

Beograd, 13.1.2021.

Komentari Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU) za pregovaračka poglavlja 2 i 19 – Socijalna politika i zapošljavanje

na

Predlog strategije zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine

Opšti komentari i sugestije u odnosu na Predlog strategije kao celine

Predlog strategije je funkcionalno orijentisan, umesto vrednosno. U fokusu i vizije i željene promene nalazi se tržište rada, umesto ostvarivanje Ustavom garantovanog prava na rad svih građana i građanki Republike Srbije. Ovakav pristup je anahron i ne prati razvoj međunarodnih javnih politika niti uzima u obzir obaveze koje je Srbija preuzela potpisivanjem međunarodnih ugovora. Naime, one se sve više zasnivaju na dužnosti država i međunarodnih organizacija da omoguće uživanje ljudskih prava. Primera radi, Evropski stub socijalnih prava u okviru načela „Aktivna podrška zapošljavanju“ utvrđuje da „svako ima pravo na blagovremenu i prilagođenu podršku za unapređenje njegovih/njenih izgleda za zaposlenost ili samo-zaposlenost“.

Predlog strategije ne sadrži predlog akcionog plana za njenu realizaciju, koji se po pravilu usvaja istovremeno sa dokumentom javne politike, kako je utvrđeno članom 18 stav 2 Zakona o planskom sistemu Republike Srbije. Napominjemo da je predlagač Strategije dužan da sprovede javnu raspravu i o predlogu akcionog plana.

Predlog strategije nije usklađen sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije (član 13, stav 1, tačka 5.) budući da ne sadrži indikatore za predložene mere.

Predlog strategije nije usklađen sa pojedinim značajnim segmentima Smernica za zapošljavanje EU, kao što su unapređenje usklađenosti između rada, porodice i privatnog života u okviru smernice br. 6, promocija korišćenja fleksibilnih radnih angažmana kao što je rad na daljinu u okviru smernice br. 7, podsticanje socijalne uključenosti i smanjenje siromaštva u okviru smernice br. 8. Primera radi ni u jednom delu nije razmatran problem siromaštva i socijalne isključenosti iako su svi indikatori ova dva fenomena u Srbiji zabrinjavajući naročito za nezaposlene, mlade i samozaposlene. Potpuno je zanemarena uzročno-posledična veza između siromaštva i socijalne isključenosti, sa jedne strane, i isključenosti sa tržišta rada, sa druge strane. U ovom smislu neophodno je uskladiti sadržaj predloga strategije sa navedenim Smernicama i formulisati posebne ciljeve i odgovarajuće mere.

Predlog strategije u potpunosti zanemaruje pitanje globalizacije tržišta rada i reperkusije tehnoloških promena na sagledavanja pitanja politika zapošljavanja unutar nacionalnih granica.

Zadržana je usmerenost na ispunjenje kvantitativnih ciljeva zaposlenosti bez uvođenja indikatora kvaliteta zaposlenosti i/ili indikatora dostojanstvenog rada.

Predlog strategije u pogledu pojedinih ciljnih vrednosti predstavlja korak unazad u odnosu na prethodnu strategiju. Uprkos tome što se u predlogu strategije navodi ocena EK da „nedostaju adekvatni finansijski i institucionalni resursi za zapošljavanje i socijalnu politiku“ planirana izdvajanja za APZ su projektovana na 0,2% BDP u 2026. godini dok je ciljna vrednost u prethodnoj strategiji bila 0,5% BDP u 2020. godini. Sa tako skromnim izdvajanjima Srbija se svrstava na začelje evropskih država, a rezultat toga u narednom periodu će biti kao i do sada najniži obuhvat APZ u Evropi: u 2018.¹ u mere APZ (kategorije 2-7) u Srbiji je uključeno 5,1 od 100 nezaposlenih dok je u EU najmanji obuhvat imala Rumunija (5,3), a najveći Belgija (76,5). Obuhvat nezaposlenih merama APZ u 2019. pao je na 4,7².

Predlog strategije predstavlja korak unazad u odnosu na prethodnu strategiju i u pogledu intervencija za unapređenje položaja teže zapošljivih grupa na tržištu rada. Dok je prethodna strategija definisala ciljeve za unapređenje položaja deset grupa teže zapošljivih (žene, mladi, OSI, Romi, povratnici po sporazumu o readmisiji, ruralno stanovništvo, interno raseljena lica i izbeglice, korisnici novčane socijalne pomoći, lica bez kvalifikacija i sa niskim nivoom kvalifikacija, viškovi zaposlenih) predlog strategije predviđa mere za svega četiri grupe (korisnici socijalne zaštite, žene, mladi i OSI). Migranti, kao nova ranjiva grupa nisu ni pomenuti u predlogu strategije. Izostavljanje Romkinja i Roma kao najranjivije grupe na tržištu rada izaziva posebnu zabrinutost budući da je predlog strategije potpuno slep za ljude koji su po svim ekonomskim i socijalnim indikatorima najugroženiji i izloženi višestrukim faktorima ranjivosti. Pored toga, na ovaj način potpuno su ignorisani nalazi istraživanja Svetske banke, navedeni u ex post analizi da će do 2030 čak i do 30% novih ulaznika na tržište rada biti iz reda marginalizovanih i ranjivih grupa kao što su Romi.

