



International Organization for Migration (IOM)  
Organisation internationale pour les migrations (OIM)  
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC



Empowered lives.  
Resilient nations.

# Migracija radne snage i njen uticaj na demografsku sliku i tržište rada u Srbiji

---

Istraživanje sprovedeno u okviru projekta „Uključivanje migracija u nacionalne razvojne strategije“

**Dragana Marjanović**

*2015. godina*

Ova publikacija izrađena je uz pomoć Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC), Međunarodne organizacije za migracije (IOM) i Programa za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP), u okviru globalnog zajedničkog projekta „Uključivanje migracija u nacionalne razvojne strategije”. Sadržaj ove publikacije ne odražava nužno stavove SDC, IOM, ili UNDP, niti njihovih država članica.

## Sadržaj

1. Okvir i metodologija.....	4
1.1. Kontekst istraživanja.....	4
1.2. Metodološki pristup.....	6
2. Migracija radne snage u Srbiji.....	7
2.1. Spoljna migracija radne snage.....	7
2.1.1. Stanje stvari.....	7
2.1.2. Fenomen „odliva mozgova“.....	11
2.1.3. Perspektiva međunarodne migracije radne snage.....	11
2.2. Unutrašnja migracija radne snage.....	13
2.2.1. Regionalna perspektiva demografskih promena.....	13
2.2.2. Demografska i socio-ekonomska podela na ruralna i urbana područja i migracija radne snage.....	16
3. Podaci vezani za migracije radne snage.....	20
3.1. Analiza podataka iz Ankete o radnoj snazi.....	20
3.1.1. Međunarodna migracija.....	21
3.1.2. Unutrašnja migracija.....	22
3.1.3. Unutrašnja mobilnost radne snage i regionalne nejednakosti.....	28
3.2. Podaci iz registra Nacionalne službe za zapošljavanje.....	29
4. Sinteza nalaza i ključna pitanja za razmatranje na nivou politika.....	32
5. Preporuke i mere na nivou javnih politika za upravljanje mobilnošću radne snage.....	34
5.1. Odgovor na nivou javnih politika.....	34
5.2. Popis najboljih međunarodnih iskustava.....	36
5.2.1. Pasivne mere tržišta rada.....	37
5.2.2. Mere lokalnog razvoja.....	43
5.2.3. Aktivne mere tržišta rada.....	46
5.2.4. Podrška za prevoz i preseljenje.....	53
5.2.5. Stambena pomoć.....	58
5.2.6. Obrazovne mere.....	61
5.2.7. Završni komentari.....	65
Literatura.....	68

## 1. Okvir i metodologija

Međunarodna organizacija za migracije u Srbiji trenutno sprovodi projekat „Uključivanje migracija u nacionalne razvojne strategije“. Cilj projekta je da omogući državama da integrišu problematiku migracija u dokumente i procese nacionalnog razvojnog planiranja, i da kontinuirano prate i prilagođavaju pristup u vezi s migracijama i razvojem kroz konsultacije sa svim akterima. U Srbiji se kroz projekat pruža pomoć državi za uključivanje problematike migracija u nacionalne razvojne planove i sektorske politike, što podrazumeva situacione procene, formulisanje ciljeva i strategija koje zajednički obuhvataju pitanja migracije i razvoja, kao i jačanje mehanizama koordinacije između državnih organa, i s drugim akterima po pitanjima koja se tiču migracija.

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (MRZBSP) planira reviziju Nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011 – 2020. godina, ove, 2015. godine. U nameri da pomogne ministarstvu da se značajnije posveti problematici mobilnosti radne snage, i da delotvornije upravlja unutrašnjom mobilnošću radne snage, IOM je naručio istraživanje o migraciji radne snage i njenim efektima na demografsku sliku i tržište rada u Srbiji, u okviru gore pomenutog projekta.

### 1.1. Kontekst istraživanja

U dokumentima koji danas sačinjavaju strateški okvir nema dovoljno jasno definisanih uputstava niti specifičnih mera namenjenih upravljanju unutrašnjom migracijom radne snage u Srbiji. Glavna Strategija upravljanja migracijama (Službeni glasnik br. 59/2009) tek pominje unutrašnje radne migracije. Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011 – 2020. godina (Službeni glasnik Republike Srbije br. 37/11) prepoznaje za problem činjenicu da ne postoji upravljanje unutrašnjim radnim migracijama, i daje pregled situacije u tom smislu. Međutim, kao što je već rečeno, nedostaju jasne smernice i alatke za rešavanje ovog problema. Revizijom koja je planirana u 2015. godini, kreatori Nacionalne strategije zapošljavanja nameravaju da postave čvrst temelj za uvođenje procesa kreiranja politika zasnovanog na dokazima, kao i osmišljavanje ciljanih mera za upravljanje unutrašnjim migracijama radne snage.

Postojeća Nacionalna strategija zapošljavanja prepoznaje problem smanjenja stanovništva koji je prevashodno izazvan opadajućom stopom nataliteta i migracijama kao posledicom ekonomske tranzicije i nedostatka mogućnosti zapošljavanja, uz sve vidljiviju polarizaciju u zone koncentracije i zone emigracije i depopulacije.

Postojeća situacija je ozbiljna, imajući na umu efekte koje će ovakve demografske promene imati na sve manju radnu snagu, kao i rizike povećanja emigracije mladih visokoobrazovanih stručnjaka i kvalifikovanih radnika, pre svega u zemlje EU.

Govoreći o unutrašnjoj radnoj migraciji, rečeno je da su niska ekonomska aktivnost i manjak poslova doveli do migracije radne snage u regione s većim mogućnostima zapošljavanja. To se vidi u južnim delovima zemlje u odnosu na severne, kao i u ruralnim u odnosu na urbane oblasti. Usled migracija, demografska struktura urbanih krajeva se menja, i neka mesta gube značajan broj građana. U 2009. godini, rast stanovništva u 157 od 165 gradova i opština bio je negativan ili je nepromenjen. Pozitivan rast stanovništva registrovan je u četiri opštine grada Beograda (Zemun, Palilula, Surčin i Čukarica), u Novom Sadu, Sjenici, Novom Pazaru i Tutinu.<sup>1</sup> U 2009. godini, nivo razvoja okruga, meren prihodom po glavi stanovnika, kretao se unutar odnosa 4:1. Najviši prihod zabeležen je u Beogradu i Južnobačkom okrugu (74% i 41% iznad nacionalnog proseka), a najniži u Topličkom i Jablaničkom okrugu (60% ispod nacionalnog proseka).<sup>2</sup>

S namerom da se rešavaju problemi regionalnih nejednakosti, usvojena je Strategija regionalnog razvoja Srbije (2007 – 2012) i akcionog plana, a Zakonom o regionalnom razvoju iz 2009. godine (Službeni glasnik Republike Srbije br. 51/2009 i 30/10) data su načela decentralizacije i formiranja institucija na regionalnom i lokalnom nivou.

Dalje, prepoznato je da će za pitanje demografskog pada stanovništva radnog uzrasta biti potreban efikasniji obrazovni sistem, povećano znanje i veštine, posebno kod onih koji ulaze na tržište rada. Strategije zapošljavanja, obrazovanja, naučnog i tehnološkog napretka zato moraju da budu pažljivo usaglašene. Pored toga, postojećom Nacionalnom strategijom zapošljavanja (koja se oslanja na Strategiju upravljanja migracijama) naglašava se da, u borbi protiv sve lošije demografske situacije i smanjenja radne snage, upravljanje migracijama treba da bude strateški cilj, u skladu s dugoročnim ekonomskim razvojem i potrebama tržišta rada u Srbiji. Ovi izazovi zahtevaju nova rešenja, od kojih neka mogu da budu i promovisanje imigracije mlađih i kvalifikovanih radnika, pre svega iz susednih zemalja, kao i sistem podsticaja za privlačenje mladih i školovanih radnika u nedovoljno razvijene oblasti.

Poboljšanje postojeće infrastrukture i povećanje šansi za zaposlenje kroz decentralizaciju i razvoj lokalnih i regionalnih mera zapošljavanja preduslovi su za stabilnost i povratak radne snage u siromašne i nedovoljno razvijene oblasti.

Iako u Nacionalnoj strategiji zapošljavanja 2011 – 2020 nema posebnih mera u vezi s unutrašnjom mobilnošću radne snage, ipak postoje specifične mere smanjenja nejednakosti

---

<sup>1</sup>Prvi Nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva – „Izveštaj o socijalnoj isključenosti i siromaštvu za period 2008 – sredina 2010”, Jedinica za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva

<sup>2</sup> Zavod za statistiku Republike Srbije, (2010) *Izveštaj o razvoju Srbije 2009*

na tržištu rada u Srbiji. One se odnose na opredeljivanje većih sredstava za subvencije za zapošljavanje u manje razvijenim i siromašnim regionima, finansiranje preduzeća dugoročnim i kratkoročnim zajmovima, izdavanje bankarskih garancija, i podrška investitorima u vidu grantova za svako novo radno mesto. Planirano je da se razviju i dodatne regionalne i lokalne mere zapošljavanja, kao i posebni programi za podsticanje zapošljavanja u manje razvijenim oblastima, gde lokalni saveti za zapošljavanje treba da igraju ključnu ulogu, ne samo u kreiranju, već i u njihovoj realizaciji. Finansijska podrška, koja se lokalnim samoupravama obezbeđivala od strane centralnog nivoa u vidu programa i mera za sufinansiranje kreiranih kroz regionalne i lokalne politike zapošljavanja, trebalo je da igra glavnu ulogu, obzirom da su sredstva planirana da se iskoriste na način kojim se promovise razvoj posustalih regija.

## 1.2. Metodološki pristup

Ovo istraživanje zamišljeno je da pruži odgovor na potrebe Sektora za zapošljavanje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u kontekstu revizije Nacionalne strategije zapošljavanja 2011 – 2020, da pruži kako najsvežiji prikaz situacije na polju unutrašnje migracije radne snage u Srbiji, tako i podršku kreatorima sektorske politike u formulisanju ciljeva i kreiranju mera.

Istraživanje se sastoji od tri glavna dela.

Najpre, biće sprovedena analiza sekundarnih podataka na osnovu postojećih istraživanja i ranijih analiza. U ovom delu obradiće se sva važnija pitanja vezana za ovaj problem. Biće obrađena međunarodna migracija (uključujući i „odliv mozgova“), kao i unutrašnja migracija, uključujući i stvaranje urbanih aglomeracija. Pitanje starenja stanovništva u Srbiji i depopulacija nekih ruralnih oblasti biće posebno obrađeni, s naglaskom na to kako ove promene utiču na radnu snagu u Srbiji. Konačno, ispitaće se i tržište rada Srbije u kontekstu ovih procesa. Pregled postojeće literature potvrđuje da je danas nedovoljno pažnje posvećeno unutrašnjoj mobilnosti radne snage, pa postoje dodatni razlozi za sprovođenje jednog ovakvog istraživanja.

Dalje, podaci iz Ankete o radnoj snazi (ARS), koje redovno prikuplja Republički zavod za statistiku (RZS), biće ponovo ispitani da bi se izdvojili pokazatelji od važnosti za migraciju radne snage koji do sada nisu bili računati i analizirani. To obuhvata podatke o strancima u Srbiji, kao i o srpskim državljanima u inostranstvu. Ipak najviše pažnje biće poklonjeno informacijama o pomeranju srpskih državljana, s posebnim naglaskom na razloge preseljenja, njihov status na tržištu rada, najčešće „putanje“, situaciju na tržištu rada u matičnom okrugu i u gradovima u koje se sele, itd. Pored ovoga, analiziraće se

administrativni podaci Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) da bi se pronašle informacije o međuokružnom posredovanju, kao i spremnost evidentiranih nezaposlenih za rad u opštini u kojoj ne žive.

Na osnovu analize primarnih i sekundarnih podataka, biće doneti zaključci u vezi sa stanjem migracije radne snage u Srbiji (pre svega tokova koji se odvijaju unutar granica zemlje), i biće navedene ključne teme za koje je potrebna pažnja kreatora politike.

U završnom delu biće navedene preporuke i najbolje međunarodne prakse na polju upravljanja mobilnošću radne snage, koje mogu da posluže kao inspiracija u kreiranju mera za uspešno upravljanje unutrašnjom mobilnošću radne snage u Srbiji.

## **2. Migracija radne snage u Srbiji**

Pitanja migracije radne snage i demografije s jedne, i tržišta rada i regionalnih nejednakosti s druge strane, međusobno su blisko povezana. Istovremeno teku mnogi procesi, koji često imaju međusoban uticaj. U ovom delu biće prikazana glavna pitanja, i pojašnjena veza između mobilnosti radne snage, demografskog starenja stanovništva, depopulacije ruralnih područja, nejednakog regionalnog razvoja, i radne snage i tržišta rada. Iako je težište ovog istraživanja na unutrašnjoj mobilnosti radne snage, biće predstavljena i slika spoljne migracije radne snage.

### **2.1. Spoljna migracija radne snage**

Iako je težište ove studije na prepoznavanju unutrašnjih trendova i procesa mobilnosti radne snage, i na pružanju preporuka i mera za upravljanje njima, biće predstavljen i kratak pregled emigracije i imigracije. Posebna pažnja biće posvećena fenomenu „odliva mozgova“, karakterističnom za nekoliko poslednjih decenija, i razlogu sve veće zabrinutosti među kreatorima politika.

#### **2.1.1. Stanje stvari**

Iako su se prikupljanje podataka i izveštavanje o imigraciji značajno poboljšali od 2010. godine, kada je počeo da se priprema Migracioni profil Republike Srbije (Vlada Republike

Srbije, 2012), zvanični podaci o emigraciji za Republiku Srbiju ipak ne postoje. Procene koje se zasnivaju na podacima glavnih zemalja prijema i informacije o ukupnom stanovništvu i prirodnom priraštaju u periodu između popisa stanovništva 2002. i 2011. godine ukazuju da se neto migracioni gubitak procenjuje na približno 15.000 stanovnika godišnje (Vlada Republike Srbije, 2014).

### ***Emigracija***

Republika Srbija je tradicionalno zemlja ekonomske emigracije. Nemačka, Austrija, Švajcarska, Francuska, Italija, SAD, Švedska, Kanada, Australija, Holandija, Rusija i Velika Britanija zemlje su koje su do sada imale najveći migracioni priliv iz Srbije. Ako se posmatra period od kasnih šezdesetih godina dvadesetog veka naovamo, prve četiri zemlje na ovoj listi predstavljaju u stvari starije destinacije emigranata iz Srbije, dok su većina ostalih ili nove destinacije, ili starije koje su u međuvremenu postale ponovo atraktivne.

Od zemalja koje su tradicionalna destinacija srpskih državljana, Nemačka, Austrija, Švajcarska i Švedska i dalje su veoma atraktivne. Zbog postojećih, dobro razvijenih socijalnih mreža iz ranijih perioda, ove države su najinteresantnije osobama sa srednjim ili nižim obrazovanjem, što je ujedno i opšta karakteristika srpske emigracije u Evropi, a što je opet suprotno emigraciji u prekomoreanske zemlje tokom proteklih dvadeset godina. Emigracija u EU olakšana je od početka 2010. godine, kada je Srbija uključena na belu šengensku listu, odnosno u spisak zemalja čijim državljanima nisu potrebne vize za putovanje u Šengensku zonu. Od novih zemalja članica EU, najvažnije zemlje odredišta za građane Srbije su Slovenija i Mađarska (IOM, 2012). Prema podacima Eurostata<sup>3</sup> iz 2013. godine, 853 boravišne dozvole za Sloveniju i 329 za Mađarsku izdate su srpskim državljanima po prvi put, a po osnovu zaposlenja. Italija privlači ubedljivo najveći broj radnih migranata iz Srbije, izdajući 1.113 boravišnih dozvola po prvi put za aktivnosti kroz koje se stiče prihod.

Rezultati popisa potvrđuju dobro poznatu pravilnost u smislu selektivnosti ekonomskih migranata po polu i starosti. Kada se pogleda međunarodna migracija, muškarci su brojniji u skoro svakoj od starosnoj grupi, od kojih svaka ima opseg od pet godina. Prema podacima iz popisa 2002. godine za koji postoje podaci o odnosu učešća muškaraca i žena među srpskim državljanima koji rade ili borave u inostranstvu, odnos je bio 114,1 što je znatno više nego za stanovništvo u zemlji (94,6). Numerička dominantnost muškaraca u populaciji emigranata rezultat je pre svega selektivnosti migranata po polu, koja je uslovljena obrascem međunarodne migracije koji karakteriše šira prostorna mobilnost muškaraca ali i posebni zahtevi tržišta rada u zemljama odredišta (npr. Rusija).

---

<sup>3</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>



U svim zemljama odredišta, udeo muškaraca bio je veći od udela žena. Razlike su znatne. Udeo žena najveći je u Austriji i Švajcarskoj gde one čine 48,6 posto, odnosno 48,2 posto svih sprskih državljana u tim zemljama. Ubedljivo je najmanji u Rusiji, gde je tek svaka peta osoba (21,0 posto) žena (bilo je 376 muškaraca na 100 žena).

Promena u starosnoj strukturi emigranata iz Srbije generalno sledi opšti trend demografskog starenja ukupnog stanovništva Srbije. Ipak, populacija emigranata značajno je mlađa od stanovništva u zemlji, što je rezultat još uvek prisutne, ali manje vidljive selektivnosti emigranata prema starosti, zatim povećanog udela članova porodica u ukupnom broju emigranata iz Srbije, i u skladu s tim, relativno visoke stope nataliteta emigrantske populacije (Lukić, 2013).

Emigracija ne utiče isto na sve regione. Postoje tri zone visoke emigracije u Srbiji, što se definiše udelom osoba koje borave ili rade u inostranstvu u ukupnom stanovništvu na popisu 1991. i 2002. godine<sup>4</sup>. Zona 1 obuhvata 14 opština Centralne i Istočne Srbije, zona 2 odnosi se na opštine Bujanovac i Preševo na jugu Srbije, a zona 3 podrazumeva pet opština u Sandžaku. Zona 1, u kojoj su Braničevski, Borski i Pomoravski okrug, predstavlja tradicionalno emigrantsko područje, gde je udeo stanovništva koje živi u inostranstvu bar dva puta viši od proseka u Srbiji koji iznosi 4 posto. U ovoj zoni nalaze se opštine s rekordno visokim udelom osoba koje borave ili rade u inostranstvu (Žabari s 22,6 posto zabeleženo 1991. godine, i 29,1 posto 2002., i Malo Crniće 31,6 posto u 2011. godini). Opština Preševo u zoni 2 (Pčinjski okrug) ima najviši udeo, koji je 1991. godine iznosio 7,3 posto, 2002. godine 27,3, a 2011. godine – 5,4 posto. Udeo osoba koje rade ili borave u inostranstvu u zoni 3 (Raški okrug) bio je najviši u Novom Pazaru (3,4 posto) 1991. godine, u Sjenici (17,6 posto), u Tutinu (17,6 posto) 2002. godine, i još jednom u Tutinu (11,9 posto) 2011. godine.

Kada se posmatra nezaposlenost u navedenim opštinama u Srbiji koje čine značajne zone emigracije, primetan je rastući trend nezaposlenosti. Naime, u zoni 1 demografsko starenje je uveliko u toku, a primetan je i nizak nivo zaposlenosti. S druge strane, u zoni 2 prisutno je mlađe albansko stanovništvo.

I zonu 3 uglavnom čine mlađe starosne grupe Bošnjaka/Muslimana. U ovoj zoni prisutna je visoka nezaposlenost, koja je viša od stope nezaposlenosti u Srbiji. Ovde odlazak stanovništva na rad ili boravak u inostranstvu smanjuje pritisak na tržište rada (Lukić, 2013).

---

<sup>4</sup> Slična analiza nažalost još uvek nije urađena na osnovu podataka iz poslednjeg popisa.

## ***Imigracija***

Tokom proteklih meseci, pitanjima iregularne migracije posvećuje se veća pažnja, s obzirom na činjenicu da se dramatično povećao priliv migranata iz konfliktnih oblasti, čija je prevashodna namera da prođu kroz Srbiju na svom putu ka državama EU. Ministar unutrašnjih poslova naveo je sredinom 2015. godine da je blizu 34.000 osoba nameravalo da zatraži azil u Srbiji<sup>5</sup>, dok nije naveden ukupan broj iregularnih migranata na teritoriji Srbije. Sve je jača saradnja u upravljanju ovakvim tokovima migracije kroz koordinisanu akciju policijskih snaga ostalih zemalja tranzita i odredišta.

Osim toga, imigracija u Srbiju poslednjih godina najviše se odnosi na srpske državljane koji su se, po završetku karijere u inostranstvu, vratili da koriste svoju penziju, što je slučaj kod prvih većih emigracionih talasa kasnih šezdesetih i ranih sedamdesetih godina dvadesetog veka, ili da traže novi posao u Srbiji. Ovi tokovi kreću iz starih odredišnih zemalja za stanovništvo Srbije, kao što su Nemačka, Austrija, Švajcarska i Francuska. U Srbiji ne postoje zvanične procene o broju ljudi koji se godišnje vraćaju, osim procene Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje o ukupnom broju onih koji primaju penziju iz inostranstva, što je oko 114 hiljada osoba.

