eurofound

**Center for Public Impact (1.10.2017. godine):** Hartz reforme u Nemačkoj.  
Dostupno na <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/hartz-reform/>

**Istraživanje položaja i potreba mladih Krovne organizacije mladih Srbije (2016):** Krovna organizacija mladih Srbije (KOMS)

**Jandrić, Molnar (2017):** Kvalitet zaposlenosti i tržište rada u Srbiji. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung

**Marjanović, D. (2016):** Tranzicija mladih žena i muškaraca na tržištu rada Republike Srbije, Beograd: ILO

**Vlada Kraljevine Velike Britanije (1.10.2017. godine):** National Minimum Wage and National Living Wage Rates.  
Dostupno na <https://www.gov.uk/national-minimum-wage-rates>

**Vlada Kraljevine Holandije (1.10.2017. godine):** Minimum wage.  
Dostupno na <https://www.government.nl/topics/minimum-wage/amount-of-the-minimum-wage>

**Godišnji plan rada Zavoda za zapošljavanje Crne Gore (2016)**

**Izveštaj Evropske komisije o sprovođenju "Garancije za mlade" po zemljama - Hrvatska**

**Jandrić, Molnar (2017):** Kvalitet zaposlenosti i tržište rada u Srbiji. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung

## O autorli ovog izdanja

**Peđa Mitrović** je student master studija iz oblasti javne administracije na *Queen Mary University of London*, Velika Britanija. Prethodno radio kao konsultant Svetske banke na projektima pri Vladi Republike Srbije i kao konsultant Programa za razvoj Ujedinjenih Nacija.

**Igor Jojkić**, komunikolog iz Beograda, šest godina radio kao programski koordinator na projektima Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Trenutno na funkciji programskog menadžera međunarodne organizacije *Out of the Box International* sa sedištem u Briselu, Belgija.

## Imprint

Friedrich-Ebert-Stiftung | Kancelarija Beograd  
Dositejeva /51/1 11000 Beograd

Odgovorna osoba:  
Ursula Koch-Laugwitz | Direktorka, Regionalna kancelarija za Srbiju i Crnu Goru  
Tel.: ++381 (11) 3283 271 | Fax: ++381 (11) 3283 285  
[www.fes-serbia.org](http://www.fes-serbia.org)

Narudžbina publikacija:  
[info@fes-serbia.org](mailto:info@fes-serbia.org)

Svaka dalja komercijalna upotreba sadržaja zabranjena je bez prethodne pismene saglasnosti fondacije Friedrich Ebert.