Iako se u predlogu strategije navodi da ona predstavlja multisektorsku strategiju po predloženim ciljevima i merama ona ne predstavlja politiku zapošljavanja već politiku tržišta rada. Međusektorski pristup treba da se reflektuje kroz sve ciljeve što nije slučaj budući da se u posebnom cilju 1. – „Ostvaren rast inkluzivne i kvalitetne zaposlenosti kroz koordinaciju politike zapošljavanja sa drugim sektorskim politikama“ politika zapošljavanja ne vidi kao multisektorska politika već je treba „koordinisati“ sa drugim sektorskim politikama. Iz predloženih mera vidljivo je da pored MRZBSP i NSZ zaduženih za sprovođenje gotovo svih mera, samo dva ministarstva MNPTR (mere 1.1 i 2.1) i Ministarstvo finansija (mere 1.2 i 3.1) imaju neku ulogu u sprovođenju strategije. Propušteno da se odgovori na ključni izazov identifikovan u ex post analizi na koju se predlog strategije poziva: „Kao možda najveći izazov za proces kreiranja buduće Strategije ostaje da se konceptualno pripremi a onda institucionalno realizuje bolja integracija tri gorepomenute komplementarne dimenzije Nacionalne strategije zapošljavanja – makroekonomsko-strukturne, sektorske i projektno-inovativne.“ Na to da je reč o sektorskoj strategiji ukazuje i deo predloga strategije koji se odnosi na mehanizame za sprovođenje i praćenje sprovođenja, kao i način izveštavanja o rezultatima sprovođenja strategije u kojem se sem sektora nadležnog za zapošljavanje i rad ne navodi nijedan drugi sektor zadužen za sprovođenje strategije. Na kraju, na usko sektorski karakter predloga strategije ukazuje i podatak iz obrasca o usklađenosti predloga strategije sa samo dve strategije: Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine i Nacionalna strategija za mlade za period od 2015. do 2025. godine pri čemu se ni jedna mera ne odnosi na zapošljavanje Roma i Romkinja.

¹https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_IND_ACTSUP/default/table?lang=en&category=Imp_indic

² Proračun na osnovu podataka iz ex post analize

Većina mera u predlogu strategije bavi se opisom postojećeg i/ili željenog stanja umesto da jasno ukaže na planirane akcije na osnovu kojih će biti formulisane aktivnosti u akcionom planu.

Predlog strategije nije koherentan sa drugim dokumentima javnih politika Republike Srbije. Primera radi, u okviru mere 3.2 Jačanje kapaciteta nosilaca poslova zapošljavanja nije predviđeno jačanje kapaciteta Sektora za rad i zapošljavanje u okviru Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, iako Akcioni plan za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje utvrđuje zapošljavanje šest državnih službenika sa visokim nivoom obrazovanja u tom sektoru. Isto tako, u okviru navedene mere nije predviđen pojačan rad Inspektorata za rad, iako je ta mera predviđena Programom reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Republike Srbije EU u delu koji se odnosi na tržište rada i zapošljavanje.

Konkretan deo Predloga strategije čiju izmenu predlažete i Vaš predlog za izmenu sa obrazloženjem

Pravni okvir i planski dokumenti relevantni za strategiju

U delu „2.1. Međunarodni okvir za politiku zapošljavanja“ pojedina relevantna međunarodna dokumenta su izostavljena, odredbe nekih dokumenata su selektivno (tendenciozno) prikazane dok su neke odredbe pogrešno interpretirane.

1) U Predlogu strategije (str. 3) potrebno je dodati obavezu država članica Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz člana 2. stav 1 koja se odnosi na puno ostvarenje prava priznatih Paktom, putem korišćenja njihovih raspoloživih izvora u najvećoj mogućoj meri, a kako bi izdvajanja za aktivne mere zapošljavanja bila adekvatna za postizanje postavljenih ciljeva.

Interepretacija sintagme „puna zaposlenost“ iz člana 6. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima je pogrešna zbog čega ovaj odeljak treba izmeniti tako da je u skladu sa sadržajem člana 6. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Obrazloženje: Predlog strategije zasnovan je na pogrešnom tumačenju nekih međunarodnih instrumenata ljudskih prava. Tako je na str. 3 navedeno da države potpisnice Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima nisu u obavezi da obezbede punu zaposlenost i posao za sve, već da preduzmu neophodne mere za smanjenje nezaposlenosti, dok ostvarivanje pune zaposlenosti treba da bude cilj njihove politike. U stavu 2. člana 6. navodi se „Među mere koje svaka država članica ovog pakta treba da preduzme u cilju punog ostvarenja ovog prava spadaju programi tehničke i stručne orijentacije i obuke, politika i metodi za postizanje stalnog ekonomskog, socijalnog i kulturnog razvoja, pune i produktivne zaposlenosti u uslovima koji čoveku garantuju uživanje osnovnih političkih i ekonomskih sloboda.“ Dakle, država je u obavezi da, između ostalog, preduzme i mere za postizanje pune zaposlenosti, a ne samo za smanjenje nezaposlenosti kako se navodi u ovom delu. Pored toga, zanemarena je obaveza država potpisnica iz člana 2. kojim su države obavezane na izdvajanje maksimalnih resursa za primenu Pakta, uključujući i za postizanje pune zaposlenosti. Ovo naročito dobija na značaju ukoliko se uzmu u obzir ocene iz EX POST analize Nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011-2020. godine, da je, premda je Strategija predvidela da učešće aktivnih mera u budžetu dostigne 0,4% do 2013. godine i zatim se stabilizuje na nivou od 0,5% BDP-a, taj budžet sve vreme primene Strategije bio ispod ili oko 0,1% BDP-a, što je srazmerno među najmanjim budžetima za aktivne programe u Evropi i regionu, čime je prekršen član 2. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Radi boljeg razumevanja obaveza države u pogledu pune zaposlenosti podsećamo i na deo Opšteg komentara 18. Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava: „Države treba da usvoje nacionalnu strategiju, zasnovanu na principima ljudskih prava, čiji je

cilj postepeno osiguravanje pune zaposlenosti za sve. Takva nacionalna strategija takođe nameće zahtev da se identifikuju resursi dostupni državama članicama za postizanje njihovih ciljeva, kao i najisplativiji načini njihovog korišćenja.“