Stranci čine manjinu imigranata koji su u poslednje vreme došli u Srbiju, i većina njih nije iz država EU. Podaci Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije ukazuju na broj i poreklo imigranata stranaca, a ovaj podatak se izveštava i u Migracionom profilu Republike Srbije. Ako se osobe koje su dobile svoju prvu boravišnu dozvolu u Srbiji na period do 12 meseci mogu smatrati kategorijom koja je najbliža definiciji imigranta, u skladu s propisima EU na polju migracija, onda je nekih 3,4 hiljade stranaca imigriralo u Srbiju od 2009. do 2010. godine. Tokom ove dve godine, najveći priliv zabeležen je iz Kine, Rusije i bivših jugoslovenskih republika, to jest iz Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Makedonije, kao i iz Libije. Glavni razlozi imigracije su spajanje porodice (47 posto) i rad (40 posto). Struktura prema polu je prilično neujednačena: oni koji su došli tražeći posao su uglavnom muškarci (81,5 posto), dok su žene došle najviše iz razloga spajanja porodice (64,3 posto) (IOM, 2012). Prema poslednjim podacima koje je prikupio IOM, a kojima je pokriven period od 2013. godine, nije došlo do promene ovog obrasca. U 2013. godini, broj ruskih imigranata se povećao, kao i broj državljana Libije. Spajanje porodice ostaje glavni razlog imigracije (42 posto), a posao je na drugom mestu (38 posto) (IOM, 2014, videti takođe Vlada Republike Srbije, 2012).

---

<sup>5</sup> <http://www.tanjug.rs/full-view.aspx?izb=186397>

### **2.1.2. Fenomen „odliva mozgova“**

Stalan problem s kojim se suočavaju kreatori politike u Srbiji je fenomen „odliva mozgova“ u poslednje vreme, koji sačinjavaju visoko obrazovani i tehnički kvalifikovani radnici koji emigriraju iz Srbije.

Emigracija stanovništva s tercijarnim obrazovanjem porasla je u prvim godinama poslednje decenije dvadesetog veka, kada se procenjuje da je 30.000 univerzitetski obrazovanih državljana napustilo Srbiju i Crnu Goru. Izveštaj za Srbiju ukazuje na značajan odliv državljana s tercijarnim obrazovanjem, posebno u sektoru industrije, gde je broj istraživača i inženjera pao za 45 posto u periodu 1990. – 2003. godina. Pored značajne razlike u nadoknadama, značajan pad u oblasti istraživanja i razvoja i manjak mogućnosti za profesionalni razvoj guraju ljude iz zemlje (Pejin-Stokić, 2012).

I analiza izdatih imigrantskih viza visokokvalifikovanim osobama koje su emigrirale iz Srbije navodi na zaključak da je odliv mozgova pojačan tokom poslednje dve decenije dvadesetog veka. Procenjuje se da 10 do 12 posto emigranata u prekookeanske zemlje imalo tercijarno obrazovanje. SAD i Kanada bile su najvažnije destinacije za stručnjake koji su emigrirali iz Srbije, dok su se države EU smatrale „destinacijama buduće migracije naučnika“. Među visokokvalifikovanim kojima je odobrena imigraciona viza za SAD i Kanadu na kraju poslednje dekade dvadesetog veka, najviše je bilo onih sa stručnim i tehničkim specijalnostima – naučnika, inženjera i matematičara. Obim fenomena odliva mozgova još više se uvećava kada se uzmu u obzir podaci o broju visokokvalifikovanih mladih stručnjaka i studenata iz Srbije kojima je odobrena privremena viza, kao i podaci o broju naučnika iz Srbije koji žive i rade širom sveta. Najveći broj ih je u SAD, a slede Velika Britanija, Nemačka, Kanada, Švedska i Švajcarska (Lukić, 2013).

Migratorna kretanja koja odlikuje emigracija visokokvalifikovanog mlađeg stanovništva izazivaju strukturne promene u radnoj snazi, s negativnim posledicama na produktivnost radne snage, ekonomski rast i razvoj (Manic, 2012).

Dodatnu zabrinutost izazivaju i rezultati *Izveštaja sa Svetskog ekonomskog foruma za period 2010 – 2011*, prema kojima se Srbija i dalje visoko pozicionira u pogledu uticaja okolnosti koje pospešuju odliv mozgova (Pejin-Stokić, 2012).

### **2.1.3. Perspektiva međunarodne migracije radne snage**

Migracije su značajan impuls izmena stanovništva. Migranti su uglavnom mladi odrasli ljudi i njihova kontinuirana, dugoročna emigracija bi zato mogla da izmeni starosnu strukturu

regiona iz kog potiču. U onim zemljama gde migraciju pretežno sačinjavaju žene, posledica može da bude poremećena polna struktura. Migracija ima direktan uticaj na broj novorođenih, zato što smanjuje populaciju potencijalnih majki. Parovi često emigriraju s decom koja su rođena pre emigracije. Ovi faktori doprinose skraćivanju starosne piramide. Pored ovih direktnih demografskih, postoje i indirektne ekonomske i društvene posledice. Demografski procesi imaju uticaj na ponudu radne snage, što može biti naročito štetno kada su emigranti dobro obrazovani i ne vraćaju se. U zavisnosti od obrazovne i profesionalne strukture, produktivnost migranata i inovativnost ekonomije mogu da budu pogođeni. Vremenom, praznine u grupaciji mlađih odraslih ljudi mogu da dovedu i do smanjenja nivoa porodične brige za stare (IOM, 2013).

Sprovedena je jedna analiza (Lukić, 2013) s ciljem da se proceni efekat koji će očekivano priključenje Srbije EU imati na spoljašnju migraciju radne snage iz Srbije. Projekcije pokazuju da već u bliskoj budućnosti neto migracioni gubitak može blago da se smanji usled finansijske krize u Evropi. Smanjenje emigracionih tokova iz Srbije, posebno ka novim destinacijama, kao što su Slovenija i Italija, zapravo je već primećeno. Istovremeno, ekonomski oporavak koji sporo napreduje, trebalo bi da smanji nezaposlenost, što bi opet dovelo do smanjenja obima emigracije. Imigracija, koju čine pre svega državljani koji su svoje karijere završili u inostranstvu, verovatno će tokom vremena ostati stabilna. Zato se može pretpostaviti da će se neto migracioni gubitak smanjivati za nekih 10 posto svakih pet godina do pridruženja EU. Uz to, pridruživanje Srbije EU moglo bi da „odloži“ potražnju za emigracijom do priključenja Srbije EU.

Ulazak Srbije u EU mogao bi da ima važan uticaj, koji bi se ogledao u širokoj emigraciji, eksplozivne ali relativno kratkoročne prirode, kao što je to bio slučaj s Poljacima, Litvancima, Letoncima i Slovancima nakon proširenja EU 2004. godine. Ovome u prilog idu i rezultati reprezentativne ankete iz 2010. godine, koja je imala za cilj da proceni potencijal za emigraciju iz Srbije. Postoje i značajni faktori „privlačenja“: krajem prve decenije dvadeset prvog veka i početkom naredne decenije, završiće se radni vek posleratne *bejbi-bum* populacije u Zapadnoj Evropi, što će stvoriti ogroman jaz na tržištu rada. S druge strane, iz demografske perspektive, broj potencijalnih migranata iz Srbije takođe bi mogao značajno da se smanji pre ulaska zemlje u EU, prevashodno iz istog razloga, to jest penzionisanja velike većine posleratnih *bejbi-bum* generacija. Tako bi neto emigracija iz Srbije posle priključenja EU mogla da se smatra relativno niskom. Po okončanju kratkog perioda velikog obima emigracije podstaknute priključenjem u EU, ima smisla očekivati rapidno smanjenje neto migracionog gubitka, i konačno, zaokret ka pozitivnom migracionom nivou nekih 10 – 15 kasnije. U prilog ovome ide i iskustvo srednjeevropskih država, kao što je Češka, koja je negativan migracioni balans osamdesetih godina dvadesetog veka preokrenula u pozitivan tokom devedestih i posle dve hiljadite. U tom smislu, značaj imigracije iz trećih zemalja verovatno će porasti tokom vremena. Taj trend može da se predvidi i iz podataka iz novijih tokova, ali i imajući na umu priliv migranata iz

regiona Jugoistočne Evrope. Ovaj scenario je još verovatniji, kada se uzme u obzir da su stanovništvo i radna snaga u opadanju i sve stariji (videti u nastavku), što su jasne karakteristike savremene Srbije (Lukić, 2013).

## 2.2. Unutrašnja migracija radne snage

Mobilnost radne snage u Srbiji ne može da se gleda nezavisno, jer barem još dva ključna pitanja i njihova mnogostruka međuzavisnost moraju ozbiljno da se uzmu u obzir: demografsko starenje stanovništva Srbije i velika regionalna nejednakost koja je još više izražena kada se uzme u obzir razlika između ruralnih i urbanih područja. U ovom delu nalazi se pregled podataka koji su do danas prikupljeni kroz ranija istraživanja i analize. Pri formulisanju konačnih preporuka i najvažnijih prioriteta za kreatore politika, nalazi će biti uzeti i razmatrani (odnosno triangulisani) zajedno s rezultatima primarne analize podataka o mobilnosti radne snage koji su prikupljeni kroz Anketu o radnoj snazi od strane Republičkog zavoda za statistiku.

### 2.2.1. Regionalna perspektiva demografskih promena

Za razliku od Evrope kao zajednice, Srbija već deceniju gubi stanovništvo, najviše prirodnim promenama. Da bi se sastavila slika promene stanovništva, potrebno je prilagoditi promenu stanovništva između dva popisa, 2002. i 2011. godine, u skladu s metodološkim nedoslednostima između ova dva popisa. Pored razlike u definiciji mesta prebivališta, postoje još dva važna elementa vezano za promenu stanovništva između dva popisa: 1) za razliku od popisa iz 2002. godine, IRL s KiM evidentirani su u ukupnom stanovništvu u popisu 2011.; 2) etnički Albanci s juga Srbije bojkotovali su popis 2011. godine. S obzirom na sve metodološke razlike između dva popisa, smanjenje stanovništva od 2002 do 2011. godine, koje je predstavljeno u tabeli 1, smatra se potcenjenim za barem 15 posto.

Tabela 1: Promene stanovništva po regionu između popisa 2002 i 2011. godine

	Stanovništvo		Rast stanovništva 2002-2011	Prirodni priraštaj 2002-2011	Neto migracija 2002-2011
	2002	2011			
<b>NUTS 0 - Republika Srbija</b>	7.498.001	7.186.862	-311.139	-297.377	-13.762
<b>NUTS 1 - Srbija - sever</b>	3.608.116	3.591.249	-16.867	-127.602	110.735
<b>NUTS 1 - Srbija - jug</b>	3.889.885	3.595.613	-294.272	-173.386	-120.886
<b>NUTS 2 - Beogradski</b>	1.576.124	1.659.440	83.316	-32.335	115.651

region					
NUTS 2 - Region Vojvodina	2.031.992	1.931.809	-100.183	-95.267	-4.916
NUTS 2 - Šumadija i Zapadna Srbija	2.136.881	2.031.697	-105.184	-81.182	-24.002
NUTS 2 - Južna i Jugoistočna Srbija	1.753.004	1.563.916	-189.088	-92.204	-96.884

Izvor: Lukić, V. 2013: RZS, popis 2002. i 2011. godine, i kalkulacije prema podacima popisa i statističkim podacima o rođenju i smrti u periodu između dva cenzusa, 2002-2011

Ovi podaci jasno pokazuju negativan prirodni priraštaj u celoj Srbiji. Jedini region u kome je došlo do ukupnog rasta stanovništva u analiziranom periodu je Beogradski region, a to je posledica visoke neto migracione vrednosti. Ovaj trend se nastavlja, pa je u 2013. godini, stopa prirodnog priraštaja bila negativna u sve četiri regije Srbije. Situacija je najmanje negativna u regionu Beograda, gde je stopa prirodnog priraštaja iznosila -1,4 promila (bilo je 2.400 manje rođenja nego smrti), a u regionu Vojvodine bilo je 9.500 rođenja manje nego smrti što je bilo -5 promila stope prirodnog priraštaja. U Šumadiji i Zapadnoj Srbiji stopa prirodnog priraštaja je -5,2 promila (razlika od 10.500 između broja rođenih i umrlih). Situacija je najalarmantnija u južnom i istočnom delu zemlje, gde je stopa prirodnog priraštaja iznosila -8 promila (razlika od 12.700 između broja rođenja i smrti). Celokupna slika problema otkriva se u punoj veličini kada se posmatraju podaci na lokalnom nivou: stopa prirodnog priraštaja negativna je u svim, osim u osam jedinica lokalne samouprave (160 od ukupno 168) (Vlada Republike Srbije, 2014).

U ovom trenutku stopa nataliteta u Srbiji iznosi 1,4 (mereno 2011. g). Njen trend bio je sličan i u zemljama koje su top destinacije za emigrante iz Srbije. Prosečna starost žena na prvom porođaju porasla je sa 25,3 godine starosti mereno 2002.g., na 27,5 godina u 2011., dok je stopa smrtnosti (14,2 na hiljadu u 2011. godini) među najvišim u Evropi usled vrlo stare starosne strukture i relativno visokih stopa smrtnosti vezanih za starost u populaciji srednjih godina i starih. Kada se podaci uporede s zemljama koje predstavljaju top destinacije za emigrante iz Srbije, životni vek na rođenju (2011) u Srbiji niži je za 5 – 7 godina za muškarce i 6 – 8 godina za žene (71,5 za muškarce i 76,7 za žene) (Lukić, 2013). Predstavljajući podaci ukazuju na rastući problem društva u Srbiji – starenje stanovništva.

### ***Starenje stanovništva i povezani socio-ekonomski efekti***

Starenje stanovništva (koje se prati od sredine dvadesetog veka) je proces koji u Srbiji traje preko 40 godina, a koji je započeo krajem šezdesetih godina dvadesetog veka, kada je stanovništvo bilo demografski mlađe. Prema podacima iz popisa 2011. godine, Srbija je jedna od demografski najstarijih zemalja u svetu s prosečnom starošću od 42,2 godine, indeksom starenja od 1,22 i udelom stanovništva starije od 65 godina koja čini 17,4 posto

ukupne populacije. Južna i Istočna Srbija najviše su pogođene, s prosečnom starošću od 43,3 godine. Na nivou NUTS-3, najviša prosečna starost je 46,7 godina u oblasti Zaječara.

Prema podacima popisa iz 2011.godine, udeo stanovništva ispod 15 godina starosti bio je 14,3 posto, dok je udeo populacije starijih od 65 godina u 2011. godini bio 17,4 posto. Regioni NUTS-3 s najvećim udelom mladog stanovništva istovremeno imaju najniži udeo starih i obrnuto. S jedne strane je Raška oblast s 19,1 i 14,3 posto, a s druge Zaječarska s 11,5 i 24,2 posto. Žene su brojnije od muškaraca, i čine 51,3 posto ukupne populacije Srbije. Muškaraca ima više od žena samo u tri regional NUTS-3 nivoa – u Pirotskom, Topličkom i Pčinjskom okrugu.

Odnos starosne zavisnosti (populacija starosti 0 – 14 godina i starija od 65 u odnosu na populaciju 15 – 64 godine) u Srbiji iznosi 46,3 posto, odnos populacije mladih prema ukupnoj populaciji (populacija starosti 0 – 14 godina u odnosu na populaciju 15 – 64 godine) iznosi 20,9 posto, a populacija starih prema ukupnoj (populacija starijih od 65 u odnosu na populaciju 15 – 64) iznosi 25,5 (Lukić, 2013). Ovi odnosi starosne zavisnosti važan su pokazatelj za razumevanje i analizu socio-ekonomskih mogućnosti. Više ljudi u grupi penzionisanih i onih koji se još uvek školuju moraće da bude podržano od istog broja onih koji su u starosnoj kategoriji ekonomski aktivnih.

Odnos ukupne zavisnosti raste, i očekuje se da će se efekat starenja posebno ispoljiti u ovoj deceniji. To i jeste slučaj, obzirom da je kohorta onih koji su rođeni tokom ekonomske tranzicije a koji ulaze u radnu starost mala. Problem je još veći pošto se njihova aktivacija na tržištu rada odlaže usled dužeg vremena školovanja i premalo šansi za zaposlenje. Stoga ne čudi da je odnos potencijalne podrške (broj osoba starosti 15 – 64 na svaku osobu stariju od 65 godina), a koji je krajem prošlog veka bio 4,87 (iznad proseka EU), počeo naglo da opada u prvoj deceniji ovog veka, i očekuje se da će do sredine dvadeset prvog veka doći do 2,43. Za razliku od visoko razvijenih zemalja Zapadne i Severne Evrope koje će zadržati relativno stabilno učešće onih koji su stari između 30 – 49 godina u ukupnom stanovništvu radnog uzrasta, u Srbiji je ova kohorta u opadanju. Ako se uzmu u obzir i podaci vezani za migracije u periodu 1995. – 2005. godina, koji ukazuju da je u ovom periodu približno pola miliona srpskih državljana emigriralo, situacija je još više zabrinjavajuća.

Ovakva migratorna kretanja izazvala su ne samo trenutno smanjenje broja stanovništva, već i dugoročne demografske efekte u budućim generacijskim gubicima, kao i strukturne promene (pošto je većina emigranata krajem prošlog i početkom ovog veka bila visokoobrazovana i mlada – videti deo 2.1.2).

Izmenjena struktura stanovništva nije više samo demografski problem, pošto su se u periodu ekonomske tranzicije pogoršali već negativni trendovi u smislu demografskih tranzicionih trendova. Zato je potrebno angažovati sredstva koja nisu samo demografska

da bi se popravila situacija. To znači ulaganje u ljudski kapital, to jest u povećanje produktivnosti rada višim obrazovanjem i rezultatima radnog stanovništva, čime će se delimično nadoknaditi opadajuća populacija radnog uzrasta (Manić, 2012).

## **2.2.2. Demografska i socio-ekonomska podela na ruralna i urbana područja i migracija radne snage**

### ***Ruralna - urbana podela***

Skorašnji Izveštaj o ljudskom razvoju (UNDP, 2011) koji je pripremljen u Srbiji pokazuje da je socijalna isključenost do četiri puta veća u ruralnim područjima, u odnosu na urbana. U izveštaju se zaključuje da stanovništvo koje živi u ruralnim područjima ima manji pristup mrežama, prilika za posao, dobrima i uslugama, što obuhvata i usluge prevoza. Za mlade, migracija u urbana područja često se vidi kao jedina opcija. U izveštaju se prate i nejednakosti između urbanih i ruralnih područja u pogledu pristupa školskom obrazovanju, vodovodu i kanalizaciji, energiji, što pokazuje da postoje pojačani efekti ovakve isključenosti (Pejin-Stošić, 2012).

Podaci koje prikuplja RZS potvrđuju ove zaključke. Demografski pokazatelji ruralnih područja mnogo su nepovoljniji od istih pokazatelja u urbanim. Gustina stanovništva (50 stanovnika po km<sup>2</sup>) deset puta je niža nego u urbanim područjima, i skoro dvaput manja od prosečne gustine stanovništva u Srbiji. Stanovništvo u ruralnim područjima sada predstavlja 40,6 posto ukupnog stanovništva, što je 3 posto manje nego na prethodnom popisu, a prosečna starost ruralnog stanovništva (43,6) je za dve godine viša od prosečne starosti urbanog stanovništva. U 2010. godini, indeks starosti bio je 130, dok je u urbanim područjima bio 94. Ukupno 82,5 posto ruralnih naselja imalo negativan prirodni priraštaj, pa se tako u 31 posto ruralnih naselja nije rodilo ni jedno dete.

Uz ovo se javljaju i problemi siromaštva, regionalnih i razvojnih nejednakosti, migracije, depopulacije, slabijeg nivoa obrazovanja, manjka lokalnih inicijativa i konkurentnosti, gubitka prirodnog i kulturnog nasleđa, i uopšte gledano povećana vulnerabilnost ruralnog stanovništva. U periodu 2011. – 2013. godina, procenat siromašnih u ruralnim područjima bio je dva puta veći nego u urbanim. Dvanaest posto ruralnog stanovništva u 2012. godini bilo je u stanju aposlutnog siromaštva, dok je u ovoj stanju bilo 6,3 posto urbane populacije. Pokazalo se da domaćinstva koja poseduju između jednog i pet hektara zemlje najteže reaguju na ekonomsku krizu. Istovremeno, prema poljoprivrednom popisu, 76 posto domaćinstava pripada ovoj kategoriji (ali njihov udeo u ukupnom poljoprivrednom zemljištu iznosi tek 30 posto).



