



SUPPORTED BY

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



IMPLEMENTED BY

NIRAS

**Преглед реализације Стратегије запошљавања
у Републици Србији
за период од 2021. до 2026. године
у прве три године спровођења
са посебним фокусом на уочене изазове**

Документ је израђен је у оквиру пројекта *”Знањем до посла”* који подржава Швајцарска агенција за развој у Републици Србији, а спроводи *NIRAS Germany GmbH Beograd.*

Резиме

Преглед реализације Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године¹ (Стратегија запошљавања) у прве три године спровођења са посебним фокусом на уочене изазове, представља део напора Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (МРЗБСП) да се анализом остварених резултата у досадашњем спровођењу стратешког документа, са једне стране, и мера које утврђује Акциони план за период од 2024. до 2026. године за спровођење Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године² (АП 2024-2026), са друге, прецизно утврде најважније реформске активности које је потребно спровести до краја 2026. године како би се остварили циљеви Стратегије запошљавања.

У посматраном периоду МРЗБСП, Национална служба за запошљавање (НСЗ), као и остали актери који су препознати кроз Акциони план за период од 2021. до 2023. године за спровођење Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године³ (АП 2021-2023), предузели су знатан број активности како би се остварили утврђени стратешки циљеви. Више од 80% укупног броја активности из АП 2021-2023 је остварено, започето или се спроводи континуирано, што представља добар квантитативни обухват интервенција. Ипак, неспровођење мањег броја, али важних активности, као и не увек потпуно задовољавајући ефекти оних активности које се посматрају као континуиране или започете, а што се види преко показатеља успеха, може да утиче на остваривање стратешких циљева.

У оквиру Посебног циља 1. Стратегије запошљавања којим се предвиђа раст квалитетне запослености кроз повезивање политике запошљавања са другим секторским политикама, остварени су позитивни помаци у координисаном деловању политике запошљавања и политике образовања, који се огледају у развоју дуалног образовања, неформалног образовања и каријерног вођења и саветовања. Међутим, спровођење појединих важних реформских активности које су у надлежности других ресора је изостало. Изостала је Стратегијом запошљавања предвиђена реформа начина опорезивања зарада, није дошло до повезивања мера АПЗ са политиком директних инвестиција, нити је било напретка у промени регулативе ради смањења прекарне и рањиве запослености. У области локалне политике запошљавања је дошло до смањења броја реализованих локалних планских докумената у области запошљавања и броја незапослених укључених у мере АПЗ кроз локалне планске документе, што се делом може објаснити изборним циклусима на локалном нивоу до којих је дошло у извештајном периоду, а који доводе до преусмеравања пажње и ресурса, као и још увек недовољно снажним капацитетима ЈЛС за испуњавање обавеза утврђених Законом о планском систему. Иако је у области локалне политике запошљавања успешно реализовано пилотирање развоја иновативних модела за запошљавање на локалном нивоу, овај приступ у извештајном периоду није могао да буде интегрисан у систем политике запошљавања јер организације цивилног друштва које су у највећем броју спроведених модела биле ангажоване од стране локалних самоуправа да имплементирају моделе запошљавања, као и неки други пружаоци услуга запошљавања који су потенцијално могли да буду ангажовани, нису препознати као носиоци послова запошљавања у постојећем законодавном оквиру.

Посебни циљ 2. Стратегије запошљавања фокусиран је на унапређење положаја незапослених лица на тржишту рада. У оквиру овог циља, већина од предвиђених 40 активности је реализована, започета или је континуираног карактера, док 7 активности није започето. Ипак, посматрано кроз показатеље успеха за овај циљ, положај незапослених лица није унапређен. Платни јаз између мушкараца и жена порастао је у 2023. години у односу на 2019. годину за обе посматране старосне групе (15+ и 15-29), удео дугорочно незапослених који су запослени са евиденције НСЗ у укупном броју дугорочно незапослених на евиденцији НСЗ је смањен у односу на 2019. годину, а смањен је и ефекат финансијских мера АПЗ на запошљавање. Овај циљ је конципиран на начин да главни инструмент за његово постизање представљају мере АПЗ које имплементира НСЗ. Док

¹ „Службени гласник РС“, број 18/21 и 36/21 – исправка

² „Службени гласник РС“, број 22/24

³ „Службени гласник РС“, број 30/21

се нефинансијске мере спроводе у оквиру интерних капацитета НСЗ, а реализују их запослени на пословима посредовања, психолошке подршке и подстицања предузетништва, финансијске мере се спроводе са екстерним извођачима и послодавцима, на рачун наменског буџета за мере АПЗ. Посматрајући реализацију финансијских мера АПЗ у посматраном периоду 2021-2023, планирани укупни број лица према АП 2021-2023 није остварен ни у једној години, а на то је највише утицала нереализација планираног обухвата лица мерама додатног образовања и обуке. Међутим, у овом периоду су спроведена и два програма, Моја прва плата и Таленти у јавном сектору, који нису планирани у АП 2021-2023, али су утицали на нереализацију мера које јесу планиране, у првом реду на меру стручна пракса. Посматрајући заједно са ова два програма, реализација планираног обухвата лица финансијским мерама АПЗ остварена је у 2021. и 2022. години, али се препоручује, иако је Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености омогућено да Влада другим актом може да доноси и друге мере, у складу са потребама тржишта рада, да се мере активне политике запошљавања планирају Акционим планом или изменама Акционог плана, што би омогућило да се мере сагледају и планирају са становишта потенцијалног доприноса за постизање стратешких циљева политике запошљавања и расположивих средстава. На овај начин би се избегло да се нове, ad-hoc планиране мере, реализују на рачун мера планираних у документу политике, посебно у случају када за ове нове мере нису обезбеђена додатна средства у пуном обиму.

У оквиру овог Посебног циља, покренута је Гаранција за младе, као велика реформска иницијатива и један од највећих, ако не и највећи успех у досадашњој имплементацији Стратегије запошљавања. Вишеструке су добробити које би овај програм могао да донесе, у првом реду за младе који су његова циљна група, али дугорочно посматрано, и за друга незапослена и неактивна лица. Наиме, Гаранција за младе подразумева повезивање и заједничко деловање политике запошљавања са другим секторским политикама, што ће довести до бољег позиционирања политике запошљавања и боље позиције за заговарање различитих иницијатива које не морају да се односе само на младе. Такође, у оквиру овог програма пилотираће се нова решења и модели подршке запошљавању који имају потенцијал да унапреде и осавремене политику запошљавања у целини, јер ће нека од њих сасвим сигурно моћи да се примењују и на друге категорије незапослених, не само на младе.

Посебни циљ 3. Стратегије запошљавања односи се на унапређен институционални оквир за политику запошљавања и обухвата најважније претпоставке за планирање и имплементацију сваке, па и ове политике, а то су средства, нормативни оквир и кадрови.

Буџет РС за мере АПЗ повећан је са 0,08% БДП-а у 2019. години на 0,1% у 2023. години, али циљана вредност од 0,14% није достигнута. Средства за укључивање особа са инвалидитетом у мере АПЗ која се Законом о буџету опредељују из Буџетског фонда за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом⁴, нису повећавана (иако су укупна средства у Буџетском фонду порасла 2023. године за скоро 40% у односу на 2019. годину) и остају у истом износу од 550 милиона РСД и у оквиру финансијских пројекција у АП 2024-2026.

По питању кадрова, број запослених у две организационе јединице које се у МРЗБСП у оквиру Сектора за рад и запошљавање баве политиком запошљавања, није повећао, као што је АП предвиђао. Просечан број тражилаца запослења по саветнику за запошљавање/саветнику за запошљавање ОСИ у НСЗ јесте смањен, али циљана вредност није достигнута. Достицање показатеља успеха из АП 2024-2026 који се односе на повећање броја запослених, како у две ОЈ које се у МРЗБСП баве политиком запошљавања, тако и у основној функцији НСЗ у чијој је надлежности непосредан рад са незапосленим лицима и имплементација Гаранције за младе, круцијални су за постизање Посебног циља 2 Стратегије запошљавања, али и појединих мера у оквиру друга два посебна циља.

⁴ У складу са Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, "Сл. гласник РС", бр. 36/2009, 32/2013 и 14/2022 – др. закон

Нормативни оквир политике запошљавања је унапређен доношењем три нова прописа из области рада и запошљавања: у 2021. години усвојен је Закон о изменама и допунама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености којим је извршено усклађивање са одредбама Закона о планском систему; у 2022. години усвојен је Закон о социјалном предузетништву, а у 2023. години усвојене су измене и допуне Закона о запошљавању странаца. Такође су припремљена два нацрта закона о радној пракси, 2021. и 2023. године и спроведене су јавне расправе, али није дошло до усвајања.

Током 2022. и 2023. године израђене су *Ex-post* и *Ex-ante* анализа Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, међутим до планираног унапређења овог прописа није дошло у извештајном периоду. Ради се о закону који регулише политику запошљавања која треба да пружи одговор у односу на стање и потребе тржишта рада. Будући да је закон донет 2009. године када су изазови на тржишту рада били потпуно другачији него што су данас (нпр. недостатак слободних послова 2009. године наспрам недостатка радника 2024. године), јасно је да га треба променити или донети нови пропис, и то што је могуће пре. Поменуите анализе су указале на низ конкретних повода за измену овог закона, као што су уређење мреже пружалаца услуга запошљавања које постојећи закон не препознаје и увођење нових актера као носилаца послова запошљавања, затим правно уређење области везане за развој Националне стандардне класификације занимања - НСКЗ (имајући у виду да је занимање основно обележје лица на тржишту рада), потребу усклађивања са класификацијом EUROSTAT на услуге и мере АПЗ, регулисање евиденција у запошљавању, остваривања права за случај незапослености, надзора над носиоцима послова запошљавања, развоја локалне политике запошљавања и др.

У извештајном периоду није дошло ни до унапређења правног оквира који уређује професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом. Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом донет је 2009. године и од тада је мењан два пута, 2013. и 2022. године, али су измене биле више техничке него концептуалне. Као и код Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, и за овај закон је потребно преиспитати да ли после 15 година од усвајања може да пружи одговарајућу подршку за унапређење положаја ОСИ на тржишту рада, имајући у виду измењене околности на тржишту и искуство у имплементацији постојећег законског решења које би требало преточити у законске одредбе.

Унапређење законодавног оквира као мера у целини треба да има висок значај у АП 2024 -2026. Доношење новог Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, нормирање НСКЗ, правно уређење радне праксе и унапређење правног оквира који уређује професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом у директној су вези са планирањем наредног стратешког периода политике запошљавања. Наиме, Стратегија запошљавања за период 2027-2032 тешко може да понуди прави одговор на изазове на тржишту рада, уколико је нормативни оквир политике запошљавања застарео и неприлагођен тренутном стању на тржишту рада.

На крају овог извештаја дат је преглед активности утврђених кроз АП 2024 -2026. године чија реализација треба да представља приоритет у циљу постизања циљева Стратегије запошљавања, а кључне полазне основе за то су следеће:

- У периоду имплементације АП 2024-2026 стратешки циљеви политике запошљавања треба да буду јасније артикулисани ка другим ресорима. МРЗБСП треба интензивније да промовише утврђени шири концепт политике запошљавања као механизам којим се снажније може утицати на унапређење положаја незапослених лица, посебно оних из категорија теже запошљивих. Такође, МРЗБСП и НСЗ треба да уложи додатни напор и снажније искомуницирају ка Министарству финансија значај који средства за реализацију финансијских мера АПЗ имају за унапређење положаја незапослених и задовољење потреба послодаваца на тржишту рада РС, како би повећање учешћа средстава за реализацију мера АПЗ у БДП, које је планирано у АП 2024-2026, било достигнуто,

односно како би се пројектовани износ од 550 милиона РСД за укључивање ОСИ у мере АПЗ повећао.

- Кадровски капацитети у МРЗБСП (у две организационе јединице у чијој је надлежности политика запошљавања) и у основној функцији НСЗ у чијој је надлежности непосредан рад са незапосленим лицима и имплементација Гаранције за младе, треба да се унапреде у складу са постављеним показатељима успеха у АП 2024-2026;
- Доношење новог закона који регулише запошљавање и осигурање за случај незапослености и који треба да пружи одговоре на постојеће околности и изазове на тржишту рада, имајући у виду да је постојећи Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености превазиђен у готово свим својим сегментима.

Листа скраћеница

АП 2021–2023	Акциони план за период од 2021. до 2023. године за спровођење Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године
АП 2024–2026	Акциони план за период од 2024. до 2026. године за спровођење Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године
АПЗ	Активна политика запошљавања
АПР	Агенција за привредне регистре
АРС	Анкета о радној снази
БДП	Бруто друштвени производ
ЕУ	Европска унија
ЕУР	Евро – званична валута Европске уније
EUROSTAT	Званична институција Европске уније за статистику
ИТ систем	Информационо технолошки систем
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
ЈПОА	Јавно признати организатор активности образовања одраслих
КВиС	Каријерно вођење и саветовање
ЛАПЗ	Локални акциони план запошљавања/локални плански документ у области запошљавања
МОР	Међународна организација рада
МРЗБСП	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања
НЕЕТ	Млади који нису запослени, нису на школовању, нити су на обуци
НСКЗ	Национална стандардна класификација занимања
НСЗ	Национална служба за запошљавање
НСП	Новчана социјална помоћ
ОСИ	Особа са инвалидитетом
ППУ	Признавање претходног учења
РАС	Развојна агенција Србије
РЗС	Републички завод за статистику
РРА	Регионална развојна агенција
РС	Република Србија
РСД	Динар Републике Србије
Стратегија запошљавања	Стратегија запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године
ЦРОСО	Централни регистар обавезног социјалног осигурања
LMIS (Labor market information system)	Информациони систем о тржишту рада

Садржај

Резиме	2
Увод	8
Методолошке напомене	9
Стратегија запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године	9
Резултати спровођења Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године са фокусом на период од 2021. до 2023. године (АП 2021-2023)	11
Унапређење услова за развој квалитетне радне снаге (Мера 1.1)	14
Повећање исплативости и квалитета рада (Мера 1.2)	16
Подстицање креирања послова (Мера 1.3)	17
Интегрисање корисника услуга социјалне заштите на тржиште рада (Мера 1.4)	19
Јачање локалне политике запошљавања (Мера 1.5)	20
Преглед реализације Посебног циља 2. Стратегије запошљавања: Унапређен положај незапослених лица на тржишту рада	24
Реализација мера активне политике запошљавања (Мера 2.1.)	27
Унапређење спровођења и креирање нових мера активне политике запошљавања (Мера 2.2.)	34
Унапређење праћења стања и кретања на тржишту рада и система праћења и вредновања исхода и утицаја мера активне политике запошљавања (Мера 2.3.)	35
Унапређење положаја жена на тржишту рада (Мера 2.4.)	36
Преглед реализације Посебног циља 3. Стратегије запошљавања: Унапређен институционални оквир за политику запошљавања	41
Закључна разматрања и препоруке	49
Прилог: Компаративна искуства других земаља	56

Увод

Стратегија запошљавања представља кровни документ јавне политике у области запошљавања. Овај плански документ усмерен је на успостављање стабилног и одрживог раста запослености заснованог на знању и достојанственом раду. Утврђивањем овог општег циља политике запошљавања, РС се определила да ће осим квантитета запослености, у фокусу политике запошљавања бити и унапређење квалитета и исплативости рада.

Посебни циљ 1. који Стратегија запошљавања утврђује, јесте остварен раст квалитетне запослености кроз међусекторске мере усмерене на унапређење понуде рада и тражње за радом. Овај циљ се односи на увођење и примену ширег концепта политике запошљавања, односно повезивање политике запошљавања са другим секторским политикама, како би се обезбедили додатни механизми којима се може утицати на унапређење положаја незапослених у РС, а посебно на лица из категорија теже запошљивих. Посебни циљ 2. усмерен је на унапређење положаја незапослених лица на тржишту рада, а операционализован је кроз спровођење мера АПЗ које спроводи НСЗ. Трећи посебни циљ се односи на унапређење институционалног оквира политике запошљавања и обухвата мере које су усмерене на унапређење законодавног оквира, на јачање капацитета носилаца послова запошљавања, као и унапређење координисаног деловања и дијалога у области политике запошљавања.

На основу овако постављених циљева, Стратегија запошљавања предвиђа следеће промене у политици запошљавања:

- увођење и примена ширег концепта политике запошљавања и њено повезивање са другим секторским политикама (политиком образовања, политиком социјалне заштите, пореском политиком, политиком директних инвестиција...), како би се повећао квалитет и исплативост рада у РС;
- делотворне и индивидуализоване мере АПЗ које одговарају индивидуалним потребама незапослених лица и доводе до унапређења њиховог положаја на тржишту рада;
- реформа политике запошљавања и механизма/принципа на којима она почива кроз адекватна законска и институционална решења.

Методолошке напомене

Документ сагледава остварене резултате спровођења Стратегије запошљавања у периоду 2021–2023, као и изазове који су се у том процесу јавили. Утврђени изазови и препреке су анализирани како би се утврдио њихов узрок, обухват и последице које производе у смислу остваривања циљева Стратегије запошљавања.

Такође, документ узима у обзир садржај и динамику коју утврђује АП 2024 – 2026 како би се издвојиле оне мере и активности чија реализација би највише допринела остваривању циљева Стратегије запошљавања. Преглед реализације Стратегије запошљавања на половини њеног трајања представља и важан аналитички извор података за наредни плански циклус политике запошљавања.

За израду Прегледа реализације Стратегије запошљавања у прве три године спровођења, коришћени су годишњи извештаји о реализацији АП 2021-2023 које припрема МРЗБСП, годишњи извештаји о раду НСЗ, подаци Републичког завода за статистику (РЗС) и други релевантни домаћи и међународни извори, као и анализе фокусиране на ефекте мера АПЗ које креира МРЗБСП.

Имајући у виду дефинисани пројектни задатак, нека од истраживачких питања која су постављена у овој анализи су:

- Да ли су остварене антиципиране промене у политици запошљавања и уколико нису који су били разлози за то?
- Да ли су остварени показатељи успеха за утврђене циљеве и мере и уколико нису који су разлози?
- Да ли су спроведене мере дале очекиване резултате? Уколико није било остваривања очекиваних резултата, анализирани су узроци и последице.
- Да ли се са постојећим капацитетима могу остварити постављени циљеви?
- Да ли је постојећи институционални оквир адекватан за остваривање утврђених циљева политике запошљавања?
- Које активности из АП 2024-2026 је потребно приоритетно реализовати у наредном периоду да би се остварили циљеви Стратегије запошљавања?

Стратегија запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године

Стратегија запошљавања усвојена је у фебруару 2021. године, а у марту 2021. године усвојен је и АП 2021–2023. Оба документа усвојила је Влада РС на предлог МРЗБСП, након претходно спроведених аналитичких активности у којима су израђене бројне студије укључујући *Ex-post* анализу Националне стратегије запошљавања у РС за период 2010–2020 и *Ex-ante* анализу Стратегије запошљавања за период 2021-2026.

Стратегија запошљавања је усмерила политику запошљавања у РС ка расту запослености на основу знања и достојанственог рада. Овако дефинисан општи циљ представља надоградњу остварених резултата из претходне Стратегије запошљавања која је истекла 2020. године.

Стратегија запошљавања утврђује општи и посебне циљеве политике запошљавања, показатеље ефекта на нивоу општег циља, показатеље исхода на нивоу посебних циљева и мере за постизање циљева. Праћењем вредности показатеља прати се успешност спровођења Стратегије запошљавања.

Циљеви, мере и показатељи успешности које предвиђа Стратегија запошљавања приказани су у Табели 1.

Табела 1. Циљеви, мере и показатељи успеха Стратегије запошљавања

Циљ	Назив циља	Мере	Показатељи успеха
Општи циљ	Успостављен стабилан и одрживи раст запослености заснован на знању и достојанственом раду		- Стопа запослености - Стопа активности - Стопа незапослености - Удео рањиве запослености
Посебни циљ 1	Остварен раст квалитетне запослености кроз међусекторске мере усмерене на унапређење понуде рада и тражње за радом	1.1 Унапређење услова за развој квалитетне радне снаге 1.2 Повећање исплативости и квалитета рада 1.3 Подстицање креирања послова 1.4 Интегрисање корисника услуга социјалне заштите на тржиште рада 1.5 Јачање локалне политике запошљавања	- Регистрована запосленост - Неформална запосленост - Запосленост према врсти рада - Стопа ризика од сиромаштва код запослених
Посебни циљ 2	Унапређен положај незапослених лица на тржишту рада	2.1 Реализација мера активне политике запошљавања 2.2 Унапређење спровођења и креирање нових мера активне политике запошљавања 2.3 Унапређење праћења стања и кретања на тржишту рада и система праћења и вредновања исхода и утицаја мера активне политике запошљавања 2.4 Унапређење положаја жена на тржишту рада 2.5 Побољшање положаја младих на тржишту рада 2.6 Побољшање положаја особа са инвалидитетом на тржишту рада 2.7 Побољшање положаја незапослених Рома и Ромкиња на тржишту рада	- Стопа дугорочне незапослености - Платни јаз између мушкараца и жена - Стопа NEET⁵ (15-29) - Удео дугорочно незапослених који су запослени са евиденције НСЗ у укупном броју дугорочно незапослених на евиденцији НСЗ - Ефекат финансијских мера на запошљавање (на 180-ти дан по изласку из мере/завршетку уговорне обавезе)
Посебни циљ 3	Унапређен институционални оквир за политику запошљавања	3.1 Унапређење законодавног оквира 3.2 Јачање капацитета носилаца послова запошљавања, унапређење координисаног деловања и дијалога у области политике запошљавања	- Преговарачко поглавље 19 - Социјална политика и запошљавање - Удео издвајања за мере АПЗ у БДП

⁵ Млади који нису запослени, не налазе се у процесу школовања, нити на обуци

Резултати спровођења Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године са фокусом на период од 2021. до 2023. године (АП 2021-2023)

За спровођење Стратегије запошљавања у прве три године усвојен је АП 2021-2023 у којем су утврђени показатељи резултата на нивоу мера и активности за реализацију мера.

Осим МРЗБСП, за реализацију појединих мера односно активности, предвиђена је одговорност и других институција попут НСЗ, Министарства просвете, Министарства привреде, Министарства туризма и омладине и других. Такође, предвиђено је учешће и осталих заинтересованих страна попут социјалних партнера (синдикати, Унија послодаваца Србије, итд.), донатора у РС који подржавају остваривање појединих мера, и др. Осим централног нивоа власти, у реализацији појединих мера/активности учествују и јединице локалних самоуправа, које посебно важну улогу имају у креирању локалне политике запошљавања.

Период спровођења Стратегије запошљавања у прве три године, односно АП 2021-2023, обележен је присуством два спољна фактора која су имала важну контекстуалну улогу у остваривању дефинисаних циљева Стратегије запошљавања. Први је пост-COVID-19 период који је трајао током 2021. године, док се као други фактор издваја одсуство неопходне политичке стабилности за спровођење дубљих реформи у политици запошљавања. Чести изборни циклуси и рад Владе РС у техничком мандату утицали су на то да се важне реформске активности у нормативном делу политике запошљавања не спроведу.