2) U Predlogu strategije (str. 4) potrebno je dopuniti spisak konvencija Međunarodne organizacije rada (MOR) sledećim konvencijama koje je ratifikovala Republika Srbija: Konvencijom o razvoju ljudskih resursa br. 142, kojom se države potpisnice obavezuju da izrade i usvoje sveobuhvatne i koordinisane javne politike i programe karijernog vođenja i stručnog usavršavanja i osposobljavanja koje su blisko povezane sa politikom zapošljavanja, a naročito putem javnih službi za zapošljavanje; Konvencijom o prinudnom radu br. 29, kojom se države potpisnice obavezuju da na svojoj teritoriji zabrane prinudni odnosno obavezni rad kao rad ili uslugu koja se iznuđuje od bilo koje osobe pod pretnjom bilo koje kazne i za koji se osoba nije dobrovoljno prijavila; Konvencijom o radnicima sa porodičnim dužnostima br. 156, kojom se države potpisnice obavezuju da kao jedan od ciljeva nacionalnih javnih politika postave omogućavanje osobama sa porodičnim dužnostima koje su radno angažovane ili koje to žele da budu da uživaju to pravo bez izlaganja diskriminaciji i bez konflikta između njihovog radnog angažovanja i porodičnih dužnosti.

U prikazu Konvencija MOR-a broj 122 o politici zapošljavanja dodati da je osnovni cilj politike zapošljavanja „unapređenje pune, produktivne i slobodno izabrane zaposlenosti“ prema članu 1, stav 1. Konvencije.

Obrazloženje: Predlogom strategije propušteno je da se navedu svi relevantni standardi MOR.

3) U Predlogu strategije (str. 5) potrebno je dopuniti odeljak o Evropskoj socijalnoj povelji, odnosno Revidiranoj evropskoj socijalnoj povelji, time da ovaj instrument predviđa i obavezu država ugovornica da prihvate, kao jedan od svojih primarnih ciljeva i dužnosti, da obezbede i očuvaju što je moguće viši i stabilniji nivo zapošljavanja, u cilju postizanja pune zaposlenosti (čl. 1, stav 1 tačka 1).

Obrazloženje: Predlogom strategije propušteno je da se navedu svi relevantni standardi Revidirane evropske socijalne povelje.

Opis postojećeg stanja

4) U Predlogu strategije (str. 7) potrebno je dopuniti tekst ispod naslova „Pridruživanje Republike Srbije Evropskoj uniji“ navođenjem sledećih dokumenata: Ekonomski i investicioni plan za Zapadni Balkan (oktobar 2020.) kojim je predloženo proširenje „Garancije za mlade“ na države Zapadnog Balkana; Deklaracija partnera Zapadnog Balkana o integraciji Roma/kinja u okviru procesa proširenja Evropske unije (Poznanjska deklaracija, jul 2019.) koja utvrđuje obaveze Republike Srbije u oblasti zapošljavanja, i to da poveća stopu zaposlenosti Roma/kinja u javnom sektoru do stope proporcionalne procentualnoj zaposlenosti Roma/kinja u ukupnom stanovništvu i da poveća stopu zaposlenosti Roma/kinja na minimalnih 25%.

Obrazloženje: Predlogom strategije propušteno je da se navedu svi relevantni standardi u procesu pristupanja Republike Srbije EU.

5) U Predlogu strategije (str. 23) konstatuju se prepreke sa kojima se suočavaju osobe sa invaliditetom na tržištu rada. Važno je navesti još dve važne prepreke – osobe sa mentalnim invaliditetom često se lišavaju poslovne sposobnosti, te im je na taj način u potpunosti onemogućen pristup tržištu rada, a procena radne sposobnosti kako je definisana Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom u potpunosti je zasnovana na medicinskom modelu te se procenjuje šta osoba ne može, a ne šta može da radi i uz koju vrstu podrške. Takođe, ljudima koje ova komisija razvrsta u

treću kategoriju, donosi se rešenje da se ne mogu zaposliti ni pod opštim ni pod posebnim uslovima, čime im se krši ustavno pravo na rad.

Obrazloženje: Predlogom strategije propušteno je da se navedu sve ključne prepreke sa kojim se suočavaju OSI, prevalencija medicinskog modela kao i kršenje prava na rad OSI.

6) U Predlogu strategije (str. 26) konstatuje se da su ishodi prethodne strategije ostvareni uz smanjenje izdvajanja za APZ „pa bi ih trebalo tumačiti ne samo kao uspeh Nacionalne strategije zapošljavanja (...) već i kao rezultat primenjene makroekonomske politike i sprovedenih strukturnih reformi, kao i povoljnog okruženja.“ Iz navedenog sledi da je ostvarenost ishoda jednim delom rezultat smanjivanja sredstava za APZ što je netačno i ne odgovara ocenama datim u ex post analizi pa je ovaj deo potrebno izmeniti.

Obrazloženje: U ex post analizi data je sledeća ocena: „Paradoksalno, instrumentalni cilj koji predstavlja glavni input za sprovođenje APZ i postizanje ukupnih i strukturnih ishoda na tržištu rada – povećanje troškova za APZ ne samo što nije ostvaren, nego je i smanjen u odnosu na početnu vrednost, i bio je ispod te vrednosti tokom najvećeg dela primene Strategije. To govori da su osnovni kvantitativni ciljevi Strategije pre ostvareni posredstvom makroekonomske politike i opštim strukturnim reformama, ili kroz prelivanje pozitivne globalne i evropske konjunktura, nego kroz neposredni uticaj aktivne politike tržišta rada.“

7) U Predlogu strategije (str. 29) navodi se da „u posmatranom periodu povećana je formalna i smanjena neformalna zaposlenost“. Potrebno je precizirati o kom indikatoru neformalne zaposlenosti je reč i navesti vrednosti budući da je došlo do pada stope neformalne zaposlenosti i povećanja broja neformalno zaposlenih.