Osnovni pokazatelji tržišta rada u periodu 2011. – 2013. godine ukazuju na bolji učinak stanovnika (starosti 15 – 64 godina) ruralnih oblasti u poređenju s urbanim. Stope aktivnosti i zaposlenosti su više, a stopa nezaposlenosti niža. Stopa nezaposlenosti u 2011. godini bila je 21,9 posto, i od tada opada, da bi u 2013. godini bila 19,9 posto. Stopa zaposlenosti porasla je za 2,8 posto tokom istog perioda (s 47,4 na 50,2 posto). Međutim, proporcija onih koji su u ranjivom zaposlenju (samozaposleni i članovi porodice koji pomažu, uglavnom zaposleni u poljoprivrednoj delatnosti niske produktivnosti) kao i starost i obrazovna struktura znatno su nepovoljniji. Procenat samozaposlenih porastao je za 3,5 posto od 2011. do 2013. godine i samozaposlenje je dvaput prisutnije u ruralnim nego u urbanim područjima, a procenat pomažućih članova porodice u ruralnim oblastim je približno 16. Vredi dodati da je u ruralnim područjima rizik od siromaštva najizraženiji među samozaposlenima, koji su većinom zemljoradnici (Vlada Republike Srbije, 2014).

Imajući u vidu ranije navedeno, jasno je da jedan od glavnih migratornih procesa u Srbiji predstavlja pomeranje iz ruralnog u urbano okruženje. Podaci jasno pokazuju ovaj proces. Prema Migracionom profilu Republike Srbije za 2012. godinu, 121.891 osoba odselila se tokom 2012. godine. Od tog broja, 68 posto odselilo se u urbana područja, od čega su većina (56,8 posto) bile žene (Vlada Republike Srbije, 2012).

Drugu polovinu dvadesetog veka obeležio je snažan proces *primarne urbanizacije*, odnosno intenzivnih migratornih kretanja sa sela u grad, što je dovelo do značajnih prostorno-demografskih promena. Proces demografske polarizacije pak doveo je do formiranja zona demografskog širenja ali i zona stalne depopulacije. Ovakav migratorni tok je konstantan, a njegov intezitet je oslabio tek onda kada su iscrpli tradicionalni demografski „rezervoari“, odnosno izrazito ruralne oblasti.

Zone demografskog širenja su po pravilu prostorno ograničene, s visokom koncentracijom stanovništva i aktivnosti, a odlikuje ih relativno pozitivna demografska perspektiva. S druge strane, zone depopulacije su teritorijalno velika i relativno slabo naseljena područja, prevashodno seoska, koja prate svi negativni efekti stanovništva u opadanju. Demografsko širenje odvija se oko urbanih centara koji brzo rastu, i koji se nalaze na glavnim razvojnim osama, od kojih je osa (Sava) Dunav – Morava najznačajnija, usled svoje pozicije duž glavnih međunarodnih višemodularnih koridora (koridor 10). Od pet srpskih gradova koji imaju više od 100.000 stanovnika, četiri su smeštena u ovoj zoni (Subotica, Novi Sad, Beograd i Niš), dok je peti, Kragujevac, smešten tik uz njega (Stojanović, 2005).

Podaci pokazuju da 60,7 posto, odnosno 72 posto zaposlenih u Republici Srbiji živi na 24,3 posto teritorije Republike Srbije (u 23 grada) (Vlada Republike Srbije, 2014).

## ***Regionalna nejednakost***

Pored velikih razlika u glavnim društveno-ekonomskim pokazateljima između ruralnih i urbanih područja u Srbiji, postoje značajne nejednakosti i među regionima.

U pogledu rizika od siromaštva, pomenute nejednakosti jasno se uočavaju: jedino je u Beogradskom regionu (11,6 posto) stopa rizika od siromaštva manja od prosečne (24,6 posto), ustvari dvaput niža od proseka u Srbiji. Regioni s najvišim rizikom od siromaštva su Južna i Istočna Srbija (31 posto), a slede Šumadija i Zapadna Srbija (28,2 posto). U regionu Vojvodine situacija je nešto bolja, pošto je 26,8 posto tamošnjih stanovnika u riziku od siromaštva. Ovi podaci odgovaraju sličnim podacima o stručnoj spremi i stopi nezaposlenosti, koji pokazuju slične nejednakosti između ova četiri regiona u Srbiji (Vlada Srbije, 2014).

U vreme ekonomske tranzicije, regionalne razlike na tržištu rada produbljuju se i istrajavaju, a uglavnom samo glavni grad i još nekoliko privilegovanih regija oseti brzi rast i solidno tržište rada, dok ostatak zemlje tone u produženu recesiju, i u zonu visoke nezaposlenosti i niskih zarada<sup>6</sup>.

Velike razlike u stopi nezaposlenosti na nivou regiona uobičajene su u tranzicionoj ekonomiji. One su se pojavile na samom početku procesa tranzicije i opstale tokom vremena.

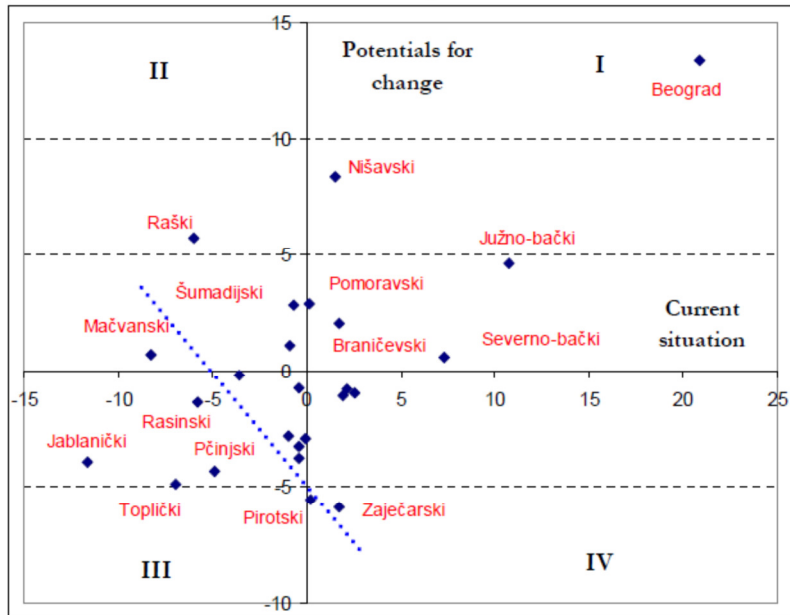
Složena analiza sprovedena je da bi se okruzi u Srbiji podelili u četiri kategorije<sup>7</sup>.

Slika 1: Dvodimenzionalna klasifikacija okruga

---

<sup>6</sup> Za više korisnih podataka na nivou opština, videti DevInfo bazu na <http://devinfo.stat.gov.rs/DI6Web/home.aspx>, dok se informacije o postojećim merama regionalnog razvoja mogu dobiti u registru na <http://www.apr.gov.rs>.

<sup>7</sup> 21 indikator je uključen: BNP po glavi stanovnika u 2003 (u dinarima); indeks BDP po glavi stanovnika, 2003/2001; udeo nepoljoprivrednog stanovništva; mera diverzifikacije (% udela glavne grane industrije u ukupnom zaposlenju); udeo privatnog sektora u ukupnom BDP; direktne strane investicije do septembra 2005 po glavi stanovnika; indeks urbanih aglomeracija (udeo stanovništva države u ukupnoj urbanoj populaciji); indeks udela regionalnih vrednosti u odnosu na ukupne 2003/2001; stopa nepismenosti; udeo mladih (ispod 18) u ukupnoj populaciji; stopa nezaposlenosti u 2004; indeks nezaposlenosti 2004/2001; stopa aktivnosti u 2004; prosečna dužina nezaposlenosti u 2004; udeo dugoročno nezaposlenih (preko jedne godine); prosečna zarada u 2004 po zaposlenom (u dinarima); indeks prosečne zarade 2004/2001; odnos slobodnih radnih mesta i nezaposlenosti u 2004; udeo zaposlenog stanovništva u ne-privatnom sektoru; udeo radne snage sa završenim višim i visokim obrazovanjem; udeo radne snage sa završenom osnovnom školom ili manje. Kao što se može očekivati, skoro svi indikatori su relativni, ali kao što se vidi iz tabele 1 u dodatku, i dalje je potrebna standardizacija.



Legenda: Prvi kvadrant: pozitivne vrednosti obe komponente (vodeći okruzi); drugi: negativni nivoi, ali pozitivni dinamički faktori (sustizanje); treći: negativne vrednosti obe komponente (sve više zaostaju); četvrti: pozitivni nivoi ali negativni dinamički indikatori (gube korak).

Izvor: Arandarenko, 2012

Kada se srpski okruzi pogledaju u svetlu šire grupe ekonomskih i socijalnih pokazatelja, jasno se razlikuju sadašnji nivoi razvoja i potencijal za promenu. Beogradski okrug jasno se ističe, kako po nivou trenutnog razvoja, tako i po potencijalu za dalju promenu. Južnobački i Severnobački okruzi nalaze se na drugom mestu u pogledu trenutnog razvoja, ali Nišavski okrug ima najveći potencijal za dalji razvoj u grupi „drugoplasiranih“. Nasuprot tome, Rasinski, Jablanički, Toplički i Pirotski okrug najviše zaostaju u smislu razvoja, i veruje se da će u budućnosti sve više zaostajati.

U Srbiji, kao i u drugim zemljama u tranziciji, sustizanje predvodi mali broj polova rasta, dok ostali regioni zaostaju, što skoro uvek vodi uvećanju regionalnih neujednačenosti. Ovakav uticaj je i jači u zemljama s nacionalnim BDP po glavi stanovnika znatno nižim od proseka EU-15. U prvom periodu rekonstrukcije i razvoja, najviše javnih ulaganja često se s namerom usmerava na najefikasnije projekte, od kojih su mnogi u nacionalnim polovima rasta. S druge strane, manjak investicionog kapitala u ugroženim regionima i brzo restrukturiranje ekonomije koje uvećava nezaposlenosti, doprinose problemu regionalnih nejednakosti u tranzicionoj ekonomiji. Takvi regioni pokazuju stalne razlike u zaradama i u stopi nezaposlenosti, pa tako regioni s većom nezaposlenošću često imaju i manje zarade.

Uz to, poznato je da je mobilnost radne snage između regiona takođe ostala na niskom nivou, i vrlo malo doprinela izjednačavanju regionalnih nejednakosti. Radnici u ugroženim regionima često se nalaze u zamci siromaštva, a nedostatak informacija o mogućnostima zaposlenja na drugim mestima još više otežava preseljenje (Arandarenko, 2012). Radnici u

Srbiji su dosta nepokretni usled niskih zarada, manjka pristupačnog stanovanja, i oslanjanja na srodnike i socijalne mreže. Kako su ovi faktori prilično trajni, i čak pojačani u vreme krize, perspektivniji način za za umanjeње razlika u nezaposlenosti jeste kreiranje više poslova u regionima u kojima su oni najpotrebniji (Arandarenko, 2007).

I pored toga, kao što je već objašnjeno u delu o podeli između ruralnih i urbanih oblasti, interna migracija je u Srbiji poznata pojava, sa svoji pravilnostima i trendovima.

Regioni s viskom migracionim gubitkom su oni okruzi u Istočnoj Srbiji koji se graniče s Rumunijom i Bugarskom, gde je došlo do velikog smanjenja u rudarstvu i prerađivačkoj industriji. Siromaštvo i socijalna isključenost snažno su prisutni na jugu i istoku Srbije, iako je obim nejednakosti u pristupu uslugama u izvesnoj meri ograničen nacionalnim merama koje pomažu ugroženim područjima. Istovremeno, socijalna pomoć se u većoj meri prima u onim oblastima koje imaju bolje organizovane lokalne socijalne planove, kao što je Vojvodina, čak i ako je rizik od siromaštva manji. Dolike ekonomija regiona s velikim migracionim gubitkom jeste pad industrijske proizvodnje i veliki udeo zaposlenih u poljoprivredi (Pejin-Stošić, 2012).

### **3. Podaci vezani za migracije radne snage**

U ovom odeljku biće predstavljena analiza dva seta primarnih podataka: podaci iz Ankete o radnoj snazi, i podaci iz Jedinstvenog informacionog sistema Nacionalne službe za zapošljavanje.

#### **3.1. Analiza podataka iz Ankete o radnoj snazi**

Anketu o radnoj snazi (ARS) redovno sprovodi Republički zavod za statistiku (RZS) s ciljem prikupljanja podataka o radnoj snazi u Srbiji. Od ove godine podaci se prikupljaju kontinuirano, dok su se ranijih godina prikupljali na polugodišnjem ili kvartalnom nivou. Instrument i metodologija prikupljanja podataka ARS su u potpunosti u skladu s međunarodnim standardima i preporukama – Međunarodne kancelarije rada i Evropskog zavoda za statistiku. Anketa je pre svega usmerena na prikupljanje informacija o tri glavne kategorije na tržištu rada: zaposlenima, nezaposlenima i neaktivnima<sup>8</sup>. Ipak, kroz ARS se mogu dobiti i analizirati i drugi važni podaci, kao što su informacije o migraciji radne snage, međunarodnoj i unutrašnjoj. U svrhu ovog istraživanja, odabrani pokazatelji obrađeni su od strane RZS. U ovom poglavlju biće analizirani indikatori koji se odnose na mobilnost radne snage, a na osnovu podataka ARS.

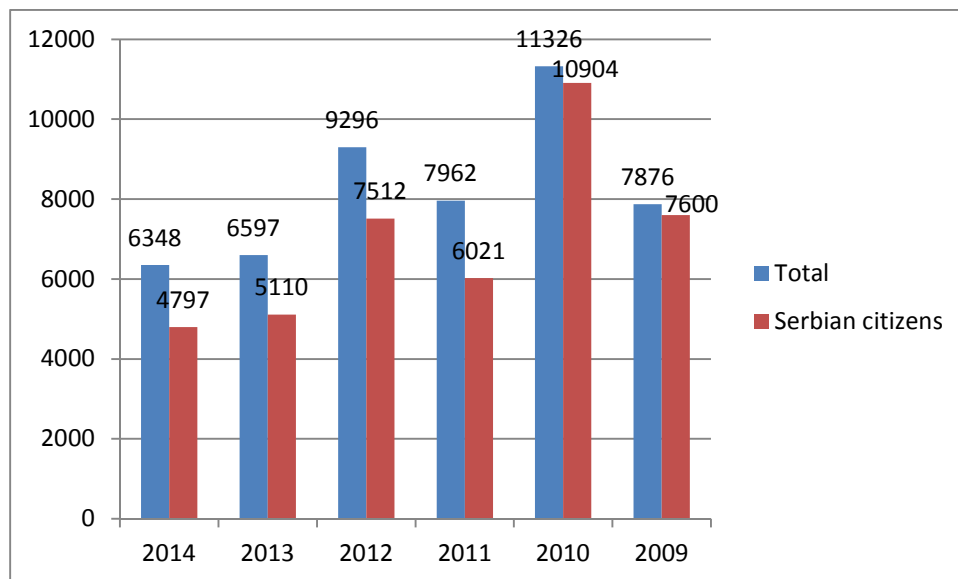
---

<sup>8</sup> <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/userFiles/file/Zaposlenost%20i%20zarade/SMET/SMET019050C.pdf>

### 3.1.1. Međunarodna migracija

Podaci ARS potvrđuju da je broj novopridošlih imigranata u Srbiju prilično mali. Kao što se vidi na grafikonu 2, u periodu 2009 – 2014. g., taj broj kretao se u rasponu od 6.348 prošle godine do 11.326 u 2010. godini, kada je dostigao najviši nivo. Građani Srbije koji se vraćaju u zemlju čine najveći broj onih koji su stigli u Srbiju tokom prethodne godine. Oni čine 71 posto ukupnog broja migranata prošle godine, i 95 posto u 2010. godini. Među njima, preko 30 posto uvek čine stariji od 65 godina, što potvrđuje ranije nalaze da se mnogi srpski državljani odlučuju na povratak po penzionisanju. Pored državljana Srbije, najbrojniji su državljani Bosne i Hercegovine i Crne Gore. Tokom 2009. i 2010. godine, relativno veliki broj državljana Austrije migrirao je u Srbiju (čime su austrijski državljani došli na drugo mesto stranaca koji u Srbiji žive manje od godinu dana). Međutim, zbog metodoloških razlika uvedenih poslednjih godina zarad unapređenja samog sistema prikupljanja podataka, kao i zbog relativno malog broja slučajeva, ove nalaze treba pažljivo interpretirati.

Grafikon 2: Migranti u Srbiji poslednjih godina



Izvor: podaci ARS 2008-2014; RZS, 2015

U pogledu demografskih karakteristika onih koje u Srbiji žive manje od godinu dana, primećujemo da su žene najzastupljenije.

Tabela 2: Demografske karakteristike migranata

Posto		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pol	Muškarci	30,4	40,0	42,6	46,0	42,6	34,0	40,7
	Žene	69,6	60,0	57,4	54,0	57,4	66,0	59,3
Stručna sprema <sup>9</sup>	Niža	26,1	47,5	38,3	24,0	27,8	36,2	30,2
	Srednja	39,1	17,5	14,9	10,0	18,5	12,8	46,5
	Viša	34,8	35,0	46,8	66,0	53,7	51,1	23,3
Starosna grupa	15-24	8,7	2,5	6,4	24,0	24,1	12,8	9,3
	25-34	17,4	15,0	19,1	10,0	3,7	10,6	11,6
	35-44	13,0	12,5	17,0	14,0	18,5	10,6	12,8
	45-54	21,7	30,0	19,1	14,0	9,3	17,0	20,9
	55-64	13,0	12,5	12,8	10,0	16,7	14,9	14,0
	65 i više	26,1	27,5	25,5	28,0	27,8	34,0	31,4

Izvor: podaci ARS 2008-2014; RZS, 2015

Iako je broj slučajeva suviše mali da bi se sa sigurnošću tvrdila ovakva demografska struktura migranata, tabela 2 ukazuje na strukturu skorašnjih migranata prema polu, stručnoj spremi i starosti u periodu 2008 – 2009. godina. Osim već pomenute veće zastupljenosti žena i najstarijih u pogledu starosti, nije moguće utvrditi druge pravilnosti, pošto struktura varira iz godine u godinu.

### 3.1.2. Unutrašnja migracija

U diskusiji o unutrašnjoj mobilnosti radne snage u Srbiji, posmatran je broj osoba koje rade u opštini u kojoj ne žive, u odnosu na starost radnika. Kako u Srbiji nije neobično da se ljudi odsele a da zvanično ne promene svoje prebivalište, može se pretpostaviti da neki od radnika koji se ovde uključeni svakodnevno putuju na posao, dok su se neki zbog posla preselili, ali nisu zvanično promenili svoju adresu. Podaci iz 10 gradova s najvećim brojem ovakvih radnih migranata prikazani su u tabeli 3.

Tabela 3: Radnici koji rade u opštini u kojoj nemaju prebivalište, po starosnim grupama

Grad iz kog potiču	Broj radnika migranata	Podela radnika migranata prema starosti (%)						Stanovništvo grada	Procenat radnika migranata
		15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 i više		
Beograd	342.818	4	24	27	29	15	1	1.659.440	21
Niš	45.093	6	25	27	30	10	2	260.237	17
Novi Sad	24.590	7	30	28	24	11	0	341.625	7
Požarevac	5.743	1	18	22	46	11	1	75.334	8
Prokuplje	3.955	10	15	35	15	25	0	44.419	9
Pančevo	2.960	26	19	17	26	13	0	123.414	2
Kragujevac	2.786	18	24	15	27	6	9	179.417	2
Bujanovac	2.324	7	24	11	48	11	0	18.067	13
Vranje	2.246	8	21	29	35	4	2	83.524	3
Stara Pazova	2.221	14	24	16	37	8	0	65.792	3

<sup>9</sup> Završena ili nezavršena osnovna škola računa se kao niža sprema, tri ili četiri godine svršenog srednjoškolskog obrazovanja smatra se srednjom stručnom spremom, dok se fakultet ili poslediplomsko obrazovanje smatraju višim nivoom obrazovanja.

Druge opštine	109 401	14	28	22	21	11	3	4 335 593	3
UKUPNO	544,137	7	25	26	27	13	1	7,186,862	8

Izvor: podaci ARS 2014 i podaci RSZ iz popisa 2011, RZS, 2015

Podaci iz ove tabele moraju da se tumače pažljivo, obzirom da su prva dva grada po broju radnika koji rade u opštini u kojoj nemaju prebivalište Beograd i Niš, koji se organizaciono sastoje od više od jedne opštine, odnosno ovde se računaju i svi oni koji rade u drugoj opštini u odnosu na opštinu u kojoj imaju prebivalište, čak i kada su one u istom gradu, čime se objašnjava njihov veoma visok udeo (21 posto u Beogradu i 17 posto u Nišu). Slično je i u Novom Sadu, mada je tamo ovaj odnos znatno manji, to jest 7 posto.

Između ostalog, manji gradovi koji se naročito ističu po procentu radnika koji u njima žive, a rade u drugoj opštini su Bujanovac, Prokuplje i Požarevac.