На почетку приказа реализације мера и активности утврђених у АП 2021-2023, потребно је осврнути се на показатеље ефекта који показују степен успешности у постизању Општег циља Стратегије запошљавања у посматраном трогодишњем периоду. Овде треба нагласити да је у посматраном периоду неколико пута ревидирана методологија Анкете о радној снази (усклађивање са методологијом Међународне организације рада, постпописна ревизија), тако да је упоређивање могуће само за оне показатеље и за оне старосне групе за које је РЗС урадио ревизију вредности за 2019. годину у складу са изменама методологије. Такође, ни за један показатељ није могуће поредити постигнуте са циљаним вредностима, јер су циљане вредности пројектоване пре ревизије методологије (2020. године на основу вредности из 2019. године)⁶.

Табела 2. Показатељи успеха за Општи циљ Стратегије запошљавања

Показатељ	Старосна категорија	Почетна вредност (2019. година)	Остварена вредност у 2021. години	Остварена вредност у 2022. години	Остварена вредност у 2023. години
Стопа запослености по старосним групама и полу %	15+	46,1 (р) М 53,6 (р) Ж 39,1 (р)	47,8 (р) М 55,5 (р) Ж 40,7 (р)	49,5 (р) М 56,9 (р) Ж 42,5 (р)	50,2 М 57 Ж 43,8
	15-64	58,3 (р) М 64,9 (р) Ж 51,8 (р)	61,7 (р) М 68,6 (р) Ж 54,8 (р)	63,9 (р) М 70,5 (р) Ж 57,4 (р)	64,7 М 70,5 Ж 58,9
Стопа активности по старосним групама и полу %	15+	51,9 (р) М 60 (р) Ж 44,4 (р)	53,8 (р) М 61,8 (р) Ж 46,3 (р)	54,7 (р) М 62,6 (р) Ж 47,3 (р)	55,4 М 62,7 Ж 48,6
	15-64	66,1 (р) М 73,1 (р) Ж 59 (р)	69,7 (р) М 76,8 (р) Ж 62,6 (р)	70,9 (р) М 77,8 (р) Ж 64,0 (р)	71,7 М 77,8 Ж 65,6

⁶ Исто се односи и на вредности показатеља на нивоу посебних циљева, као и на нивоу мера, где су такође ревидиране само базне вредности, не и циљане, те је поређење могуће само између остварених вредности за посматране године, док поређење циљаних вредности по годинама са оствареним вредностима по годинама није могуће.

Показатељ	Старосна категорија	Почетна вредност (2019. година)	Остварена вредност у 2021. години	Остварена вредност у 2022. години	Остварена вредност у 2023. години
Стопа незапослености по старосним групама и полу %	15+	11,3 (р) М 10,7 (р) Ж 12 (р)	11,1 (р) М 10,3 (р) Ж 12,2 (р)	9,5 (р) М 9,1 (р) Ж 10,0 (р)	9,4 М 9,0 Ж 9,9
	15-64	11,7 (р) М 11,2 (р) Ж 12,2 (р)	11,5 (р) М 10,7 (р) Ж 12,5 (р)	9,8 (р) М 9,4 (р) Ж 10,3 (р)	9,7 М 9,3 Ж 10,2

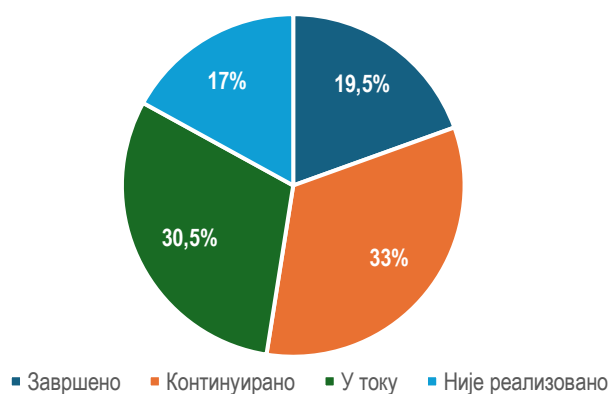
Поређење вредности ревидираних показатеља из базе (2019. година) са вредностима основних индикатора тржишта рада у периоду 2021-2023. године, указује на приметан континуирани позитиван помак на тржишту рада РС. Стопе запослености и активности су повећане за обе посматране старосне категорије (15+ и 15-64), док су стопе незапослености смањене. Ова позитивна кретања се посебно рефлектују на жене, код којих је пораст стопа запослености и активности значајно већи него код мушкараца, док је и смањење стопе незапослености веће него код мушкараца. Имајући у виду лошије вредности показатеља за жене у базној 2019. години, наведена кретања значајно доприносе унапређењу положаја жена на тржишту рада, односно приближавању вредностима које бележе мушкарци.

Вредности наведених показатеља за старосну категорију 15-29, као ни вредност удела рањиве запослености у укупној запослености нису ревидиране, те не могу бити упоређиване и анализиране.

На нивоу посебних циљева, АП 2021–2023 предвиђа реализацију 82 активности које су разврстане по мерама. Анализирајући степен реализације активности по свим мерама у АП 2021-2023, утврђено је да је реализовано 16 активности (19,5%), у току је реализација 25 активности (30,5%), континуираног је карактера 27 активности (33%), док 14 активности (17%) није реализовано.

Преглед реализације активности АП 2021-2023

Графикон 1.



АП 2021–2023 утврђује пет показатеља успеха за Посебни циљ 1, али због већ поменутих методолошких измена и постпописних ревизија Анкете о радној снази, у склопу овог циља могуће је са сигурношћу и објективно говорити само о процени успешности два показатеља успеха – регистроване запослености и стопе ризика од сиромаштва код запослених⁷. Зато су у анализи уведени додатни параметри (Табела 5.) који доприносе сагледавању квалитета запослености у РС.

⁷ Остварене вредности показатеља који нису ревидирани, па ни упоређиви нити са базном, нити са циљаном вредности: неформална запосленост (15+) – 357.00; запосленост према врсти рада, неодређено – 79,8%, одређено – 17,2%, сезонски и повремени послови – 3,0%.

Табела 3. Показатељи успеха за Посебни циљ 1.

Показатељ успеха	Почетна вредност (2019. година)	Остварена вредност у 2021.	Остварена вредност у 2022.	Остварена вредност у 2023.
Регистрована запосленост (Број)	2.173.135	2.273.591	2.310.035	2.360.588
Стопа ризика од сиромаштва код запослених (%)	8,5 (р)	6,2 (р)	6,0 (р)	5,8 (р)

Извор: Годишњи извештаји о спровођењу АП 2021-2023; РЗС

У посматраном периоду, вредности регистроване запослености континуирано су повећаване (повећање од 8,6% у 2023. у односу на 2019. годину), што је довело до остваривања циљаних вредности у свакој од посматраних година. Такође, стопа ризика сиромаштва код запослених континуирано је опадала и у 2023. години смањена је за 2,7 п.п. (процентних поена) у односу на 2019. годину, али се достигнуте вредности не могу упоређивати са годишњим циљаним вредностима, с обзиром да је и овај показатељ био подложен ревизији. Ипак, вредности оба посматрана показатеља показују позитивно кретање, а то посебно важи за други показатељ који мери квалитет запослености у РС и укршта два аспекта – запосленост са ризиком од сиромаштва радника.⁸

Међутим, иако се бележи тренд смањења стопе ризика од сиромаштва код запослених, важно је узети у обзир и број чланова домаћинства којег запослени издржава. Запослени који појединачно нису у ризику од сиромаштва могу се наћи у ризику ако издржавају вишечлано домаћинство, јер се приход домаћинства мора поделити на број чланова уз примену одговарајуће скале еквиваленције⁹.

Праг ризика од сиромаштва представља 60% медијане еквивалентног расположивог прихода, а вредности за период 2019–2023. године по типу домаћинства су следеће:

Табела 4. Праг ризика од сиромаштва, по годинама

Тип домаћинства	Праг ризика од сиромаштва, месечни просек (60% медијане еквивалентног расположивог прихода ¹⁰) [РСД]			
	2019.	2021.	2022.	2023.
Једночлано домаћинство	19.200 (р)	23.638 (р)	25.960 (р)	29.100
Домаћинство са двоје одраслих и једним дететом, млађим од 14 година	34.560 (р)	42.549 (р)	46.729 (р)	52.380
Две одрасле особе са двоје деце млађе од 14 година	40.320 (р)	49.641 (р)	54.517 (р)	61.110

Извор: РЗС

Ови подаци илуструју како се прагови ризика од сиромаштва повећавају с бројем чланова домаћинства, што значи да зарада која би била довољна за једночлано домаћинство може бити недовољна за веће породице.

⁸ Стопа ризика од сиромаштва запослених представља удео лица чији је најчешћи статус у активности током референтне године био да раде и имају еквивалентни расположиви доходак испод прага ризика од сиромаштва који је утврђен на 60% медијане националног еквивалентног расположивог дохотка, после социјалних трансфера у укупном броју лица са истим најчешћим статусом у активности.

⁹ Скала еквиваленције: први одрасли 1, следећи 0,5, дете 0,3. Више о сиромаштву: https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/10/Pracenje_socijalne_ukljucenosti_u_Republici_Srbiji_trece_dopunjeno_izdanje_Indikatori_siromastva_i_nejednakosti.pdf

¹⁰ Медијана еквивалентног расположивог прихода односи се на укупан приход домаћинстава (укључујући плате, пензије, социјалне помоћи, приход од имовине и др.).

Табела 5. Минимална и медијална зарада у РС

Кретање зарада у Републици Србији		
Година	Минимална нето зарада	Медијална зарада
Децембар 2019.	27.332,00 РСД	44.530,00 РСД
Децембар 2021.	33.843,12 РСД	53.349,00 РСД
Децембар 2022.	35.414,72 РСД	60.413,00 РСД
Децембар 2023.	38.640,00 РСД	69.842,00 РСД

Извор: РЗС

Иако минимална нето зарада бележи континуирано повећање у посматраном периоду, један од најважнијих аспеката сагледавања квалитета запослености јесте стављање минималне зараде у однос са минималном потрошачком корпом. Уколико се као пример узме децембар 2023. године, када је минимална потрошачка корпа износила 52.527 РСД¹¹, минимална нето зарада у истом периоду (38.640 РСД) није била довољна за покривање потрошачке корпе, односно сваком запосленом лицу које је радило за минималну нето зараду, недостајало је око 14.000 РСД (око 120 ЕУР) за трошкове минималне потрошачке корпе.

Медијална зарада, која представља вредност која се налази на средини свих зарада у распону од најниже до највише, значајна је из два разлога: потреба за ефикасним инструментом за праћење квалитета запослености у РС (просечна зарада нема превеликог значаја за већи део запослених) и јер се стављањем медијалне зараде у однос са другим економским показатељима (минимална и просечна нето зарада) добија реална слика квалитета запослености у РС. Медијална нето зарада у РС такође је забележила континуирано повећање и у децембру 2023. године већа је за 56,8% у односу на децембар 2019. године.¹² То је позитиван тренд који је пожељан и у наредним годинама. Међутим, ако се узме у обзир да је у децембру 2023. године минимална зарада износила 38.640 РСД¹³, а медијална зарада 69.842 РСД, закључује се да је 50% запослених у РС у 2023. години (око 1.180.000 лица) имало зараду између 330 и 596 ЕУР¹⁴.

Иако нема прецизних информација, процене Министарства финансија¹⁵ указују да око 10% радника у РС прима минималну зараду, док Фискални савет процењује на око 20%¹⁶. Уколико би, калкулације ради, узели да је тај удео на средини између ове две процене вредности, односно да 15% радника ради за минималну зараду, то је око 350.000 радника. У сваком случају, чињеница да у РС нема званичног податка о броју радника који примају минималну зараду, указује на потребу да се прикупе и обраде ови подаци од надлежних институција, пре свега од стране Пореске управе.

Унапређење услова за развој квалитетне радне снаге (Мера 1.1)

Ова мера представља кључну иницијативу за међусекторску сарадњу између сектора запошљавања и образовања чије координисано деловање значајно утиче на унапређење запошљивости грађана РС. Од седам показатеља успеха за ову меру, два није могуће сагледати јер вредности за 2019. годину нису ревидиране¹⁷.

¹¹ Министарство унутрашње и спољашње трговине: [Куповна моћ становништва - потрошачка корпа](#)

¹² РЗС: [Просечне зараде по запосленом, децембар 2019.](#)

¹³ https://www.jpc.rs/statisticki_podaci/2023/minimalna-zarada2023

¹⁴ Курс ЕУР НБС за децембар 2023. износи 117,1740 РСД

¹⁵ <https://www.politika.rs/scc/clanak/580556/Податке-о-броју-радника-на-минималцу-треба-да-има-Fond-PIO>

¹⁶ Фискални савет: [Реформа пореза на доходак](#)

¹⁷ Остварене вредности показатеља који нису ревидирани, па ни упоредиви нити са базном, нити са циљаном вредности: стопа учешћа одраслих (25-64) у формалном и неформалном образовању и обукама – 6,1%; стопа учешћа младих (15-24) у формалном и неформалном образовању и обукама – 69,8 %.

Табела 6. Показатељи успеха за Меру 1.1.¹⁸

Показатељи на нивоу мере	Почетна вредност и година	Остварена вредност у 2021.	Остварена вредност у 2022.	Остварена вредност у 2023.
Учешће ђака уписаних у прву годину у систем дуалног образовања у односу на укупан број ђака уписаних у прву годину у средњем образовању (%)	5,3 (2019)	5,16	5,16	7,6
Одобрене активности образовања одраслих код ЈПОА (неформално образовање, КВИС, ППУ и сл.) (Број)	250 (2020)	163	137	125
Обухват лица којима је пружена услуга КВИС по акредитованим програмима КВИС (Број)	0 (2019)	0	187	159
Усвојени стандарди занимања (Број)	0 (2020)	0	0	0
Унапређен нормативни оквир за систем НОКС-а и област образовања одраслих (0 - не, 1- да)	0 (2020)	1	1	1

Извор: Годишњи извештаји о спровођењу АП 2021-2023

Учешће ђака у дуалном образовању, након нижих вредности (5,16%) у 2021. и 2022. години у односу на 2019. годину (5,3%), у 2023. години повећано је на 7,6% у 2023. години, али циљана вредност од 8,8% није остварена.

У посматраном трогодишњем периоду акредитовано је 425 програма за активности образовања одраслих код ЈПОА, односно годишње циљане вредности су значајно надмашене. Овај податак од изузетне је важности за даље унапређење понуде образовања одраслих и повећања њихове запошљивости. Ипак, и даље недовољан број ЈПОА и програма активности образовања одраслих који су у складу са потребама тржишта рада, као и неадекватна регионална заступљеност ЈПОА, представља и даље изазов, те је потребно у наредном периоду интензивирати пружање техничке и стручне подршке свим актерима који желе да се акредитују као ЈПОА, а узимајући у обзир постављене стандарде за програме образовања одраслих које је прописало Министарство просвете. Укупно је, у посматраном периоду, 11 организација акредитовано за спровођење програма за активности КВИС, док је од планираних 350, услуга КВИС по акредитованим програмима пружена за 346 лица. Ово је позитиван тренд који би требало да се настави, јер је пружање квалитетних КВИС услуга све значајније у времену брзог технолошког напретка и потребе за честим променама каријере и занимања у оквиру радног века. Признавање претходног учења (ППУ) је систем који ће омогућити формализовање и признавање знања и вештина стечених ван формалног образовања (кроз радно искуство, свакодневне животне активности и сл.) и добијање јавне исправе о стеченој квалификацији. Ово је важан корак за све оне који поседују знања и вештине које су тражене на тржишту рада, али не и формалну квалификацију. ППУ у првом реду треба да олакша запошљавање лица без квалификација и унапреди њихову конкурентност на тржишту рада. Поступак је пилотиран у 7 средњих стручних школа које су акредитоване, али је обухват лица мали (28 лица).

У вези стандарда занимања, треба поменути да је у 2021. години израђен Предлог методологије за израду стандарда занимања, која је тестирана у 2021. и 2022. години кроз израду предлога стандарда за десет занимања. У 2023. години је настављено тестирање кроз израду предлога стандарда за 21 занимање из Шифарника занимања и 2 занимања која се не налазе у Шифарнику, али је истраживањем потврђено њихово

¹⁸ У табелама које приказују остварене вредности показатеља успеха (за циљеве и за мере), болдоване су оне вредности које нису достигле постављене циљане вредности.

постојање на тржишту рада, а који су завршени у првом кварталу 2024. године. Поред тога, током 2023. и 2024. године, описи нижих класификационих целина Шифарника занимања (група, врста, подврста, скупина), који су преузети из Међународне стандардне класификације занимања (ISCO 08), преведени су на српски језик и усклађени са Шифарником занимања у РС и локалним контекстом. Међутим, због нормативне неуређености НСКЗ, развијени предлози стандарда занимања су остали у форми предлога, као и методологија на основу које су развијени. АП 2024-2026 предвиђа наставак израде стандарда занимања и тиме имплицира неопходност нормирања ове области.

Нормативни оквир за систем НОКС-а и област образовања одраслих је унапређен усвајањем подзаконских аката (током 2021. и 2022. године) и Закона о изменама и допунама Закона о Националном оквиру квалификација Републике Србије (у 2023. години).

Повећање исплативости и квалитета рада (Мера 1.2)

Ова мера се фокусира на исплативост, сигурност при раду и квалитет запослења у РС и упућује на важност међусекторске сарадње система запошљавања са Министарством финансија, Министарством привреде и Инспекторатом за рад.

Табела 7. Показатељи успеха за Меру 1.2.

Показатељи на нивоу мере	Почетна вредност и година	Остварена вредност у 2021.	Остварена вредност у 2022.	Остварена вредност у 2023.
Просечна нето зарада (РСД)	54.919 (2019)	65.864	74.933	86.007
Смањено пореско оптерећење рада (0 - не, 1 - да)	0 (2020)	1	1	1
Закључени уговори о раду са лицима која је инспекција рада затекла на раду на црно у односу на укупан број лица затечених на раду на црно (%)	95 (2017)	68	65	61
Извршени надзор привредних субјеката у високоризичним делатностима (%)	70 (2017)	81	82	83

Извор: Годишњи извештаји о спровођењу АП 2021-2023

Од четири показатеља успеха, остварена су три. Просечна нето зарада у РС 2023. године премашила је циљну вредност (70.098 РСД), смањено је пореско оптерећење рада и број извршених надзора привредних субјеката у високоризичним делатностима премашао је циљану вредност у 2023. години (73).

Просечна нето зарада је у 2023. години износила 86.007 РСД и порасла је за 56,6% у односу на 2019. годину. Упоредивањем просечне нето зараде за 2023. годину у региону Западног Балкана може се констатовати да Србија (734 ЕУР) у том погледу заостаје за Словенијом¹⁹ (1.445 ЕУР) и Хрватском²⁰ (1.191 ЕУР), незнатно за Црном Гором (814 ЕУР), а испред је Босне и Херцеговине²¹ (662 ЕУР), Северне Македоније²² (650 ЕУР) и Албаније (640 ЕУР)²³.

Показатељ који се односи на смањено пореско оптерећење је такође остварен. Наиме, неопорезиви износ

¹⁹ <https://www.stat.si/statweb/en/Field/Index/15>

²⁰ <https://podaci.dzs.hr/hr/>

²¹ https://bhas.gov.ba/data/Publikacije/Saopštenja/2024/LAB_04_2023_12_1_BS.pdf

²² <https://www.stat.gov.mk/PrikaziSooptenie.aspx?id=40&rbr=14576>

²³ <https://tradingeconomics.com/albania/wages>

зараде се повећавао из године у годину: 2021. год. – 16.300 РСД, 2022. год. – 18.300 РСД и 2023. год. 21.712 РСД. Међутим, смисао ове реформске интервенције онако како је она утврђена у Стратегији запошљавања (мера 1.2.), односи се на потребу преиспитивања пропорционалног система опорезивања у циљу максималног растерећења најнижих зарада и повећања неопорезивог дела зараде на износ бруто минималне зараде, а у циљу унапређења положаја радника, посебно оних који раде за минималну зараду. Анализа пореског оптерећења рада са аспекта модела прогресивног опорезивања која је била планирана у АП 2021-2023 је урађена, али препоруке до којих је дошла нису реализоване, нити АП 2024-2026 садржи интервенцију у овој области с обзиром на то да је Министарство финансија дало мишљење у 2023. години да је активност завршена и да неће бити измена у начину опорезивања зарада. Из наведеног произилази да ова интервенција, онако како је описана у Стратегији запошљавања, остаје недоречена. Треба поменути да многе земље чланице ЕУ имају уведен систем прогресивног опорезивања. Од земаља из региона Западног Балкана издваја се Црна Гора, која је током 2022. године увела прогресивно опорезивање где је минимална зарада ослобођена од пореза, а зараде изнад минималне се прогресивно опорезују са њеним растом²⁴. Уведене пореске реформе утицале су на повећање минималне зараде, а очекују се позитивни ефекти и на повећање запослења, самим тим и пореских прихода.

Друга важна реформска иницијатива из ове мере коју је предвиђао АП 2021-2023 односи се на преиспитивање и промену регулативе ради смањења прекарне и рањиве запослености. Према извештајима МРЗБСП ова активност није реализована у посматраном периоду, а у АП 2024-2026 планирана је активност на анализи стања у области радних односа и других облика радног ангажовања у циљу смањења прекарне и рањиве запослености. Ово указује да прекарна и рањива запосленост остаје важна тема у оквиру политике запошљавања. У оквиру твининг пројекта „Подршка унапређењу услова рада и припреми Републике Србије за учешће у мрежи EURES“ планира се сагледавање свих директива и прописа у овој области на нивоу ЕУ, у циљу унапређења радног законодавства у Републици Србији.

У посматраном периоду забележен је значајан пад показатеља успеха који се односи на удео закључених уговора о раду са лицима која је инспекција рада затекла на раду на црно у укупном броју лица затечених на раду на црно. У 2023. години овај удео износи 61% што представља пад од 34 п.п. у односу на 2019. годину када је износио 95%. На пад овог показатеља значајно је утицало то што се у раду на црно све чешће затичу страни држављани са којима, након инспекцијског надзора и мера које предузимају инспектори рада, послодавци не могу да заснују радни однос због прописаних услова за запошљавање страних држављана, већ ти страни држављани бивају враћени у матичну државу. Ова „нова реалност“ у којој послодавци поред домаћих, на црно ангажују и стране држављане, налаже потребу додатног сагледавања размера ове појаве и у складу са тим, разматрања додатних видова контроле, надзора или казnenих одредаба.

Подстицање креирања послова (Мера 1.3)

Ова мера у свом средишту има остваривање боље координације између политике запошљавања и политике привредног развоја, у циљу унапређења положаја лица из категорија теже запошљивих и развоја предузетништва.

Иако је за праћење ове мере утврђено пет показатеља успеха, остварена вредност у свим посматраним годинама је позната само за један показатељ - број подржаних привредних субјеката за развојне пројекте и износи 62 у 2023. години, што је мање од циљане вредности (150), али треба рећи да је овај програм у тренутку израде извештаја за АП 2021-2023 још увек био у току и остварена вредност није коначна. У 2021. години остварена вредност износила је 50 (циљана вредност: 40), а у 2022. години 87 (циљана вредност: 140).