U navođenju fleksibilnih oblika rada izostavljeni su ugovori na određeno vreme, a koji su najrasprostranjeniji među fleksibilnim oblicima rada. Tek uz navođenje ovih ugovora postaje tačna konstatacija da fleksibilni oblici rada postaju sve zastupljeniji.

U pasusu koji govori o Zakonu o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, kao i Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom navodi se potreba dubinske analize ovih propisa uz navođenje odredaba koje treba izmeniti. Sem nabrojanih, smatramo da je u pomenutom Zakonu sporno to što predviđa da osobe sa invaliditetom moraju aktivno da traže zaposlenje, što za veliki broj njih nije realno. U skladu sa tim, osobama sa invaliditetom mora se obezbediti podrška kako za traženje posla, tako i za obuku za konkretno radno mesto, za održanje zaposlenja, za uklapanje u radni kolektiv, i sl. Cela priča o proceni radne sposobnosti na način kako je formulisana u Zakonu takođe je problematična. Ukoliko neka osoba već ima status osobe sa invaliditetom, ne vidimo potrebu da se ponovo na Komisijama preispituje radna sposobnost, već smatramo da je, naprotiv, neophodno da se odrede vidovi potrebne podrške u realnim radnim i životnim uslovima

Obrazloženje: U odnosu na 2010. stopa neformalne zaposlenosti smanjena je sa 18.9% na 18.2% u 2019. godini, a broj neformalno zaposlenih povećan je sa 478.400 na 529.200 respektivno. Prema podacima iz ex post analize u periodu 2010-2019. godine zaposlenost sa ugovorima na određeno vreme porasla sa 8,7% na 19,4%, dok se angažovanje na sezonskim i povremenim poslovima uglavnom kretalo oko 3%.

U predloženim izmenama Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, kao i Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom nije predviđen izmena u pogledu obaveze da OSI aktivno traže posao kao ni koncept poslovne sposobnosti.

8) U Predlogu strategije (str. 31) navodi se da je socijalni dijalog ostvaren na visokom nivou što ne odgovara ocenama kako Evropske komisije tako i eksperata u oblasti radnog prava.

Obrazloženje: Prema Izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2020. godinu, kao i u prethodnim godinama, ocenjeno je da je socijalni dijalog i dalje slab, a posebno kada je reč o uključivanju socijalnih partnera u razvoj javnih politika koje su relevantne za njih.

Ciljevi strategije

9) U Predlogu strategije (str. 35) Opšti cilj je potrebno preformulisati kako bi bili uvaženi Ciljevi održivog razvoja Ujedinjenih nacija do 2030. godine, tačnije cilj br. 8 koji se odnosi na dostojanstveni rad i potcilj 8.5 u okviru njega: „Do 2030. postići punu i produktivnu zaposlenost i dostojanstven rad za sve žene i muškarce, uključujući i mlade ljude i osobe sa invaliditetom, kao i jednaku platu za rad jednake vrednosti“.

Obrazloženje: Predlogom strategije propušteno je da se uvažavaju relevantni standardi UN Agende održivog razvoja do 2030. godine.

10) U Predlogu strategije (str. 36) nisu navedeni indikatori koji ukazuju na postizanje održive zaposlenosti i standarda dostojanstvenog rada. Potrebno je uneti indikatore koji se odnose na kvalitet zaposlenosti, i to: „Udeo prekarnih radnika u ukupnom broju zaposlenih“, „Stopa rizika od siromaštva zaposlenih radnika, 18 i više godina starosti“ i „Udeo radnika sa niskom zaradom u ukupnom broju zaposlenih (u preduzećima koja zapošljavaju 10 i više radnika“.

Imajući u vidu depopulaciju ciljne vrednosti za stope aktivnosti i zaposlenosti su nisko postavljene: polovina rasta stope zaposlenosti stanovništva radnog uzrasta biće rezultat smanjenja broja stanovnika radnog uzrasta³. Ciljne vrednosti je potrebno izraziti i u apsolutnim brojevima.

Obrazloženje: Nisu navedeni indikatori dostojanstvenog rada. Nisu uvaženi odgovarajući predlozi indikatora u okviru ex ante analize Strategije zapošljavanja Republike Srbije za period 2021-2026.

Posebni cilj 1.

11) Predloženi indikatori samo delimično ukazuju na kvalitet zaposlenosti. Potrebno je definisati indikatore koji će omogućiti merenje inkluzivnosti i kvaliteta zaposlenosti kao što su struktura zaposlenosti prema profesionalnom statusu, učešće zaposlenih sa ugovorima na neodređeno vreme, učešće zaposlenih ugovorima na određeno vreme, učešće zaposlenih van radnog odnosa, stopa ranjive zaposlenosti, visina prosečne zarade, visina medijalne zarade, indikatori nejednakosti zarada (distribucija zarada, odnos decila), rodni jaz u zaradama i sl.

Obrazloženje: Predloženi indikatori nisu adekvatni za merenje inkluzivnosti i kvaliteta zaposlenosti.

Posebni cilj 2.

12) Naveden je samo indikator za jednu grupu teže zapošljivih (dugoročno nezaposlene). Potrebno je navesti ostale indikatore koji će omogućiti merenje ostvarenosti posebnog cilja npr. za osobe sa invaliditetom, Rome/kinje, osobe bez kvalifikacija ili niskokvalifikovane itd. Nejasno je zašto za dva predložena indikatora se koriste različiti izvori podataka.