U proseku, tri grupe koje su najaktivnije na tržištu rada (24 – 34, 35 – 44 i 45 – 54 godina starosti) jednako su zastupljene i među ovim radnicima (25, 26 i 27 posto, po redu). Međutim, u Bujanovcu, Požarevcu, Staroj Pazovi i Vranju, najstarija od ove tri kohorte pokazala se kao najpokretljivija.

Tokom protekle četiri godine, opšti trend povećanja broja mobilnih radnika zabeležen je u 2011. godini, kada je evidentirano 503.524 radnika koji svakodnevno putuju na posao, i nešto manje, 495.519 tokom 2012. godine. Značajan porast ovih radnika zabeležen je 2013. i 2014. godine, kada ih je registrovano 534.469 i 544.137.

Tabela 4: Radnici koji rade u opštini u kojoj nemaju prebivalište, prema stručnoj spremi

Grad (%)	Niža	Srednja	Viša
Beograd	5	53	41
Niš	7	71	22
Novi Sad	8	66	26
Požarevac	9	70	22
Prokuplje	15	50	35
Pančevo	9	68	23
Kragujevac	0	88	12
Bujanovac	4	70	26
Vranje	10	63	27
Stara Pazova	14	57	29
Druge opštine	12	60	28
UKUPNO	7	58	35

Izvor: podaci ARS 2014, RZS, 2015

Kada se posmatraju radnici koji rade u opštini u kojoj nemaju prebivalište u odnosu na njihovu stručnu spremu, primetno je da većina u svim odabranim gradovima ima srednju stručnu spremu, što se slaže s činjenicom da većina stanovništva u Srbiji ima diplomu srednje škole kao najviši stepen svog obrazovanja. Situacija je drugačija kada se gleda odnos radnika s visokim obrazovanjem – ima ih mnogo više među onima koji svakodnevno

putuju zbog posla nego u opštoj populaciji, što upućuje na zaključak da se specijalizovana znanja češće „uvoze“. I stopa zaposlenosti visokoobrazovanih je viša, čime se stvara „iskrivljena“ slika raspodele radnika prema stručnoj spremi. Istovremeno, moguće je da je među visokoobrazovanim vidljiva veća spremnost da prihvate posao u opštini u kojoj nemaju prebivalište, a pošto su često u pitanju bolje plaćeni poslovi, lakše im je da pokriju troškove putovanja i preseljenja.

Takođe, posmatrani su i radnici koji rade u opštini koja nije njihovo prebivalište, a u odnosu na zanimanje. Više informacija o tome kako se struktura izmenila u poslednjih nekoliko godina prikazano je u tabeli 5.

Tabela 5: Zanimanja radnika koji rade u opštini u kojoj nemaju prebivalište, 2008-2014

Zanimanje (%)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Distribucija prema svim zaposlenim a, 2014
Menadžeri, funkcioneri, kreatori politika	5,5	5,2	4,5	4,0	4,4	3,3	3,4	3,5
Stručnjaci i umetnici	20,5	19,2	20,2	18,9	17,4	19,5	20,9	12,9
Inženjeri i tehničari	22,0	21,3	21,7	20,8	20,8	19,9	20,1	12,1
Administrativni radnici	7,9	7,4	7,9	8,3	9,7	10,6	10,7	6,7
Usluge i prodaja	14,4	14,3	14,5	14,8	15,7	16,4	15,3	14,5
Poljoprivrednici, šumari, ribolovci i slično	1,1	2,9	1,5	1,27	2,0	1,9	1,6	21,0
Zanatlije	13,1	13,3	12,1	12,1	11,3	10,8	11,4	12,1
Operateri na mašinama, sastavljači, vozači	6,8	7,8	9,1	10,2	11,1	8,3	7,7	7,3
Osnovne profesije	7,8	8,0	7,4	8,13	6,0	7,6	7,5	9,4
Vojničke profesije	,8	,6	1,1	1,57	1,5	1,6	1,4	0,6
Ukupno	100	100	100	100	100	100	100	100

Izvor: podaci ARS 2008-2014, RZS, 2015

Podaci o zanimanju zaposlenih u opštini u kojoj nemaju prebivalište idu u prilog zaključku da su visokokvalifikovani radnici češće spremni da putuju zarad posla. Stručnjaci, umetnici, inženjeri i oni iz tehničke struke najčešće spadaju u ovu kategoriju. Tokom 2014. godine, ova zanimanja čine približno 20 posto ukupnog broja radnika koji putuju zbog posla, dok istovremeno predstavljaju blizu 12 posto svih zaposlenih. U pogledu ostalih zanimanja, podeljenost među onima koji putuju zbog posla i ukupne populacije zaposlenih slična je. Očigledan izuzetak su poljoprivrednici, koji čine 21 posto zaposlenih u Srbiji, a predstavljaju tek 1,6 posto onih koji rade u drugoj opštini u odnosu na opštinu prebivališta, što je izvesno vezano za njihovu vezanost za zemlju.

Zatim su razmatrane informacije o osobama koje su se selile iz jedne opštine u Srbiji u drugu tokom proteklih godina. U obzir su uzete i opštine porekla i one u koje su se preselili. I ovde je opet bilo određenih ograničenja. Pre svega, kao što je već pomenuto, veći gradovi



u Srbiji sastoje se od više opština, pa se tako i oni koji se kreću u okviru jednog grada pojavljuju u brojevima o unutrašnjoj migraciji. Uz to, broj slučajeva je prilično mali, zbog čega se gubi na statističkoj važnosti, pa tako dobijeni podaci nisu bili od velike koristi u mapiranju tokova unutrašnje migracije. U svakom slučaju, podaci su potvrdili da su određene opštine u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu. Pored toga, i nekoliko manjih gradova pojavljuje se na listi čestih destinacija, od kojih se neki smatraju i tradicionalnim mestom porekla emigracije. Mi možemo da pretpostavimo da su ovi novopridošli migranti u stvari emigranti-povratnici. U ove gradove ubrajaju se Veliko Gradište, Velika Plana, Golubac, Smederevska Palanka i Smederevo. U potonjem je i velika čeličana koja je u datom periodu obnovljena i kao takva bila je privlačna radnicima. Pored toga, drugi gradovi kao što su Kraljevo, Vranje, Leskovac, Čačak, itd, takođe se pominju kao destinacije.

Tabela 6: Stopa zaposlenosti stanovništva koje se nije selilo u drugu opštinu u odnosu na stanovništvo koje jeste, prema polu, 2008 – 2014

Stopa zaposlenosti		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Koji žive u istoj opštini	Muškarci	53,3	49,2	45,4	43,2	42,9	45,2	46,9
	Žene	36,5	34,0	31,2	29,0	28,8	30,9	33,1
	<b>Ukupno</b>	<b>44,5</b>	<b>41,3</b>	<b>38,0</b>	<b>35,8</b>	<b>35,6</b>	<b>37,8</b>	<b>39,7</b>
Koji žive u drugoj opštini	Muškarci	39,2	38,0	37,2	34,9	28,5	46,0	45,9
	Žene	29,6	23,8	22,4	21,2	27,5	18,5	28,1
	<b>Ukupno</b>	<b>34,7</b>	<b>30,0</b>	<b>28,7</b>	<b>27,8</b>	<b>27,9</b>	<b>28,9</b>	<b>35,4</b>

Izvor: Podaci ARS 2008-2014, RZS, 2015

Iako bi bilo očekivano da stopa zaposlenosti u kategoriji populacije koja se selila iz jedne opštine u drugu bude viša od one u populaciji koja se nije selila, ovo ipak nije slučaj. Razlika u stopama zaposlenosti izuzetno je izražena i iznosi 8,5 posto u korist onih koji se nisu selili, u svim posmatranim godinama osim 2014. kada je razlika bila 4,3 posto. Kada se posmatra polna struktura, stopa zaposlenosti žena sve vreme je niža nego stopa zaposlenosti muškaraca. Razlika između stope zaposlenosti muškaraca i žena u obe kategorije prosečno je slična, i iznosi preko 14 posto. Slična je i razlika između stope zaposlenosti muškaraca u svakoj od kategorija, kao i razlika između žena u svakoj od kategorija, i iznosi pomenutih 8,5 posto. Jedini izuzetak od ovog obrasca primećen je u 2013. godini, kada je stopa zaposlenosti muškaraca bila nešto viša među onim muškarcima koji su promenili mesto prebivališta (46 posto) u odnosu na one koji nisu (45,2 posto).

Slična analiza sprovedena je i u pogledu starosti i stručne spreme onih koji se nisu selili u prethodnoj godini, u odnosu na one koji jesu. Neke razlike između ove dve kategorije jesu uočene, ali u svim slučajevima stopa zaposlenosti viša je kod onih koji se nisu selili.

Iznenaduje podatak da za period 2008. – 2014. godine, u pogledu razlike u stopi zaposlenosti između onih koji su se selili i onih koji nisu, najviša stopa zabeležena je kod osoba s visokom stručnom spremom (12,3 posto), u poređenju s druga dva stepena stručne spreme (7,8 posto za one sa nižom i 8,8 za one sa srednjom stručnom spremom). Ovo se donekle može objasniti činjenicom da u većim gradovima postoji veća koncentracija visokoobrazovanih ljudi. U pogledu starosnih grupa, razlika je najmanje uočljiva u grupi 35 – 44 godina starosti (2,9 posto), zatim u grupi 15 – 24 godina starosti (3,6 posto), a onda u grupi 25 – 34 godina starosti (4,1 posto), dok je ukupna razlika 8,5 posto. Ovo pokazuje da su mladi ljudi skloniji da se presele od starijih i da su radnici u „najboljim godinama“ skloniji selidbi zbog posla, a za njima slede dve druge pomenute starosne grupe. I pored ovih nalaza, zaključujemo ipak da najveći deo migracije koja se odvija među opštinama nije u vezi s mogućnostima zapošljavanja, čak i kada se govori o najaktivnijem tržištu rada.

Konačno, kroz podatke ARS analizirale su se informacije o razlozima odsustva, u slučajevima kada je član porodice bio odsutan iz domaćinstva u vreme ankete. Ovi podaci se nažalost nisu sistematski prikupljali tokom datog perioda, i opet je broj evidentiranih slučajeva bio isuviše mali da bi pružio statistički značajan zaključak. Ipak, postojeće informacije predstavljene su u tabeli 7.

Tabela 7: Odsustvo člana domaćinstva, prema razlogu, 2008 – 2014

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Razlog odsustva (%)</b>	Putovanje u vezi s poslom	1,5	0,9	0,7	NA	0,9	1,2	NA
	Radi u drugoj opštini u Srbiji	18,6	14,1	6,8		7,0	4,5	NA
	Radi u inostranstvu	4,9	4,6	2,1		2,2	2,5	NA
	Boravi u inostranstvu kao član porodice nekoga ko radi u inostranstvu	0,5	0,1	0,4		0,9	1,7	2,7
	Obrazovanje u drugoj opštini u Srbiji	24,0	NA	52,9		45,5	NA	NA
	Obrazovanje u inostranstvu	1,6	NA	NA		NA	NA	NA
	Lični razlozi (bolest, živi u drugom domaćinstvu)	15,2	12,5	6,2		9,6	19,4	18,5
	Odmor	0,5	0,5	NA		0,1	0,6	6,0
	Služenje vojnog roka	5,0	6,7	1,7		0,4	0,2	71,4
	Drugo (npr. zatvor)	28	60,5	29,1		32,8	68,1	
	Institucionalna nega	NA	NA	NA		0,5	1,8	1,3
<b>Dužina odsustva (%)</b>	Manje od godinu dana	96,6	95,0	95,3	94,1	91,3	91,2	92,1
	Jedna ili više godina	3,4	5,0	4,7	5,9	8,7	8,8	7,9

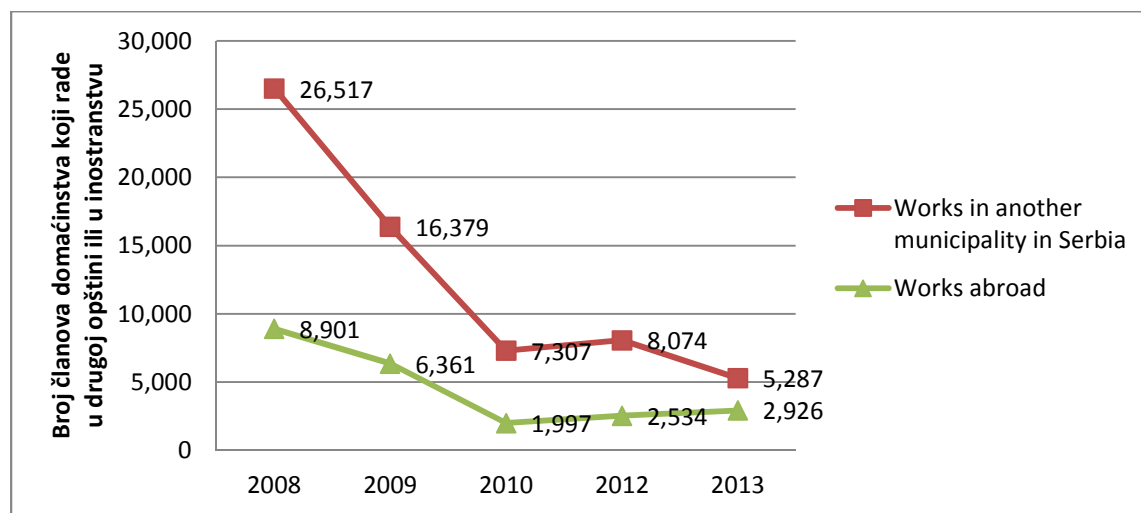
Izvor: Podaci ARS 2008 – 2014, RZS, 2015

Kao što se vidi iz prethodne tabele, teško je izvesti poređenje, jer nisu svi izbori bili dostupni svake godine sprovođenja ankete. U pogledu odgovora o odsustvovanju iz domaćinstva za one godine u kojima je opcija „obrazovanje u drugoj opštini“ bila dostupna, možemo da zaključimo da je ovo najčešći razlog odsustva člana domaćinstva. U godinama kada ova opcija nije bila dostupna, odgovor „drugo“ bio je znatno češći. Jedan od glavnih

zadataka za kreatore politika u Srbiji jeste motivisanje ovih studenata da se vrate u rodna mesta kada steknu diplomu.

Odgovori na ovo pitanje ukazuju na opadajući trend u pogledu odsustva članova porodice zbog posla u drugoj opštini u Srbiji ili u inostranstvu u odnosu na druge potencijalne razloge. Opšti opadajući trend migracije radne snage potvrđuje se i kada se uporede brojevi domaćinstava<sup>10</sup> koja tokom vremena prijavljuju da im je član porodice odsutan zbog posla u drugoj opštini u Srbiji ili u inostranstvu

Grafikon 3: Domaćinstva koja prijavljuju da im je član odsutan zbog posla u drugoj opštini ili državi, 2008 – 2013



Izvor: Podaci ARS 2008-2013, RZS, 2015

Kako se dramatičan pad u broju radnika migranata (posebno onih u tokovima unutrašnje migracije) desio 2009. i 2010. godine, možemo da pretpostavimo da je to bilo vezano za svetsku ekonomsku krizu. Kao što je već pomenuto, u doba krize ljudi su manje spremni da napuste svoje društveno okruženje i mreže, sumnjajući da će negde drugde pronaći posao, jer stopa zaposlenosti pada, a stopa nezaposlenosti svugde raste. Do manjeg poboljšanja u smislu mobilnosti radne snage u Srbiji došlo je između 2010. i 2012. godine. I dok je međunarodna mobilnost radne snage nastavila da raste, unutrašnja mobilnost ponovo se pogoršala 2013. godine.

<sup>10</sup> Vrednosti izmerene na osnovu uzorka ARS.

### 3.1.3. Unutrašnja mobilnost radne snage i regionalne nejednakosti

Prisećamo se uporedne analize ključnih pokazatelja tržišta rada kojima se prati stanovništvo koje se nije selilo iz jedne u drugu opštinu u Srbiji i ono koje jesu, a koja je pokazala da su oni koji se nisu selili u boljoj poziciji na tržištu rada od onih koji nisu.

Zbog velikih ekonomskih nejednakosti u regionima širom Srbije, slična analiza urađena je na osnovu podele regiona na nivou NUTS2. Podaci ove analize dati su u tabeli 8.

Tabela 8: Ključni pokazatelji tržišta rada (15 i više) u četiri regiona u Srbiji prema ukupnom stanovništvu i onima koji su se selili po Srbiji u protekloj godini

NUTS2	Ukupno stanovništvo							Stanovništvo koje se selilo u drugu opštinu u Srbiji tokom prethodne godine <sup>11</sup>						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>NUTS2</b>	<b>Stopa aktivnosti</b>													
Beogradski region	48,2	47,7	46,1	44,0	44,5	47,4	46,8	62,3	61,8	49,6	59,1	34,4	57,6	71,8
Region Južne i Jugoistočne Srbije	49,4	47,0	46,7	46,7	46,1	49,6	47,8	48,1	39,1	22,3	30,4	32,7	25,0	36,6
Region Šumadije i Zapadne Srbije	55,6	52,8	50,0	48,8	49,2	50,8	51,4	41,3	41,1	34,1	26,8	32,6	34,2	42,6
Region Vojvodine	51,8	48,5	44,5	45,9	46,3	47,6	49,1	30,1	39,3	42,0	25,4	47,5	41,2	40,5
<b>UKUPNO</b>	51,4	49,1	46,9	46,4	46,7	49,1	48,9	43,3	44,9	37,6	36,7	35,3	38,1	48,5
<b>NUTS2</b>	<b>Stopa zaposlenosti</b>													
Beogradski region	41,5	41,3	39,2	35,3	35,0	38,7	38,7	50,3	59,1	46,3	49,9	24,3	42,3	60,7
Region Južne i Jugoistočne Srbije	42,6	39,0	36,4	34,7	34,4	37,9	37,6	37,7	18,7	19,9	24,2	28,6	16,3	25,4
Region Šumadije i Zapadne Srbije	48,9	44,9	40,5	37,8	38,1	39,6	42,5	32,8	24,6	20,5	18,3	27,0	28,3	33,8
Region Vojvodine	43,9	39,2	35,5	35,1	34,1	36,0	39,3	24,9	21,1	26,3	13,3	34,6	32,2	23,5
<b>UKUPNO</b>	44,4	41,2	37,9	35,8	35,5	38,1	39,7	34,7	30,0	28,7	27,8	27,9	28,9	35,4
<b>NUTS2</b>	<b>Stopa nezaposlenosti</b>													
Beogradski region	13,8	13,5	14,9	19,8	21,4	18,3	17,4	12,0	4,3	6,7	15,6	29,3	26,6	15,4
Region Južne i Jugoistočne Srbije	13,8	16,9	22,0	25,7	25,3	23,6	21,3	10,4	52,1	10,5	20,4	12,5	34,9	40,2
Region Šumadije i Zapadne Srbije	12,1	15,0	19,1	22,6	22,5	22,2	17,3	8,5	40,1	39,8	31,7	17,1	17,4	20,5
Region Vojvodine	15,3	19,3	20,4	23,5	26,4	24,4	19,9	5,3	46,4	37,5	47,6	27,1	21,8	41,9
<b>UKUPNO</b>	13,6	16,1	19,2	23,0	23,9	22,4	18,9	8,6	33,1	23,7	24,2	21,0	24,3	27,0

Izvor: Podaci ARS 2008 – 2014, RZS, 2015

Kategorisanje informacija po regionima ukazalo je na jedan poseban obrazac: situacija u pogledu tržišta rada za one koji su se selili u celoj Srbiji je stalno gora, izuzev u regionu Beograda, gde je suprotna po svim pokazateljima, i to skoro za svaku godinu. Ovo je naročito vidljivo kod stopa aktivnosti i zaposlenosti. U 2014. godini, stopa aktivnosti onih koji su se nedavno preselili u neku od beogradskih opština bila je 71,8 posto, u odnosu na 46,8 posto za ukupno stanovništvo Beograda. Stopa zaposlenosti prve grupe bila je 60,7

<sup>11</sup> Opet, uzimajući u obzir relativno nizak broj slučajeva koji potpadaju pod ovu kategoriju, neki od navedenih podataka nisu statistički značajni.

postu, dok je 38,7 posto u drugoj grupi bilo zaposleno. Jedini izuzetak od ovog obrasca bila je 2011. godina, kada je među onima koji su se doselili u jednu od beogradskih opština, zabeležena stopa zaposlenosti od 24,3 posto, dok je stopa zaposlenosti u regionu bila 35,3 posto.

Prošle godine stopa nezaposlenosti onih koji su se doselili u region Beograda tokom prethodne godine bila je za 2 poena niža od stope ukupnog stanovništva beogradskog regiona. To je bio slučaj za svaku godinu, osim 2012. i 2013., kada je stopa nezaposlenosti bila viša među novopridošlima u opštine beogradskog regiona, u poređenju s ukupnom populacijom Beograda.