За показатељ који се односи на нето стопу креирања послова у малим, средњим и великим предузећима подаци

²⁴ <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/694828/crna-gora-lider-po-niskim-dazbinama-na-zarade>

су доступни само за 2021. годину у којој је циљана вредност остварена за нето стопу креирања послова у средњим и великим предузећима. Такође и за показатељ учешће лица запослених са евиденције НСЗ у укупном броју запослених на новоотвореним радним местима у оквиру реализације уговора о додели средстава подстицаја, податак је доступан само за 2021. годину и износи 37% (циљана вредност није постављена).

За показатељ *нето стопа креирања послова у малим, средњим и великим предузећима*, остварене вредности нису доступне за 2022. и 2023. годину, јер Анкета послодаваца која је извор за овај показатељ, није спроведена у наведеним годинама.

Табела 8. Показатељи успеха за Меру 1.3.

Показатељи на нивоу мере	Почетна вредност и година	Остварена вредност у 2021.	Остварена вредност у 2022.	Остварена вредност у 2023.
Нето стопа креирања послова у малим, средњим и великим предузећима (мала предузећа) %	5,6 (2019)	3,58	/	/
Нето стопа креирања послова у малим, средњим и великим предузећима (средња предузећа) %	2,9 (2019)	2,83	/	/
Нето стопа креирања послова у малим, средњим и великим предузећима (велика предузећа) %	- 2,4 (2019)	0,32	/	/
Број подржаних привредних субјеката за развојне пројекте	175 (2019)	50	87	62
Учешће лица запослених са евиденције НСЗ у укупном броју запослених на новоотвореним радним местима у оквиру реализације уговора о додели средстава подстицаја (%)	0 (2019)	37	/	/

Извор: Годишњи извештаји о спровођењу АП 2021-2023

У оквиру ове мере планирана је заједничка иницијатива МРЗБСП и Министарства привреде у циљу редефинисања критеријума за мере подршке директним инвестицијама ради запошљавања лица из категорија теже запошљивих са евиденције НСЗ, као и јачање међусекторске сарадње за синхронизовану реализацију директних инвестиција и мера АПЗ, међутим до реализације ове иницијативе није дошло. Политика директних инвестиција је добро разрађен механизам, а средства која се издвајају из буџета РС за отварање нових радних места су значајна. Један од инструмената за повезивање политике директних инвестиција и политике запошљавања може да буде давање додатног финансијског стимуланса за компаније које запошљавају лица из категорија теже запошљивих са евиденције НСЗ, кроз измену Уредбе о одређивању критеријума за доделу подстицаја ради привлачења директних улагања. Да међусекторска сарадња између ресора запошљавања и ресора привреде представља изазов, види се и по томе што за 2022. и 2023. годину нису познати подаци о броју лица запослених са евиденције НСЗ у укупном броју запослених на новоотвореним радним местима у оквиру реализације уговора о додели средстава подстицаја. У АП 2024-2026 су планиране све наведене активности на повезивању МРЗБСП/НСЗ са Министарством привреде, којима треба дати приоритет у наредне три године, посебно имајући у виду структуру незапослених лица на евиденцији НСЗ која упућује на њихову све мању конкурентност на отвореном тржишту рада и све већу потребу за свеобухватном подршком у циљу њиховог запошљавања.

Друга важна иницијатива која је планирана, а није реализована у склопу ове мере, односи се на успостављање сарадње између НСЗ и Развојне агенције Србије (РАС) у погледу унапређења подршке развоју предузетништва. Развој предузетништва подржавају и НСЗ и РАС, али је потребно комбиновати ресурсе ове две институције и примера ради, укључити лица која добију субвенцију НСЗ за самозапошљавање на специјализоване и сертифициране услуге које пружа РАС (стандардни сет услуга обухвата: обуке, саветодавне услуге, менторинг и пакет услуга за младе и жене предузетнице). Увезивање капацитета и комбинација мера и услуга које пружају

ове две институције допринело би смањењу рањивости предузетника (која је присутна посебно у првих неколико година пословања), побољшању њихове одрживости и унапређењу конкурентности.

Код ове мере треба посебно нагласити потребу даљег спровођења Анкете послодаваца, која није спроведена у 2022. и 2023. години, те није било могуће сагледати показатељ *нето стопа креирања послова у малим, средњим и великим предузећима*. Будући да је исти показатељ са истим извором провере планиран и у АП 2024-2026, спровођењу Анкете послодаваца треба дати посебан значај у наредном трогодишњем периоду, нарочити имајући у виду да поред нето стопе креирања послова, Анкета послодаваца представља извор и бројних других информација о тржишту рада РС, као што су занимања за којима постоји потреба, знања и вештине које послодавци очекују од запослених и др.

Интегрисање корисника услуга социјалне заштите на тржиште рада (Мера 1.4)

Повезивање политике запошљавања са политиком социјалне заштите је такође једна од реформских иницијатива и очекиваних исхода у склопу првог посебног циља.

Табела 9. Показатељи успеха за Меру 1.4.

Показатељи на нивоу мере	Почетна вредност и година	Остварена вредност у 2021.	Остварена вредност у 2022.	Остварена вредност у 2023.
Учешће броја корисника НСП и корисника услуга социјалне заштите укључених у мере АПЗ у укупном броју ових корисника на евиденцији незапослених НСЗ %	19 (2019)	9,52	20,33	19,61
Учешће броја корисника НСП и корисника услуга социјалне заштите запослених са евиденције НСЗ у укупном броју ових корисника на евиденцији незапослених НСЗ %	13 (2019)	24,79	30	28,61
Усвојени прописи који подстичу активацију на тржишту рада радно способних корисника услуга социјалне заштите и уређују сарадњу НСЗ и ЦСР (0 - не, 1 - да)	0 (2020)	0	0	1
Корисници НСП и други корисници услуга социјалне заштите обухваћени интегрисаном услугом НСЗ и ЦСР (Број)	756 (2019)	425	951	969

Извор: Годишњи извештаји о спровођењу АП 2021-2023

Мера 1.4. концептуално има шири обухват и треба да допринесе интензивнијем укључивању на тржиште рада свих радно способних корисника услуга социјалне заштите, а не само корисника новчане социјалне помоћи (НСП). Када су у питању корисници НСП, правни основ за њихову активацију дуго времена је била *Уредба о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи* из 2014. године, која је увезивала системе образовања, запошљавања, здравства и друштвено корисног рада у локалној заједници, укључујући да је услов за примање новчане социјалне помоћи рад у локалној заједници. Уставни суд РС је 2022. године ову уредбу прогласио неуставном, због кршења загарантованих права корисника НСП да добијају новчану помоћ и без радног ангажмана. У циљу премошћавања новонастале ситуације, МРЗБСП је израдило Упутство за примену мера социјалне укључености од стране центара за социјални рад (октобар 2022. године) које уважава престанак важења поменуте Уредбе. Према поменутом упутству мере социјалне укључености спроводе се у виду учења, стицања знања и вештина, запошљавања, волонтирања и других активности које могу да унапреде запошљивост корисника без додатних условљавања за примање новчане помоћи. Доношењем и применом овог

упутства може се закључити да је показатељ који се односи на усвајање прописа који подстичу активацију на тржишту рада радно способних корисника услуга социјалне заштите и уређују сарадњу, постигнут.

Вредност индикатора који се односи на учешће броја корисника НСП и корисника услуга социјалне заштите укључених у мере АПЗ у укупном броју ових корисника на евиденцији незапослених НСЗ, није достигло годишње циљане вредности. Међутим, циљане вредности су достигнуте за показатељ који се односи на учешће броја корисника НСП и корисника услуга социјалне заштите запослених са евиденције НСЗ у укупном броју ових корисника на евиденцији незапослених НСЗ. У 2023. години вредност овог показатеља (28,61%) је готово двоструко већа од циљане вредности (15%).

Број корисника НСП и других корисника услуга социјалне заштите обухваћених интегрисаном услугом НСЗ и ЦСР, показатељ је за који у 2021. години није достигнута циљана вредност (800), у 2022. години циљана вредност (850) је надмашена, док је у 2023. години обухват од 969 корисника готово на нивоу циљане вредности од 1.000 корисника.

Важност реализације ове мере препозната је и у АП 2024-2026, како због потребе корисника НСП и других корисника услуга социјалне заштите за снажном и обједињеном системском подршком оба система, запошљавања и социјалне заштите, када је њихово запошљавање у питању, тако и због дефицита радне снаге у РС у чијем решавању први корак треба да буде интеграција радно способних домаћих држављана на тржиште рада, а тек онда „увоз“ иностране радне снаге.

Јачање локалне политике запошљавања (Мера 1.5)

Ова мера има за циљ даљу децентрализацију политике запошљавања и оснаживање капацитета ЈЛС за планирање локалне политике запошљавања.

Табела 10. Показатељи успеха за Меру 1.5.

Показатељ успеха	Почетна година и вредност	Остварена вредност у 2021.	Остварена вредност у 2022.	Остварена вредност у 2023.
Реализовани локални плански документи у области запошљавања (Број)	160 (2019)	147	149	142
Удео издвајања из буџета ЈЛС у укупним средствима за реализацију локалних планских докумената у области запошљавања (%)	66,83 (2019)	68,98	69,04	69,39
Незапослени са евиденције НСЗ укључени у мере АПЗ кроз локалне планске документе у области запошљавања (Број)	7.132 (2019)	5.375	5.396	4.922
Учешће лица са евиденције НСЗ запослених након укључивања у мере АПЗ кроз локалне планске документе у области запошљавања (на 180-ти дан по изласку из мере/завршетку уговорне обавезе) (%)	Ревидиран податак 46,8 (2018)	43,7	53,02	52,92
Успостављен институционални оквир за примену иновативних решења у области локалне политике запошљавања (0 - не, 1- да)	0 (2020)	0	0	0
Усвојена Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и ЈЛС (0 - не, 1- да)	0 (2020)	0	0	0

Извор: Годишњи извештаји о спровођењу АП 2021-2023

Иако је развој локалне политике запошљавања у периоду реализације претходног стратешког оквира политике запошљавања оцењен као један од најуспешнијих реформских процеса, у посматраном трогодишњем периоду, од шест показатеља, за пет се бележи неостваривање циљаних годишњих вредности (са изузетком удела издвајања из буџета ЈЛС у укупним средствима за реализацију локалних планских докумената у области запошљавања који је у 2021. години достигао циљану вредност која је постављена на 68%), од којих два бележе и смањење у односу на вредност из полазне године. За показатељ *учешће лица са евиденције НСЗ запослених након укључивања у мере АПЗ кроз локалне планске документе у области запошљавања*, достизање циљаних вредности се не може сагледати због ревизије податка из 2018. године.

Број реализованих локалних планских докумената у области запошљавања, смањен је са 160 (2019.) на 142 (2023). Разлози за смањење броја ЈЛС које су реализовале локална планска докумената у области запошљавања, могу се делом пронаћи у изборним циклусима на локалном нивоу до којих је дошло у извештајном периоду, за време којих ЈЛС делују као „привремени органи“ и за које време долази до преусмеравања пажње и ресурса. Са друге стране, недовољно снажни капацитети ЈЛС отежавају испуњавање обавеза утврђених Законом о планском систему, али и обавеза које налаже процес планирања као такав, укључујући и недовољно познавање политике запошљавања, која и није у опису посла запослених у ЈЛС. Ово посебно представља изазов за мање и неразвијене ЈЛС, које имају врло ограничене ресурсе и за послове за које имају надлежност, а посебно им недостају ресурси за креирање и праћење ефеката политике запошљавања. Смањење броја реализованих локалних планских докумената у области запошљавања условило је и континуирано смањење броја незапослених са евиденције НСЗ укључених у мере АПЗ кроз локалне планске документе. Не треба пренебрегнути ни чињеницу да од 2021. године јавни радови могу да се организују и спроводе кроз суфинансирање само за ЈЛС из треће и четврте категорије и девастираних подручја, што је извесно утицало на смањење броја лица укључених у мере²⁵.

Удео издвајања из буџета ЈЛС у укупним средствима за реализацију планских докумената у области запошљавања бележи повећање у периоду од 2019. до 2023. године, али је циљана вредност достигнута само у 2021. години. Ефекат мера АПЗ планираних у ЛАПЗ а мерен као учешће лица са евиденције НСЗ запослених након укључивања у мере АПЗ кроз локалне планске документе у области запошљавања, значајно је повећан у 2022. и 2023. години (53,02% и на 52,92% респективно) у односу на 2018. годину (46,8%).

Иако је МРЗБСП у 2022/2023 години успешно реализовало пројекат развоја иновативних модела за запошљавање на локалном нивоу²⁶ на основу којег је урађена *Мапа пута за успостављање институционалног оквира за примену иновативних решења у области локалне политике запошљавања*, препоруке из Мапе пута нису имплементирани и није успостављен потребан институционални оквир за примену иновативних решења у области локалне политике запошљавања. За институционализацију тестираног механизма подршке локалној политици запошљавања потребно је на првом месту изменити Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености.

Такође није донета нова Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и ЈЛС.

²⁵ У претходном стратешком периоду, ЈЛС су се у значајној мери опредељивале за реализацију јавних радова и то са превасходним циљем да реше изазове недостатка кадрова са којим су се суочавале због забране запошљавања у јавном сектору (на снази од 2013. године). У таквим околностима, повећање запошљивости незапослених лица, учесника јавног рада, није било у фокусу организатора јавног рада. Оправданост суфинансирања јавних радова доведена је у питање и због промена на тржишту рада које су довеле до повећане понуде слободних послова, те се у новом стратешком периоду јавни радови суфинансирају само за неразвијене ЈЛС (трећа и четврта категорија и девастирана подручја), односно у АП 2024-2026 само за ангажовање ОСИ. Са друге стране, развијене ЈЛС су овај заокрет дочекале неспремне да се (пре)оријентишу на оне мере АПЗ које су потребније како незапосленим лицима, тако и послодавцима на локалном тржишту рада.

²⁶ Уз подршку Немачке развојне сарадње (ГИЗ).

Табела 11. Број закључених споразума о утврђивању међусобних права и обавеза у реализацији мера АПЗ, према модалитету сарадње

Број реализованих споразума о утврђивању међусобних права и обавеза у реализацији мера АПЗ према модалитету сарадње			
Врста сарадње/година	2021.	2022.	2023.
Техничка сарадња ²⁷	55 (53 ЈЛС+ 2АПВ)	58 (56 ЈЛС+2 АПВ)	52 (50 ЈЛС+2 АПВ)
Суфинансирање ЛАПЗ-а са националног нивоа ²⁸	92	91	90

Извор: Годишњи извештаји МРЗБСП о реализацији АП 2021–2023 и извештаји НСЗ

Табела 12. Учешће ЈЛС у суфинансирању мера АПЗ према степену развијености ЈЛС у укупном броју ЈЛС са којима је потписан споразум о утврђивању међусобних права и обавеза у реализацији мера АПЗ

Учешће ЈЛС у суфинансирању мера АПЗ према степену развијености ЈЛС у укупном броју ЈЛС са којима је потписан споразум о утврђивању међусобних права и обавеза у реализацији мера АПЗ (%)			
Степен развијености/година	2021.	2022.	2023.
Први + други ниво	28,2	26,37	30
Трећи ниво	34,8	36,26	34,44
Четврти + девастирана подручја	37	37,37	35,56
Укупно	100%	100%	100%

Извор: Годишњи извештаји МРЗБСП о реализацији АП 2021–2023

Уочава се благи пораст учешћа ЈЛС из прве и друге категорије по степену развијености којима се одобравају средства суфинансирања за реализацију ЛАПЗ-ова, односно смањење удела ЈЛС из треће и четврте групе развијености. Разлог ове тенденције могуће је тражити у недовољно снажним капацитетима ЈЛС из треће и четврте категорије развијености укључујући и девастирана подручја, за остваривање услова предвиђених Законом о планском систему, односно њиховим слабијим капацитетима за анализу, планирање и праћење ефеката мера из ЛАПЗ. Међутим, не треба заборавити ни смањење броја незапослених лица на територији већине ЈЛС (посебно неразвијених, са јаким емиграционим кретањима), где креатори локалне политике запошљавања могу да стекну (варљив) утисак да су мере АПЗ које финансира и спроводи НСЗ довољне за постојећи број незапослених. Такође, и даље није довољно присутно право разумевање сврхе мера АПЗ које треба да буду у функцији подршке незапосленима, а не у функцији подршке јавним предузећима и другим деловима јавног сектора који има забрану запошљавања нових радника. АП 2024-2026 предвиђа организовање регионалних састанака са ЈЛС, као и радионица на тему политике запошљавања. Ово су неопходни кораци у јачању капацитета ЈЛС за планирање политике запошљавања, посебно имајући у виду и планирану израду модела за оцењивање квалитета локалног планског документа у области запошљавања приликом одобравања захтева ЈЛС за суфинансирањем, са циљем да се ЈЛС додатно стимулишу да посвете пажњу процесу

²⁷ ЈЛС саме креирају и финансирају мере АПЗ, а НСЗ их спроводи.

²⁸ Удруживање средстава са локалног и националног нивоа у циљу спровођења (НСЗ) мера АПЗ утврђених у Акционом плану, уз могућност модификације у складу са потребама локалног тржишта рада.

планирања.

Један од показатеља успеха за први посебан циљ који је од важности за развој локалне политике запошљавања (а који није остварен у посматраном периоду) односи се на усвајање нове Уредбе о утврђивању јединствене листе развијености региона и ЈЛС у надлежности Министарства привреде. Према АП 2024-2026 планирано је усвајање поменуте Уредбе до краја 2024. године, што би такође допринело бољем усмеравању подршке локалној политици запошљавања, са националног нивоа.

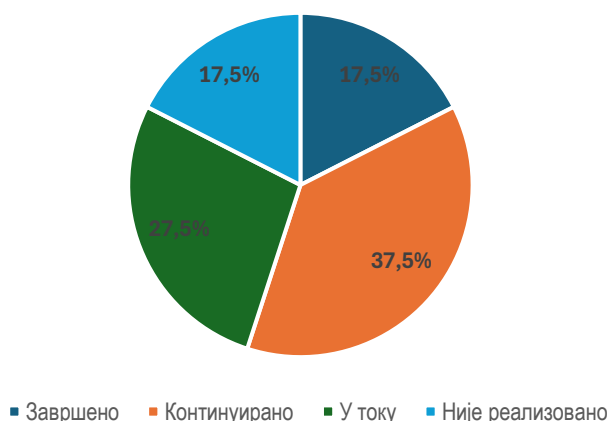
Важна активност из АП 2024-2026 јесте "Спровођење анализе предуслова за даљу децентрализацију политике запошљавања и развоја иновативних решења кроз локална планска документа у области запошљавања" јер ова анализа треба да покаже креаторима политике запошљавања како даље усмеравати децентрализацију и развој политике запошљавања на локалном нивоу. Сличну улогу треба да има и планирана анализа предуслова и могућности за развој међуопштинских/регионалних планских докумената у области запошљавања, који би могли да олакшају примену Закона о планском систему за мање ЈЛС са слабијим капацитетима, али и да удруживањем капацитета више ЈЛС пруже бољи одговор на изазове локалних тржишта рада.

Преглед реализације Посебног циља 2. Стратегије запошљавања: Унапређен положај незапослених лица на тржишту рада

Посебни циљ 2. Стратегије запошљавања у свом средишту има унапређење положаја незапослених лица на тржишту рада кроз њихово укључивање у мере АПЗ. У оквиру циља је планирано 7 мера, а у оквиру њих 40 активности. Увидом у годишње извештаје о реализацији АП 2021-2023, утврђено је да је у потпуности реализовано 7 активности (17,5%), у току је реализација 11 активности (27,5%), 15 активности има континуирани карактер (37,5%), док 7 активности (17,5%) није реализовано.

Графикон 3.

Преглед реализације активности у оквиру
Посебног циља 2.



У посматраном периоду дошло је до смањења укупног броја незапослених лица на евиденцији НСЗ за 89.800 лица или за 18,8%. Број незапослених жена смањен је готово исто толико (18,7%), те је и њихов удео у укупном броју незапослених остао готово непромењен (Табела 13).

Табела 13. Број и удео категорија теже запошљивих лица на евиденцији НСЗ

Број и удео незапослених лица на евиденцији НСЗ							
	Укупно лица	Жене	Млади	НСП	Роми	ОСИ	Дугорочно незапослени (12+)
Децембар 2021.	477.564	267.589 (56%)	96.171 (20,1%)	55.130 (11,5%)	28.041 (5,9%)	12.628 (2,6%)	304.194 (63,7%)
Децембар 2022.	427.152	239.448 (56,1%)	84.796 (19,8%)	49.528 (11,6%)	27.153 (6,4%)	12.131 (2,8%)	283.720 (66,4%)
Децембар 2023.	387.764	217.473 (56,1%)	74.124 (19,1%)	46.131 (11,9%)	26.779 (6,9%)	11.495 (2,9%)	259.607 (67%)

Извор: Годишњи извештаји о раду Националне службе за запошљавање 2021-2023

Од других категорија теже запошљивих лица, учешће у укупној регистрованој незапослености континуирано опада само код младих (са 20,1% у 2021. години на 19,1% у 2023. години), док је за остале категорије учешће

порасло. Тако је удео дугорочно незапослених лица²⁹ порастао са 63,7% у 2021. години на 67% у 2023. години. Наведени подаци указују да је повећана потражња за радницима у посматраном периоду олакшала запошљавање на отвореном тржишту рада за она незапослена лица која поседују компетенције тражене на тржишту или су барем довољно мотивисана да их стекну, док незапослени који не поседују тражене компетенције и нису довољно мотивисани за њихово стицање, и даље имају ограничен приступ тржишту (упркос повећаној потражњи) јер послодавац процењује да њиховим запошљавањем не може да оствари потребан ефекат (результат рада, профит). Због тога је реализацији мера у оквиру Посебног циља 2. током реализације АП 2024-2026 потребно поклонити велику пажњу како би се омогућило да незапослена лица, посебно она из категорија теже запошљивих, кроз укључивање у мере АПЗ стекну потребне компетенције (знања, вештине, ставове...) неопходне за конкурентно иступање на тржишту рада.

За праћење реализације овог циља, Стратегија запошљавања предвиђа пет показатеља успеха. Услед постпописних ревизија АРС, подаци о оствареним вредностима у 2023. години нису упоредиви са вредностима из почетне године (2019.) за два показатеља (стопа дугорочне незапослености (15+) – 4,2% у 2023. години и стопа NEET – 15,2% у 2023. години). Стога се ова анализа фокусира на следеће показатеље успеха:

Табела 14. Показатељи успеха за Посебни циљ 2.