³ Proračun na osnovu projektovanog broja stanovnika u 2026 Republičkog zavoda za statistiku.

Obrazloženje: Predloženi indikatori ne omogućavaju merenje ostvarenosti posebnog cilja. Ciljna vrednost za učešće dugoročne nezaposlenosti je nisko postavljena i vezana za registrovanu zaposlenost dok je stopa dugoročne nezaposlenosti vezana za anketnu nezaposlenost.

Posebni cilj 3.

13) Potrebno je uneti indikatore koji se odnose na jačanje kapaciteta nosilaca poslova zapošljavanja, kao što su: „Opterećenost savetnika NSZ (u proseku)“, „Odnos broja savetnika i broj administrativnog osoblja u NSZ“ i „Broj zaposlenih u Odseku za aktivnu politiku zapošljavanja i Grupi za normativne i studijsko-analitičke poslove u oblasti zapošljavanja i ekonomskih migracija i nadzor u oblasti zapošljavanja“.

Kao indikator ostvarenosti cilja navodi se da je 4 propisa izmenjeno pri čemu ostaje nejasno koji zakoni će se menjati i u kom pravcu.

Nije dat odgovor na probleme nepostojanja informacionog sistema tržišta rada, odsustvo sistema za evaluaciju efekata APZ i nepostojanja baze slobodnih poslova.

Obrazloženje: Nisu uvaženi odgovarajući predlozi indikatora u okviru ex ante analize Strategije zapošljavanja Republike Srbije za period 2021-2026.

Potrebno je precizirati indikator koji se odnosi na izmenu zakonodavstva.

Jačanje institucionalnih kapaciteta, a samim tim i ostvarivanje ciljeva za koje su odgovorne institucije nije moguće bez uspostavljanja informacionog sistema tržišta rada, uspostavljanje sistema za evaluaciju efekata APZ i kreiranje baze slobodnih poslova.

Mere za postizanje opšteg i posebnih ciljeva

Promeniti naslov glave 7. u „Mere za postizanje posebnih ciljeva“ budući da se mere definišu kako bi se ostvarili posebni ciljevi, a za ostvarenje opšteg cilja definisani su posebni ciljevi.

Posebni cilj 1. - Ostvaren rast inkluzivne i kvalitetne zaposlenosti kroz koordinaciju politike zapošljavanja sa drugim sektorskim politikama

Mera 1.1. - Unapređenje kvaliteta radne snage

14) U Predlogu strategije (str. 39) navodi se „Istovremeno, dalji razvoj Nacionalne standardne klasifikacije zanimanja omogućiće praćenje promena na tržištu rada i dobijanje informacija koja zanimanja su aktuelna, a koja su se ugasila, što predstavlja važnu informaciju za vođenje procesa usklađivanja formalnog i neformalnog sistema obrazovanja sa tržištem rada.“ Klasifikacija zanimanja je, kako joj sam naziv kaže, samo klasifikacija dakle standardni način grupisanja zanimanja. Praćenje promena na tržištu rada moguće je samo na osnovu analize podataka o tržištu rada pre svega ponude i tražnje. Sama klasifikacija zanimanja nije dovoljna za sistem obrazovanja već su neophodni standardi zanimanja.

Obrazloženje: Neodgovarajuća upotreba termina.

Mera 1.2. - Povećanje isplativosti i kvaliteta rada

15) U Predlogu strategije (str. 40) u vezi poreskog opterećenja u delatnostima niskih zarada konstatuje se: „Taj sistem smanjuje konkurentnost radno intenzivnih delatnosti i destimuliše investicije u njih, što utiče na rast regionalnih nejednakosti, i takođe čini niže plaćeni formalni rad neisplativim za radnike i stoga promoviše neformalnu zaposlenost ili neaktivnost.“ Iz navedenog zaključujemo da je potrebno stimulisati radno intenzivne delatnosti za koje je karakteristična niska produktivnost i nizak kvalitet poslova, pa je nejasno na koji način će se stimulacijom delatnosti niskih zarada doći do povećanja

kvaliteta rada. Zbunjujuće je da se neisplativost formalnog rada pripisuje radnicima a ne poslodavcima koji angažovanjem radnika u neformalnom sektoru umanjuju svoje troškove (da li iko veruje da radnici ne žele formalne poslove u kojima će imati socijalno osiguranje i radna prava?). Iz opisa mere ne vidi se na koji način će smanjenje opterećenja na niske zarade biti nadomešteno: da li će radnicima biti subvencionisani doprinosi za socijalno osiguranje i da li se predlaže uvođenje progresivnog oporezivanja?

Obrazloženje: Nije zabeleženo ni u teoriji ni u praksi da stimulisanje radno intenzivnih dakle nisko produktivnih delatnosti dovodi do povećanja kvaliteta rada.

16) U Predlogu strategije (str. 41) nejasno je šta se podrazumeva pod formulacijom „Potrebno je preispitati regulativu i primenu zakonskih instituta koji podržavaju rast prekarne zaposlenosti za koju su karakteristični ugovori sa ograničenim trajanjem, kao što su ugovor o delu, ugovor o privremenim i povremenim poslovima, radno angažovanje preko studentskih ili omladinskih zadruga, agencijsko zapošljavanje.“ Umesto toga, potrebno je uneti sledeću formulaciju: „Usvojiti novi zakon o radu kojim će biti ukinuti atipični oblici rada i svim radnicima biti garantovana jednaka radnopravna zaštita po osnovu ugovora o radu“.