Ovo pokazuje da je u slučaju beogradskog regiona, preseljenje u jednu od njegovih opština sasvim sigurno povezano s boljim izgledima za pronalaženje posla, ili u najmanju ruku s očekivanjem boljih prilika za zaposlenje. Mnogo takvih migranata našlo je posao, a i ako nisu, nivo aktivnosti nezaposlenih koji su se nedavno doselili vrlo je visok.

U ostalim regionima Srbije, u Južnoj i Istočnoj Srbiji, Šumadiji, Zapadnoj Srbiji i Vojvodini, preseljenje u drugu opštinu ne izgleda da je motivisano prilikama za pronalaženje posla.

### 3.2. Podaci iz registra Nacionalne službe za zapošljavanje

Nacionalna služba za zapošljavanje evidentira spremnost nezaposlenih koji su registrovani u bazi da se presele zarad zaposlenja, i/ili da svakodnevno putuju zbog posla. Trenutno, prema podacima iz Jedinstvenog informacionog sistema NSZ iz aprila 2015. godine, 13.953 osobe izrazile su zainteresovanost da se zaposle izvan svog mesta prebivališta, što iznosi 1,82 posto ukupnog broja nezaposlenih. Istovremeno, 331.980 osoba (43,3 posto registrovanih nezaposlenih) bilo bi spremno da prihvati posao zbog kog bi morali svakodnevno da putuju iz svog mesta prebivališta.

Donja tabela prikazuje procenat onih koji se izjašnjavaju da su spremni da se presele da bi otpočeli s poslom, u svim okruzima u Srbiji.

Tabela 9: Procenat registrovanih nezaposlenih koji su spremni da se presele da bi se zaposlili

Okrug	Filijala	Ukupno registrovano	Spremno na preseljenje	% onih koji su spremni na selidbu
Beogradski	Beorad	111.584	926	1
Šumadijski	Kragujevac	35.412	367	1

Nišavski	Niš	51.241	1.235	2
Južno Bački	Novi Sad	61.123	369	1
Borski	Bor	13.053	392	3
Kolubarski	Valjevo	14.711	200	1
Pčinjski	Vranje	28.112	1.127	4
Srednje Banatski	Zrenjanin	17.872	736	4
Severno Banatski	Kikinda	12.805	267	2
Raški	Kraljevo i Novi Pazar	46.663	486	1
Rasinski	Kruševac	28.488	408	1
Jablanički	Leskovac	36.283	153	0
Južno Banatski	Pančevo i Vršac	34.391	433	1
Braničevski	Požarevac	10.172	346	3
Zapadno Bački	Sombor	21.412	496	2
Sremski	Sremska Mitrovica	27.151	814	3
Severno Bački	Subotica	15.621	93	1
Zlatiborski	Užice i Prijepolje	32.605	529	2
Moravički	Čačak	21.185	471	2
Mačvanski	Šabac i Loznica	38.481	1.526	4
Pirotski	Pirot	12.074	1.265	10
Toplički	Prokuplje	15.931	165	1
Zaječarski	Zaječar	14.526	251	2
Podunavski	Smederevo	17.509	612	3
Pomoravski	Jagodina	29.357	158	1
<b>UKUPNO</b>		<b>765.500</b>	<b>13.825</b>	<b>2</b>

Izvor: NSZ, Jedinствени informacioni sistem, april 2015.g.

Kao što je već pomenuto, oko dva posto registrovnih nezaposlenih izražava spremnost na selidbu zbog zaposlenja. Kada se pak ovaj podatak pogleda u odnosu na okruge u Srbiji (izuzimajući pritom podatke za Kosovo i Metohiju), vidljivi su određeni obrasci.

Najveći procenat, 10 posto onih koji su spremni na selidbu registrovan je u Pirotskom okrugu, koji je jedan od najugroženijih okruga u Srbiji. Godine 2014., dve od četiri opštine ovog okruga klasifikovane<sup>12</sup> su kao ugrožene, to jest u četvrtoj i u poslednjoj kategoriji stepenovanja razvoja opština, jedna je klasifikovana kao devastirana i četvrta kao srednje. Slede Pčinjski (Južna Srbija) i Mačvanski okrug (uglavnom zbog ekonomske situacije u opštinama koje pokriva filijala Loznica, takođe je klasifikovan kao nedovoljno razvijen i dodatno ozbiljno pogođen poplavama maja 2014.g.), i Srednjobanatski okrug (izuzev Zrenjanina koji je sedište okruga i nalazi se u grupi srednje razvijenih, ostale opštine okruga smatraju se nedovoljno razvijenim), s 4 posto registrovanih nezaposlenih spremnih

<sup>12</sup> <http://www.regionalnirazvoj.gov.rs>

na selidbu. Isto tako, tradicionalno emigrantske zone Podunavskog i Braničevskog okruga takođe su iznad proseka s 3 posto spremnosti na preseljenje, pored Borskog u Istočnoj Srbiji, i Sremskog okruga. Kao što je očekivano, spremnost za preseljenje najniža je u okruzima u kojima se nalaze opštine u najboljoj poziciji, kao što su Beograd, Kragujevac, Novi Sad, Valjevo, Pančevo, Vršac, Subotica, itd., gde je tek jedan posto registrovanih nezaposlenih izrazio spremnost da se preseli da bi dobio posao. Iznenaduje podatak da se najmanja spremnost (manje od pola posto) registruje u Jablaničkom okrugu u Južnoj Srbiji koji je među najugroženijima u Srbiji, što ukazuje da postoje i drugi faktori koji ograničavaju mobilnost radne snage.

Kada se gledaju karakteristike onih koji su spremni da se presele zarad zaposlenja, vidi se da muškarci češće prihvataju ponude, a među registrovanim nezaposlenima koji izražavaju spremnost na selidbu tek 33,6 posto čine žene. U donjoj tabeli prikazana je struktura onih koji navode da su spremni na selidbu da bi dobili posao, prema starosti i stručnoj spreml.

Tabela 10: Registrovani nezaposleni spremni da se presele da bi dobili posao, prema starosti i stručnoj spreml

Starosna grupa	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64
Spremlnost na preseljenje %	21,1	42,6	16,8	12,6	6,9
Registrovani nezaposleni %	12,9	25,6	23,9	23,1	12,9

Stručna spreml	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Spremlnost na preseljenje %	10,2	1,0	18,5	23,2	0,8	10,9	35,1	0
Registrovani nezaposleni %	27,8	3,7	24,7	29,1	0,8	5,5	8,3	0

Izvor: NSZ, Jedinstveni informacioni sistem, april 2015.g.

Analiza podataka iz registra NSZ potvrđuje da je kohorti mladih osoba, kao i visokoobrazovanim nezaposlenima bliža ideja da se presele da bi sebi obezbedili posao. Iako starosne grupe 15 – 24 i 25 – 34 godina čine 38,5 posto registrovanih nezaposlenih, one predstavljaju 63,7 posto onih koji su spremni na preseljenje. Na sličan način, i najobrazovaniji, oni koji poseduju visoko obrazovanje, predstavljaju 13,8 posto registrovanih nezaposlenih, ali istovremeno 46 posto onih koji su spremni da se presele da bi našli posao.

Prema proceduri NSZ, kada nije moguće pronaći adekvatnog kandidata za posao među registrovanim zaposlenima u okrugu koji filijala pokriva i na čijoj teritoriji je oglašeno radno mesto, pokreće se potupak međuregionalnog posredovanja. Prema podacima NSZ, u

periodu 2010 – 2014.godine, NSZ je posredovala u 306 međuregionalna slučaja, u cilju popunjavanja 2.342 pozicije, nakon čega je 584 osoba zaposleno. Iako nije naveden razlog zbog kojeg nisu popunjena sva radna mesta, najverovatnije je u pitanju bio manjak spremnosti nezaposlenih da se presele. Danas u nekoliko manjih mesta širom Srbije postoji manjak farmaceuta i zdravstvenih radnika, pošto nema nezaposlenih s odgovarajućim kvalifikacijama na tržištu rada, niti su identifikovani kandidati spremni da se dosele u ta mesta.

#### **4. Sinteza nalaza i ključna pitanja za razmatranje na nivou politika**

Nakon pažljivog razmatranja i triangulacije svih raspoloživih informacija, kao i prethodno sprovedenog istraživanja i analize, ali i podataka iz Ankete o radnoj snazi i registra Nacionalne službe za zapošljavanje, opšti zaključak jeste da radnu snagu u Srbiji ne odlikuje visok nivo mobilnosti.

Srbija još uvek ne privlači veći broj ekonomskih migranata, i zato ovo pitanje nije u fokusu kreatora politika. Ali imajući u vidu starenje stanovništva Srbije, koje će u srednjem roku dovesti do manjka radne snage, pojaviće se potreba da se obrati veća pažnja na pitanja imigracije.

Sve ukazuje da je emigracija ponovo u porastu. Postoji zabrinutost zbog problema „odliva mozga“, i veći deo pažnje u izradi politika koncentriše se na problematiku privlačenja mladih kvalifikovanih radnika da se vrate u Srbiju. Emigracija visokokvalifikovanih mladih ljudi smatra se posebno opasnom jer dovodi do strukturnih promena u radnoj snazi, smanjuje konkurentnost i produktivnost rada.

Kada se ovome doda ozbiljan problem demografskog starenja s kojim se Srbije suočava, perspektiva radne snage u Srbiji je loša, što je, kako je već pomenuto, razlog da se kreiranju migracione politike pažljivije pristupi.

Naravno, emigracija ne utiče podjednako na sve oblasti u Srbiji. Ekonomski naujgroženije oblasti najviše su sklone ovoj pojavi.

Problem vrlo ozbiljnih regionalnih ekonomskih nejednakosti u osnovi je mnogih pitanja koja su aktuelna kada se govori o fenomenu mobilnosti radne snage i demografiji. Posredi je zapravo svojevrstan začarani krug u siromašnim regionima, naročito kad mladi napuštaju ruralne oblasti, što dovodi do još većeg demografskog starenja i smanjenja potencijala za ekonomski oporavak, usled čega regioni postaju još siromašniji i manje privlačni za život.



Zato je od ključne važnosti sinronizovanje i koordinisanje politika koje se tiču regionalnog razvoja, promovisanja rađanja i upravljanja mobilnošću radne snage.

Unutrašnja migracija u Srbiji odvija se samo u pravcu većih ekonomskih centara. Začuđujuće je to da analizirani podaci u većini slučajeva nisu pokazali direktnu povezanost ovih kretanja s postojećim mogućnostima zaposlenja. Tri osnovna pokazatelja tržišta radne snage, aktivnost radne snage, stopa zaposlenosti i stopa nezaposlenosti, sve vreme pokazuju da je položaj u smislu tržišta rada onih koji su se u Srbiji selili gori od položaja onih koji se nisu selili. Jedini region Srbije gde je to drugačije jeste Beogradski region, što pokazuje da se većina inače minimalne mobilnosti radne snage koja se registruje u Srbiji, odvija samo i isključivo u pravcu Beograda.

I pored toga, postoji bar još nekoliko regionalnih centara s potencijalom da budu predvodnici opšteg regionalni razvoja svog kraja i podstaknu ujednačen ekonomski razvoj širom Srbije, što bi kreiralo osnovu za otvaranje novih radnih mesta i mobilnost radne snage u ne samo jednom pravcu. Jasno je da su potrebne strategije i mere na polju regionalnog razvoja kojima bi se privukli radnici u ona mesta koja nisu „očigledna destinacija“, obzirom da danas u nekim gradovima radna mesta ostaju nepopunjena i pored ogromne stope nezaposlenosti.

Analizirani podaci takođe pokazuju pad u mobilnosti radne snage usled poslednje ekonomske krize, što je sasvim sigurno u vezi s činjenicom da pre svega ima manje posla, ali valja imati na umu da je i samo preseljenje skupo. Pokazalo se ustvari da se visokokvalifikovani radnici s bolje plaćenim poslom češće sele ili svakodnevno putuju zbog posla. Ovo govori da moraju da se osmisle mere finansijske podrške da bi se promovisala mobilnost radne snage u Srbiji.

Uz to, pokazalo se i da će grupacije mlađih ljudi verovatnije biti spremne za selidbu zbog posla nego stariji (u narednom odeljku će o ovome biti više reči), što takođe može da se iskoristi za promovisanje mobilnosti radne snage. Iako postojeći podaci ne pružaju osnov za siguran zaključak, ovakva veza ne može da se ustanovi u odnosu na pol, ali u pogledu stručne spreme, osobe s nižom ili srednjom stručnom spremom iskazuju veću spremnost da se presele zbog posla.

U narednom odeljku biće ukratko predstavljena glavna ograničenja mobilnosti radne snage, od kojih je većina već pomenuta, a biće predstavljen i niz potencijalnih mera za uklanjanja ovih ograničenja. Ključan razlog jeste promovisanje unutrašnje mobilnosti radne snage i omogućavanje da ona teče u više pravaca, a ne samo ka Beogradu.

## 5. Preporuke i mere na nivou javnih politika za upravljanje mobilnošću radne snage<sup>13</sup>

### 5.1. Odgovor na nivou javnih politika

Da bi se prikazalo kako može da se promeni nepokretljivost radne snage u geografskom smislu, potrebno je pre svega identifikovati uzroke, to jest *prepreke* mobilnosti. U ovom odeljku, pažnja će pre svega biti usmerena na generičke prepreke mobilnosti, one koje postoje u svim kontekstima i delovima sveta. Zatim, glavne prepreke mobilnosti radne snage u Srbiji biće ukratko ispitane. Jedne i druge će zajedno pružiti osnov praktičnim primerima postojećih mera. Na taj način, postojeća praksa će se razmotriti kroz prizmu svoje mogućnosti da umanjí prepreke mobilnosti, kao i kroz potencijal da se ona sama prilagodi kontekstu Srbije.

Uopšteno govoreći, geografske prepreke mobilnosti radne snage, bez obzira da li su prekogranične ili međuregionalne, dele se na dve glavne kategorije: *lične prepreke* (koje se nekada nazivaju i prirodne prepreke), i *institucionalne/sistemske prepreke* (koje se nekada pominju i kao veštačke prepreke)<sup>14</sup>.

U prvu kategoriju spadaju prepreke koje proizilaze iz odlika pojedinca, to jest radnika. One obično podrazumevaju:

- geografsku lokaciju pojedinca i udaljenost do moguće nove lokacije;
- jezičke veštine pojedinca u slučaju multietničkih država;
- kulturu i vrednosti, npr. religijska verovanja ili političke stavove pojedinca;
- fizičke i mentalne sposobnosti pojedinca;
- porodičnu situaciju pojedinca.

U drugoj kategoriji nalazimo prepreke koje proizilaze iz institucija, kao što su zakoni i propisi. To obuhvata:

- stručno licenciranje;
- državno licenciranje u struci/u određenom poslu;
- propise i praksu u oblasti zapošljavanja;
- aktivne i pasivne mere tržišta rada;
- obrazovne politike;
- infrastrukturu.

---

<sup>13</sup> Ovaj odeljak bazira se na istraživanju ILO (ILO, 2013b) koje je sprovedla subregionalna kancelarija u Moskvi.

<sup>14</sup> Videti na primer ILO (2009) i Cardus (2013) za objašnjenja ovakve kategorizacije.

Često na lične prepreke utiču institucionalne, kao i obrnuto. Na primer, na poznavanje jezičke utiču obrazovne mere, a na potrebu za znanjem određenog jezika utiču propisi na radnom mestu, na udaljenost koju je neko spreman da pređe utiče infrastruktura, i tako dalje.

Ipak, svi ovi faktori imaju ulogu u konačnoj odluci jednog radnika o preseljenju. U kojoj meri svaki faktor utiče na odluku zavisi od slučaja do slučaja, pošto pojedinac meri ekonomsku i socijalnu korist preseljenja prema tome koliko preseljenje ekonomski i socijalno „košta“.

Generalno uzev, rezultat odluke jeste da su mlađi radnici mobilniji od starijih radnika (Molloy et al, 2011, i Herrera and Sahn, 2013). Mlađi ljudi imaju manje troškove i veće očekivane povratne koristi od preseljenja: pred njima je duža karijera nego pred starijim radnicima, ali i niži troškovi napuštanja mesta porekla, zbog na primer, visoke stope nezaposlenosti mladih i visokih regionalnih nejednakosti tih stopa. Uz to, mladi ljudi su manje vezani za mesto boravišta usled porodičnih razloga, jer su ređe u braku i imaju decu. Obično su u takvoj životnoj fazi kada imaju podršku, ali i fizičku i emotivnu sposobnost da putuju i sele se.

Drugim rečima, mnoge lične barijere mobilnosti manje su prisutne kod mlađe populacije, što znači da će mladi ljudi verovatno bolje reagovati na mere mobilnosti namenjene prevazilaženju institucionalnih prepreka, jer ih druge prepreke jednostavno manje pogađaju. U prilog ovoj tvrdnji, studije iz Evropske unije pokazuju da mlađe grupe smatraju da su usluge i informacije o mobilnosti koje im pružaju državne institucije korisnije i pomažu u odluci kada se razmišlja o preseljenju, više nego stariji (Eurobarometer Report, 2010).

U poređenju s međunarodnom situacijom, radna snaga u Srbiji smatra se relativno nepokretljivom. Pritom, postojeća mobilnost izuzetno je neravnomerna u različitim regionima. Kao što je ranije navedeno, tokom poslednjih nekoliko decenija, određeni regioni u Srbiji izgubili su veliki deo stanovništva, dok je nekoliko većih urbanih konglomerata uvećalo populaciju usled migracije ka njima. Postoji kretanje radne snage, ali nema odgovarajućeg nivoa regionalne konvergencije. Smanjenjem preperka mobilnosti radne snage omogućila bi se održivija struktura mobilnosti.

Moguće je izdvojiti pet faktora koji otežavaju veću dinamičnost i pokretljivost radne snage u zemlji.

- Zamke siromaštva, odnosno činjenica da mnogi pojedinci koji su spremni da se presele to jednostavno ne mogu sebi da priušte, i pored toga što bi im preseljenje donelo ekonomski boljitak;
- Značajna nejednakost u životnom standardu i razvoju između različitih regiona;

- Ograničeni učinak u međuregionalnoj saradnji službi za zapošljavanje;
- Migracione udaljenosti koje stvaraju troškove transporta i preseljenja. Kao i kod ograničenog pristupa uslugama socijalne zaštite, zamke siromaštva dodatno uvećavaju ovakve prepreke;
- Slab razvoj tržišta stanovanja i visoke cene stanovanja u privlačnim oblastima;

## 5.2. Popis najboljih međunarodnih iskustava

Pokretljiva radna snaga ključna je u postizanju funkcionalnog tržišta rada na lokalnom, nacionalnom i globalnom nivou. Kretanje radnika ne samo da olakšava krutost tržišta rada i utiče na usaglašavanje ponude i potražnje veština, već može da pomogne i u smanjenju nejednakosti između regiona ili zemalja.

Zato države širom sveta rade na promovisanju i povećanju mobilnosti radne snage. Ipak, nije lako odlučiti kojim putem treba krenuti, jer rizik od „odliva mozgova“ i depopulacije u nekim regionima valja izravnati s koristima koje donosi preseljenje u produktivne regije, s bogatom ponudom poslova.

Mobilnost tržišta deli se na *geografsku* mobilnost, odnosno promene lokacije radnika, i mobilnost *profesije tj. zanimanja*, odnosno kretanje u jednom ili više sektora. Iako su često povezane, pa mere nekada mogu istovremeno da se odnose i na jednu i na drugu vrstu mobilnosti, cilj ovog popisa je da pokaže one politike i iskustva koja se prevashodno tiču geografske mobilnosti.

Konkretno, razmatraće se različite prakse kojima bi bilo moguće da se utiče na glavne prepreke mobilnosti u Republici Srbiji, kao što je ranije pomenuto. Tako će se narednih šest odeljaka baviti sledećim pitanjima:

1. *Pasivne mere tržišta rada*, koja se bave ograničenjima socijalnih naknada, u smislu obezbeđivanja prihoda u nedostaku plate;
2. *Politike lokalnog razvoja*, koja se bave regionalnim nejednakostima u životnom standardu i razvoju;
3. *Aktivni programi tržišta rada i koordinacija službi za zapošljavanje*, koja se bave manjkom efikasnosti i međuregionalnom saradnjom službi za zapošljavanje, kao i problemima nedovoljno razvijenih veština i neusaglašenosti potrebe i potražnje određenih veština;
4. *Podrška pri prevozu i preseljenju*, koja se bave poteškoćama finansiranja unutrašnje migracije;

5. *Podrška u stanovanju*, koja se bave razlikama u cenama stambenog prostora među regionima i preprekama za preseljenje koje iz toga proizilaze;
6. *Obrazovne politike*, koja se bave poteškoćama u privlačenju kvalifikovane radne snage u određene krajeve u zemlji.