Назив показатеља	Почетна вредност (2019. година)	Остварена вредност у 2021.	Остварена вредност у 2022.	Остварена вредност у 2023.
Платни јаз између мушкараца и жена по старосним групама (15+) (%)	10,6	11,8	14,4	14
Платни јаз између мушкараца и жена по старосним групама (15-29) (%)	5,4	7,2	9,7	10,3
Удео дугорочно незапослених који су запослени са евиденције НСЗ у укупном броју дугорочно незапослених на евиденцији НСЗ (%)	23,1	19,8	22,1	19
Ефекат финансијских мера за запошљавање (на 180-ти дан по изласку из мере/завршетку уговорне обавезе) у %	50,7	47,5	49,7	47,3

Извор: МРЗБСП, годишњи извештаји о спровођењу АП 2021-2023

Платни јаз између мушкараца и жена уместо пројектованог смањења, у посматраном периоду остварио је повећање (нпр. у 2023. години је забележен пораст овог јаза у односу на 2019. годину од 3,4 п.п. за старосну категорију 15+, односно од чак 4,9 п.п. за старосну категорију 15-29).

Исто се односи и на удео дугорочно незапослених који су запослени са евиденције НСЗ у укупном броју дугорочно незапослених на евиденцији НСЗ. Не само да ни за једну посматрану годину нису достигнуте циљане вредности, него је остварена вредност у 2023. години за 4,1 п.п. мања од вредности у 2019. години. Овај показатељ заједно са већ поменути порастом учешћа дугорочно незапослених лица у регистрованој незапослености, указује на потребу да се ова категорија теже запошљивих лица нађе у посебном фокусу политике запошљавања у наредном трогодишњем периоду. Будући да се ради о доминантној (са учешћем од 67% у укупној регистрованој незапослености), али и изразито хетерогеној категорији лица, НСЗ у раду са њима треба да примењује индивидуални приступ, уз добро профилисање капацитета и потреба ових лица и уз пажљив одабир подршке

²⁹ Дугорочно незапослена лица су она лица која се налазе на евиденцији незапослених НСЗ дуже од 12 месеци.

која им је потребна. Потребе ових лица захтевају комбиновање интензивног саветодавног рада и укључивање у мере АПЗ, уз додатне видове подршке који су предвиђени у АП 2024-2026 (кратке обуке за стицање преносивих вештина, индивидуализована подршка после укључивања у мере АПЗ и запошљавање). Искуства јавних служби за запошљавање Аустрије и Француске у раду са дугорочно незапосленим лицима, приказана су у Прилогу.

У референтном периоду забележено је смањење ефекта финансијских мера на запошљавање³⁰ за 3,4 п.п. у односу на вредност из полазне године (2019. год. – 50,7%, 2020. год. – 49% , 2021. год. – 49,7%, 2023. год. – 47,3%).³¹ Ово је са једне стране неочекивано, с обзиром да су кретања на тржишту рада у посматраном периоду била повољна за незапослене због недостатка радне снаге са којим се суочавају послодавци у РС. Са друге стране, а имајући у виду кретања у структури евиденције незапослених лица у којој расте учешће лица из категорија теже запошљивих, ово и није неочекивано, јер што су лица теже запошљива то ће се послодавац теже одлучити да их задржи у радном односу после завршетка мере или истека уговорне обавезе, посебно уколико лица нису претходно припремљена за рад и радно окружење. Ово потврђују и подаци о ефектима мера АПЗ на поједине категорије теже запошљивих лица:

Табела 15. Ефекти финансијских мера АПЗ по циљним групама

Ефекат финансијских мера АПЗ у %				
Година/циљна група	Роми	Млади	ОСИ	НСП
2021.	51,6	49	45,3	28,3
2022.	54,3	48,9	47,4	36
2023 ³²	60,5	44,6	36,6	28,2
Разлика 2023/2021 (п.п.)	8,9	-4,4	-8,7	-0,1

Извор: МРЗБСП – наративни извештаји о спровођењу АП 2021-2023

Највећи пад ефеката финансијских мера АПЗ у 2023. години у односу на 2019. годину бележи се за ОСИ (за 8,7 п.п.) и за младе (за 4,4 п.п.), док се код ромске популације бележи значајан пораст ефеката (за 8,9 п.п.). Ефекти финансијских мера код корисника НСП, изузев 2022. године када се бележи нагли скок, углавном задржавају приближну вредност.

Млади су велика циљна група на евиденцији НСЗ (19% од укупног броја незапослених лица у 2023. години) и пад ефеката који је њих погодио морао је да се одрази на пад укупних ефеката. Зашто падају ефекти мера АПЗ за младе питање је које треба детаљно истражити, али је свакако утицало и то што млади показују велику осетљивост на услове рада и склонији су (у односу на старије) да мењају своје радно окружење уколико нису задовољни износом зараде, каријерним развојем, перспективом на тржишту, итд. Имајући ово у виду, може се констатовати да је Гаранција за младе правовремено уведена у РС, јер се ради о програму који треба да подстакне запошљавање младих, узимајући у обзир специфичности ове циљне групе.

Како би се предупредио даљи пад ефеката финансијских мера АПЗ и тако довела у питање рационалност

³⁰ Због овакве методологије праћења ефекта (на 180-и дан од изласка из мере/уговорне обавезе), годишњи извештаји о спровођењу АП 2021-2023 не приказују ефекте мера на лица укључена у извештајној години, већ на лица укључена у претходној 2020. години (Извештај о спровођењу АП за 2021. годину), односно за лица укључена у периоду од 01.07. претходне до 30.06. извештајне године (извештаји о спровођењу АП за 2022. и 2023. годину).

³¹ Циљане вредности за референтни период нису релевантне јер су рађене по методологији која мери ефекат финансијских мера у току 180 дана, а не на 180-ти дан. Међутим, остварене вредности у референтном периоду су важеће, као и вредности за полазну годину с обзиром на то да је НСЗ урадила ревизију података у складу са новом методологијом рачунања ефеката.

трошења ионако ограничених средстава за мере АПЗ, неопходно је реализовати активности из АП 2024-2026 које се односе на комбиновање интензивне саветодавне подршке са мерама АПЗ, увођење у портфолио услуга НСЗ кратких обука за стицање преносивих вештина и индивидуализоване подршке после укључивања незапослених лица у мере АПЗ и запошљавања, као и на редизајнирање мера активног тражења посла и континуирано унапређивање капацитета саветника за запошљавање у НСЗ за саветодавни рад.

Реализација мера активне политике запошљавања (Мера 2.1.)

Посматрајући број лица укључених у финансијске мере АПЗ, у 2021. и 2022. години тај број је већи од планираног у АП 2021-2023, док је у 2023. години укључен мањи број лица од планираног. Основни разлог одступања од плана у 2023. години јесте што је у оквиру програма подстицања запошљавања младих „Моја прва плата” до укључивања лица по јавном позиву из 2023. године дошло тек током 2024. године. Међутим, уколико се реализација финансијских мера АПЗ посматра без програма „Моја прва плата” који није ни планиран у оквиру АП 2021-2023, ни у једној посматраној години није остварена реализација која је планирана у АП 2021-2023.

Табела 16. Обухват лица финансијским мерама АПЗ укључујући и суфинансирање ЛАПЗ

МЕРЕ АКТИВНЕ ПОЛИТИКЕ ЗАПОШЉАВАЊА 2021-2023. године	2021. година		2022. година		2023. година	
	План	Реализација	План	Реализација	План	Реализација
Додатно образовање и обука	7.970	5.516	9.510	6.957	9.950	6.620
Стручна пракса	3.000	2.150	4.200	3.068	4.400	1.733
Приправништво за младе са високим образовањем	550	590	600	566	650	631
Приправништво за незапослене са средњим образовањем	500	279	550	249	600	281
Стицање практичних знања	820	622	860	614	900	628
Обуке за тржиште рада	1.100	63	1.200	811	1.200	1.616
Обуке на захтев послодавца - за незапослене	500	708	600	588	700	596
Обука за потребе послодавца за запосленог	/	42	/	29	/	15
Функционално основно образовање одраслих	1.500	1.062	1.500	1.032	1.500	1.120
Субвенције за запошљавање	7.400	7.808	7.800	7.951	8.400	8.233
Субвенција за запошљавање незапослених лица из категорије теже запошљивих	3.500	3.416	3.700	3.349	4.000	3.461
Подршка самозапошљавању	3.500	3.883	3.700	4.088	4.000	4.228
Субвенција зараде за ОСИ без радног искуства	400	509	400	514	400	544
Јавни радови	2.800	3.169	2.800	3.381	2.800	2.928

МЕРЕ АКТИВНЕ ПОЛИТИКЕ ЗАПОШЉАВАЊА 2021-2023. године	2021. година		2022. година		2023. година	
	План	Реализација	План	Реализација	План	Реализација
Мере АПЗ за особе са инвалидитетом које се запошљавају под посебним условима	55	53	55	68	55	95
Прилагођавање радног места	25	21	25	28	25	35
Пружање стручне подршке новозапосленој особи са инвалидитетом (радна асистенција)	30	32	30	40	30	60
УКУПНО МЕРЕ АПЗ	18.225	16.546	20.165	18.357	21.205	17.876
Програм оспособљавања младих "Моја прва плата" (МПП)		8.976		9.387		³³
Стручна пракса "Таленти у јавном сектору"						378
УКУПНО МЕРЕ АПЗ + МПП	18.225	25.522	20.165	27.744	21.205	18.254

Посматрајући по групама мера АПЗ, мере додатног образовања и обуке (ДОО) бележе у просеку око 30% нижу реализацију у односу на план, у свакој години. Међутим, уколико се у мере ДОО укључи и Програм подстицања запошљавања младих „Моја прва плата“ (МПП) који овде по својој природи припада, тада реализација мера ДОО значајно превазилази план за 2021. и 2022. годину, и то за 82%, односно 72%. МПП није мера која је планирана у АП 2021-2023, али је значајно утицала на реализацију мера које јесу планиране, у првом реду на меру стручна пракса која ни у једној од посматраних година није реализована у складу са планом, при чему одступања нису мала: 28% мања реализација у односу на план у 2021. години, 27% у 2022. години и 60% у 2023. години. Према Извештају о раду НСЗ за 2023. годину, велики број корисника који се укључује у МПП је значајно утицао на мању реализацију од планиране, јер се ради о готово истој циљној групи³⁴. Овде треба поменути и Програм стручне праксе „Таленти у јавном сектору“ који се појављује у Извештају о раду НСЗ за 2023. годину и у Извештају о реализацији Споразума о учинку НСЗ за 2023. годину, без да је претходно планиран. Ради се о програму који је спроведен 2023. године на основу Закључка Владе Републике Србије³⁵, у сарадњи НСЗ са Фондом за младе таленте и представља програм стручног оспособљавања, тако да се може претпоставити да је и овај програм утицао на слабију реализацију мере стручна пракса.

Од осталих мера ДОО, значајнији подбачај у реализацији (у просеку око 50% мања реализација у односу на план) бележи се и за приправништво за незапослене са средњим образовањем, док мера стицање практичних знања, иако не бележи потпуну реализацију (у просеку, нереализовано је око 27% од планираног броја лица), ипак

³³ По јавном позиву из 2022. године за реализацију Програма за подстицање запошљавања младих „Моја прва плата“, током 2023. године оспособљавало се 7.195 младих од којих је 4.681 жена (65,1%). У 2023. години није било укључених лица по јавном позиву из 2023. године.

³⁴ Са друге стране, остаје отворено питање да ли би се стручна пракса боље реализовала да је медијски промовисана као МПП, да је послодавцима и незапосленим лицима омогућена електронска пријава и тиме смањена административна процедура као за МПП и да није била ограничена на само четири делатности у оквиру јавног сектора (образовање, здравство, социјална заштита и правосуђе).

³⁵ Закључак Владе Републике Србије, 05 број: 67-5516/2023 од 22. јуна 2023. године - Влада се сагласила да се корисницима стипендије Фонда за младе таленте који се финансирају по Конкурсу за стипендирање до 1050 најбољих студената завршне године основних академских студија и до 500 студената завршне године мастер академских студија са високошколских установа чији је власник Република Србија за школску 2022/23 годину, након завршетка студија, омогући учешће у Програму стручне праксе „Таленти у јавном сектору“. Програм се спроводи са циљем обављања стручне праксе код послодавца у јавном сектору у трајању од три месеца, а уз сагласност корисника Програма, послодавца и Фонда, може се продужити од најмање једног до најдуже шест месеци, у складу са расположивим средствима, тако да укупно трајање може да буде највише девет месеци. Кориснику Програма обезбеђује се месечна новчана накнада у износу од 40.000 динара.

показује стабилну реализацију од нешто преко 600 лица годишње, што је веома важно за меру намењену најтеже запошљивим категоријама чије је учешће у порасту у укупној незапослености. Исто се може рећи и за обуке на захтев послодавца за незапослене, код којих је реализација нешто мања од планиране, али на релативно стабилних 600-700 лица годишње.

Група мера субвенције за запошљавање бележи већи број укључених лица у односу на план у 2021. и 2022. години, док је реализација у 2023. години нешто испод планираног броја лица. Субвенција за самозапошљавање и субвенција зараде за ОСИ без радног искуства у свакој од посматраних година имају већи број укључених лица од плана, док субвенција за запошљавање незапослених лица из категорије теже запошљивих има нешто мању реализацију од планиране. Када је ова мера у питању, АП 2024-2026 извршио је додатно прецизирање категорија теже запошљивих лица која могу да се укључе, те су уведене следеће категорије: лица без завршеног средњег образовања (у претходном АП су били само млади без завршеног средњег образовања), лица која су завршила ФООО и лица која су на евиденцији дуже од 24 месеца (у претходном АП су била само лица која су на евиденцији дуже од 12 месеци, а сада су додати и 24+), а остале категорије су остале непромењене. Планирани број лица је смањен за око 10% у односу на АП 2021-2023, али чак и у случају поновне нереализације плана, извршена ревизија циљних група за укључење у меру представља позитиван помак, јер у први план ставља оне којима је подршка најпотребнија. Да би мера довела до одржања запослења укључених лица, неопходно је омогућити им додатну услугу индивидуализоване подршке, односно дати приоритет дизајнирању ове нове услуге (односно мере, у складу са Законом о запошљавању) у оквиру реализације АП 2024-2026.

Јавни радови бележе реализацију већу од плана, која иде и до 20% више у односу на план у 2022. години. Будући да се ради о мери коју има смисла спроводити у условима дефицита слободних радних места, што више није случај на тржишту рада РС (које све више карактерише управо обрнута ситуација, тј. дефицит радне снаге), јавни радови су се у извештајном периоду спроводили само на подручју јединица локалних самоуправа које припадају 3. и 4. степену развијености, а АП 2024-2026 је додатно сузио могућност организовања јавних радова само на ОСИ и само на модел суфинансирања.

Подаци о реализацији мера АПЗ показују да је у мере ДОО (посматрано без програма МПП и Таленти у јавном сектору) укључен мањи број лица од планираног, док је у субвенцијама за запошљавање и јавним радовима планирани број лица значајно надмашен. То такође значи да се средства намењена за мере ДОО а остану неутрошена, преносе на субвенције и јавне радове. Наиме, чак ако се узму у обзир програми МПП и Таленти у јавном сектору, који су утицали на нереализацију стручне праксе и приправништва за незапослене са средњим образовањем, подаци показују да и друге мере АПЗ нису реализоване у потпуности: стицање практичних знања, обуке за тржиште рада, обуке на захтев послодавца за незапослене и функционално основно образовање одраслих. Будући да се ради о мерама којима би НСЗ требала да одговори на потребе лица са евиденције незапослених чија структура се све више креће ка високом учешћу лица без потребних знања и вештина и оних чија су знања и вештине застарели, овај тренд би требало зауставити. Наиме, оваква динамика реализације мера АПЗ може довести до тога да ефекти субвенција на запошљавање буду све мањи, јер, без обзира на велики недостатак радне снаге, послодавци неће задржавати у радном односу лица која немају потребна знања, вештине и позитивне ставове према раду, већ ће их задржавати само док траје уговорна обавеза. Штавише, запошљавању уз субвенцију би требала да претходи нека од набројаних мера ДОО како би субвенције могле да донесу задовољавајући ефекат и тако остваре своју сврху. Што се јавних радова тиче, већ у АП 2024-2026 је могуће укључивање само ОСИ, а за очекивати је да у наредном стратешком периоду неће бити планирани, осим ако не дође до значајнијих промена на тржишту рада.

Реализација мера АПЗ за особе са инвалидитетом које се запошљавају под посебним условима је на нивоу плана у 2021. години, а изнад планираног броја лица у 2022. и 2023. години (за 23,6% и 72,7%). У АП 2024-2026 је предвиђено пилотирање нове мере АПЗ за ОСИ - радна активација особа са инвалидитетом, у циљу мотивације и активације особа са инвалидитетом које се запошљавају под општим и под посебним условима, за укључивање на тржиште рада односно радно-социјалну интеграцију.

За праћење успешности Мере 2.1. предвиђено је шест показатеља успеха. За све показатеље успеха ове мере, изузев једног, бележи се неостваривање циљаних вредности, а у неким случајевима и погоршање вредности у односу на базну годину. За последња два показатеља који се односе на ефекте на запошљавање субвенционисаног запошљавања и самозапошљавања, односно додатног образовања и обуке, упоређивање са циљним вредностима није могуће због промене методологије³⁶ за праћење мера АПЗ.

Табела 17. Показатељи успеха за Меру 2.1.

Показатељ успеха	Почетна година и вредност	Остварена вредност у 2021. години	Остварена вредност у 2022. години	Остварена вредност у 2023. години
Пријављене потребе послодаваца за запошљавањем извршилаца на слободним радним местима (Број)	119.500 (2019)	107.667	231.725	198.789
Задовољење исказане потребе послодавца за запошљавањем/радним ангажовањем (%)	49 (2019)	57,93	54,09	51,67
Учешће запошљавања са евиденције НСЗ у укупном броју незапослених на евиденцији НСЗ (%)	46 (2019)	43	46,36	43,11
Учешће лица пријављених на евиденцију НСЗ као резултат информисања о услугама и мерама АПЗ путем каравана запошљавања, у односу на укупан број информисаних (%)	0 (2019)	1,63	3,22	3,48
Ефекат субвенционисаног запошљавања и самозапошљавања – на запошљавање (на 180-ти дан по завршетку уговорне обавезе) (%)	Ревидиран податак 71,7 (2019)	64,6	63,58	65,9
Ефекат додатног образовања и обука на запошљавање (на 180-ти дан по изласку из мере/завршетку уговорне обавезе) (%)	Ревидиран податак 42,9 (2019)	49	49,02	40,08

Извор: Годишњи извештаји о спровођењу АП 2021-2023

Са изузетком 2021. године, НСЗ је пријављен већи број потреба послодаваца за обезбеђење извршилаца на слободна радна места у односу на 2019. годину. Иако овде улазе и пријављене потребе оних послодаваца који су поднели захтев за запошљавањем страних држављана, и у том случају се ради о слободним радним местима где приоритет у запошљавању имају држављани РС, уколико су пријављени на евиденцију НСЗ и испуњавају захтеване услове послодавца. Међутим, удео задовољења пријављених потреба послодаваца, иако је порастао у односу на полазну годину, бележи континуирано смањење у периоду 2021-2023, тако да је циљана годишња вредност достигнута само у 2021. години. Према Извештају о раду НСЗ за 2023. годину, разлози за незадовољење готово половине потреба послодаваца су разноврсни и крећу се од престанка потребе за радницима, преко тога да на евиденцији НСЗ није било лица која испуњавају услове послодавца (тражено

³⁶ До дефинисања нове методологије АП-ом, пратила су се лица која имају запослење у периоду од 180 дана по изласку из мере и у односу на тако утврђену почетну вредност пројектоване су циљане вредности по годинама. НСЗ је ревидирала податак за почетне вредности у складу са новом методологијом (лица која имају запослење на 180-и дан по изласку из мере/уговорне обавезе), али циљане вредности нису могле бити ревидиране, тако да је поређење могуће само између остварених вредности за посматране године, док поређење циљаних вредности по годинама са оствареним вредностима по годинама није могуће.

занимање, знања и вештине), па до неприхватања понуде од стране незапосленог лица због лоших услова рада – плата испод стандарда за занимање, неплаћен прековремени рад, удаљеност места рада, неисплаћивање зарада.

За показатељ успеха који се односи на учешће запошљавања са евиденције НСЗ у укупном броју незапослених на евиденцији НСЗ такође није постигнута циљана вредност, односно ово учешће (сем 2022. године) смањено је у односу на 2019. годину (за 2,9 п.п. у 2023. години). Такође, резултати показују да ни каравани запошљавања који представљају покушај НСЗ да ради досезање до лица која се не налазе на евиденцији незапослених, а фактички јесу незапослена, нису заживели. Стога се одлука да у Гаранцији за младе досезање до неактивних младих раде организације цивилног друштва, чини исправном.

Два последња показатеља успеха мере 2.1. односе се на ефекте на запошљавање субвенционисаног запошљавања и самозапошљавања и ефекте мера додатног образовања и обука. Вредности оба показатеља бележе годишње осцилације, али су у 2023. години смањене у односу на 2019. годину (ревидирани подаци), а са циљаним вредностима упоређивање није могуће због измене методологије.

Када је реч о субвенционисаном запошљавању и самозапошљавању, у 2023. години бележи се пад ефекта од 5,8 п.п. у односу на почетну годину, док су у 2021. и 2022. години вредности биле још ниже него у 2023. години. Ако се субвенционисано запошљавање и самозапошљавање разложи на појединачне мере АПЗ, ефекти су следећи:

Табела 18. Ефекти појединачних мера АПЗ у оквиру субвенционисаног запошљавања и самозапошљавања (у %)

Укупни ефекат субвенционисаног запошљавања и самозапошљавања (2023. год.)	Субвенција за запошљавање незапослених лица из категорије теже запошљивих (2023. год.)	Подршка самозапошљавању (2023. год.)	Субвенција зараде за ОСИ без радног искуства (2023. год.)
65,9	54,9	74,2	59,7

Најмање ефекте показује мера субвенција за запошљавање незапослених лица из категорије теже запошљивих. С обзиром на то да је у посматраном периоду удео дугорочно незапослених лица у укупном броју корисника ове мере био између 55% и 60%, мера захтева да буде значајније прилагођена овој категорији, у првом реду увођењем интензивније индивидуалне подршке овим лицима како пре укључења у меру, тако и за време мере. Додатно, бодовна листа коју НСЗ користи за оцену захтева послодаваца је конципирана тако да стимулише одређене делатности с обзиром на то да неке од њих носе више бодова, а друге мање.³⁷ Како је циљ мере квалитетна запосленост лица из категорија теже запошљивих, поставља се питање оправданости стимулисања одређених делатности кроз ову меру, јер се у фокусу мере налази лице (а не делатност или послодавац). Примера ради, Хрватски завод за запошљавање приликом бодовања захтева послодаваца, нема као критеријум оцену сектора из ког долази послодавац.³⁸ На основу урађене анализе ове мере (анализа бруто и нето ефеката и анкета задовољства учесника мере – лица и послодаваца), која је урађена 2023. године на учесницима укљученим у меру 2021. и 2022. године³⁹, АП 2024-2026 уноси одређене новине у дизајн (редефинисане су циљане групе, повећан износ за поједине категорије итд.), а планирана је и индивидуализована подршка лицима

³⁷<https://nsz.gov.rs/filemanager/Files/Dokumenta/Javni%20pozivi/2024/Javni%20pozivi%20Programi/JP%20teze%20zaposljivi/Javni%20poziv%20za%20dodelu%20subvencije%20za%20teze%20zaposljive%20u%202024.%20godini.pdf>

³⁸ <https://mjere.hzz.hr/mjere/potpore-za-zaposljavanje-2024/>

³⁹ <https://znanjemdoposla.rs/wp-content/uploads/2024/11/Evaluacija-subvencije-za-zaposljavanje.pdf>

укљученим у меру како би се пружила додатна подршка лицима из категорија за које је утврђено да их послодавци не задржавају у радном односу после истека уговорне обавезе (старији од 50 година, дугорочно незапослени), али и другом лицима, независно од припадности категорији, за која саветник за запошљавање процени да им треба додатна подршка. Међутим, препоруке које је анализа дала треба имати у виду и у надале. Примера ради, иако је анализа показала, а дизајн мере у АП 2024-2026 уважио, да предност за укључивање у меру треба да имају жене, посебно жене из мање развијених и девастираних подручја, бодовна листа у оквиру јавног позива НСЗ у 2024. години је остала непромењена⁴⁰. Жене нису бодоване другачије у односу на мушкарце, а то би могао да буде снажан и ефикасан механизам подстицања послодаваца да запосле кроз меру кандидате женског пола, што се може спровести у 2025. и 2026. години. Други подстицајни механизам за веће укључивање жена (посебно из одређених категорија теже запошљивих лица) који би могао да се уведе у дизајн ове мере у новом стратешком периоду, јесте већи износ субвенције за послодавце уколико запосле жену.