Ispraviti netačne podatke u delu: „Svaki peti privremeno zaposleni radnik u Srbiji prihvata ovu vrstu rada samo zbog toga što nije mogao da pronađe posao sa ugovorom na neodređeno vreme“ Prema podacima Eurostata u 2019. godini za 88,4% zaposlenih radnika sa ugovorima ograničenog trajanja glavni razlog privremene zaposlenosti je nemogućnost pronalaženja stalnog posla (u EU 27 njih 52,1%). Tvrdnja da „Oblici privremenog zapošljavanja za cilj imaju fleksibilizaciju rada u cilju usklađivanja životnih obaveza i postizanja balansa između privatnog i poslovnog života.“ nema empirijsko utemeljenje budući da su razlozi za sklapanje ove vrste ugovora, pored nemogućnost pronalaženja posla, probni rad, školovanje ili obuka. Sa druge strane ugovori sa nepunim radnim vremenom za neke radnike, najčešće radnice, predstavljaju način da usklade porodične i poslovne obaveze.

Obrazloženje: Evropski stub socijalnih prava u okviru načela 5. „Sigurna i prilagodljiva zaposlenost“ utvrđuje obavezu država da zabrane zasnivanje radnih odnosa koji vode prekarnim uslovima rada.

Izvor podataka o razlozima privremene zaposlenosti

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_etgar/default/table?lang=en

Mera 1.3. - Kreiranje poslova

17) U politikama zapošljavanja kreiranje poslova može da bude cilj, ali ne način (mera). Opis mere nije ni u kakvoj vezi sa njenim nazivom već predstavlja opis programa podrške direktnim investicijama, uslovljavanje subvencija zapošljavanjem nezaposlenih sa evidencije, opšta mesta o važnosti razvoja znanjem-intenzivnih delatnosti za produktivnu i kvalitetnu zaposlenosti itd. Izuzetno bi bilo značajno da strategija predvidi mere za stvaranje uslova za kreiranje radnih mesta od ulaganja u istraživanja i razvoj, sprečavanje korupcije, vladavine prava, smanjivanja parafiskalnih nameta, podsticanja socijalnog preduzetništva... čime bi ujedno primenila multisektorski pristup.

Obrazloženje: Opis mere je formulisan tako da nije jasno u kakvoj vezi je sa kreiranjem poslova.

Mera 1.6. Unapređenje dijaloga aktera na tržištu rada

18) Sprovođenje samo promotivnih aktivnosti koje su navedene u opisu mere svakako neće unaprediti dijalog aktera na tržištu rada. Predlog strategije i u ovom delu propušta priliku da predvidi načine za uklanjanje prepreka socijalnom dijalogu i ukaže na potrebu njegovog osnaživanja. Unapređenje socijalnog dijaloga po svom značaju i obuhvatu treba da bude cilj, a ne mera. Potrebno je predvideti mere za jačanje kapaciteta socijalnih partnera, prilagođavanje zakonskog okvira za njegovo

spровоđenje na različitim nivoima, unapređenje administrativnih i finansijskih kapaciteta SES, uspostaviti međusektorsku koordinaciju strategije u okviru SES-a.

Obrazloženje: Uskladiti sadržaj sa preporukama iz ex post analize o potrebnim promenama.

Mera 1.5. Jačanje lokalne politike zapošljavanja

19) Iz opisa mere zaključujemo da se u najvećem delu ne planira promena u ovom segmentu uprkos identifikovanju nedostataka u ovoj oblasti. Za pohvalu je prepoznavanje potrebe da se podstiče „razvoj inovativnih rešenja na nivou lokalnih tržišta rada i dalja diferencijacija u odnosu na nacionalni nivo, koja bi na najbolji način mogla da odgovori na identifikovane izazove i specifičnosti lokalnih tržišta rada,“ Navedeno je dobra osnova da se napravi otklon od dosadašnjih rešenja gde su LAPZ bili NAPZ u malom. Moguće rešenje je da se sufinansiraju isključivo inovativna rešenja. Na taj način bi se obezbedila održivost uspešnih programa koje su NVO pilotirale uz međunarodnu podršku. Sekundarna dobit od ovakvog pristupa je rasterećenje NSZ koja je do sada administrirala mere iz LAPZ. Pored toga, treba predvideti obavezu da se prilikom izrade lokalnih akcionih planova zapošljavanja, poštuje rodni princip kroz rodno odgovorno budžetiranje, kao i da se u postupku izrade i realizacije LAPZ uključi i civilni sektor u lokalnim sredinama.

Obrazloženje: Predlogom strategije zanemaren je značaj uključivanja OCD u kreiranju i sprovođenju lokalnih politika zapošljavanja. Potrebno je dodatno razraditi predlog o podsticanju inovativnih rešenja u lokalnim politikama zapošljavanja.

Posebni cilj 2. - Unapređen položaj teže zapošljivih kategorija nezaposlenih lica na tržištu rada

20) Predlažemo uvođenje modela podržanog zaposlenja putem kojeg se obezbeđuje podrška osobama sa invaliditetom i osobama iz osetljivih grupa u nalaženju te zadržavanju sigurnog i plaćenog posla na otvorenom tržištu rada.

Obrazloženje: Model⁴ je razvijen kao odgovor na potrebu za sistemom zapošljavanja koji je usmeren ka korisniku, koji je interagencijski servis za zaposlenje zasnovan na rezultatima, smišljen da pomogne osobama da izaberu, dobiju i zadrže posao u integrisanoj radnoj sredini na osnovu individualnih izbora, interesa, veština i potreba.