Primeri one prakse koja ima jasan uticaj biće istaknuti koliko je to moguće. To podrazumeva mere i programe koji daju rezultata u postizanju postavljenih ciljeva, koji su *relevantni* u pružanju odgovora na date potrebe ili prepreke, i za koje se pretpostavlja da će dati *održive* rezultate. Treba ipak imati na umu da, kako su prakse u različitim državama oblikovane različitim okolnostima i u specifičnom okruženju, ono što se u jednoj zemlji pokazalo uspešnim, ne mora obavezno da bude primenjivo u drugoj. Drugim rečima, prakse uvek treba posmatrati u širem kontekstu u kome se realizuju.

Zatim, nisu svi primeri adekvatno evaluirani, ali se u datom trenutku čine korisnim, pa će u pregledu biti uvršteni i primeri politika koje obećavaju, iako nije moguće u potpunosti proceniti koliko su usaglašeni s pomenutim kriterijumima. Nekada će biti opisani primeri praksi za koje se čini da imaju manje uticaja, da bi se pružilo više materijala za diskusiju na nivou politika.

### **5.2.1. Pasivne mere tržišta rada**

Pasivne mere tržišta rada i socijalna davanja predstavljaju široke koncepte, ali se generalno gledano odnose na sve tipove mera kojima se obezbeđuje zamena za prihod. U smislu ove studije, pasivne mere tržišta rada i socijalna davanja, za koje se veruje da utiču na geografsku mobilnost uglavnom obuhvataju *osiguranje za slučaj nezaposlenosti i druge doprinose kojima se uvećava prihod*.

Često među kreatorima politika postoji uverenje da visoki doprinosi za slučaj nezaposlenosti i druga davanja predstavljaju prepreke mobilnosti, jer umanjuju motivaciju za preseljenje zarad pronalaženja posla. Nekoliko studija međutim ukazuje da je upravo suprotno: *visoki iznosi naknada za prihod tokom perioda nezaposlenosti uvećavaju, a ne smanjuju mobilnost radne snage*. Jedan od razloga je leži u tome da su troškovi traženja novog posla viši na nacionalnom (ili međunarodnom) nivou, nego što su na lokalnom. Dovoljno visokom naknadom za slučaj nezaposlenosti, osobe imaju veće mogućnosti sa sredstvima kojima raspolažu, čime se im se uvećava kapacitet za traženje posla van lokalne zajednice (Bertola et al, 2006). Drugim rečima, naknada za nezaposlene predstavlja finansijsko sredstvo koje potrebno da bi se preseljenje obavilo, i smanjuje rizik da pojedinac završi u zamci siromaštva.

Na sličan način visoka naknada umanjuje rizike preseljenja. Uz siguran prihod, pojedinac se manje brine za mogućnost otkaza na novom poslu, a taj rizik je veći kod započinjanja novog posla, gde važi princip da onaj koji je poslednji došao, prvi ide. Ovaj smanjeni rizik može da se uporedi sa smanjenjem troškova koji su u vezi s mobilnošću, čime se opet uvećava spremnost na preseljenje (Bonin et al, 2008).

Visoke naknade mogu da daju podstreka poboljšanju geografske mobilnosti *među poslodavcima*. Uz visoku naknadu za nezaposlene, radnici traže bolje plaćene poslove, a poslodavci odgovaraju otvaranjem visokokvalitetnih i dobro plaćenih radnih mesta. Time se koriguje iskrivljena situacija koja nastaje preuzimanjem rizika bez pokrića, i kreira se održivo tržište rada (Acemoglu and Shimer, 1999).

Kroz empirijske dokaze vidimo da zaista postoji pozitivna veza između visoke mobilnosti na nacionalnom nivou i viših naknada. Ovo je prikazano u primeru 1.

Primer 1:

### **Naknade za nezaposlene i njihovi efekti na mobilnost u Francuskoj, Nemačkoj, Španiji i Velikoj Britaniji**

<i>Cilj politike/programa</i>	Cilj naknade za nezaposlene prirodno je da pruži zamenu za prihod nezaposlenim osobama. Kao primer dobre prakse, ove mere služe da ilustruju efekat različitih sistema naknada na geografsku mobilnost.
<i>Opis</i>	<p>Razlog za odabir određenog sistema naknade za prihod tokom nezaposlenosti prirodno zavisi od nekoliko stvari. Svaka zemlja pokušava da pronađe optimalnu ravnotežu između nivoa poreza, budžetskih ograničenja, stimulacije zapošljavanja i sigurnosti nezaposlene osobe. Iako je i fleksibilnost tržišta rada ovde važna, geografska mobilnost generalno nije u glavno pitanje kada se određuje obim i reguliše naknada za nezaposlene.</p> <p>Ipak, veruje se da naknade za nezaposlene utiču na geografsku mobilnost u jednoj zemlji. Jedna ekonometrijska studija sprovedena 2004. godine uporedila je sisteme naknade nezaposlenima i stope mobilnosti u Francuskoj, Nemačkoj, Španiji i Velikoj Britaniji.</p> <p>Ove zemlje odabrane su zbog sličnosti u stanovništvu i veličini, i razlika u sistemima naknade za nezaposlene.</p> <p>U vreme kada je studija sprovedena, Velika Britanija imala je ubedljivo najmanju stopu zamene, dok je ona u Francuskoj, Nemačkoj i Španiji bila duplo viša. Konkretno, sistem naknade nezaposlenima u svakoj od ovih zemlji, u vreme studije izgledao je ovako:</p>

- U Francuskoj, stopa zamene u pogledu osiguranja za slučaj nezaposlenosti bila je 75 posto, što je najviša stopa od sve četiri zemlje. Davala se pod uslovom da je nezaposlena osoba radila najmanje četiri meseca tokom poslednjih osam meseci. Naknada za nezaposlene mogla se plaćati najviše 27 meseci u punom iznosu, a zatim 33 meseca po stopi koja se smanjivala. Posle toga, uvodila se pomoć pri nezaposlenosti. Ovaj sistem bio je usaglašen i testiran prema potrebama i neograničenog trajanja. Zemlja je imala nivo nezaposlenosti od 6,13 posto i indeks zakonodavne zaštite zaposlenja od 14 (prema rangiranju 20 zemalja, od kojih je 20. bila najbolje regulisana).
- U Nemačkoj, stopa zamene bila je 60 posto tokom najduže 32 meseca, i isplaćivala se pod uslovom da je osoba radila najmanje 360 dana tokom protekle tri godine. Nakon toga, neograničeno se primenjivala pomoć pri nezaposlenosti u skladu s potrebama. U Nemačkoj je nivo nezaposlenosti bio 10,95 posto, a indeks zakonodavne zaštite zaposlenja iznosio je 15 od 20.
- Španija je imala stopu zamene od 70 posto, vezanu za barem dvanaest meseci zaposlenja tokom prethodnih šest godina. Naknada se plaćala najviše 24 meseca, i smanjivala se svakih šest meseci. Po isteku osiguranja za nezaposlene, pomoć za nezaposlene u skladu s potrebama pružala se tokom šest meseci. Nakon ovoga, pružala se socijalna pomoć. Nivo nezaposlenosti u Španiji bio je 14,0 posto. Španija je bila i najbolje regulisana, s indeksom zakonodavne zaštite zaposlenja 19 od 20.
- U Velikoj Britaniji, osiguranje za nezaposlene plaćalo se po jedinstvenoj stopi od 30 posto od prosečne plate u zemlji. Trajanje osiguranja za nezaposlene bilo je 12 meseci. Posle toga, pomoć nezaposlenima pružana je na neodređeno, prema potrebama. Velika Britanija imala je najniži nivo nezaposlenosti od sve četiri zemlje, odnosno 5,87 posto, kao i najniži indeks zakonodavne zaštite zaposlenja, 7 od 20.

### *Rezultati*

Kada su drugi faktori koji utiču na mobilnost radne snage konstanti, kao što su starost, stambena situacija, porodična situacija i obrazovanje, rezultati studije pokazuju da postoji pozitivna korelacija između mobilnosti i naknade za nezaposlene.

Primaoci naknade za nezaposlene najmanje su bili spremni na preseljenje u Velikoj Britaniji, a u Francuskoj su bili najpokretljiviji. Ovo ukazuje da su izdašne naknade za nezaposlene zapravo poboljšale, a ne smanjile geografsku mobilnost radne snage.

Ovo još jednom ilustruje da nizak stepen zaštite zaposlenja ne prati

Izvor: Tatsiramos, 2004

Iako ovi podaci upućuju da su visoke naknade za nezaposlene korisne za mobilnost, postoji i rizik da bi previsoke i dugotrajne naknade mogle da umanje podsticaje za preseljenje radi posla, kao i mobilnost. Iz tog razloga, većina zemalja, ali i one s bogatijim sistemom socijalne zaštite, primenjuju ograničenja koja se odnose na trajanje i nivo zamene naknada, čime se kontroliše da podsticajni efekti budu veći od onih suprotnih. Kao primer, švedski model osiguranja za nezaposlenost ima sledeća ograničenja (Švedska javna služba zapošljavanja, 2013):

- Nezaposlena osoba prima 80 posto svog prethodnog prihoda tokom prvih 200 dana nezaposlenosti, a maksimalno 680 švedskih kruna dnevno (približno 100 američkih dolara), ako je radila puno radno vreme pre nego što je ostala bez posla, i ako je bila učlanjena u fond za osiguranje u slučaju nezaposlenosti barem 12 meseci.
- Nakon isteka perioda od 200 dana, iznos naknade smanjuje se na 70 posto ranijeg prihoda, a gornja granica i dalje je 680 švedskih kruna (približno 100 američkih dolara).
- Nakon ukupno 300 dana, osoba više nema prava na naknadu za nezaposlene. Za osobe s decom mlađom od 18 godina, vremensko ograničenje je 450 dana.
- Po korišćenju ukupnog raspoloživog perioda trajanja naknade, nezaposleni se po pravilu upućuje na aktivne programe tržišta rada preko javne službe za zapošljavanje.

Još jedan primer koji vredi prikazati, a koji se zasniva na praksi razvijenih zemalja, je da visoki iznosi naknada za nezaposlene stvaraju uslove za pristojan život, što je neophodno da bi ljudi ostali u određenom regionu, kao i da bi sebi mogli da priušte preseljenje ukoliko to požele, ali ovakve naknade ne privlače domaće ili međunarodne migrante. Umesto toga, izbor destinacije migranata zavisi pre svega od poslovnih prilika u novom mestu boravišta. Drugim rečima, sistem socijalne zaštite nije faktor koji privlači migraciju u određenu zemlju ili region, ali niski iznosi socijalnih davanja mogu da budu faktor koji odbija, to jest doprinosi migraciji iz zemlje. Ovakav obrazac primećen je i u studijama o geografskoj mobilnosti u zemlji gde se ovakve razlike uočavaju među regionima, i u studijama o mobilnosti između zemalja, kao što je to prikazano u primerima 2 i 3. Ovi primeri dati su između ostalog i da bi se pružila podrška u izradi politika u vezi s međunarodnom migracijom radne snage.



Primer 2:

### Migracija između država i naknade u SAD

<i>Cilj politike /programa</i>	Svaka savezna država ima visok nivo kontrole sistema naknada. Cilj toga je da se obezbedi njihova nezavisnost i decentralizuje proces donošenja odluka. Kao primer iz prakse, ovaj slučaj je prikazan kao ilustracija kako različiti sistemi naknada unutar jedne države utiču na geografsku mobilnost.
<i>Opis</i>	<p>Visok stepen nezavisnosti saveznih država deo je opšteg političkog poretka u SAD. Ovo se odražava i na polju socijalne politike, pa tako visinu poreza i socijalnih davanja uglavnom određuju same savezne države. Zakon o vlastitoj odgovornosti i radnim mogućnostima, poznat i kao Zakon o reformi sistema socijalne zaštite, usvojen 1996. godine, povećao je nivo nezavisnosti saveznih država u donošenju propisa na ovom polju. Jedan od osnovnih ciljeva zakona bilo je uvođenje komponente razvoja radne snage u zakonski okvir s ciljem podsticanja zapošljavanja siromašnih. Da bi se to postiglo, jedna od novina u Zakonu o reformi sistema socijalne zaštite bio je obaveza zaposlenja po isteku dve godine primanja naknada, trajno ograničen period od pet godina za primanje naknada koje se plaćaju iz saveznih fondova, i pojačana primena dečijih dodataka.</p> <p>Zakon je sproveden tako što su državna sredstva obezbeđena saveznim državama samo uz opšte odredbe o tome kako novac treba da se potroši. Zbog toga, postojale su velike razlike između država u kriterijumima pomoći, i pravilima ponašanja. Ovo je pokrenulo strah od velikog priliva siromašnih porodica u države s relativno bogatim sistemima socijalne zaštite.</p>
<i>Rezultati</i>	<p>Skoro deceniju nakon usvajanja Zakona o reformi socijalne zaštite, sprovedene su analize da bi se ispitalo da li su promene u striktnosti pravila socijalne zaštite, kako u iznosima naknada tako i u pogledu kriterijuma za primanje nadoknada, dovele do migracije siromašnih porodica u države čiji sistemi su „šire ruke“ i „mekši“.</p> <p>Ispitujući ostale faktore koji bi mogli da budu od važnosti za migraciju, kao što je posrednička i moderatorska uloga države u pogledu ekonomskog razvoja i porodične strukture, otkriveno je da su razlike u naknadama stimulisale migraciju siromašnih porodica iz država s niskim iznosima naknada i strožim pravilima. Međutim, države s blažim propisima nisu ovim porodicama bile privlačnije. Nivo nezaposlenosti i ekonomskog zdravlja očigledno je bio najvažniji u izboru novog mesta boravišta.</p>

Izvor: De Jong et al, 2005

Primer 3:

### Sistem socijalne zaštite i obrasci migracije u istočnoevropskim državama Evropske unije

<i>Cilj politike /programa</i>	Otvaranjem granica između država-članica, EU između ostalog želi da poveća kretanje radnika između država. Ovaj primer je predstavljen da bi se prikazala veza između sistema socijalne zaštite i mobilnosti između država.
<i>Opis</i>	<p>Prijem deset država Istočne i Južne Evrope u EU 2004. i 2007. godine povećao je strah od takozvanog „turizma u socijalnoj zaštiti“. Neki su predviđali veliki priliv migranata iz novih članica EU u države s bogatijim sistemom socijalne zaštite.</p> <p>Zato su države-članice EU15 usvojile preventivne mere u obliku tranzicionog perioda ili perioda prilagođavanja na socijalna davanja. Kako je socijalno osiguranje generalno vezano za zaposlenje, većina država-članica ustanovila je privremene restrikcije na slobodu kretanja radnika iz država koje pristupaju Uniji, zabranjujući im slobodno zapošljavanje. Ovo je uticalo na slobodan pristup migranata ne samo tržištu rada, nego i sistemu socijalnog osiguranja date zemlje. Od prijema, restrikcije su se polako smanjivale, i to različitim tempom u različitim državama.</p> <p>Jedna studija sprovedena je 2008. godine kako bi analizirala migraciju iz zemalja EU u centralnoj i istočnoj Evropi. Ovaj region poseban je zato što deli zajednički istoriju sovjetskog režima, iz kojeg su ostali besplatno obrazovanje i zdravstvena zaštita u većini država. Države ipak sve više razvijaju različite društveno-ekonomske modele sa značajnim razlikama u visini i sastavu sistema socijalne zaštite. Tako na primer postoji značajna razlika između najnižih i najviših nivoa naknade nezaposlenima. Dok neke zemlje pre prijema nisu imale ustanovljene najniže iznose, druge su imale sistem bogatiji i od nekih zemalja EU15. U Sloveniji je tako najniži iznos naknade za nezaposlene bio 221 euro mesečno, što je bilo triput više nego u Litvaniji. Tako su se najviši iznosi kretali između 72 eura mesečno u Litvaniji, do 663 eura u Sloveniji.</p>
<i>Rezultati</i>	<p>Imajući u vidu situaciju u SAD (primer br. 2), evropske analize pokazuju da je strah od „turizma u socijalnoj zaštiti“ nakon ulaska istočnoevropskih zemalja u EU bio znatno prenatravan. Valja pomenuti da je u državama gde su postojale alternative migraciji u obliku uspešnih državnih mera, kao što je to bio slučaj s Mađarskom, Češkom i Slovenijom, migracija u EU15 bila znatno niža nego u državama s ograničenim sistemom socijalne zaštite, kao što su Poljska i Slovačka. S druge strane, ne postoji nikakva veza između bogatog sistema socijalne zaštite zemlje prijema i većeg priliva migranata.</p> <p>Ovo opet ukazuje da niska socijalna davanja mogu da budu faktor odbijanja,</p>

ali bogate socijalne naknade ipak ne privlače više migranata.

Izvor: Kureková, 2011

### 5.2.2. Mere lokalnog razvoja

Razvoj ugroženih područja ključan je da bi se obezbedila cirkularna pokretljivost radne snage, umesto jednosmernog toka migracije. Kratkoročno, ovime se zaustavlja veliki odliv iz nekih regiona u urbanizovane oblasti. Dugoročno međutim, ovako se privlači kvalifikovana radna snaga iz drugih krajeva zemlje u ranije ugrožena područja. Tako se kreira dinamična interakcija između potrebe i potražnje radne snage, pa migracija ide u nekoliko pravaca, i svugde postoje pristojni uslovi života. Nekoliko ilustrativnih primera iz prakse u ovoj širokoj oblasti predstavljeno je u nastavku.

Primer 4:

#### **Program „Lepa Bugarska“**

<i>Cilj mere/programa</i>	Smanjenje nezaposlenosti kroz poboljšanje životnog okruženja u ciljanim regionima, povećanje turističke atraktivnosti ciljanih regija, i jačanje malih i srednjih preduzeća u ciljanim regijama.
<i>Opis</i>	<p>Program „Lepa Bugarska“ sprovodi bugarsko Ministarstvo rada i socijalne politike od 1998. godine, s ciljem promovisanja otvaranja novih radnih mesta, programa stručne obuke u građevini i turizmu. Program se sastoji od pet celina:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) Povećanje kapaciteta i konkurentnosti radne snage kroz stručnu obuku za osnovni turizam;</li><li>2) Stvaranje privremenih poslova u obnovi zdanja od istorijskog, arhitektonskog ili društvenog značaja, javnih parkova i bašti;</li><li>3) Stvaranje povoljnih uslova za kreiranje održivih radnih mesta u turizmu, obnavljanjem turističkih lokaliteta i objekata, i marketing poboljšanih turističkih proizvoda;</li><li>4) Poboljšanje životnog standarda ljudi u nejednakoj socijalnom položaju smeštajem u objekte takozvanog „zaštićenog stanovanja“;</li><li>5) Jačanje saradnje između lokalnih i centralnih vlasti, i jačanje kapaciteta lokalnih samouprava da sprovode i prate aktivne mere tržišta</li></ol>

	rada i projekte koji se finansiraju/vode na međunarodnom nivou.
<i>Rezultati</i>	<p>Program „Lepa Bugarska“ postepeno je rastao i sada obuhvata 100 opština u celoj zemlji. Ukupno 40.185 nezaposlenih imalo je koristi od ovog projekta, od kojih je njih 12.258 nakon učešća našlo stalni posao. Projektom je 10.448 nezaposlenih prošlo stručne obuke.</p> <p>Projekat pokazuje kako opštine ili regioni mogu da sprovedu programe obuka za unapređenje veština radne snage koje odgovaraju potrebama na lokalnom tržištu rada. Dugoročno, očekuje se kreiranje novih radnih mesta i rast atraktivnosti regiona i za radnu snagu iz drugih delova zemlje.</p>

Izvor: Ministarstvo rada i socijalne politike Bugarske, 2013

Primer 5:

### **Program 3x1 u meksičkim opštinama**

<i>Cilj mere /programa</i>	Poboljšati ekonomsku situaciju i infrastrukturu u oblastima Meksika iz kojih odlaze migranti produktivnim korišćenjem migrantskih doznaka.
<i>Opis</i>	<p>Program 3x1 je inovativan projekat, koji je postao predmet međunarodne pažnje, a čiji cilj je ostvarivanje koristi na lokalnom nivou iz doznaka u regionima iz kojih odlaze migranti. Program sprovodi meksičko Savezno odeljenje za društveni razvoj (SEDESOL).</p> <p>Inicijative za lokalni razvoj u zajednicama porekla migranata dobijaju podršku kroz mehanizam sufinansiranja uz učešće vlasti i migranata. Za svaki meksički pezos jednog migranta, savezna, državna i opštinska vlast daju po jedan pezos (otuda i naziv programa – 3x1).</p> <p>Učešće migranata u programu organizovano je kroz klubove, ili federacije registrovane pri meksičkim konzulatima u SAD, gde meksički migranti mahom žive. U klubovima, oni mogu da združe svoje doznake i finansiraju projekte koji se tu promovišu. Lokalni korisnici su organizovani u slične klubove, čime se osigurava lokalni nadzor nad projektima.</p>
<i>Rezultati</i>	<p>Iako je program 3x1 mali u odnosu na godišnji iznos doznaka u Meksiku, on i dalje pruža podršku za nekih 2.500 lokalnih projekata godišnje. Većinom se to projekti na polju infrastrukture, najviše u građevini i poboljšanju puteva.</p> <p>Evaluacije su pokazale da je stalan problem projekta taj što najveći broj migranata, zbog zamki siromaštva, ne dolazi iz najugroženijih regiona u kojima ima malo resursa. Zato program 3x1 ne pruža najveću korist</p>

regionima kojima je pomoć najpotrebnija. Program ipak predstavlja inovativan način da se ono što migranti proizvode iskoristi i u zajednicama koje šalju migrante.