Субвенција зараде за ОСИ без радног искуства бележи у 2023. години ефекат од 59,7%, што је бољи ефекат у односу на претходну меру и доказ да континуирано унапређење процеса рада са ОСИ са којима раде специјализовани саветници за запошљавање, доноси резултат. Ефекат мере јесте нижи од укупног ефекта мера субвенционисаног запошљавања и самозапошљавања (за 6,2 п.п.), али је и циљна група изузетно тешко запошљива и сусреће се са великим изазовима на тржишту рада у односу на већину других теже запошљивих лица, тако да се постигнути ефекат може оценити задовољавајућим.

Подршка самозапошљавању бележи најбоље ефекте у склопу субвенционисаног запошљавања и самозапошљавања. Чак 74,2% лица која су покренула сопствени посао уз подршку субвенције за самозапошљавање остаје запослено и 6 месеци после истека уговорне обавезе (односно, на 180-и дан мерено методологијом утврђеном у АП). У периоду 2021-2023. НСЗ је спровела значајне активности на унапређењу услуга којима подржава незапослена лица која желе да се баве предузетништвом. Обука „Пут до успешног предузетника“ је унапређена, продужена са два на три дана и повећан је удео садржаја усмерен на развој бизнис плана (70% садржаја обуке сада је усмерено на развој бизнис плана). У обуку су укључене нове теме, као што је нпр. дигитални маркетинг у предузетништву. Редизајнирана обука је дигитализована и може да се спроводи и онлајн, а доступна је и на ромском језику. Такође је развијен нови модел оцењивања захтева за остваривање права на субвенцију за самозапошљавање који предвиђа да се оцењује и квалитет бизнис плана, који треба да постане основни елемент за остваривање права на субвенцију, што ће такође имати значајан утицај на одрживост и успешност предузетника. Компаративна искуства других јавних служби за запошљавање у пружању подршке незапосленим лицима у покретању предузетништва, приказана су у Прилогу.

Последњи показатељ успеха за Меру 2.1. је ефекат додатног образовања и обука на запошљавање (на 180-ти дан по изласку из мере/завршетку уговорне обавезе) (%). Укупни ефекти ДОО на запошљавање у 2023. години у односу на почетну годину (2019), смањени су за 2,8 п. п.

Табела 19. Ефекти појединачних мера у оквиру ДОО (у %)

Укупни ефекат ДОО (2023. год.)	Стручна пракса (2023. год.)	Приправништво за младе са високим образовањем (2023. год.)	Приправништво за незапослене са средњим образовањем (2023. год.)	Стицање практичних знања	Обуке за тржиште рада	Обуке на захтев послодавца - за незапослене
40,1	39,7	58,6	59,6	50	35,3	66,5

Најниже ефекте у 2023. години имају обуке за тржиште рада (35,3%) и стручна пракса (39,7%), што су

⁴⁰ Израда овог прегледа одвијала се током 2024. године, те је могуће дати осврт на примену препорука у јавном позиву за 2024. годину.

истовремено и мере у које је укључено више од 50% лица у поређењу са укупним бројем лица у мерама ДОО. Тако ниски ефекти ових мера значајно утичу на укупан ефекат мера ДОО, односно нивелирају ефекте мера које имају боље ефекте, али мањи број укључених лица. Примера ради, у обуке на захтев послодавца за незапослене укључено је само 596 лица, иако је ефекат ове мере увек био релативно висок, а такав је остао и у 2023. години и износи 66,5%.

Низак ефекат обука за тржиште рада од 35,3% у 2023. години, што је најмања вредност поређено са другим мерама ДОО, може да се објасни тиме што је у 2023. чак 87% свих полазника ове мере укључено у онлајн обуку за вођење пословних књига, а 9% полазника се укључило у онлајн обуку за дигитални маркетинг. Имајући у виду да су обуке организоване и спроведене у онлајн окружењу и то за занимања која нису толико дефицитарна (посебно дигитални маркетинг), не изненађују слабији ефекти, а препорука за спровођење ове мере у наредном периоду јесте да се Каталог обука креира доследно према потребама тржишта рада и у складу са могућностима и потребама незапослених лица. У АП 2024-2026 је унето ограничење да се у онлајн обуке може укључити до 10% укупног броја полазника обука за тржиште рада, како би фокус био на спровођењу обука у физичком окружењу и код извођача који практични део наставе организују код послодавца, а имајући у виду структуру незапослених лица на евиденцији НСЗ (квалификациону, старосну, по дужини тражења посла).

И поред забележених слабих ефеката мере стручна пракса, дизајн мере у АП 2024-2026 није значајније промењен. Једина измена је да се и у ЈЛС 4. степена развијености (а не само девастираним), мера може реализовати код послодавца који припада јавном или приватном сектору, што није измена која може да допринесе повећању ефеката. Овде треба поменути да веома често, експерти за политику запошљавања (МОР, Европска комисија) доводе у питање стручну праксу као меру АПЗ, јер се ради о обављању приправничког стажа, односно стицању услова за полагање стручног испита ако је то као услов за рад на одређеним пословима утврђено законом или правилником, што се, по њиховом мишљењу, види као обавеза система образовања. Тако да се, узимајући у обзир значајна финансијска издвајања и ниске ефекте, може са правом поставити питање праве сврхе ове мере АПЗ. Узимајући у обзир слабу реализацију мера стручна пракса и приправништво за незапослене са средњим образовањем, као и велики број укључених лица у програм МПП, који се базично може дефинисати као радна пракса ради стицања практичних знања и вештина за обављање одређених послова, а које се могу стећи само у радном окружењу, односно да се ради о много флексибилнијем и тржишту рада реално потребнијем програму у односу на програме стручног оспособљавања, као приоритетна активност из АП 2024-2026 намеће се правно регулисање радне праксе, које би узело у обзир основне елементе квалитета радних пракси из Препоруке о оквиру квалитета за радне праксе (Савет министара ЕУ, 2014. година). Правно регулисање радне праксе омогућило би (у наредном стратешком периоду) креирање нове мере АПЗ (уместо МПП) намењене стицању практичних знања и вештина за обављање одређених послова у складу са потребама тржишта (а не због прописане обавезе посебним законом или актом послодавца), али уз поштовање временског ограничења радне праксе, обезбеђивање квалитета учења, новчану надокнаду и друге елементе који би лицима укљученим у меру гарантовали квалитетну праксу и спречили евентуалну злоупотребу њиховог рада. Оваква мера АПЗ била би знатно више прилагођена кретању структуре незапослених лица (тренутно, 60% дугорочно незапослених, преко 30% лица I и II нивоа образовања). Стручна пракса или приправништво могли би да се реализују само у случају обављања приправничког стажа ради стицања услова за полагање стручног испита ако је то као услов за рад на одређеним пословима утврђено законом, али не и правилником. Овом другом случају послодавци су прибегавали јер нису имали законску могућност (уговор) за организовање радне праксе.

Унапређење спровођења и креирање нових мера активне политике запошљавања (Мера 2.2.)

Ова мера за циљ има унапређење начина и инструмената рада са незапосленим лицима, модификацију постојећих и креирање нових мера АПЗ и развијање сарадње са послодавцима.

Табела 20. Показатељи успеха за Меру 2.2.

Показатељ успеха	Почетна година и вредност	Остварена вредност у 2021. години	Остварена вредност у 2022. години	Остварена вредност у 2023. години
Модификоване постојеће и/или креиране нове мере АПЗ (Број)	0 (2020)	1	2	/
Лица укључена у модификоване постојеће и/или креиране нове мере АПЗ (пилот) (Број)	0 (2020)	63	5.593	/
Послодавци корисници услуга/мера АПЗ (Број)	21.803 (2019)	37.063	38.586	37.461

Извор: Годишњи извештаји о спровођењу АП 2021-2023

У посматраном периоду је већи фокус био на модификацији постојећих мера и услуга АПЗ, него на увођењу нових мера. Урађен је редизајн и дигитализација обуке за активно тражење посла и обуке "Пут до успешног предузетника", а обе обуке су доступне и на ромском језику. Креирана је радионица „Психолошки изазови предузетништва“ намењена лицима која су заинтересована за покретање сопствене делатности, али им је потребна подршка по питању личних компетенција за предузетништво. Такође је реализован и први виртуелни сајам запошљавања. У оквиру Пројекта Светске банке „Конкурентност и запошљавање“, спроведене су, на основу уредбе Владе⁴¹, пилот обуке за тржиште рада на основу ваучера, ради тестирања новог начина организовања и спровођења обуке за тржиште рада коришћењем ваучера за обуку и унапређења доступности обуке незапосленим лицима и унапређења ефеката обуке на запошљавање. На основу наведене уредбе, у обуку је укључено 63 незапослена лица из категорије лице без завршеног средњег образовања. Планирана анализа предуслова за увођење ваучера за обуку није завршена у извештајном периоду, али је ова активност пренета у АП 2024-2026 (и реализована у 2024. години), као и друге активности везане за редизајн постојећих и креирање нових мера АПЗ, на чему треба интензивно радити, користити подршку донаторске заједнице и искуства других земаља.

Израђен је модел вероватноће који представља основ за имплементирање статистичког профилисања у постојећи концепт профилисања, премда статистичко профилисање у посматраном периоду још увек није уведено у процес рада НСЗ, али је активност пренета у АП 2024-2026.

Значајно је повећан број послодаваца корисника мера АПЗ, са 21.803 у 2019. години на 37.461 у 2023. години, чиме је премашена и циљана вредност (36.000). НСЗ је радила на интензивирању сарадње са послодавцима, реализовани су бројни форуми, отворена је званична страница НСЗ на друштвено – пословној мрежи LinkedIn, а послодавци су анимирани и информисани о услугама НСЗ и преко Вибер канала и СМС сервиса. На електронском порталу Е-управа, омогућена је услуга електронског подношења Пријаве потребе за запошљавањем и Захтева за селекцију.

⁴¹ Уредба о спровођењу пилот обуке за тржиште рада на основу ваучера („Службени гласник РС“, број 44/21)

Унапређење праћења стања и кретања на тржишту рада и система праћења и вредновања исхода и утицаја мера активне политике запошљавања (Мера 2.3.)

Табела 21. Показатељи успеха за Меру 2.3.

Показатељи на нивоу мере	Почетна вредност и година	Остварена вредност у 2021.	Остварена вредност у 2022.	Остварена вредност у 2023.
Успостављена јединствена база о слободним пословима (0 - не, 1- да)	0 (2020)	0	0	0
Унапређена методологија и начин спровођења Анкете послодаваца (0 - не, 1- да)	1 (2019)	0	1	0
Успостављена функционална платформа за обједињени систем информација тржишта рада (0 - не, 1- да)	0 (2020)	0	0	0
Израђена нето евалуација мера АПЗ (Број)	0 (2020)	0	0	1

Извор: Годишњи извештаји о спровођењу АП 2021-2023

Ни за један од утврђених показатеља успеха за ову меру није остварена циљана вредност. Рад на успостављању јединствене базе о слободним пословима започет у 2022. години, није завршен у посматраном периоду, али је активност пренета у АП 2024-2026. Оваква база би пружила бољи увид у понуду слободних послова на тржишту рада РС, олакшала тражење посла и омогућила креирање мера АПЗ које би пружале бољи одговор на потражњу на тржишту.

Анкета послодаваца је спроведена само у 2021. години у сарадњи НСЗ и ПКС, онлајн, али са истим упитником који је коришћен и претходних година. После попуњавања упитника и валидације података, утврђено је да је репрезентативност узорка обезбеђена за ниво региона и РС, али не и за округе и секторе делатности. У 2022. години Извештај о спровођењу АП доноси информацију да је измењена методологија анкетирања, међутим Анкета послодаваца није спроведена ни те, као ни следеће 2023. године, јер нису биле отклоњене све мањкавости постојеће методологије. Овој активности у АП 2024-2026 треба дати приоритет, јер су резултати Анкете послодаваца уназад низа година давали увид у тржиште рада, у потражњу за занимањима, знањима и вештинама, а то су информације које представљају базичан алат за све запослене у систему запошљавања, од саветника за запошљавање у НСЗ или агенцији за запошљавање, па до креатора политике и доносиоца одлука.

Показатељ успеха који се односи на успостављање функционалне платформе за обједињени систем информација тржишта рада није постигнут у извештајном периоду, а активност је пренета у АП 2024-2026 са роком завршетка у 2026. години. Ради подршке развоју ове платформе аплицирано је за пројект у оквиру ИПА 2022 програмског циклуса.

У извештајном периоду израђена је нето евалуација једне мере АПЗ, и то субвенције за запошљавање незапослених лица из категорија теже запошљивих, на учесницима мере из 2021. и 2022. године⁴². Циљана вредност да се ураде нето евалуације за две мере АПЗ није достигнута, али су унапређене извештајне форме кроз Споразум о учинку НСЗ чиме се деловало на унапређење система за праћење услуга и мера АПЗ. Такође,

⁴² <https://znanjemdoposla.rs/wp-content/uploads/2024/11/Evaluacija-subvencije-za-zaposljavanje.pdf>

континуирано се прате бруто ефекти мера АПЗ и то према већ поменутој методологији – на 180-и дан од изласка лица из мере или уговорне обавезе. Овакав начин праћења се разликује од претходног, када се посматрао период унутар 180 дана од изласка из мере/уговорне обавезе, и примерен је за праћење финансијских мера јер се од њих очекује дугорочнији ефекат, али га треба размотрити као начин за праћење мера које нису финансијске и које трају кратко (услуге, по методологији EUROSTAT). Позитиван помак по питању праћења вредности показатеља успешности Стратегије запошљавања јесте Пасош индикатора који је урађен у оквиру АП 2024-2026, у којем су, поред описа методологије по којој се израчунава вредност показатеља, доступне и информације о изворима података за праћење вредности конкретног показатеља, институције која је одговорна за прикупљање података и др. Препорука је да Пасош индикатора буде саставни део нове Стратегије запошљавања.

Унапређење положаја жена на тржишту рада (Мера 2.4.)

Табела 22. Показатељи успеха за Меру 2.4.

Показатељи на нивоу мере	Почетна вредност и година	Остварена вредност у 2021.	Остварена вредност у 2022.	Остварена вредност у 2023.
Учешће незапослених жена у мерама АПЗ у односу на укупан број лица укључених у мере (%)	55,5 (2019)	56,35	56,28	57,28
Ефекат финансијских мера на запошљавање жена (на 180-ти дан по изласку из мере/завршетку уговорне обавезе) (%)	Ревидиран податак 51,2 (2019)	48,1	50,7	47,48
Учешће жена запослених са евиденције НСЗ у односу на укупан број жена на евиденцији НСЗ (%)	45 (2019)	38,88	46,08	43,39
Учешће жена које су започеле сопствени посао уз доделу субвенције за samozapošljavanje у укупном броју додељених субвенција (%)	49,8 (2019)	54,8	51,74	60,64

Извор: Годишњи извештаји о спровођењу АП 2021-2023

Учешће незапослених жена у мерама АПЗ се повећало и престигнуте су годишње циљане вредности. Овакво кретање је у складу са повећањем учешћа жена у укупном броју незапослених лица које је на крају 2019. године износило 54,8%, док на крају 2023. године износи 56,1%. Учешће жена које су започеле сопствени посао уз доделу субвенције за samozapošljavanje у укупном броју додељених субвенција је повећано у посматраном периоду и у 2023. години повећање износи 10,8 п.п. у односу на 2019. годину, те је и циљана вредност значајно надмашена (53%).

Ефекат финансијских мера на запошљавање жена је смањен у поређењу са полазном (ревидираном) вредношћу, док са циљаним вредностима поређење није могуће. Иако је смањење ефекта на запошљавање жена у 2023. години за 0,3 п.п. веће од смањења укупног ефекта (за све учеснике мера АПЗ), ипак је остварени ефекат на запошљавање жена од 47,48% и даље нешто већи од укупног ефекта финансијских мера (47,3%). Учешће жена запослених са евиденције НСЗ у односу на укупан број жена на евиденцији НСЗ је смањено у 2023. години за 1,6 п.п. у односу на 2019. годину, тако да ни циљана вредност од 50% није остварена. Циљане

вредности нису остварене ни у 2021. и 2022. години.

У оквиру ове мере, израђена је Анализа предуслова за усклађивање радног и породичног живота (уз подршку UN WOMEN), те су у оквиру ове мере у АП 2024 -2026 уведене активности усмерене на пружање додатне и индивидуализоване услуге женама попут новчаног додатка за бригу о породици и сл. на чију реализацију треба обратити посебну пажњу, као и целој мери усмереној на жене, а имајући у виду пораст њиховог учешћа у укупном броју регистрованих незапослених, повећање платног јаза, смањење ефеката мера АПЗ на жене и др.

Побољшање положаја младих на тржишту рада (Мера 2.5.)

Табела 23. Показатељи успеха за Меру 2.5.

Показатељи на нивоу мере	Почетна вредност и година	Остварена вредност у 2021.	Остварена вредност у 2022.	Остварена вредност у 2023.
Учешће незапослених младих у мерама АПЗ у односу на укупан број младих на евиденцији незапослених (%)	41 (2019)	39,46	54,93	49,55
Развијен модел за досезање, регистравање и активацију младих из NEET категорије који су ван институција система (0 - не, 1- да)	0 (2019)	0	0	1
Пилотирани елементи програма Гаранције за младе (0 - не, 1- да)	0 (2019)	0	0	0
Млади укључени у пројекте за подстицање запошљавања у оквиру омладинске политике (Број)	4.340 (2016)	13.102	16.929	8.650

Извор: Годишњи извештаји о спровођењу АП 2021-2023

Највећи број показатеља успеха за ову меру је достигнут током посматраног периода. Учешће незапослених младих у мерама АПЗ у односу на укупан број младих на евиденцији незапослених бележи осцилације на годишњем нивоу, али су циљане вредности у 2022. и 2023. години надмашене.

У извештајном периоду је реализовано низ активности у циљу почетка спровођења Програма „Гаранција за младе“ у РС. Образовано је Координационо тело за израду и праћење спровођења Плана имплементације Гаранције за младе⁴³ и усвојен је План имплементације Гаранције за младе за период од 2023. до 2026. године⁴⁴, односно за период у којем ће овај програм бити пилотиран на подручју три филијале НСЗ - Ниш, Крушевац и Сремска Митровица, а пилотирање је започело у јануару 2024. године. Такође је развијен Модел за досезање и активацију NEET младих који се налазе ван система и који ће у свом раду примењивати ОЦД које НСЗ ангажује за спровођење активности досезања.

Гаранција за младе даје додатни механизам РС у циљу унапређења положаја младих на тржишту рада, а има и посебан значај јер генерише и шире реформе у политици запошљавања од којих су најзначајније: 1) измена

⁴³ „Службени гласник РС“, бр. 4/22, 34/23, 49/23

⁴⁴ „Службени гласник РС“, број 120/23

Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености; 2) повећање броја запослених у филијалама НСЗ који раде са младима; 3) повећање финансијских издвајања за мере АПЗ; 4) унапређење ИКТ платформе НСЗ ради праћења реализације програма ГЗМ; 5) унапређење пружања услуга НСЗ (онлајн регистрација, статистичко профилисање, специјализоване услуге за послодавце). У оквиру ове мере у АП 2024-2026 најважнија активност управо је пилотирање Гаранције за младе у складу са Планом имплементације.

Побољшање положаја особа са инвалидитетом на тржишту рада (Мера 2.6.)

Табела 24. Показатељи успеха за Меру 2.6.

Показатељи на нивоу мере	Почетна вредност и година	Остварена вредност у 2021.	Остварена вредност у 2022.	Остварена вредност у 2023.
Учешће незапослених ОСИ у мерама АПЗ у односу на укупан број ОСИ на евиденцији незапослених (%)	44,6 (2019)	36,36	64,66	49,87
Ефекат финансијских мера за запошљавање ОСИ под посебним условима (на 180-ти дан по изласку из мере/завршетку уговорне обавезе) (%)	Ревидирани податак 68,1 (2019)	65,3	81,82	77,36
Учешће ОСИ запослених са евиденције НСЗ у односу на укупан број ОСИ на евиденцији НСЗ (%)	32 (2019)	43,84	30,24	31,22
Доступни подаци о запосленим ОСИ (0 - не, 1- да)	0 (2020)	1	1	1

Извор: Годишњи извештаји о спровођењу АП 2021-2023

Учешће незапослених ОСИ у мерама АПЗ у односу на укупан број ОСИ на евиденцији незапослених премашило је циљане вредности у 2022. и 2023. години, али се бележи значајно смањење у 2023. у односу на 2022. годину. Ефекти финансијских мера за запошљавање ОСИ под посебним условима су повећани 2022. и 2023. године. Учешће ОСИ запослених са евиденције НСЗ у односу на укупан број ОСИ на евиденцији НСЗ у 2021. години далеко је надмашило циљану вредност за ту годину (29,5%), док је у 2022. и 2023. години испод циљаних вредности (31% и 33%, респективно), али и испод вредности из базне 2019. године.

Четврти показатељ успеха за ову меру који се односи на доступност података о запосленим ОСИ је остварен захваљујући томе што је на предлог МРЗБСП у обрасцу Пријаве на обавезно социјално осигурање омогућено разврставање категорија особа са инвалидитетом сагласно Закону о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом⁴⁵. Ипак, предуслов да подаци о запосленим ОСИ заиста и буду доступни јесте да буду унети, односно да се база ЦРОСО пуни овим подацима од стране послодаваца. Зато је потребно

⁴⁵ Уредба о садржини, обрасцу и начину подношења јединствене пријаве на обавезно социјално осигурање, јединственим методолошким принципима и јединственом кодексу шифара за унос података у Јединствену базу Централног регистра обавезног социјалног осигурања („Службени гласник РС“, број 132/21)

интензивно промовисати значај уноса ових података за креирање на подацима заснованих политика образовања и запошљавања, као и одговарајућих мера подршке за запошљавање ОСИ, што у крајњем исходу представља бенефит за послодавца који очекује подршку државе у обезбеђивању компетентне радне снаге, посебно у тренутним условима дефицита радника.