Mera 2.1. - Kreiranje mera APZ u cilju povećanja zapošljivosti i zapošljavanja teže zapošljivih lica

21) U predlogu strategije ne postoji usklađenost klasifikacije intervencija politike tržišta rada sa klasifikacijom koja se koristi u zemljama EU. Potrebno je izvršiti usklađivanje i koristiti podelu na tri glavne vrste: a) usluge tržišta rada, b) mere aktivne politike tržišta rada i v) naknade tržišta rada.

Mera 2.1 predstavlja u najvećem delu opis postojećih usluga i mera. Nejasno je zašto su izostavljene nove mere predložene u ex ante analizi (razvoj podržanog preduzetništva, Ugovor generacija i dr.).

Obrazloženje: Nisu uvaženi odgovarajući predlozi mera u okviru ex ante analize Strategije zapošljavanja Republike Srbije za period 2021-2026.

Mera 2.2. - Unapređenje sprovođenja mera APZ

22) Predlog strategije ne predviđa, kako je to predloženo u ex ante analizi, podizanje kapaciteta u MRZBSP za praćenje i evaluaciju mera aktivne politike tržišta rada, na osnovu kojeg bi se vršio

⁴ O modelu podržanog zaposlenja videti više na linku <https://www.euse.org/content/supported-employment-toolkit/EUSE-Toolkit-2010.pdf>

adekvatan odabir mere i usluge za korisnike na osnovu preporuka evaluacija, unapređenje dizajna mera kao i izdvajanja mere sa najvećim efektom te njihovo dodatno naglašavanje.

Obrazloženje: Nisu uvaženi odgovarajući predlozi mera u okviru ex ante analize Strategije zapošljavanja Republike Srbije za period 2021-2026.

Mera 2.3. - Unapređenje sistema praćenja i vrednovanja ishoda i uticaja mera APZ

23) U opisu mere se objašnjavaju pojmovi praćenja i merenja bez navođenja načina na koji će biti unapređen sistem praćenja i vrednovanja. Izostavljene su mere predložene u ex ante analizi: unapređenje izveštavanja NSZ o realizovanim merama i izdvajanjima za njih, transparentnije predstavljanje izdvajanja za aktivnu politiku zapošljavanja, uspostavljanje registra slobodnih poslova, uspostavljanje jedinstvene baze podataka o tržištu rada, uvođenje transparentnog izveštavanja NSZ o licima uključenim u mere APTR i njihovim efektima.

Obrazloženje: Nisu uvaženi odgovarajući predlozi mera u okviru ex ante analize Strategije zapošljavanja Republike Srbije za period 2021-2026.

Mera 2.4. Unapređenje položaja žena na tržištu rada

24) Predlog strategije nije uključio rodnu perspektivu u politiku zapošljavanja. U analizi stanja prikazani su samo osnovni indikatori (zaposlenost, nezaposlenost, neaktivnost i aktivnost – stope i apsolutni brojevi)) razvrstani prema polu. Svi ostali pokazatelji tržišta rada nisu rodno razvrstani (npr. zaposlenost prema modalitetima, nezaposlenost prema obrazovanju ili trajanju nezaposlenosti). Niti jedan od malobrojnih indikatora za ciljeve nije rodno senzitivn. Mera 2.4. ne daje odgovor niti na jedan problem identifikovan u analizi stanja: izražen rodni jaz u stopama zaposlenosti i neaktivnosti, „rodnu segregaciju koja se uspostavlja tokom obrazovanja i nastavlja kasnije na tržištu rada“, nejednakosti u svim domenima koje obuhvata indeks rodne ravnopravnosti. Potrebno je uneti izmene u sve delove Predloga strategije tako da uključe rodnu perspektivu.

Na str. 51 iskazano je potpuno nerazumevanje pojmova vezanih za rodnu ravnopravnost „Princip rodno odgovornog budžetiranja (koji je uveden u okviru ukupnog budžeta za mere APZ i podrazumeva podjednako uključivanje nezaposlenih žena i muškaraca u mere, uključujući i rodno uravnotežene mogućnosti u procesu zapošljavanja), primenjivaće se i na dalje. Zakon o budžetskom sistemu (član 2, stav 58v) definiše rodno odgovorno budžetiranje kao uvođenje principa rodne ravnopravnosti u budžetski proces, što podrazumeva rodnu analizu budžeta i restrukturiranje prihoda i rashoda sa ciljem unapređenja rodne ravnopravnosti. Nije nam poznato da urađena rodna analiza budžet za mere APZ. Ukoliko je to slučaj predlažemo da se to navede u Predlogu strategije. Nadalje, podjednako uključivanje muškaraca i žena ne doprinosi otklanjanju rodni nejednakosti na tržištu rada već ih održava.

Obrazloženje: Rodna ravnopravnost je uključena u Predlog strategije kao posebna „ženska“ komponenta (u ovom slučaju mera). Rodna ravnopravnost nije integrisana u Predlog strategije kao celinu niti postoje podaci da je u toku planiranja strategije urađena prethodna rodna analiza i procena uticaja na rod. Neadekvatno korišćenje terminologije vezane za rodnu ravnopravnost.

Mera 2.6. Poboljšanje položaja osoba sa invaliditetom na tržištu rada

25) U predlogu strategije potpuno se ignorišu ocene ex post i ex ante analize o potrebi povećanja transparentnosti u prikazivanju iznosa koji poslodavci uplaćuju Poreskoj upravi, a što bi doprinelo tome da se lakše identifikuju izdvojena sredstva za programe koji su najmanje finansirani ili da se stvori osnov za uvođenje novih programa usmerenih ka OSI.