Izvor: Aparicio and Meseguer, 2008; Inter-American Development Bank, 2013

Primer 6:

### **Lokalni razvojni poverilački fond *Acumen*, Severoistočna Engleska**

*Cilj mere  
/programa*

Postići društveni i ekonomski razvoj u ugroženim područjima.

*Opis*

Fond *Acumen* formiran je 2003. godine u Istočnom Duramu u severoistočnoj Engleskoj. Istočni Duram je mesto u kome je ranije postojala populacija rudara, koja danas pati od niske stope zaposlenosti: 57,3 posto u 2004. godini, naspram 74,3 posto na nacionalnom nivou iste godine. Preko 20 posto stanovništva ostvaruje naknade za invaliditet, dok na nivou cele zemlje ovo iznosi 7,5 posto. Ovo mesto jedno je od četiri žarišta nezaposlenosti u Engleskoj.

Fond *Acumen* osnovan je kao nezavisna organizacija, oko koje se okupljaju manje, i koja služi kao infrastruktura za niz lokalnih organizacija koje promovišu samopomoć, na primer kroz samozapošljavanje, socijalna preduzeća, i obuku/pristup programima zapošljavanja za osobe koje su ekonomski neaktivne. Blisko saraduje s lokalnom službom za zapošljavanje, ali i s poslodavcima i obrazovnim institucijama, i ima jasnu razvojnu strategiju, u okviru koje se razvijaju pojedinačni projekti.

Prihod organizacije dolazi pre svega od grantova i ugovora, i godišnji obrt porastao je od 400.000 funti tokom prve godine rada (2003 – 2004) na oko 2 miliona u 2006 – 2007 godini. Drugim rečima, organizacija se finansira iz nacionalnih i međunarodnih izvora, kao i sredstvima Evropskog socijalnog fonda, da bi pružila podršku lokalnom ekonomskom razvoju.

Organizacija radi na raznim pitanjima, između ostalog:

- Izgradnja preduzetničkog društva gde male firme mogu da opstanu i zaposle nove radnike;
- Povećanje broja ljudi koji započinju sopstveni biznis;
- Povećanje nivoa veština odraslih
- Bolji pristup učenju i zapošljavanju za lokalno stanovništvo, i
- Unapređenje izgleda rudarskih sela ponovnim korišćenjem napuštenih zgrada, i jačanjem duha zajednice.

<i>Rezultati</i>	<p>U periodu između 2003. i 2006. godine, projekti Fonda <i>Acumen</i> pomogli su u obuci 225 osoba za bolje životne veštine, od kojih je 183 postiglo postavljene obrazovne ciljeve. Uspostavljeno je 12 centara za obuku za lokalne biznise, kao i test centar za matematičke veštine i pismenost.</p> <p>Uz to, tokom prve 2 i po godine, 140 preduzetnika dobilo je pomoć za započinjanje sopstvenog biznisa, kroz mentorstvo i grantove za započinjanje biznisa. Ovo se smatra glavnim rezultatom projekta, znajući da je u toj oblasti pre <i>Acumen</i>-a bilo tek pet grantova godišnje za započinjanje biznisa.</p> <p>Fond <i>Acumen</i> osvojio je nekoliko nagrada, zbog svog uspeha u kreiranju sveobuhvatne strategije razvoja u ugroženim područjima.</p>
------------------	--

Source: North et al, 2007

### 5.2.3. Aktivne mere tržišta rada

Država aktivnim merama tržišta rada može da odgovori na geografsku nepokretljivost na dva osnovna načina: *kreiranjem podsticaja za preseljenje radnika u ugrožena područja* ili *podrškom radnicima za preseljenje u regione gde ima više posla*. Zemlje s bogatim ekonomijama najčešće se odlučuju za kombinaciju ove dve mere. Iako izgledaju suprotne, potrebno je istovremeno sprovođenje ove dve mere da bi se postigli i kratkoročni i dugoročni efekti zapošljavanja. Postoje mere podsticanja regionalnog razvoja koje služe kao podrška otvaranju novih radnih mesta u nedovoljno razvijenim oblastima, i koje bi trebalo da odvedu do dobrovoljnog priliva radnika u ove regione, ali ovo je dugotrajan proces za koji su potrebne godine. U cilju rešavanja kratkoročnog i cikličnog porasta nezaposlenosti, korisne bi bile mere podsticanja radnika na preseljenje u perspektivnije regione.

Aktivne mere tržišta rada koje služe kao podrška mobilnosti radne snage po pravilu podrazumevaju *subvencije za prevoz i preseljenje* i *stambenu podršku*. Pošto se one nalaze u osnovi svih mera podsticanja mobilnosti, biće zasebno razmotrene u odeljcima 5.2.4. i 5.2.5. U ovom odeljku, težište će biti stavljeno na uobičajene oblike aktivnih mera tržišta rada, koje najčešće nisu usmerene na mobilnost, već na opšte poboljšanje šansi za zapošljavanje populacije nezaposlenih.

Ovi programi većinom se dele u četiri kategorije: (1) *Obuka za tržište rada*, koja za cilj ima unapređenje ljudskog kapitala polaznika, na primer kroz stručnu obuku ili obrazovanje odraslih; (2) *podrška u traženju posla*, što obuhvata karijerno savetovanje, posredovanje, praćenje angažmana u potrazi za poslom, i klubove za aktivno traženje posla; (3) *subvencionisano zapošljavanje*, što uglavnom podrazumeva subvencije poslodavcima na

plate za zapošljavanje nezaposlenih lica i grantovi za samozapošljavanje; i (4) *direktno kreiranje radnih mesta*, koje je najviše namenjeno određenoj grupi, kao što su dugoročno nezaposleni ili mladi.

Dok mobilnost ranije nije uzimana u obzir pri kreiranju aktivnih programa tržišta rada, države poklanjaju sve više pažnje programima promovisanja mobilnosti. U nekim zemljama, koristi se pristup „šargaparepe na štapu“, kada se učešće u aktivnim merama tržišta rada i naknade za nezaposlenost vezuju sa zahtevom za preseljenje u drugi deo zemlje ako bi se pojavilo radno mesto. Efekti ovakvog pristupa nisu u potpunosti jasno uočljivi. U Švedskoj na primer, nakon 100 dana nezaposlenosti, nezaposlena osoba obavezna je da proširi geografsku oblast u kojoj traži posao, da bi zadržala pravo na primanje nadoknade za nezaposlene. Kada postoje posebni, porodični ili zdravstveni razlozi protiv preseljenja, obaveza preseljenja ne važi. U praksi se pokazalo da je zaposlenima koji rade na ovakvim slučajevima teško da ustanove kada ovo pravilo treba da se primeni, i da izvrše pritisak na nezaposlenog koji nije spreman da se seli. Mnogi smatraju da je od suštinske važnosti da se o sopstvenoj mobilnosti dobrovoljno odlučuje, i da je prisiljavanje osobe da se seli zbog posla neodrživa, neperspektivna i nehumana mera (zvanični izveštaji Vlade Švedske, 2003).

Programi koji se jasno ističu kao primeri dobre prakse, podeljeni su u tri glavne kategorije: *koordinacija i saradnja službi za zapošljavanje, koordinacija stručne obuka i akreditacije, i podsticanje preseljenja mladih u područja s boljom ponudom posla*. Primeri dobre prakse iz svake od ovih kategorija predstavljani su u narednim odeljcima.

### **Koordinacija i saradnja službi za zapošljavanje**

Osnovni preduslov za povećanje mobilnosti jeste da su oglasi za radna mesta u drugim područjima pre svega dostupni tražiocima posla. Za to je potrebna koordinacija između službi zapošljavanja. Kada su službe za zapošljavanje dobro koordinisane u postupanju i pružanju informacija, širi se oblast različitih poslova koji su dostupni nezaposlenima. Ovo je ilustrovani u slučajevima 7 i 8.

Primer 7:

#### **EURES**

<i>Cilj mere /programa</i>	Uvećati prekograničnu mobilnost kroz koordinaciju službi za zapošljavanje.
<i>Opis</i>	Evropski portal za mobilnost poslova – EURES, glavna je veb platforma za promovisanje mobilnosti radne snage u Evropi. Ona predstavlja saradnju

	<p>Evropske komisije i javnih službi za zapošljavanje u zemljama EU, na Islandu, u Lihtenštajnu, Norveškoj i Švajcarskoj.</p> <p>Mreža EURES omogućuje poslodavcima oglašavanje novih radnih mesta, a tražiocima posla da unesu svoje radne biografije. Da bi se dodatno pomogao proces traženja posla, portal je povezan s inicijativom <i>Europass</i>, koja pomaže da se veštine, kvalifikacije i obrazovanje prebace u jedan zajednički i lako uporediv sistem.</p>
<i>Rezultati</i>	<p>Preliminarna evaluacija pokazuje da je EURES uspeo da poveća transparentnost i razmenu informacija o potražnji i ponudi posla na evropskom tržištu rada. Jula 2013. godine, na EURES portalu bilo je objavljeno oko 1,5 miliona radnih mesta, i registrovano preko 30.000 poslodavaca.</p> <p>Iako je EURES osmišljen da pomogne prekograničnu mobilnost, njegove glavne odlike mogle bi da se primene i u nacionalnom kontekstu u cilju unapređenja mobilnosti između regiona.</p>

Izvor: Evropska komisija, 2008; EURES, 2013

Primer 8:

### **Integrisani sajmovi zapošljavanja u Belgiji i Holandiji**

<i>Cilj mere/programa</i>	Stupiti u kontakt s potencijalnim poslodavcima iz nekoliko okruga i uspostaviti forum za interakciju službi zapošljavanja, poslodavaca i drugih aktera iz ovih oblasti
<i>Opis</i>	<p>U oblasti Šeldemond koja se nalazi na granici Belgije i Holandije i koja pokriva okruge u obe zemlje, službe za zapošljavanje, privredne komore, poslodavci i sindikati zajednički organizuju godišnje integrisane sajmove zapošljavanja.</p> <p>Ovi događaji su namenjeni tražiocima posla, zaposlenima i poslodavcima, i pored sajma poslova nude različite aktivnosti, praktične radionice za tražioce posla, sastanke savetnika u javnim službama za zapošljavanje, seminare i umrežavanje aktera.</p>
<i>Rezultati</i>	<p>Integrisani sajmovi zapošljavanja smatraju se uspešnim načinom za okupljanje tražilaca posla u široj geografskoj oblasti, gde im se pružaju informacije o poslovima, mogućnostima zaposlenja, i uslugama koje pružaju agencije za zapošljavanje u drugim okruzima. Na ovim sajmovima kreirana su i partnerstva aktera iz različitih okruga.</p> <p>Iako nema ocene o tome koliko ljudi se nakon sajмова stvarno preselilo da</p>



bi pronašli posao, oni su popularni u javnosti, i tokom godina okupljaju više od hiljadu posetilaca.

Ovaj model mogao bi da se iskoristi u nešto izmenjenim okolnostima, tako što bi se na primer okupili regioni u zemlji koji nisu u susedstvu, ili kad bi se pozvali tražioci posla i akteri iz regiona koji imaju višak radne snage u regione gde je nema dovoljno.

Izvor: Evropske najbolje prakse u prekograničnoj saradnji u oblasti stažiranja i mobilnosti radne snage (2011)

## Koordinacija stručne obuke i akreditacije

Poboljšanje međuregionalne koordinacije po pitanju stručnih obuka i akreditacije način je da veštine postanu mobilne i da se smanji jaz između ponude i potražnje. Ovo se postiže kroz nekoliko mera. Prvo, koordinacijom unutar šire grupe aktera angažovanih na razvoju veština postigao bi se usaglašen pristup potrebama u pogledu obuka, što je prikazano na primeru regionalnog partnerstva na polju obuka u Velikoj Britaniji (primer 9).

Drugo, potrebno je da postoje transparentan sistem za uključivanje u programe stručnog obrazovanja i u jedinstvene standarde priznavanja veština, što bi omogućilo mladim ljudima stručnu praksu ili stručnu obuku širom zemlje, kao i da bi mogli da iskoriste stečene veštine u potrazi za poslom bilo gde po završetku školovanja. Primer dobre prakse u ovoj oblasti postoji u Mađarskoj (primer br. 10).

Konačno, korišćenjem informaciono-komunikacionih tehnologija postiže se da ljudi u svim oblastima jedne zemlje imaju pristup veštinama. Ovo je predstavljeno u primeru prakse u Turskoj (primer broj 11).

Primer 9:

### Regionalno partnerstvo na polju veština u Velikoj Britaniji

<i>Cilj mere/programa</i>	Poboljšati koordinaciju partnera u javnom sektoru koji se bave razvojem veština, i formulisati odgovor na izazove po pitanju veština na regionalnom nivou.
<i>Opis</i>	<p>Velika Britanija suočava se s istorijskom nezaposlenošću. Stopa zaposlenosti stanovništva radnog uzrasta 2006. godine iznosila je 74,7 posto, što je bilo za 10 posto više od srednje vrednosti na nivou EU-25.</p> <p>Međutim, nivoi veština u Velikoj Britaniji komparativno su niski. Više od jedne trećine stanovništva nema kvalifikacije koje se stiču po završetku osnovnog obrazovanja, jedan od šestoro odraslih nema veštine pismenosti jedanestogodišnjaka, a nekih 50 posto nema numeričke veštine istog nivoa. Pošto je više od 70 posto radne snage za 2020. godinu već završilo</p>

obavezno školovanje, deficit veština ne može se rešiti samo poboljšanjem sistema školovanja. Štaviše, postoje i velike regionalne nejednakosti na tržištu rada. Stope zaposlenosti variraju preko 10 posto od najviših do najnižih vrednosti u regionima Engleske, a postoje jasne razlike u zaposlenosti po sektorima. Tako na primer bankarski i finansijski sektori zapošljavaju najviše ljudim u jednim regionima, dok u drugima dominira proizvodnja.

Da bi rešila ove probleme, država se sve više udaljava od modela nacionalnih inicijativa koje su usklađene s lokalnim načinom sprovođenja, ka regionalnom pristupu.

Između 1998. i 2000. godine, osnovane su regionalne razvojne agencije u svih devet regiona Engleske, s godišnjim budžetom koji iznosi otprilike 2,2 milijarde funti. Godine 2001., agencije su dobile zadatak da urade detaljnu analizu regionalnih tržišta rada. Analize su ukazale da mehanizmi integracije na lokalnom i nacionalnom nivou nisu dovoljno jaki da obezbede blisku saradnju koja je neophodna. Zbog ovako uočenog problema, uspostavljena su regionalna partnerstva na polju veština (eng. *Regional Skills Partnerships* – RSP).

Krajnji cilj RSP jeste da se u svim oblastima podstaknu obuke koje se traže. RSP ne organizuju obuke, obzirom da nemaju direktna sredstva. Njihov zadatak je da usaglase obezbeđivanje veština odraslih koje se finansiraju iz javnih fondova, podršku za biznise, usluge vezane za tržište rada i produktivnost, s prioritetima identifikovanim u odgovarajućim regionalnim ekonomskim strategijama. Tako ove agencije identifikuju prepreke za uspešno uključivanje poslodavaca u povećanje produktivnosti i veština.

Važno je napomenuti da RSP spajaju različite aktere u javnom sektoru s poslodavcima i sindikatima. Učesnici su regionalne razvojne agencije, Savet obrazovanja i veština, *Jobcentre Plus*, Mreža poslovnih veština, i Agencija za mala preduzeća. RSP imaju punu slobodu u određivanju grupe i načina donošenja odluka koje odražavaju potrebe određenih regiona. Jedina preporuka je da treba da budu dovoljno široki da bi odražavali potrebe najvećeg mogućeg broja aktera, ali istovremeni i što manji da bi mogli brzo i odlučno da deluju. Neka od pitanja kojima se RSP bave su:

- Ciljevi različitih agencija i kako ih razviti i usaglasiti da pomognu partnerima u ispunjavanju regionalnih, sektorskih i lokalnih prioriteta.
- Okvir relevantnim agencijama za bolje usaglašavanje budžeta na regionalnom nivou, u zajedničkom ispunjavanju ciljeva.
- Kako osigurati odgovarajuću strategiju za usluge podrške biznisima, da bi se poslodavcima omogućilo savetovanje i pomoć po pitanju obuke i podrške u biznisu.

Od sredine prošle decenije, svaki RSP priprema godišnji akcioni plan s prioritetima po kojima se meri napredak. Neki od prioriteta su zajednički za

<i>Rezultati</i>	<p>svih devet RSP, kao što je pomoć u koordinisanju regionalnih programa obuke poslodavaca koje finansira država a koji nude obuke za odrasle, za kojima postoji potražnja i koje se organizuju na radnom mestu, pomoć u usvajanju veština potrebnih mladima između 14. i 19. godine, kao i rad sa savetima za sektorske veštine.</p>
	<p>RSP su započeli uspešnu saradnju s ključnim partnerima na nacionalnom, regionalnom i subregionalnom nivou. Osnovali su i niz drugih podgrupa, kao što su subregionalne partnerske i radne grupe, za dalje i šire uključivanje aktera na ovom polju.</p>
	<p>Analize ukazuju da RSP razvijaju sve čvršći pristup zasnovan na dokazima, gde se definišu i kreiraju regionalni programi na polju veština. Okupljaju ključne javne agencije iz oblasti ponude, s iskrenom namerom da razumeju prirodu potražnje, kreiraju zajedničke prioritete i osmisle odgovarajuća rešenja. U svom radu, one se pomeraju s lokalnog ka regionalnom nivou, i tako šire oblast u kojoj se prepoznaju potrebe za veštinama. U srednjoročnom ili dugoročnom periodu, ovako će se povećati mobilnost radne snage, obzirom da će postojati veća konzistentnost između potražnje i ponude radne snage na široj teritoriji.</p>

Izvor: Evropska komisija, 2006

Pirmer 10:

### **Baza kompanija koje pružaju stručne obuke u Mađarskoj**

<i>Cilj mere /programa</i>	<p>Proširiti oblast pretrage kompanijama koje nude stručnu praksu i obuke.</p>
<i>Opis</i>	<p>Kroz državni projekat u Mađarskoj kreirana je baza u kojoj se prikupljaju informacije o postojećim stručnim obukama.</p> <p>Baza podataka pruža informacije zainteresovanim polaznicima o firmama koje nude stručne obuke, kao i o osiguranju i ostalim propisima u vezi s obukama. Baza omogućuje i sklapanje ugovora s polaznicima.</p> <p>Da bi se izbegla diskriminacija potencijalnih polaznika koji nemaju pristup internetu, ali i da bi se baza popularisala, informacije o njoj nalaze se u školama, i studenti mogu da je koriste preko školskih kompjutera.</p>
<i>Rezultati</i>	<p>Osamsto poslodavaca trenutno se nalazi u bazi, koja je pokrenuta 2010. godine, i stalno raste. Prve reakcije nagoveštavaju da polaznici imaju koristi jer mogu da pronađu firme koje nude obuke u drugim krajevima zemlje, za koje u drugoj situaciji ne bi znali, i mogu da sklope ugovor bez prethodnog</p>

putovanja u mesto poslodavca.

Izvor: Evropske najbolje prakse u prekograničnoj saradnji u oblasti stažiranja i mobilnosti radne snage, 2011

Primer 11:

### **Internet-školska laboratorija za tekstil (Turska)**

<i>Cilj mere/programa</i>	Poboljšati veštine radne snage na polju testiranja tekstila, i omogućiti studentima tekstila u svim delovima zemlje sticanje ove veštine.
<i>Opis</i>	<p>Da bi postojala obuka za testiranje tekstila, u školama i drugim obrazovnim institucijama treba da postoje složene tekstilne laboratorije. Zbog visokih cena opreme, mnoge obrazovne institucije u Turskoj nemaju laboratorije s odgovarajućom opremom. Zato mnogi studenti nisu stekli veštine na polju tekstila, što umanjuje konkurentnost turskog sektora tekstila. Da bi se rešio ovaj problem, pokrenut je projekat obuke za testiranje tekstila kako preko interneta tako i bez njega, korišćenjem informaciono-komunikacionih tehnologija.</p> <p>Glavni cilj projekta je da se osmisle načini učenja i prenošenja znanje i stručnost evropskih partnera. To obuhvata i platformu za elektronsko učenje i alatke za interaktivno multimedijско učenje, koji su namenjeni studentima, trenerima i tehničkom osoblju u tekstilnim firmama.</p>
<i>Rezultati</i>	<p>Korišćenjem informaciono-komunikacionih tehnologija, stručne tekstilne škole u celoj Turskoj imaju pristup materijalima koji su ranije bili rezervisani samo za institute koji su mogli da priušte laboratorije.</p> <p>Iako je projekat namenjen jednom specifičnom sektoru, ideja može da posluži kao inspiracija i u drugim kontekstima, obzirom da predstavlja način za unapređenje veština, ali i omogućuje studentima koji žive u siromašnijim oblastima jednak pristup školovanju, gde mogu da steknu veštine koje su im potrebne da bi bili konkurentni na tržištu rada u Turskoj.</p>

Izvor: Portal projekata i produkata za program Leonardo da Vinci, 2009

### **Podsticanje preseljenja mladih u oblasti s većom ponudom poslova**

Fizičko preseljenje obično se promoviše podrškom za preseljenje i prevoz kao što je opisano u odeljku 2.4. Ovakva podrška najčešće se pruža osobi koja je već pronašla posao u drugom delu zemlje. Promovisanje preseljenja nezaposlenih osoba u druge oblasti da bi tamo tražile posao mnogo je ređa aktivna mera tržišta rada. Ovaj inovativan pristup isproban je u Švedskoj, s pozitivnim rezultatima, kao što je opisano u primeru 12.