На нивоу активности, развијање концепта саветодавне и стручне подршке послодавцу приликом креирања послова и радних задатака, као и прилагођавања услова рада и осталих аспеката у складу са потребама ОСИ, је започето у извештајном периоду и пренето у АП 2024-2026. Ова активност је веома важна, јер има директан утицај на запошљавање ОСИ.

АП 2024-2026 утврђује две важне активности усмерене на индивидуализацију услуга за ОСИ. Ради се о обезбеђивању одржања запослења развијањем нових активности/мера које подразумевају праћење и подршку послодавцу и запосленој ОСИ у одређеном периоду након запошљавања, која је пренета из АП 2021-2023 јер није реализована, а нова активност се односи на обезбеђивање приступачности мера/услуга НСЗ које су намењене ОСИ.

У нови АП су пренете још две активности које су остале нереализоване у оквиру АП 2021-2023, и то анализа поступка издавања одобрења за спровођење мера и активности професионалне рехабилитације ради усклађивања са прописима из области образовања одраслих која уређују статус ЈПОА и израда анализа спровођења поступка процене радне способности и могућности запослења или одржања запослења, ради унапређења овог поступка. Посебно треба нагласити значај преиспитивања и унапређења поступка процене радне способности, јер овај поступак у већини земаља, не само ЕУ, него и региона (Црна Гора), подразумева значајно свеобухватнију опсервацију здравствених и радних капацитета у поступку процене, него што је то случај у РС.

Побољшање положаја незапослених Рома и Ромкиња на тржишту рада (Мера 2.7.)

Табела 25. Показатељи успеха за Меру 2.7.

Показатељи на нивоу мере	Почетна вредност и година	Остварена вредност у 2021.	Остварена вредност у 2022.	Остварена вредност у 2023.
Учешће незапослених Рома у мерама АПЗ у односу на укупан број Рома на евиденцији незапослених (%)	25 (2019)	19,89	32,37	32,04
Учешће Рома запослених са евиденције НСЗ у односу на укупан број Рома на евиденцији НСЗ (%)	21 (2019)	20,17	23,51	23,02

Извор: Годишњи извештаји о спровођењу АП 2021-2023

У посматраном периоду, учешће незапослених Рома у мерама АПЗ у односу на укупан број Рома на евиденцији незапослених се повећало 2023. године за 7 п.п. у односу на почетну вредност, а циљана вредност је премашена за 5 п.п. Учешће Рома запослених са евиденције НСЗ у односу на укупан број Рома на евиденцији НСЗ је такође повећано у односу на почетну вредност и то за 2 п. п, али циљана вредност од 24% није остварена.

Поред укључивања незапослених Рома у функционално основно образовање одраслих, мере активног тражења посла и у услуге за подстицање предузетништва (информативно-саветодавне услуге, обука за развој предузетништва, менторинг услуге), што су активности које НСЗ континуирано спроводи, НСЗ је спроводила и

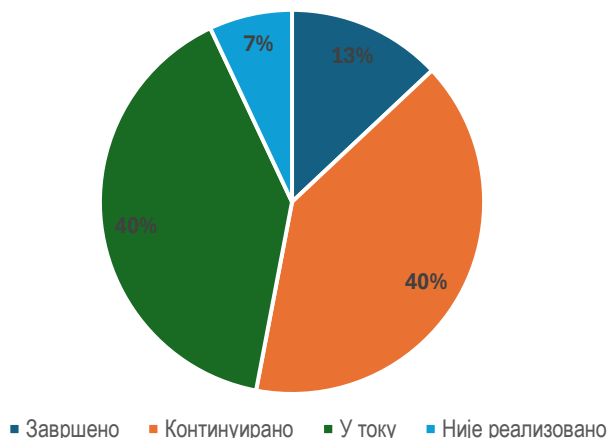
активности досезања и информисања Рома о мерама и услугама НСЗ, како током редовног процеса рада, тако и преко континуиране сарадње са ромским ОЦД и удружењима и посредством каравана запошљавања. Будући да досезање до циљне групе незапослених није примаран посао НСЗ, нити ова институција за то има капацитета, у извештајном периоду је, у сарадњи са ГИЗ, филијалом НСЗ Нови Сад и Удружењем ромских студената, реализован пилот пројекат “Инклузија Рома и других маргинализованих група у Србији” у Новом Саду, Жабљу и Беочину. За време трајања пилот пројекта укључено је 189 незапослених Рома (116 жена) из Новог Сада, Жабља и Беочина којима су пружене различите услуге подршке, од информисања, процене и израде каријерног плана, до подршке у запошљавању и самозапошљавању. На трагу овог пројекта, као и других решења која су у међувремену нашла своје место у политици запошљавања (нпр. досезање до младих NEET у оквиру Гаранције за младе), у АП 2024-2026 је предвиђено да партнери НСЗ у овој активности буду ОЦД, а исте организације су препознате и као партнери НСЗ у оквиру активности на пилотирању пружања додатних услуга подршке Ромима и Ромкињама који су укључени у мере АПЗ или запослени уз посредовање НСЗ (индивидуализована подршка и др.). Ово је веома значајан искорак у новом АП, јер иако НСЗ и даље остаје главни носилац наведених активности, указује се поверење и другим актерима, у овом случају ОЦД које имају приступ циљној групи и могу да допринесу успешнијој реализацији активности. Удруживање (лимитираних) капацитета НСЗ са капацитетима других актера, као што су ОЦД, може да буде вишеструко корисно управо за неактивне и незапослене Роме који се често не пријављују самоиницијативно на евиденцију НСЗ, нису довољно информисани о својим радним правима и тако долазе у ситуацију да раде некавалитетне и слабо плаћене послове, често и у сивој зони. Са друге стране, уколико се пријаве на евиденцију незапослених НСЗ, подаци показују да укључивање у мере АПЗ за њих доноси веома добре ефекте (Табела 14.).

Преглед реализације Посебног циља 3. Стратегије запошљавања: Унапређен институционални оквир за политику запошљавања

Посебан циљ 3. састоји се од две мере у оквиру којих је планирано 15 активности. Увидом у годишње извештаје МРЗБСП о реализацији АП 2021 - 2023 године, утврђено је да су у потпуности реализоване 2 активности (13%), у току је реализација 6 активности (40%), 6 активности има континуирани карактер (40%), док 1 активност (7%) није започета.

Преглед реализације активности у оквиру
Посебног циља 3.

Графикон 4.



Два главна очекивана резултата у оквиру Посебног циља 3. Стратегије запошљавања, односе се на остваривање умереног напретка у оквиру Поглавља 19 које реферише на социјалну политику и запошљавање и на повећање буџетских издвајања за мере АПЗ. Према оцени Европске комисије, умерени напредак у испуњавању обавеза из Поглавља 19 је остварен, али други показатељ није постигнут, јер иако је буџет РС за мере АПЗ повећан са 0,08% БДП-а у 2019. години на 0,1% у 2023. години, циљана вредност од 0,14% није достигнута.

Табела 26. Показатељи успеха на нивоу Посебног циља 3

Показатељ на нивоу циља	Почетна вредност и година	Остварена вредност у 2021.	Остварена вредност у 2022.	Остварена вредност у 2023.
Преговарачко поглавље 19 - Социјална политика и запошљавање (1 - одређени напредак, 2 - озбиљан напредак, 3 - умерени напредак)	0 (2020)	Одређени напредак	Умерени напредак	Умерени напредак
Удео издвајања за мере АПЗ у БДП (%)	0,08 (2019)	0,1	0,09	0,1

Извор: Годишњи извештаји о спровођењу АП 2021-2023

Трошкови активне политике запошљавања у Републици Србији

Циљана вредност за показатељ удео издвајања за мере АПЗ у БДП, остварена је само у 2021. години. Већ у 2022. години долази до смањења издвајања за 0,01 п.п., док у 2023. години удео издвајања за мера АПЗ у БДП износи 0,1%, што је повећање за 0,02 п.п. у односу на базну 2019. годину, али циљана вредност за 2023. годину од 0,14% није остварена.

Табела 27. Удео издвајања за мере АПЗ у укупном бруто друштвеном производу РС

Удео издвајања за мере АПЗ у БДП (%)		
Година	Циљана вредност	Остварена вредност
2019. (базна година)		0,08
2021.	0,1	0,1
2022.	0,12	0,09
2023.	0,14	0,1

Извор: Годишњи извештаји о спровођењу АП 2021-2023

Разлози за неостваривање овог показатеља су вишеструки, али их треба тражити и у комбинацији недовољно снажне позиције МРЗБСП у односу на Министарство финансија у заговарању повећања буџета за мере АПЗ и ограничених капацитета НСЗ за реализацију већег износа средстава. АП 2024-2026 додатно диже лествицу и поставља циљане вредности од 0,13%, 0,16% и 0,2% БДП-а за 2024, 2025. и 2026. годину и то потпуно оправдано, имајући у виду да на евиденцији незапослених углавном остају лица којима је потребна значајна подршка у циљу запослења, па и укључивање истог лица у неколико мера АПЗ, сукцесивно. Да су овакве циљане вредности реалистичне, сведоче и подаци о издвајањима за мере АПЗ у земљама чланицама ЕУ које се креће од 0,2% до 3,5% укупног БДП. Предњаче земље попут Француске и Аустрије које имају врло развијену политику тржишта рада и за мере АПЗ издвајају средства у износу од преко 3% БДП, док земље попут Литваније издвајају око 0,5% БДП.⁴⁶

Иако повећање износа средстава за мере АПЗ није решење за све изазове у оквиру политике запошљавања, оно је потребно како би се омогућило да се у финансијске мере АПЗ укључи већи број лица којима је потребна интензивна подршка и тако омогући запошљавање тих лица, али и да се на тај начин изађе у сусрет потребама послодаваца којима недостаје радна снага. Повећање средстава је важно и ради увођења нових и унапређења постојећих мера АПЗ које су предвиђене у АП 2024-2026. Треба имати у виду и потребу усклађивања појединачних износа средстава за лица и послодавце са растом минималне и просечне зараде и инфлацијом.

Подаци у Табели 28. показују задовољавајући степен реализације средстава посебно имајући у виду да одређен износ средстава није остао неутрошен у правом смислу те речи, него је остао резервисан за уговоре потписане у извештајној години, а који ће се делом реализовати у следећој години, на рачун буџета предвиђеног за ту годину⁴⁷.

Табела 28. Износ и степен реализације средства опредељених за мере АПЗ

Средстава за спровођење мере АПЗ (Програм 0006)			
	Планирано	Утрошено	Степен реализације
2021	5.230.000.000	4.529.229.480	86,6%
2022	6.000.000.000	5.420.088.413	90,33%
2023	6.300.000.000	5.446.276.419	86,45%

Извор: Извештај о раду НСЗ

⁴⁶ <https://www.oecd.org/en/data/indicators/public-spending-on-labour-markets.html?oecdcontrol-df9123c98c-var3=2021>

⁴⁷ Закон о буџетском систему, члан 54.

Ипак, добра реализација средстава је постигнута делимично захваљујући и „пребацивању“ средстава са мера које се теже спроводе (ДОО) на мере које се лакше и брже реализују (субвенције и јавни радови). У претходном делу анализе су објашњене мањкавости оваквог приступа, а које ће све више долазити до изражаја што се структура незапослених лица више креће у правцу доминације дугорочно незапослених и из других разлога тешко запошљивих лица. Имајући у виду да НСЗ нема правни основ за овакво поступање, јер план обухвата незапослених лица мерама АПЗ – укупно и по појединачним мерама, утврђује Влада РС у Акционом плану као документу јавне политике, препорука је да се у новој Стратегији запошљавања 2027-2032 и посебно у АП 2027-2029, мере АПЗ планирају на основу детаљне анализе НСЗ о разлозима одступања и изазовима у реализацији мера, коју би спровела НСЗ.

Буџетска издвајања за запошљавање особа са инвалидитетом

Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом⁴⁸ основан је Буџетски фонд за професионалну рехабилитацију и подстицање запошљавања ОСИ (буџетски фонд) чији приход представљају средства која уплаћују послодавци који обавезу запошљавања ОСИ испуњавају уплатом финансијских средстава у износу од 50% просечне зараде по запосленом у РС (за сваку ОСИ коју није запослио).

У складу са законом, средства у буџетском фонду користе се за подстицање запошљавања, професионалну рехабилитацију, финансирање зарада ОСИ запослених у предузећима за професионалну рехабилитацију и запошљавање ОСИ и социјалном предузећу, као и за друге намене у складу са законом.

Табела 29. Буџетски фонд за професионалну рехабилитацију и подстицање запошљавања особа са инвалидитетом

Година	Буџетски фонд за професионалну рехабилитацију и запошљавање ОСИ	Опредељено буџетом РС за ОСИ ⁴⁹	Разлика	% опредељених средстава за ОСИ
2021.	6.054.183.407,61	1.195.000.000	4.859.183.408	19%
2022.	7.146.605.645,44	1.175.000.000	5.971.605.645	16,4%
2023.	8.443.138.815,68	1.175.000.000	7.268.138.816	13,9%

Извор: Пореска управа и Закон о буџету РС

Табела 29. приказује однос између укупно уплаћених средстава у буџетски фонд и средстава која се у буџету РС опредељују за намене предвиђене Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању ОСИ. Приметно је да износ средстава у буџетском фонду расте, а да се средства опредељена за намене предвиђене Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању ОСИ смањују 2022. године у односу на 2021. годину и остају на истом нивоу и 2023. године, те се и учешће опредељених средстава за ОСИ у односу на укупна средства буџетског фонда, континуирано смањује у посматраном периоду.

⁴⁸ https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_profesionalnoj_rehabilitaciji_i_zaposljavanju_osoba_sa_invaliditetom.html

⁴⁹ Износ се односи на средства намењена предузећима за професионалну рехабилитацију и запошљавање ОСИ и средства која се трансеришу НСЗ за мере АПЗ у које се укључују незапослене ОСИ.

Табела 30. Реализација буџетских средстава за професионалну рехабилитацију и подстицање запошљавања ОСИ

Год.	Опредељена средства за мере АПЗ која реализује НСЗ			Подршка предузећима за професионалну рехабилитацију и запошљавање ОСИ коју реализује МРЗБСП		
	План	Реализовано	Степен реализације	Планирано	Реализовано	Степен реализације
2021.	550.000.000	470.697.481	85,58%	645.000.000	644.855.645	99,98%
2022.	550.000.000	478.465.928	86,99%	625.000.000	624.829.731	99,97%
2023.	550.000.000	494.430.091	89,90%	705.000.000	704.626.867	99,95%

Извор: Извештај о реализацији Програма распореда и коришћења средстава дотација организацијама за обавезно социјално осигурање из Буџета Републике Србије/годишњи; Извештај о реализацији Програма распореда и коришћења средстава субвенција јавним нефинансијским предузећима и организацијама/годишњи

Табела 30. приказује планирани и реализовани износ средстава из буџетског фонда која су буџетом РС опредељена за ОСИ. За мере АПЗ у које се укључују ОСИ опредељено је по 550 милиона РСД у свакој години. Реализација средстава је у просеку нешто испод 90%, али овде треба имати у виду већ поменуто ограничење у складу са Законом о буџетском систему, где део средстава остаје резервисан за уговоре потписане у извештајној години, а који ће се делом реализовати у следећој години, на рачун буџета за ту годину. Средства намењена предузећима за професионалну рехабилитацију и запошљавање ОСИ су повећана у 2023. години за 9,3% у односу на 2021. годину, а реализација је готово потпуна.

У односу на укупан износ средстава у буџетском фонду, за потребе подстицања запошљавања ОСИ у складу са Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању ОСИ у буџету РС се опредељује мање од 20% средстава. Поставља се питање у коликој мери је, на овај начин, могуће испунити основну намену средстава из буџетског фонда утврђену законом, а то је унапређење положаја ОСИ на тржишту рада. Наиме, читава „идеја“ Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању ОСИ јесте да се средства из буџетског фонда користе како би се омогућило запошљавање ових лица, али и задовољавање потреба послодаваца који законску обавезу желе да испуне на начин да запошљавају ОСИ. Мали износ средстава опредељених за ОСИ доводи управо до супротне ситуације, да често и они послодавци који желе да запосле ОСИ то не могу да ураде јер на тржишту не могу да пронађу ОСИ са потребним знањима и вештинама, а држава/НСЗ нема довољно средстава да већи број ОСИ укључи у мере АПЗ и тако их „опреми“ потребним знањима и вештинама.

Износ од 550 милиона динара који се „фиксно“ опредељује за мере АПЗ у све три посматране године, реално је сваке године све мањи, имајући у виду повећање трошкова мере по лицу (повећање минималне зараде, инфлација). Са друге стране, неповољна образовна и старосна структура, као и високо учешће у дугорочној незапослености, налажу интензивно укључивање ОСИ у мере АПЗ. Међутим, са истим износом средстава то представља велики изазов, посебно уз задржавање оптималног нивоа квалитета мера АПЗ.

Будући да је исти износ средстава за укључивање ОСИ у мере АПЗ опредељен и у АП 2024-2026, доводи се у питање реализација мере 2.6. Побољшање положаја особа са инвалидитетом на тржишту рада, која, између осталог, подразумева интензивнију подршку за ОСИ кроз повећано укључивање у мере АПЗ.

Већа средства су потребна и предузећима за професионалну рехабилитацију и запошљавање ОСИ, јер су ова предузећа годинама уназад кључни ресурс радно-социјалне интеграције ОСИ на тржиште рада. У 2023. години регистровано је 61 предузеће са око 1.650 запослених, од којих су 1.074 ОСИ. Ипак, имајући у виду са каквим се изазовима суочавају ова предузећа - раст номиналних трошкова, инфлација у претходних неколико година, итд, јасно је да без подршке државе њихов опстанак може да буде доведен у питање.

Унапређење законодавног оквира (Мера 3.1.)

Табела 31. Показатељ успеха за Меру 3.1.

Показатељ на нивоу мере	Почетна вредност и година	Циљана вредност, кумулатив 2021-2023.	Остварена вредност 2021-2023.
Усвојени прописи из области рада и запошљавања (Број)	0 (2020)	5	3

Извор: Годишњи извештаји о спровођењу АП 2021-2023

Циљана вредност од 5 усвојених прописа из области рада и запошљавања у извештајном периоду, није остварена. Усвојена су три прописа:

- Закон о изменама и допунама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености ("Сл. гласник РС", број 49/21),
- Закон о социјалном предузетништву ("Сл. гласник РС", број 14/22) и
- Закон о изменама и допунама Закона о запошљавању странаца („Сл. гласник РС“, број 62/2023).

Циљ доношења Закона о изменама и допунама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености је усклађивање са одредбама Закона о планском систему.

Циљ Закона о социјалном предузетништву је стварање повољног окружења за развој социјалног предузетништва и препознавање друштвено осетљивих група грађана којима је потребна додатна системска подршка ради интеграције на тржиште рада и унапређења свеукупног друштвеног положаја. У циљу примене овог закона, основан је Савет за социјално предузетништво⁵⁰ чији ће један од задатака бити иницирање припреме Предлога програма развоја социјалног предузетништва. Наиме, иако је овај закон усвојен 2022. године, још увек нису усвојени одговарајући подзаконски акти, као ни Програм подршке социјалном предузетништву, који би требало да операционализују спровођење поменутог закона.

Изменама и допунама Закона о запошљавању странаца, које су ступиле на снагу 4. августа 2023. године, а примењују се од 1. фебруара 2024. године, успостављен је значајан корак у поједностављењу процеса запошљавања странаца у Србији, посебно имајући у виду нагли пораст страних радника у земљи. Ове измене донеле су кључне промене у начину подношења захтева и добијања јединствене дозволе за рад и боравак, уз потпуну дигитализацију целокупног процеса.

Иако није планиран у АП 2021-2023, треба поменути да је 2023. године донет и нови Закон о здрављу и безбедности на раду⁵¹.

У извештајном периоду се радило на изради и низа других прописа, који нису усвојени током извештајног периода. Тако су припремљена два нацрта закона о радној пракси, 2021. и 2023. године и спроведене су јавне расправе, али није дошло до усвајања. Ради се о изузетно значајном закону који у правни систем РС треба да уведе нови облик радног ангажовања, радну праксу, која полазнику праксе омогућава да стекне практична знања и вештине за обављање послова у оквиру одређеног занимања, код послодавца. Радна пракса треба да буде регулисана уз уважавање основних елемената квалитета радних пракси из Препоруке о оквиру квалитета за радне праксе (Савет министара ЕУ, 2014. година). Правно регулисање радне праксе, кроз посебан закон или кроз измене и допуне Закона о раду, треба да буде приоритет у реализацији АП 2024-2026, јер би омогућило квалитетну радну праксу за лица којима је потребна, послодавцима да ангажују лица на праксу у складу са законом (сада је то могуће само када се ради о стручном оспособљавању), а МРЗБСП да креира мере АПЗ које би боље одговарале на потребе тржишта рада.

У 2021. години је израђен Нацрт закона о радном ангажовању због повећаног обима посла у одређеним делатностима, којим се проширује обухват постојећег Закона о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима на решавање проблема неформално и повремено ангажованих радника у области пољопривреде, грађевинарства, туризма и угоститељства, кућних и помоћних послова. У септембру 2021. године је одржана јавна расправа о Нацрту закона, али исти није упућен у процедуру

⁵⁰ Одлука о оснивању Савета за социјално предузетништво („Службени гласник РС“, бр. 59/22, 34/23, 55/23 и 77/24)

⁵¹ "Службени гласник РС", бр. 35/2023

усвајања. На овај Нацрт закона, примедбе је имао МОР, као и синдикати и стручна јавност, који су били мишљења да Нацрт закона не штити права радника у довољној мери, нити може да смањи рад на црно.

Током 2022. и 2023. године израђене су Ex-post и Ex-ante анализа Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, међутим до планираног унапређења овог прописа није дошло у извештајном периоду. Ради се о закону који регулише политику запошљавања, а која треба да пружи одговор у односу на стање и потребе тржишта рада. Будући да је закон донет 2009. године када је требао да одговори на потпуно различите изазове на тржишту рада у односу на тренутне (недостатак слободних послова 2009. године наспрам недостатка радника 2024. године), јасно је да га треба променити или донети нови пропис, што је могуће пре. Поменуте анализе су указале на низ конкретних повода за измену овог закона, као што су уређење мреже пружалаца услуга запошљавања које постојећи закон не препознаје и увођење нових актера као носилаца послова запошљавања, затим правно уређење области везане за развој Националне стандардне класификације занимања (имајући у виду да је занимање основно обележје лица на тржишту рада), потребу усклађивања са класификацијом Евростат-а на услуге и мере АПЗ, регулисање евиденција у запошљавању, остваривања права за случај незапослености, надзора над носиоцима послова запошљавања, развоја локалне политике запошљавања и др.