Na str. 53 navodi se da postoji potreba za unapređenjem tehnika stručnog savetodavnog rada sa nezaposlenim OSI. Potrebno je obezbediti i razvoj multisektorskih usluga koje mogu da pružaju i organizacije civilnog društva ili organizacije osoba sa invaliditetom a ne samo NSZ, kao što je na primer usluga savetnika za zapošljavanje uz podršku. Zapošljavanje uz podršku je poseban vid zapošljavanja koji omogućava velikom broju osoba sa invaliditetom da se zaposle na otvorenom tržištu rada, da zadrže posao, da rade kraće radno vreme u okviru koga mogu da daju pun doprinos. Ovu uslugu treba da prepozna Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, i da je finansira iz postojećeg budžetskog fonda koji je propisan Zakonom o zapošljavanju i profesionalnoj rehabilitaciji osoba sa invaliditetom.

Obrazloženje: Nisu uvaženi odgovarajući predlozi ex post i ex ante analize u pogledu unapređenja statusa OSI. Potrebno je predvideti mogućnost da organizacije civilnog društva ili organizacije osoba sa invaliditetom, a ne samo NSZ, pružaju multisektorske usluge.

Posebni cilj 3. Unapređen institucionalni okvir za politiku zapošljavanja

Mera 3.1. Unapređenje zakonodavnog okvira

26) U Predlogu strategije (str. 54) fokus rešenja u novom Zakonu o radu stavljen je na uređenje instituta radnih praksi, u okviru procesa usklađivanja sa direktivama i drugim propisima EU. Umesto toga, treba uneti sledeću formulaciju: „Posebna pažnja biće usmerena na dostizanje svih standarda u procesu pristupanja EU predviđenih Akcionim planom za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje i relevantnim direktivama EU, a naročito onih kojima se postiže inkluzivna i kvalitetna zaposlenost, kao što su oni koji se odnose na: radno vreme, bezbednost i zdravlje na radu, transparentnost i predvidljivost uslova rada, obaveštavanje, informisanje i učešće radnika i radne prakse“.

Predloga strategije pominje se moguća izmena Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom a na osnovu nalaza Ex-post analize. Ovaj Zakon neophodno je uskladiti sa Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom, posebno sa čl. 27 ove Konvencije, koja garantuje osobama sa invaliditetom mogućnost sticanja sredstava za život radom koji je slobodno izabran ili prihvaćen na tržištu rada i u radnoj sredini koja je otvorena, uključiva i pristupačna za osobe sa invaliditetom. U aktuelnom Zakonu je posebno problematično to što predviđa “druge posebne oblike zapošljavanja i radnog angažovanja osoba sa invaliditetom” što podrazumeva formiranje preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom i radne centre. Radni centar, definisan zakonom kao “poseban oblik ustanove koja obezbeđuje radno angažovanje kao radno terapijsku aktivnost osoba sa invaliditetom koje se ne mogu zaposliti ili održati zaposlenje ni pod opštim ni pod posebnim uslovima” ne može se nikako smatrati kao adekvatan oblik zapošljavanja. Osoba koja se na ovaj način angažuje čak ne dobija ni zaradu za svoj rad, već novčanu pomoć.

Na osnovu pomenutog Zakona i Pravilnika o bližem načinu, troškovima i kriterijumima za procenu radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja ili održanja zaposlenja osoba sa invaliditetom vrši se procena radne sposobnosti, koja je, kao što je uočeno i u Zaključnim zapažanjima Komiteta Ujedinjenih nacija za prava osoba sa invaliditetom na Inicijalni izveštaj Srbije, i dalje zasnovana na medicinskom modelu “nesposobnosti”, te je neophodno izvršiti izmene Zakona i donošenje novog pravilnika o proceni potreba za podrškom osobama sa invaliditetom u oblasti rada i zapošljavanja.

Obrazloženje: Potrebno je uskladiti Predlog strategije sa normativnim prioritetima utvrđenim Akcionim planom za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje. Potrebno je predvideti hitne izmene Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom tako da bude usklađen sa Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom, posebno sa čl. 27 ove Konvencije.

Mera 3.2. Jačanje kapaciteta nosilaca poslova zapošljavanja

27) U Predlogu strategije (str. 56) umesto formulacije „Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja obrazovaće Radnu grupu za praćenje sprovođenja Strategije i Akcionog plana“ potrebno je predvideti, u skladu sa Poslovníkom Vlade, formiranje radne grupe Vlade, kao povremenog radnog tela. Alternativno, potrebno je razmotriti potencijalnu ulogu Republičkog saveta za zapošljavanje, odnosno Socijalno-ekonomskog saveta Republike Srbije, kada je reč o praćenju realizacije Strategije. Pored toga, potrebno je predvideti i uspostavljanje podgrupe u okviru Radne grupe za izradu akcionog plana za primenu Strategije, u cilju unapređenja postojećih i stvaranja novih afirmativnih aktivnih mera za tržište rada namenjenih Romima.

Obrazloženje: U skladu sa Poslovníkom Vlade, formiranje radne grupe Vlade, kao povremenog radnog tela, adekvatnije je rešenje u poređenju sa formiranjem radne grupe Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, s obzirom na to da je Predlogom strategije utvrđena njena multisektorska priroda i da bi ona, u skladu sa tim, kao i sa komentarima iznetim u ovom obrascu, trebalo da predvidi veliki broj mera koje bi bile u nadležnosti više resornih ministarstava, a ne samo Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Alternativno, potrebno je uzeti u razmatranje nalaze ex ante analize koji se odnose na potencijalnu ulogu Republičkog saveta za zapošljavanje, odnosno Socijalno-ekonomskog saveta Republike Srbije, kada je reč o praćenju realizacije Strategije. Takođe, potrebno je uvažiti obaveze utvrđene Operativnim zaključcima sa seminara o socijalnom uključivanju Roma i Romkinja u Republici Srbiji.

U Beogradu, 13. januara 2021. godine