У извештајном периоду није дошло до унапређења правног оквира који уређује професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом. Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом донет је 2009. године и од тада је мењан два пута, 2013. и 2022. године, али су измене биле више техничке него концептуалне. Као и код Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, и за овај закон је потребно преиспитати да ли после 15 година од усвајања може да пружи одговарајућу подршку за унапређење положаја ОСИ на тржишту рада, имајући у виду измењене околности на тржишту и искуство у имплементацији постојећег законског решења.

Јачање капацитета носилаца послова запошљавања, унапређење координисаног деловања и дијалога у области политике запошљавања (Мера 3.2.)

Табела 32. Показатељи успеха за Меру 3.2.

Показатељ на нивоу мере	Почетна вредност и година	Остварена вредност у 2021.	Остварена вредност у 2022.	Остварена вредност у 2023.
Запослени у ОЈ у МРЗБСП које се баве политиком запошљавања (Број)	11 (2019)	11	11	11
Обуке у које су укључени запослени из ОЈ који се баве политиком запошљавања (Број)	3 (2020)	3	6	5
Просечан број тражилаца запослења по саветнику за запошљавање/саветнику за запошљавање ОСИ (Број)	827 (2019)	792	713	650
Обучени запослени у функцијама посредовања, додатног образовања и обука, програма запошљавања и професионалне рехабилитације ОСИ у НСЗ (Број)	462 (2020)	619	416	915
Обезбеђен механизам за праћење спровођења, извештавање и оцењивање Стратегије и Акционог плана (0 - не, 1 - да)	0 (2020)	1	1	1
Организовани састанци, конференције, инфосесије, семинари из области запошљавања (Број)	2 (2020)	3	5	5

Извор: Годишњи извештаји о спровођењу АП 2021-2023

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања

У оквиру МРЗБСП, политика запошљавања је у надлежности Сектора за рад и запошљавање, тачније две организационе јединице (ОЈ) у оквиру овог сектора, Одсека за активну политику запошљавања и Групе за нормативне и студијско-аналитичке послове у области запошљавања, економских миграција и надзор у области запошљавања. Ове две ОЈ су 2019. године имале 11 запослених. Циљана вредност за 2023. годину од 20 запослених није достигнута.

Надлежности две поменуте ОЈ су велике и крећу се од утврђивања стратешког оквира (Стратегије запошљавања) и акционих планова којима се операционализују стратешки циљеви и мере, преко законодавног оквира политике запошљавања (Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, Закон о запошљавању странаца, Закон о социјалном предузетништву), па до великих реформских иницијатива као што су Гаранција за младе и развој Националне стандардне класификације занимања (НСКЗ), али и праћења учинка и надзора над радом и актима НСЗ и агенција за запошљавање.

Када је у питању Гаранција за младе, Одсек за активну политику запошљавања је надлежан за: вођење и усмеравање овог програма, за координацију, подстицање и давање подршке осталим актерима у спровођењу реформи, за усмеравање и вршење надзора над радом НСЗ као главног имплементатора Гаранције за младе, затим за систем праћења, извештавања и евалуирања остварених резултата и на крају за координацију са ЕК, МОР и осталим важним актерима који подржавају Владу РС у увођењу Гаранције за младе. Како овај одсек тренутно има 6 запослених, а за квалитетно спровођење само једне реформске иницијативе каква је Гаранција за младе је потребно најмање троје запослених⁵², јасно је да број запослених треба повећати. О потребним капацитетима за спровођење Гаранције за младе говоре и упоредна искуства земаља чланица ЕУ, као и Републике Северне Македоније која пилотира овај програм од 2018. године, а према којима јединице у оквиру министарства у чијој је надлежности Гаранција за младе имају 3 – 5 запослених⁵³.

У развоју НСКЗ, МРЗБСП се до сада ослањало на пројектну подршку ГИЗ (Немачка развојна сарадња) и СДЦ (Швајцарска канцеларија за сарадњу), али ова иницијатива доноси велики број нових послова из надлежности обе поменуте ОЈ, који се неће моћи обављати само са постојећим бројем извршилаца, што намеће потребу да се оснаже постојећи капацитети и обезбеде додатни. Део послова за које је потребно унапредити капацитете у Одсеку за активну политику запошљавања односе се на прикупљање и анализу података о кретањима и потребама тржишта рада, као и података о запошљавању по занимањима и другим аспектима занимања, затим надзор над применом Методологије за развој стандарда занимања, праћење рада и учествовање на састанцима експертских група за развој стандарда занимања у складу са Методологијом, формално вредновање и усвајање стандарда занимања, одржавање и редовно ажурирање класификације и листе занимања и регистра стандарда занимања, иницирање развоја нових стандарда занимања на основу стратешких и секторских анализа и идентификованих потреба тржишта рада, обезбеђивање усклађености са међународним класификацијама, и др, док је у надлежности Групе за нормативне и студијско-аналитичке послове у области запошљавања, економских миграција и надзор у области запошљавања израда и надзор над применом нормативних решења која се односе на НСКЗ.

На основу наведених и то само главних надлежности две ОЈ које се у МРЗБСП баве политиком запошљавања, неопходно је приоритетно радити на испуњавању показатеља успеха из АП 2024-2026 који је као циљ за 2026. годину поставио 20 запослених.

Национална служба за запошљавање

Један од изазова са којима се ова институција годинама уназад суочава јесте ниво оптерећења саветника за запошљавање у НСЗ који обављају послове саветодавног рада са тражиоцима запослења, посредовања у запошљавању и успостављања и одржавања сарадње са послодавцима, што су уједно и основни послови сваке службе за запошљавање. Просечан број тражилаца запослења по једном саветнику за запошљавање у 2023. години је 650. Иако је то смањење у односу на 2019. год. (827 тражилаца запослења по саветнику за

⁵² Студија изводљивости увођења програма Гаранције за младе, МОР 2021. године.

⁵³ ИПА 2020 "Техничка подршка за спровођење, праћење и процену политике запошљавања на националном и локалном нивоу и за јачање капацитета за учешће у Европском социјалном фонду", Извештај о јачању система координације јавних политика за спровођење програма Гаранције за младе и механизма управљања на националном и локалном нивоу у оквиру Програма Гаранције за младе.

запошљавање), то је и даље велики број ако се зна да се по стандардима МОР оптималним сматра однос од 100 тражилаца запослења по једном саветнику. Поређења ради, тај однос у Републици Српској износи 1:170, у Црној Гори 1:186, док је у Словенији 1:80, а у Немачкој 1:60.

Према анализи МОР из 2021. године⁵⁴, број запослених лица у помоћним/подржавајућим функцијама НСЗ у посматраном периоду растао је брже него број саветника за запошљавање који обављају кључне послове (саветовање, посредовање, обезбеђивање нових послодаваца). Однос броја запослених у НСЗ који раде у основним односно подржавајућим функцијама би требало да буде 80%:20% у корист првих, како би ова институција могла да обавља своју примарну улогу. Међутим, у 2021. години овај однос је био 59%:41%, те на овом односу треба убрзано радити.

Као главни имплементациони партнер за спровођење Гаранције за младе и улазна тачка у овај програм, НСЗ треба да ојача капацитете и у овом делу, а посебно после 2026. године, када ће се Гаранција за младе спроводити на подручју целе РС. Поред капацитета филијала, потребно је размислити и о капацитетима Дирекције НСЗ. Наиме, упоредно искуство земаља чланица ЕУ и Републике Северне Македоније указује да јединице у оквиру јавних служби за запошљавање које се баве спровођењем Гаранције за младе броје око пет особа које се искључиво баве овим програмом на централном нивоу⁵⁵.

Координисано деловање и дијалог у области политике запошљавања

Израда и праћење спровођења Стратегије запошљавања и припадајућих акционих планова одвија се у оквиру радне групе чијим радом председава помоћник министра за рад и запошљавање, а чланови су представници релевантних министарства, институција, синдиката, удружења послодаваца и удружења грађана (ОЦД), као и представници донаторске заједнице. На овај начин је обезбеђена координација како у изради, тако и у праћењу спровођења кључних докумената политике запошљавања. Радне групе се образују и за израду или измену прописа. Такође, МРЗБСП организује неколико пута годишње састанке са представницима ЈЛС, у циљу прикупљања предлога за унапређење локалне политике запошљавања, представљања донетих докумената и иницијатива и размене информација са ЈЛС.

⁵⁴ Брза процена административних капацитета Националне службе за запошљавање Републике Србије, Међународна организација рада, јануар 2021. год.

⁵⁵ ИПА 2020 "Техничка подршка за спровођење, праћење и процену политике запошљавања на националном и локалном нивоу и за јачање капацитета за учешће у Европском социјалном фонду", Извештај о јачању система координације јавних политика за спровођење програма Гаранције за младе и механизма управљања на националном и локалном нивоу у оквиру Програма Гаранције за младе.

Закључна разматрања и препоруке

У периоду од 2021. до 2023. године спроведен је велики број активности усмерених ка остваривању циљева Стратегије запошљавања. Више од 80% од укупног броја активности из АП 2021-2023 је остварено, започето или се ради континуирано, што представља добар квантитативни обухват интервенција. Ипак, као што је показано у претходном делу ове анализе, неспровођење мањег броја, али важних активности, као и не увек потпуно задовољавајући ефекти оних активности које се посматрају као континуиране или започете, а што се види преко показатеља успеха, може да утиче на остваривање циљева Стратегије запошљавања. Стога су у овом делу дате како начелне, тако и конкретне препоруке на које активности из АП 2024-2026 треба обратити посебну пажњу због њиховог значаја у оквиру политике запошљавања. Ово не значи да су активности које овде нису издвојене мање важне, већ само да је ризик за њихову нереализацију знатно мањи, јер се ради о активностима које се редовно/континуирано обављају (нпр. реализација мера АПЗ или реализација локалних планских докумената у области запошљавања), док је за активности које су издвојене у наставку текста процењено да имају капацитет да иновирају и унапреде ефекте како појединих „редовних“ активности, тако и политике запошљавања у целини.

Посебни циљ 1. Стратегије запошљавања предвиђа раст квалитета запослености кроз повезивање политике запошљавања са другим секторским политикама. Од пет показатеља успеха за овај посебни циљ, због методолошких измена и постпописних ревизија Анкете о радној снази, могуће је објективно говорити о процени успешности два показатеља успеха – регистроване запослености и стопе ризика од сиромаштва код запослених. Оба посматрана показатеља показују позитивно кретање, циљана вредност за 2023. годину за регистровану запосленост је остварена, док је стопа ризика сиромаштва код запослених 2023. године смањена за 2,7 п.п. у односу на 2019. годину.

Остварени су одређени помаци у повезивању политике запошљавања са другим политикама (највише са политиком образовања), али је спровођење појединих важних реформских активности које су у надлежности других ресора изостало. Остварени су добри резултати у развоју дуалног образовања, неформалног образовања (пораст броја ЈПОА) и КВиС. Просечна нето зарада је значајно порасла и престижна циљана вредност, међутим, изостала је реформа начина опорезивања зарада, није дошло до тешњег повезивања мера АПЗ са политиком директних инвестиција, није било напретка у промени регулативе ради смањења прекарне и рањиве запослености нити је дошло до сарадње између НСЗ и РАС у циљу пружања додатних услуга предузетницима који су остварили право на субвенцију за samozapošljavanje преко НСЗ. Забележено је смањење броја реализованих локалних планских докумената у области запошљавања и броја незапослених укључених у мере АПЗ кроз локалне планске документе, а присутна је и блага тенденција ка смањењу удела ЈЛС из треће и четврте групе развијености у укупном броју ЈЛС којима се одобравају средства за суфинансирање ЛАПЗ-ова.

Ради постизања овог посебног циља Стратегије запошљавања у његовом пуном капацитету и унапређења међусекторске сарадње, у периоду имплементације АП 2024-2026 стратешки циљеви политике запошљавања треба да буду јасније артикулисани са другим ресорима. МРЗБСП треба да уложи више капацитета и напора у промовисање описаног ширег концепта политике запошљавања као механизма којим се може снажније утицати на унапређење положаја незапослених лица из категорија теже запошљивих. Овај проактивнији приступ, МРЗБСП треба нарочито да користи у циљу реализације следећих активности планираних у АП 2024-2026:

- унапређење понуде неформалног образовања, КВиС, развоја поступка ППУ и унапређење система осигурања квалитета рада ЈПОА, јер сва три концепта – КВиС, ППУ и ЈПОА имају директан утицај на унапређење запошљивости лица из категорија теже запошљивих, али и унапређења квалитета укупне радне снаге у РС (активности 1.1.2. и 1.1.3.);
- спровођење анализе стања у области радних односа и других облика радног ангажовања, у циљу смањења прекарне и рањиве запослености – како би се на основу резултата анализе деловало у правцу унапређења регулативе везано за ову област (активност 1.2.1.);
- повезивање политике запошљавања и политике директних инвестиција, како би се осигурао додатни механизам унапређења положаја незапослених лица, посебно оних из категорија теже запошљивих (активности 1.3.1. и 1.3.2.);
- успостављање сарадње НСЗ и РАС у пружању додатне подршке предузетницима који су посао започели уз субвенцију за samozapošljavanje како би се додатно унапредила одрживост и ширење њихових новооснованих бизниса (активност 1.3.3.);

- спровођење интегрисане услуге за кориснике НСП и друге кориснике услуга социјалне заштите – активност на којој треба истрајавати, а за коју је неопходно синергијско деловање система социјалне заштите и система запошљавања (активност 1.4.1.);
- примена препорука из анализа чија израда је планирана, а које треба да покажу у ком смеру децентрализација локалне политике запошљавања треба даље да се развија, који су услови за развој иновативних решења која могу више да уваже локалне специфичности и тако дају бољи одговор на потребе на локалу и које су могућности за развој међуопштинских/регионалних планских докумената у области запошљавања (активности 1.5.3, 1.5.5. и 1.5.6.);
- усвајање Уредбе о утврђивању јединствене листе развијености региона и ЈЛС ради омогућавања бољег усмеравања подршке локалној политици запошљавања са националног нивоа.

У оквиру овог посебног циља треба издвојити још једну активност која иако у својој имплементацији подразумева сарадњу, у првом реду са послодавцима (удружењима, привредом, појединачним компанијама), ипак највећим делом зависи од спремности самог МРЗБСП да развија своје интерне капацитете у овом сегменту. Ради се о изради стандарда занимања у складу са Предлогом методологије за развој стандарда занимања (активност 1.1.6.). Ово је важна активност са вишеструким значајем чија реализација доприноси бољем споразумевању између актера на тржишту рада (послодаваца, лица која траже посао и посредника у запошљавању – НСЗ и агенција), квалитетнијем каријерном вођењу и саветовању, олакшава израду стандарда квалификација усклађених са захтевима тржишта рада, омогућава добијање квалитетних података о тржишту рада. Међутим, домет реализације ове активности директно зависи од измена нормативног оквира политике запошљавања којим би се уредио развој Националне стандардне класификације занимања и усвајање развијених предлога стандарда занимања.

Посебни циљ 2. Стратегије запошљавања фокусиран је на унапређење положаја незапослених лица на тржишту рада. У оквиру овог циља била је предвиђена реализација 40 активности, од којих је већина (33) реализована, започета или је континуираног карактера, док 7 активности није ни започето. Ипак, посматрано кроз показатеље успеха за овај циљ, положај незапослених лица није унапређен. Платни јаз између мушкараца и жена порастао је у 2023. години у односу на 2019. годину за обе посматране старосне групе (15+ и 15-29), удео дугорочно незапослених који су запослени са евиденције НСЗ у укупном броју дугорочно незапослених на евиденцији НСЗ је смањен у односу на 2019. годину, а смањен је и ефекат финансијских мера АПЗ на запошљавање.

Овај циљ је концептиран на начин да главни инструмент за његово постицање представљају мере АПЗ које реализује НСЗ. При томе се подразумевају нефинансијске и финансијске мере АПЗ, укључујући и посредовање у запошљавању, што је у складу са Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености.

Док се нефинансијске мере спроводе у оквиру интерних капацитета НСЗ, а реализују их запослени на пословима посредовања, психолошке подршке и подстицања предузетништва, финансијске мере се спроводе са екстерним провајдерима и послодавцима, на рачун наменског буџета за мере АПЗ. Посматрајући реализацију финансијских мера АПЗ у посматраном периоду 2021-2023, планирани број лица према АП 2021-2023 није остварен ни у једној години. Међутим, уколико се финансијске мере АПЗ посматрају заједно са програмом Моја прва плата (МПП), који није планиран у оквиру АП 2021-2023, планирани број лица је остварен у 2021. и 2022. години, док у 2023. години није дошло до укључивања лица по јавном позиву за програм МПП током 2023. године, те план није реализован.

Иако програм МПП није финансијски оптеретио предвиђени буџет за мере АПЗ (финансиран је из додатних наменских средстава), значајно је утицао на реализацију мера планираних у АП 2021-2023, посебно оних из корпуса ДОО, где овај програм по својој природи и припада. Иако са мањим бројем полазника (378), исто се односи и на програм Таленти у јавном сектору, који је имплементиран 2023. године, а није планиран у АП 2021-2023.

Група мера субвенције за запошљавање бележи већи број укључених лица у односу на план у 2021. и 2022. години, док је реализација у 2023. години нешто испод планираног броја лица. Јавни радови бележе реализацију већу од плана, која иде и до 20% више у односу на план у 2022. години, док је реализација мера АПЗ за особе са инвалидитетом које се запошљавају под посебним условима на нивоу плана у 2021. години, а изнад планираног броја лица у 2022. и 2023. години (за 23,6% и 72,7%).

Подаци о реализацији мера АПЗ показују да је у мере ДОО (посматрано без програма МПП и Таленти у јавном

сектору) укључен мањи број лица од планираног, док је у субвенцијама за запошљавање и јавним радовима планирани број лица значајно надмашен, односно да се средства намењена за мере ДОО а остану неутрошена, преносе на субвенције и јавне радове. Имајући у виду дизајн и намену појединих мера са једне стране и структуру незапослених лица у којој су све доминантнија лица без потребних знања и вештина и они чија су знања и вештине застарели са друге стране, произилази да овај тренд треба зауставити, јер може да доведе и до тога да ефекти субвенција на запошљавање буду све мањи, јер послодавци неће задржавати у радном односу лица која немају потребна знања, вештине и позитивне ставове према раду. У прилог овогоме иде и поменути пад ефеката финансијских мера АПЗ на запошљавање који у 2023. години у односу на 2019. годину за субвенционисано запошљавање и самозапошљавање износи 5,8 п.п, а за мере ДОО 2,8 п. п. Пад ефекта финансијских мера забрињава тим више што је неочекиван у ситуацији када на тржишту рада постоји недостатак радне снаге.

Наиме, структура евиденције незапослених недвосмислено упућује на велики раскорак у знањима, вештинама, па и ставовима (према раду) у односу на потребе тржишта рада, из чега произилази да су мере ДОО, као и мотивационо-активационе обуке, потребне великом броју незапослених. Како би незапослени могли да доносе информисане одлуке о корацима које треба да предузму у процесу тражења посла, укључујући и избор занимања у којима желе да раде, као и мера АПЗ у које ће се укључити, НСЗ мора да им обезбеди квалитетну саветодавну услугу. Зато је важно јачати капацитете НСЗ за саветодавни рад са незапосленим лицима, јер је саветодавни рад место где се процењују потребе лица у складу са потребама тржишта рада (процена запошљивости) и где се лице информише о реалним могућностима за запослење и подршци коју НСЗ може да му пружи. Квалитетан саветодавни рад и мотивационо-активациони процес у својим различитим модалитетима (индивидуални и групни рад) омогућавају лицу да донесе информисану одлуку о занимању/има у којима ће тражити посао, односно о мерама АПЗ у које ће се укључити и олакшаће саветнику да уради добру селекцију лица за запослење или за меру АПЗ. Зато НСЗ треба континуирано да унапређује своју саветодавну и посредничку функцију, јер је то главни предуслов рационалног коришћења средстава за мере АПЗ.

Имајући у виду резултате у реализацији мера АПЗ, ефекте реализованих мера и трендове у структури регистрованих незапослених лица где је значајно смањење укупног броја незапослених праћено повећањем учешћа лица из категорија теже запошљивих, из АП 2024-2026 се могу издвојити активности чија реализација би требала да допринесе пружању одговарајућег одговора на наведене изазове:

- реализација посредовања у запошљавању и пружање подршке за запошљавање (активност 2.1.1.) – посредовање или усклађивање понуде и потражње на тржишту рада је основна функција сваке службе за запошљавање, због које се клијенти примарно и обраћају, а за коју је предуслов квалитетан саветодавни рад саветника за запошљавање, односно подршка за запошљавање;
- реализација професионалне оријентације и саветовања о планирању каријере (активност 2.1.2.) – у делу пружања подршке лицима која траже посао са евиденције НСЗ;
- реализација мера активног тражења посла (активност 2.1.3.) – као припрема лица које тражи посао за процес тражења посла, мотивисање за истрајавање у том процесу, али и припрема за задржавање запослења у делу утицаја на ставове према раду;
- реализација мера активације ОСИ на тржишту рада (активност 2.1.7.) – посебно је важна радна активација ОСИ као нова мера АПЗ у АП 2024-2026 која би у наредном стратешком периоду требала да замени јавне радове као меру која је у постојећим околностима на тржишту превазиђена;
- Мера 2.2: Унапређење спровођења и креирање нових мера активне политике запошљавања – мера у целини, са свим предвиђеним активностима, кључна је за унапређење како услуга (нефинансијских мера АПЗ), тако и финансијских мера, као јединствене целине у оквиру које ефекти финансијских мера АПЗ представљају само „излазни податак“ који је почео да се „креира“ већ на уласку лица у НСЗ, од процене запошљивости, преко саветодавног рада саветника за запошљавање и укључивања у мере активног тражења посла. Потпуна новина у оквиру ове мере било би увођење ваучера за обуку на основу планиране анализе (активност 2.2.5.), затим дизајнирање и пилотирање кратких обука за стицање преносивих вештина (нпр. курсеви страних језика, ИТ писмености, финансијске писмености, управљање временом и сл. активност 2.2.7.) или дизајнирање и пилотирање индивидуализоване подршке лицима која су укључена у мере АПЗ или запослена уз посредовање НСЗ (активност 2.2.8.). Добро креирана индивидуализована подршка допринеће реализацији и других мера у оквиру овог циља које се односе на конкретне категорије

лица из категорија теже запошљивих (активности 2.4.3., 2.6.3., 2.7.3.). Значај наведених активности за унапређење ефеката финансијских мера АПЗ, али и за унапређење положаја незапослених на тржишту рада у целини је велики, могло би да се каже и пресудан;

- у оквиру мере 2.3. Унапређење праћења стања и кретања на тржишту рада и система праћења и вредновања исхода и утицаја мера активне политике запошљавања, посебну пажњу треба обратити на активност 2.3.2. која се односи на спровођење Анкете послодаваца која је извор важних информација о тржишту рада РС, као што су занимања за којима постоји потреба, знања и вештине које послодавци очекују од запослених и др, неопходних за креирање политике запошљавања. Такође и активност 2.3.1. Обједињавање података из различитих извора о потражњи на тржишту рада, а која би била методолошки коректно спроведена (нпр. анкетно, на основу репрезентативног узорка послодаваца), пружила би податке значајне како за креирање, тако и за имплементацију политике запошљавања;
- активност 2.5.2. Пилотирање програма Гаранције за младе у складу са Планом имплементације Гаранције за младе 2023-2026, од највећег је стратешког значаја када се ради о унапређењу положаја незапослених младих, јер треба да одговори на њихове специфичне потребе;
- у оквиру мере 2.6: Побољшање положаја особа са инвалидитетом на тржишту рада, реализација активности од 2.6.2 – 2.6.4. може значајно да допринесе унапређењу ефеката свих мера АПЗ на ОСИ, док би активност 2.6.6. Израда анализа спровођења поступка процене радне способности и могућности запослења или одржања запослења, ради унапређења овог поступка, која није реализована у оквиру АП 2021-2023 обавезно требало спровести имајући у виду да овај поступак у већини земаља, не само ЕУ, него и региона (Црна Гора), подразумева значајно свеобухватнију опсервацију здравствених и радних капацитета у поступку процене, него што је то случај у РС;
- у оквиру мере 2.7. Побољшање положаја незапослених Рома и Ромкиња на тржишту рада, нарочито је важно спроводити сарадњу са ромским ОЦД у реализацији активности 2.7.1. и 2.7.3. и тако укључити и друге актере, поред НСЗ, који могу значајно да унапреде реализацију активности, јер имају бољи приступ циљној групи, као и добру праксу у пружању подршке припадницима циљне групе.

Посебни циљ 3. Стратегије запошљавања који се односи на унапређен институционални оквир за политику запошљавања, састоји се од две мере у оквиру којих је планирано 15 активности од којих су у потпуности реализоване 2, у току је реализација шест активности, шест активности има континуирани карактер (40%), док једна активност (7%) није започета. Два главна показатеља успеха овог посебног циља, односе се на остваривање умереног напретка у оквиру Поглавља 19 које покрива социјалну политику и запошљавање и на повећање буџетских издвајања за мере АПЗ. И док је, према оцени Европске комисије, умерени напредак у испуњавању обавеза из Поглавља 19 остварен, други показатељ није постигнут. Буџет РС за мере АПЗ повећан је са 0,08% БДП-а у 2019. години на 0,1% у 2023. години, али циљана вредност од 0,14% није достигнута. Постављање циљаних вредности у АП 2024-2026 на 0,13%, 0,16% и 0,2% БДП-а за 2024, 2025. и 2026. годину оправдано је, а да ли ће бити достигнуто остаје да се види.

У периоду 2021-2023 за сваку посматрану годину опредељиван је исти износ средстава за укључивање ОСИ у мере АПЗ, а исти износ (фиксних 550 милиона динара) пројектован је и у новом АП 2024-2026. Реално посматрано, овај износ и није исти, него је сваке године све мањи, имајући у виду повећање трошкова мера АПЗ по лицу (повећање минималне зараде, инфлација).

Са аспекта потребе за подстицање запошљавања незапослених лица од којих значајан број нема могућности за укључивање на тржиште рада без укључивања у мере АПЗ, потребно је да МРЗБСП и НСЗ заговарају веће износе средстава за ову намену, укључујући и издвајање значајнијих средстава за ОСИ. Улагање у мере АПЗ и запошљавање теже запошљивих лица остварују се вишеструки ефекти. Смањује се притисак на буџет социјалне заштите, смањује се стопа сиромаштва, послодавци попуњавају слободна радна места, а незапослени постају продуктивни чланови друштва. Већи део средстава уложен у мере АПЗ запошљавањем лица враћа у буџет кроз порезе и доприносе у складу са законом.

Прва мера у оквиру Посебног циља 3. односи се на унапређење законодавног оквира. Од 5 планираних, усвојена су 3 прописа из области рада и запошљавања. Сагледавајући ову меру у АП 2024-2026, прва утврђена активност, унапређење нормативног оквира у области запошљавања, уједно је и најзначајнија, јер постојећи нормативни оквир не може да пружи одговарајући одговор на изазове на тржишту рада. Поред наведеног, бројне активности предвиђене АП 2024-2026 не могу се остварити без унапређења нормативног оквира у области запошљавања.

Ради се о следећим активностима:

- Израда стандарда занимања у складу са Предлогом методологије за развој стандарда занимања (Активност 1.1.6.), део је једне веће целине која се односи на успостављање Националне стандардне класификације занимања (НСКЗ) као веома значајног, могло би се рећи и базичног дела политике запошљавања, јер се бави концептом занимања као основног обележја појединца на тржишту рада. У постојећем Закону о запошљавању и осигурању за случај незапослености НСКЗ није препозната, тако да ни резултати који су у том сегменту постигнути у претходном периоду не могу да буду на прави начин препознати у систему и искоришћени за сврху за коју су намењени. Предлог методологије за израду стандарда занимања остаје у форми предлога све док ова материја не буде нормирана. Такође, предлози стандарда занимања (до сада развијено 33), остају у форми предлога, што оставља одређену резерву за њихову употребу (за информисање послодаваца и тражилаца посла, за каријерно вођење и саветовање, за израду стандарда квалификација...). Нормирање ове области, било кроз нови Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, било кроз посебан закон, предуслов је за стављање у пуну функцију свих до сада развијених докумената.
- Спровођење интегрисане услуге за кориснике НСП и друге кориснике услуга социјалне заштите (Активност 1.4.1.). Да би овакав вид пружања услуга заживео на прави начин, требало би у нормативном оквиру у области запошљавања препознати интегрисану услугу као посебан облик пружања услуга одређеним категоријама незапослених лица, при чему ту услугу треба поставити на начин да омогућава повезивање и са другим системима (нпр. образовање, здравство), а не само са системом социјалне заштите. Нормирање овако постављене интегрисане услуге омогућило би увођење менаџера случаја у процес рада НСЗ који би радили са клијентима који имају највеће изазове у интеграцији на тржиште рада, који су у пракси система запошљавања у државама ЕУ одавно присутни. Поред унапређења нормативног оквира у области запошљавања, АП 2024-2026 предвиђа и унапређење нормативног оквира у области социјалне заштите, у којем би такође (као и у нормативном оквиру у области запошљавања), требала да буде препозната интегрисана услуга, односно заједничко деловање стручњака из више система у циљу интеграције на тржиште рада радно способних корисника НСП и корисника услуга социјалне заштите.
- Јачање локалне политике запошљавања (Мера 1.5): анализе које су планиране у оквиру ове мере показује које измене треба спровести у Закону о запошљавању и осигурању за случај незапослености у циљу даље децентрализације политике запошљавања, а већ сада се може рећи да ће активност 1.5.4. Пилотирање иновативних решења за развој локалне политике запошљавања, остати на нивоу пилотирања све док се Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености не омогући институционализација тестираног механизма подршке развоју локалне политике запошљавања, имајући у виду да су ЈЛС за имплементацију иновативних решења углавном ангажовали удружења, односно организације цивилног друштва, које према постојећем Закону о запошљавању и осигурању за случај незапослености то не могу да раде јер нису препознате као носиоци послова запошљавања.
- Унапређење спровођења и креирање нових мера АПЗ (Мера 2.2): постојећи Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености није препрека за креирање нових мера АПЗ, али се поставља питање колико је могуће спровести нове мере и/или унапредити спровођење постојећих мера само са постојећим носиоцима послова запошљавања (НСЗ и агенције за запошљавање). Уколико капацитети НСЗ не буду значајно унапређени у блиској будућности, мера 2.2. може да се реализује у пуном капацитету само ако се за спровођење мера АПЗ активирају и агенције за запошљавање, као носиоци послова запошљавања у складу са законом. Међутим, агенције се у овом капацитету нису профилисале у претходних 15 година и све да им се пружи и значајан (финансијски) стимуланс од стране НСЗ, требало би им неко време да достигну потребне стручне капацитете. Са друге стране, на тржишту постоји значајан број различитих организација, углавном удружења која се препознају као организације цивилног друштва, а које имају праксу у пружању различитих услуга подршке лицима која траже посао. Дијапазон услуга које пружају креће се од саветовања и пружања услуга каријерног вођења и саветовања, па до спровођења услуга које могу да се препознају као мере АПЗ. Углавном су то обуке, развој предузетништва, додељивање грантова. Средства која користе за ове програме су донаторска/пројекти. Поред ових организација, на тржишту делују и бројне консултантске фирме, оглашивачи, портали, који се баве класичним посредовањем по захтеву послодавца. Међутим, нити ОЦД, нити портали, оглашивачи и други, нису препознати у Закону о запошљавању и осигурању за случај незапослености као актери политике запошљавања или као носиоци

послова запошљавања⁵⁶.

- Развој ИКТ довео је до тога да услуге запошљавања, нарочито посредовања у запошљавању, могу да се пружају онлајн, без испуњавања услова који су прописани за агенције за запошљавање, а који нису у складу са временом. Препознавање и нормирање оваквих пружалаца услуга, са развијеном и на тржишту препознатом праксом, и то прво у нормативном, а онда и у стратешком оквиру политике запошљавања, може да донесе само предности политици запошљавања која би располагала са знатно већим бројем потенцијалних провајдера услуга и мера запошљавања, што би омогућило бољу имплементацију постојећих мера АПЗ, али и дало слободу креаторима политике да креирају нове мере, без ограничавања на имплементационе капацитете НСЗ, као фактички тренутно јединог имплементатора мера АПЗ.
- Новим Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености требала би да се уведе и подела мера АПЗ на услуге и мере, у складу са класификацијом EUROSTAT, што би омогућило лакше унапређење услуга, односно мера, јер се ради о два потпуно различита облика пружања подршке незапосленима, а такође би била олакшана и комуникација са Европском комисијом и другим телима која прате политику запошљавања РС. Ово би допринело и постизању „врло доброг напретка“ као циљане вредности за 2026. годину за показатељ који се односи на Преговарачко поглавље 19 – Социјална политика и запошљавање.
- Израда анализе предуслова за увођење ваучера за обуку (Активност 2.2.5.), која је урађена током 2024. године показала је предности које би незапослени имали од увођења ваучера, али је дала и препоруке о потребним изменама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, како би ваучери могли да буду уведени. Такође и активност 2.2.7. Дизајнирање и пилотирање кратких обука за стицање преносивих вештина (нпр. курсеви страних језика, ИТ писмености, финансијске писмености, управљање временом и сл.), знатно би лакше могла да се реализује и да постигне своју праву сврху уз употребу ваучера, јер се ради о обукама које у континуитету треба да буду на располагању незапосленим лицима.
- Гаранција за младе као носећа активност Мере 2.5. Побољшање положаја младих на тржишту рада, и као велики реформски програм политике запошљавања, покретач великог броја иницијатива у различитим системима, такође би требао да нађе своје место у нормативном оквиру политике запошљавања.

Унапређење правног оквира који уређује професионалну рехабилитацију и запошљавање ОСИ, планирано у АП 2021-2023, није реализовано, те је активност пренета у АП 2024-2026. Активности које су утврђене у оквиру Мере 2.6 Унапређење положаја ОСИ на тржишту рада, као што су нпр. унапређење постојећег модела процене радне способности и могућности запослења или одржања запослења и усклађивање поступка издавања одобрења за спровођење мера и активности професионалне рехабилитације са прописима из области образовања одраслих који уређују статус ЈПОА, на основу претходно урађених анализа, неће бити могуће без измена у постојећем правном оквиру (закон, правилници). Такође је потребно размотрити и функцију буџетског фонда за професионалну рехабилитацију и подстицање запошљавања ОСИ, уколико средства из овог фонда нису на располагању за законом предвиђене намене.

Измењени услови на тржишту рада намећу потребу за ревизијом права и обавеза запослених и послодаваца на тржишту рада, односно за новим Законом о раду којим се наведено регулише, а који такође треба да буде додатно усклађен са правним тековинама ЕУ и међународним стандардима рада. Подршка изради Нацрта закона о раду биће пружена кроз ИПА 2021 твининг пројекат „Подршка унапређењу услова рада и припреми Републике Србије за учешће у мрежи EURES“.

Унапређење законодавног оквира као мера у целини треба да има висок значај у АП 2024 -2026. Доношење новог Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, нормирање НСКЗ, правно уређење радне праксе и унапређење правног оквира који уређује професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом у директној су вези са планирањем наредног стратешког периода политике запошљавања. Наиме, Стратегија запошљавања за период 2027-2032 тешко може да понуди прави одговор на изазове на тржишту рада, уколико је нормативни оквир политике запошљавања застарео и неприлагођен тренутном стању на тржишту рада.

Друга мера у оквиру Посебног циља 3. односи се на јачање капацитета носилаца послова запошљавања,

⁵⁶ Само чињеница да портал Инфостуд као највећи оглашивач потражње за радницима у Србији и извор корисних информација и савета како за тражиоце запослења, тако и за послодавце, нема статус носиоца послова запошљавања у складу са Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености, довољно говори о превазиђености постојећег нормативног оквира. На дан 26.12.2024. године, на Инфостуду је оглашено 2.743 огласа за посао, а на сајту НСЗ 311 огласа.

унапређење координисаног деловања и дијалога у области политике запошљавања.

Резултати АП 2021-2023 за ову меру показују да се број запослених у две организационе јединице које се у МРЗБСП у оквиру Сектора за рад и запошљавање баве политиком запошљавања, није повећао, као што је АП предвиђао, а што је било неопходно имајући у виду нове и сложене послове за које је потребно обезбедити и обучити додатан број извршилаца (Гаранција за младе, развој НСКЗ...). Кад је у питању НСЗ, просечан број тражилаца запослења по саветнику за запошљавање/саветнику за запошљавање ОСИ у НСЗ јесте смањен, али циљана вредност није достигнута, те је повећање броја запослених у основној функцији НСЗ у чијој је надлежности непосредан рад са незапосленим лицима и имплементација Гаранције за младе, приоритетно за постизање Посебног циља 2. Стратегије запошљавања, а и појединих мера у оквиру друга два посебна циља.

Координисано деловање и дијалог у области политике запошљавања обезбеђује се преко радних група које се формирају за израду и праћење стратешких докумената и прописа, а састоје се од представника релевантних министарства, институција, синдиката, удружења послодаваца и удружења грађана (ОЦД), као и представника донаторске заједнице. Такође, МРЗБСП организује неколико пута годишње састанке са представницима ЈЛС, у циљу прикупљања предлога за унапређење локалне политике запошљавања, представљања донетих докумената и иницијатива и размене информација са ЈЛС.

Ипак, овде треба нагласити да је за планирање и имплементацију политике запошљавања посебно важна координација и усаглашеност између МРЗБСП и НСЗ.

У већини европских земаља, представник министарства надлежног за послове запошљавања председава управним одбором референтне јавне службе за запошљавање и врши, између осталог, и стручни надзор над радом јавне службе за запошљавање.⁵⁷ Аустрија практикује модел где извршним одбором јавне службе за запошљавање председава лице из федералног Министарства за економију и запошљавање⁵⁸, док Данска има систем где јавна служба за запошљавање представља орган у саставу министарства за рад и има низак степен аутономије у свом раду.⁵⁹ У појединим земљама ЕУ осим управног одбора јавне службе за запошљавање, постоје и надзорни одбор који се бави контролом рада и унапређењем ефикасности у раду јавне службе за запошљавање, као што је случај у Естонији⁶⁰ где у раду надзорног одбора осим министра за рад и запошљавање учествује и министар здравља.

Координација деловања МРЗБСП и НСЗ треба додатно да се унапреди и у делу праћења реализације мера АПЗ.

Како би се остварили дефинисани стратешки циљеви, координацију између главних носилаца политике запошљавања је у наредном периоду потребно унапредити у циљу успостављања баланса између надзорне функције МРЗБСП и неопходне флексибилности оперативне функције НСЗ, што је могуће спровести кроз предвиђене измене Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености.

⁵⁷ Брза процена административних капацитета Националне службе за запошљавање Републике Србије, МОР, 2021

⁵⁸ <https://www.ams.at/organisation/ueber-ams/organisation#verwaltungsrat>

⁵⁹ Good Practices from EU and Regional Countries on Public-Private Cooperation and Dialogue of Employment Services, 2014

⁶⁰ <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/31f72c5b-en.pdf?expires=1726478091&id=id&accname=quest&checksum=8CD9D7E3DE9E692ACF9E702404B558DD>

Прилог: Компаративна искуства других земаља

У раду са дугорочно незапосленим лицима:

ЕУ већ дуже време ради и на социјалним иновацијама када је у питању ова група незапослених лица и поједине земље у том смислу спроводе разне огледне тестове у циљу проналажења правих решења. Аустријска јавна служба за запошљавање у јужним покрајинама је тестирала у претходне три године пилот пројекат "Гаранција за посао" (МАГМА61). Свим лицима која су на евиденцији незапослених дуже од 12 месеци или за која је процењено да ће бити у ризику од дугорочне незапослености, јавна служба за запошљавање у одабраним регијама нуди загарантован посао. Концепт запошљавања је на добровољној бази и нема санкција за лица уколико она одбију понуду за запослење. Лица се могу запослити и на регуларним тржишним пословима и оним ван тржишта уз компензацију на основу секторских – колективних договора о цени рада (рад у социјалним предузећима за минималну нето зараду углавном). Подршку аустријској служби за запошљавање пружају приватни пружаоци услуга (предузећа, организације цивилног друштва, итд.) који пружају разне врсте тренинга и обука за лица да би могла да прихвате понуду. Обуке трају и до осам недеља, а осим обука, лица могу да добију и здравствену негу уколико има потребе за тим. Уколико прихвате понуду, могу да раде на том послу до три године, а за све то време аустријска служба за запошљавање ради са лицима да се укључе и нађу посао и ван тог програма. Послодавцу који се одлучи за сарадњу у оквиру поменутог програма се нуде адекватне финансијске субвенције односно подстицаји (у прва три месеца се потпуно покрива зарада лица, у наредних девет месеци две трећине трошкова зараде и прогресивно се смањује).

Француска јавна служба такође спроводи сличан програм под називом "Нулта толеранција на дугорочну незапосленост"⁶² у одређеним регионима земље који бележе високу стопу дугорочно незапослених лица. Концепт програма почива на претпоставци да су сва лица са евиденције запошљива и да постоји понуда послова, као и неопходна финансијска средства, али је потребно развијати послове у складу с вештинама, знањима и капацитетима дугорочно незапослених лица. Уместо финансијских средстава која се свакако издвајају за ова лица (накнада за незапосленост, солидарни доходак и други финансијски подстицаји које ова лица иначе добијају), тај новац се користи и како би се креирали послови које та лица могу да обављају за минималну зараду. Посебну подршку у овом процесу пружају СЕР (*companies employment purpose*) компаније које заједно са службом за запошљавање и локалним саветом за запошљавање мапирају предузећа и послове у којима дугорочно незапослена лица могу да раде сходно њиховим капацитетима. Послодавци (СЕР) нису у тржишној утакмици са другим компанијама и пре свега имају за циљ да осигурају укључивање на тржиште рада дугорочно незапослених лица. Држава поменуте финансијске подстицаје преусмерава компанијама које после исплаћују минималну зараду лицима која су укључена у програм.

⁶¹ https://www.oecd.org/en/publications/providing-local-actors-with-case-studies-evidence-and-solutions-places_eb108047-en/magma-a-job-guarantee-pilot-project_cb3acbf2-en.html#:~:text=Starting%20in%20October%202020%2C%20the%20work%20for%20more%20than%20nine

⁶² <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/en/projects/transforming-lives-and-communities-french-territoires-zero-chomeur-de-longue-duree>

У пружању подршке незапосленима да се баве предузетништвом:

Од 2024. године, у Црној Гори, корисник бесповратних средстава за самозапошљавање могу бити **искључиво незапослена лица старости до 29 година и незапослене жене, који су на евиденцији Завода за запошљавање минимално четири месеца**⁶³. Бесповратна средства за самозапошљавање су нешто већа него претходних година и износе од **4.000 до 10.000 ЕУР**.

Република Северна Македонија кроз Програм за самозапошљавање нуди бесповратна средства у износу од **4.950 до 9.900 ЕУР, уз могућност укључивања у додатне мере као што су субвенције за зараде и запошљавање других лица**. Програм је намењен за незапослена лица која су регистровани на евиденцији Агенције за запошљавање, и предност се даје младима до 29 година, незапосленим женама, особама са инвалидитетом, Ромима као и особама које су остале без посла због последица корона вируса. **Менторство од 120 часова намењено је искључиво особама са инвалидитетом.**⁶⁴

Република Хрватска спроводи две мере за подстицање самозапошљавања. Прва мера усмерена је на доделу средстава за **зелена и дигитална радна места**, са износом **бесповратних средстава од 10.000 до 20.000 ЕУР**, у зависности од делатности. Зелена радна места укључују еколошке послове, док дигитална радна места захтевају специјализоване ИКТ вештине. Друга мера **обухвата незапослене особе на евиденцији Завода за запошљавање и пружа бесповратна средства у распону од 7.000 до 15.000 ЕУР, у зависности од делатности**.

За разлику од земаља Балкана, подршка развоју самозапошљавања у **Француској обухвата широк спектар мера које укључују и финансијску и саветодавну помоћ**. Програм *Aide aux Chômeurs Créateurs ou Repreneurs d'Entreprise* (ACCRES), који пружа финансијску помоћ новим предузетницима, нуди **значајну подршку кроз ослобађање од социјалних доприноса током првих неколико година пословања**. ACCRES програм омогућава пореске олакшице и субвенције за осниваче предузећа који су незапослени или припадају рањивим групама. Поред тога, за незапослене особе без претходног искуства, програм *Nouveau Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale* (CIVIS) пружа подршку кроз обуке, **менторство и додатну финансијску помоћ, олакшавајући тако покретање предузетничких активности**.⁶⁵

Шведска Служба за запошљавање **додељује доприносе за покривање почетних трошкова, као што су куповина опреме и други релевантни трошкови**, при покретању профитабилног предузећа. У случају да тражилац посла нема претходно искуство у предузетништву, **Шведска Служба за запошљавање нуди серију информативних састанака, консултација и курс за покретање предузећа, који траје до неколико недеља**.⁶⁶ Овај курс помаже тражиоцу посла да развије своју пословну идеју, изради буџет, и стекне основно знање о порезима, рачуноводству, маркетингу и другим кључним аспектима пословања.

⁶³ <https://www.zzzcg.me/konkurs-za-izbor-korisnika-bespovratnih-sredstava-za-samozaposljavanje-2/>

⁶⁵ <https://www.francetravail.fr/candidat/je-creereprends-une-entreprise/les-aides-financieres-creation-d/laide-aux-createurs-ou-repreneur.html>

⁶⁶ Spadina, H. (2020). RESPONSIBLE EMPLOYMENT POLICY: Comparative Analysis of Croatian, Swedish and Danish Active Labour Market Policies, International Scientific Conference "Responsibility in Legal and Social Context", (online), Faculty of Law, University of Niš, Serbia