Primer 12:

### Preseljenje mladih iz Švedske u Norvešku

<i>Cilj mere/programa</i>	Smanjiti nezaposlenost mladih pružanjem radnog iskustva, i uvećati mobilnost radne snage u nordijskim zemljama.
<i>Opis</i>	<p>Kroz inovativan pristup, i s namerom da se smanji stopa nezaposlenosti mladih, jedna opština u zapadnoj Švedskoj u saradnji s Javnom službom za zapošljavanje i nordijskom organizacijom za razmenu na tržištu rada <i>Nordjobb</i>, nudi mladim ljudima pomoć u pronalaženju posla u Norveškoj.</p> <p>Ideja na kojoj se zasniva ovaj pristup jeste da se poboljšaju mogućnosti mladim ljudima (starosti 18 do 28 godina) da steknu svoje prvo radno iskustvo. Veruje se i da život u inostranstvu na neko vreme vodi ka većoj nezavisnosti i uči važnim životnim veštinama. Stopa nezaposlenosti mladih u Norveškoj više je nego duplo manja od iste stope u Švedskoj, a potražnja za mladom radnom snagom značajno veća.</p> <p>Učesnicima u programu nudi se sledeće:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ Kursevi na temu traženja posla, tehnikama intervjuja, pisanju radne biografije, itd, pre odlaska u Norvešku, kao i informacije o poslovima i radnim mestima u Norveškoj. Cilj ovoga je da učesnici, kada se zapute u Norvešku, već imaju zakazane intervjuje i znanje o tome kako i gde mogu da nađu posao.</li><li>○ Povratna karta za Norvešku.</li><li>○ Nadoknada troškova smeštaja u trajanju od jednog meseca u Norveškoj, što omogućuje učesnicima da se po dolasku usmere na pronalaženje posla a ne smeštaja.</li></ul>
<i>Rezultati</i>	<p>Kroz program mobilnosti, 150 nezaposlenih mladih ljudi svake godine dobija priliku da otputuje u Norvešku u potrazi za poslom. Inicijativa je pokrenuta u jednoj pilot opštini, a onda se proširila na još šest opština u blizini norveške granice. Od nezaposlenih koji su se do sada preselili, 90 posto je u roku od 30 dana dobilo ponudu za posao u Norveškoj.</p> <p>Pošto je program započeo tek 2012. godine, još uvek nije sprovedena evaluacija koliko mladih ljudi se vratilo u Švedsku i našlo posao.</p>

Izvor: Nordjobb, 2013

#### 5.2.4. Podrška za prevoz i preseljenje

Pružanje podrške kojom se olakšava svakodnevno putovanje ili privremeno preseljenje u drugi region uobičajeni je način promovisanja fleksibilnosti tržišta radne snage. Ovime se umanjuju inicijalne finansijske, praktične i psihološke prepreke s kojima se ljudi suočavaju kada razmišljaju o preseljenju. Takva pomoć na primer omogućuje zaposlenom da isproba novi posao u za njega novom regionu, pri čemu ne mora da napusti svoje boravište, dok ostali članovi porodice ne moraju da se sele tokom privremenog zaposlenja jednog člana. U kontekstu Srbije, pomoć pri selidbi i prevozu mogla bi da posluži u izbegavanju zamki siromaštva i finansijskih poteškoća izazvanih kašnjenjem plate.

Pomoć može da bude i u obliku subvencija za svakodnevno putovanje ili prevoz, ili poreskih olakšica za uvećane troškove života zbog selidbe. U nekim državama, javne službe za zapošljavanje pokrivaju i troškove putovanja na i sa intervju za posao u drugom delu zemlje, i troškove javnog prevoza od mesta gde se odvija obuka i nazad.

Mere vezane za prevoz i selidbu postale su popularne u mnogim zemljama gde se primenjuju, i uglavnom imaju veći efekat u geografski manjim zemljama, gde su udaljenosti manje.

Primer 13:

#### **Pomoć pri preseljenju nezaposlenima u Nemačkoj**

<i>Cilj mere /programa</i>	Podstaci nezaposlene da se zaposle u drugim oblastima.
<i>Opis</i>	<p>Iako u Nemačkoj postoji velika potražnja za mobilnom radnom snagom, a zemlja ima i dobro razvijenu infrastrukturu, zainteresovanost za promenu mesta prebivališta je relativno niska: 45 posto osoba između 20 i 59 godina starosti od rođenja živi u istoj oblasti gde i njihovi roditelji. Ljudi radije menjaju profesije, svakodnevno prelaze velike daljine, ili prihvataju poslove ispod svog nivoa kvalifikacija ili obrazovanja, nego što se sele zbog posla.</p> <p>Da bi se poboljšala međuregionalna mobilnost radne snage, 1998. godine u Nemačkoj uvedena je pomoć za preseljenje. Lokalne agencije za zapošljavanje samostalno odlučuju koje aktivne mere tržišta rada će sprovoditi u okviru fiksnog budžeta i seta mera. Pomoć za preseljenje pripada ovom setu mera, a nadležnost za pojedinačne kandidate pripada lokalnoj agenciji za zapošljavanje u inicijalnom mestu prebivališta osobe.</p> <p>Pomoć se dodeljuje nezaposlenima ili tražiocima posla koji su u riziku od nezaposlenosti, i takva pomoć usko je povezana s doprinosima za socijalno osiguranje. Sastoji se iz dva dela: pomoći za privremeno održavanje kuće u mesečnom iznosu od 260 evra i za period do šest meseci, i subvencije za trajno preseljenje koje pokriva jednokratne troškove prevoza. Za ovo drugo,</p>

kandidat mora da podnese tri ponude od kojih se bira najpovoljnija, a subvencija se onda plaća direktno prevozniku. I jedna i druga pomoć moguće su samo ako udaljenost koja se svakodnevno prelazi do novog posla prelazi dva i po sata dnevno.

Da bi ostvarili pravo na pomoć, kandidati treba da imaju novi posao, i daju na uvid svoj ugovor o zaposlenju/radu.

#### *Rezultati*

Evaluacija nemačke pomoći za preseljenje sprovedena je 2013. godine, i odnosi se na period 2006. – 2010. g. Evaluiran je slučajni uzorak pojedinaca koji su registrovani kao nezaposleni 2006. godine, i upoređene su 433 osobe koje su primile pomoć za preseljenje, s kontrolnom grupom od 35.524 osobe koje nisu koristile ovu AMTR, s ciljem merenja uzročnih efekata pomoći za preseljenje na trajanje nezaposlenosti i kvalitet nalaženja adekvatnog posla.

Evaluacija pokazuje da pomoć u preseljenju nema efekta na trajanje nezaposlenosti. S druge strane, primaoci pomoći imaju veće zarade, u proseku 77,92 eura kao prvi jednodnevni prihod nakon preseljenja, prema 60,92 eura za one koji nisu učestvovali u programu. Primaoci pomoći takođe češće dobijaju stabilne poslove, a 1,26 posto poslova se napusti u periodu od 24 meseca nakon preseljenja, u odnosu na 1,97 u kontrolnoj grupi. Tako je logičan i zaključak da će učesnici verovatnije raditi u udaljenim područjima. Četrdeset šest posto učesnika radi u područjima koji se ne graniče s regionima u kojima su ranije imali prebivalište, dok je takvih tek 4 posto u grupi onih koji nisu učestvovali u ovim merama. Preseljenje se po pravilu dešava u regije s boljim ekonomskim uslovima i nižim stopama nezaposlenosti.

Izvor: Caliendo et al, 2013

#### Primer 14:

##### **Smanjenje troškova preseljenja u Švedskoj poreskim olakšicama**

*Cilj mere  
/programa*

Podstaći opštu mobilnost radne snage između regiona.

*Opis*

Tokom poslednjih decenija, Švedska se bori s velikim odlivom stanovništva sa severa na jug zemlje. Samo 12 posto stanovništva živi u najsevernijim regionima, iako ta oblast čine 59 posto ukupne površine Švedske.

Jedna od brojnih inicijativa države u pogledu mobilnosti radne snage jeste uvođenje niza poreskih olakšica. Za privremeni rad izvan okruga prebivališta, poreske olakšice daju se za:

- Uvećane troškove života:  
U toku prvog meseca života van svog okruga, poreske olakšice moguće su za troškove ishrane i za uvećanje ostalih, manjih troškova. Umanjenje se sprovodi ili standardnim iznosom od 66 švedskih kruna dnevno (približno 10 američkih dolara), ili na osnovu stvarnog uvećanja troškova (uz podnošenje računa)
- Dvostruko oporezivanje:  
Osoba koja ima kuću ili stan u okrugu u kome radi, i u okrugu u kome živi kada ne radi, ima pravo na poreske olakšice. Preduslov je taj da se dva mesta boravišta nalaze na međusobnoj udaljenosti ne manjoj od 50 kilometara. Olakšice po pravilu važe tokom dve godine, ali mogu se produžiti do pet godina ako supružnik ili partner radi u okrugu u kom se nalazi druga kuća ili stan.  
Ako osoba živi u iznajmljenom stanu, iznos poreza se umanjuje po osnovu stvarnog troška iznajmljivanja stana. Ako osoba poseduje svoj stan ili kuću, iznos umanjena je fiksan.
- Prevoz do okruga prebivališta i nazad:  
Umanjenja su moguća za putovanje između mesta posla i okruga boravišta. Preduslov je taj da se dva mesta prebivališta nalaze na međusobnoj udaljenosti ne manjoj od 50 kilometara. Umanjenje se ostvaruje za jedno povratno putovanje nedeljno, i treba da bude bazirano na stvarnom trošku putovanja (bira se najjeftinija alternativa).

#### *Rezultati*

I pored toga što nema evaucije o jasnom efektu poreskih olakšica na mobilnost, preliminarne studije ukazuju da ove olakšice kratkoročno pomažu u povećanju zainteresovanosti za zaposlenje u drugoj oblasti, a dugoročno u trajnom preseljenju u nova područja.

Jedna procena iz zvaničnih izveštaja švedskih vlasti (SOU) navodi da poreske olakšice imaju pozitivan uticaj na regione s visokom nezaposlenošću, uz argumente da a) mogu da održe visoke poreske osnove ako stanovništvo ostane da živi u toj regiji, a radi u drugoj, b) mogu da zadrže radnike bez prisiljavanja članova porodice da se presele ako jedan član domaćinstva pronađe posao negde drugde, c) lakše privlače nove ljude u region, jer ne moraju obavezno da se presele u ugroženi region.

Izvor: Švedska poreska agencija, 2013; Izveštaji Vlade Švedske, 2005

Nemački primer pokazuje da je pomoć u preseljenju stimulisala kretanja iz regiona s visokom nezaposlenošću u one gde ima posla. Taj obrazac potvrđuju i druge studije<sup>15</sup>, koje ukazuju da ovakva podrška često dovodi do preraspodele radne populacije iz manjih i ređe

<sup>15</sup> Videti zvanične izveštaje Vlade Švedske, 2003 za više detalja o ovome.



naseljenih oblasti u urbana područja, koje odlikuju dobri ekonomski uslovi. S druge strane, subvencije za svakodnevno putovanje zbog posla imaju prednost jer pružaju mogućnost ljudima da žive izvan velikih urbanih regija ili ostanu u svom prebivalištu, a da koriste mogućnosti zaposlenja negde drugde. Primer za ovo postoji u Slovačkoj.

Primer 15:

### **Naknada za svakodnevno putovanje na posao u Slovačkoj**

<i>Cilj mere/programa</i>	Smanjiti nezaposlenost i ohrabriti nezaposlene da se zaposle u drugim oblastima.
<i>Opis</i>	<p>Tražiocima posla u Slovačkoj od 2006. godine imaju pravo na naknadu za putovanje do posla ako se zaposle u drugoj opštini, a jedini preduslov je da su registrovani kao nezaposleni barem tri meseca.</p> <p>Nadoknada se računa po kilometru, a maksimalan iznos je 135 eura mesečno. Može se koristiti najduže šest meseci tokom perioda od dve godine. Maksimalna nadoknada služi da se izbegne svakodnevno dugo putovanje do posla, ali i razlog je i ograničen državni budžet. Vremensko ograničenje postoji da bi nadoknada služila kao podstrek tražiocima posla da se prijave za posao i počnu da rade i u drugim područjima, a ne kao trajno rešenje. Nakon isteka perioda od šest meseci rada u drugoj oblasti, osoba bi trebalo da se preseli, ili nađe sredstva za pokrivanje troškova svakodnevnog putovanja do posla.</p>
<i>Rezultati</i>	<p>Naknada za svakodnevno putovanje do posla jednostavno je osmišljena, i kriterijumi za dobijanje su lako razumljivi, zbog čega je postala najčešće korišćena mera aktivacije u Slovačkoj, koju u proseku godišnje koristi 20.000 korisnika (oko 3 posto svih nezaposlenih) tokom protekle četiri godine.</p> <p>Uz to, stopa efikasnosti ove mere među ostalim aktivnim merama tržišta rada je među najvišim u Slovačkoj, budući da je 95 posto korisnika zaposleno u proseku 18 meseci tokom perioda od dve godine od isteka podrške.</p> <p>Ono što se jasno ističe kod naknade za svakodnevno putovanje do posla, jeste da se takvo putovanje najčešće odvija između relativno velikih gradova koji su u blizini, najpre između Bratislave i Trnave na zapadu (udaljenih 43 kilometra), i između Prešova i Košica na istoku (koji su udaljeni 32 kilometra).</p>

Izvor: Vagac, 2013

### 5.2.5. Stambena pomoć

Postoji bogato iskustvo koje može da bude od koristi kada se govori o uticaju stanovanja na geografsku mobilnost, i koje pokazuje da su problemi u oblasti stanovanja jedna od glavnih prepreka mobilnosti radne snage (Vagac, 2013). Ovo je posebno važno za one zemlje u kojima krupne razlike u cenama stanovanja u različitim regionima stvaraju značajne prepreke preseljenju.

Uopšteno gledano, među merama, kao i na polju istraživanja dominiraju dva pitanja: *kako stambene mere mogu da utiču na sklonost ka selidbi, i kako struktura tržišta stanovanja utiče na mobilnost.*

U mnogim zemljama, mogućnosti zaposlenja veće su u prosperitetnim regionima, gde su i troškovi stanovanja veći, i gde je često teško naći mesto za život. Ovime se smanjuje šansa za preseljenje u regione s većom ponudom posla, naročito grupacijama ljudi koja nema veću ušteđevinu. Razvijene zemlje u ovakvoj situaciji pružaju subvencije i razne naknade za stanovanje.

*Subvencija za stanovanje* je oblik državne finansijske pomoći namenjen obezbeđenju stanovanja. Ona najčešće obuhvata subvencije za kamatne stope na hipotekarne kredite. U SAD na primer, vlasnicima kuća koji imaju hipoteke odobravaju se poreska umanjena. Dve hiljade dvanaeste godine, iznos koji je savezna vlast u SAD izdvojila za umanjena po osnovu kamate na hipoteke bio je oko 110 milijardi američkih dolara. Najveći deo umanjena hipotekarnih kamata odlazi na 5 posto najplaćenijih u SAD, što znači da kod ovih subvencija postoji rizik da od njih imaju korist grupacije stanovništva koje već dobro žive u poređenju s ostalima.

Drugi oblik subvencije za stanovanje je kontrola cena rentiranja, odnosno zakoni kojima se reguliše cena stanovanja ili se postavljaju maksimalne cene. Kontrola cena rentiranja danas se sprovodi u nekih 40 zemalja širom sveta (Cruz, 2009).

*Naknade za stanovanje* obično su namenjene domaćinstvima s nižim prihodima. Isplaćuju se stanodavcima, postavljanjem kriterijuma kojima se uređuje kojim stanarima mogu da izdaju nekretninu, ili direktno stanarima, na primer preko vaučera. Ovakve subvencije obično se određuju u odnosu na prihode stanara i cene nekretnina, a nekada se uzima u obzir i broj dece primaoca naknade i površina nekretnine (Haffner and Oxley, 1999; Švedska agencija za socijalno osiguranje, 2013).

Podrška u stanovanju ne koristi se isključivo kao način uvećanja mobilnosti radne snage; postoje i praktični primeri gde država sprovodi ciljne mere koje treba direktno da smanje

prepreke za mobilnosti na polju stanovanja, što će biti predstavljeno u narednim primerima.

Praktičan 16:

### Šeme mobilnosti u Velikoj Britaniji

<i>Cilj mere /programa</i>	Smanjiti međuregionalne nejednakosti ponude i potražnje stanovanja i uvećati priliv radnika u ugrožena područja.
<i>Opis</i>	<p>Šeme mobilnosti koriste se u Velikoj Britaniji već nekoliko decenija za podsticanje kretanja iz velikih urbanih područja u depopulisane regione.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ <i>Služba organizacija za stanovanje za mobilnost i razmenu</i> (eng. <i>The Housing Organisations Mobility and Exchange Services – HOMES</i>) državna je agencija osnovana devedesetih godina dvadesetog veka da bi sprovodila šeme mobilnosti uz socijalno stanovanje. Dve osnovne šeme bile su <i>Nacionalna šema mobilnosti</i> (eng. <i>National Mobility Scheme</i>), gde su građani mogli da se prijave za preseljenje u drugi region, i gde su iznajmljivali stanove prema listi čekanja, i <i>Šema razmene stanara</i> (eng. <i>Tenants Exchange scheme</i>), to jest šema samopomoći zasnovana na načelu razmene ugovora za stanovanje.</li><li>○ <i>LAWN</i> radi od 2002. godine pomažući stanarima Londona da pronađu priliku za preseljenje u regione gde je manja potražnja za stambenim prostorom, čime bi se smanjio pritisak u regionu Londona. Učesnici u programu dobijaju finansijsku pomoć za obilazak nekretnine u drugim regionima i za plaćanje troškova preseljenja, a dobijaju i grantove za preseljenje.</li></ul> <p>Niz mera za unapređenje ranijih šema mobilnosti pokrenuto je od 2005. godine, uključujući i šeme kao što je <i>LAWN</i>, ali i uvodeći nove:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ Uspostavljeno je nekoliko prilagođenih veb sajtova i foruma namenjenih informisanju o postojećim šemama mobilnosti i razmeni stambenog prostora. Među njima su veb sajt londonskih gradskih vlasti <i>Housing Moves</i> i nacionalna baza za razmenu podataka <i>House swap</i>, <i>House exchange</i> i <i>Under One Roof</i>. I baze podataka s oglašanim radnim mestima povezane su s bazom stanovanja, čime se pomaže preseljenje ljudi koji se odluče na selidbu iz poslovnih razloga.</li><li>○ Što se tiče zakonskog okvira, <i>Zakon o lokalizaciji</i> (eng. <i>Localism Act</i>) iz 2011. godine omogućuje između ostalog da se kandidati za preseljenje ne takmiče s novoprijavljenima za stambeni prostor u ingerenciji lokalnih vlasti.</li></ul>

**Rezultati**

Kroz program HOMES, devedesetih godina dvadesetog veka preko 100.000 domaćinstava preselilo se u drugu regiju. Nove šeme mobilnosti još nisu evaluirane, ali preliminarne analize pokazuju da se one često koriste.

Izvor: Wilson, 2013

Što se tiče strukture tržišta stanovanja i njegovog uticaja na geografsku mobilnost, studije u zemljama OECD jasno pokazuju da su *visok stepen vlasništva nad kućama i uzak sektor iznajmljivanja kontraproduktivni za mobilnost*. U zemljama gde je visok udeo vlasnika nepokretnosti, kao što je to slučaj u mnogim državama Istočne i Južne Evrope, stanovanje predstavlja veću prepreku mobilnosti nego drugde. U ovim zemljama reakcija ponude stambenog prostora niža je nego u zemljama u kome je sektor iznajmljivanja nekretnina veći, kao što je to slučaj u nordijskim zemljama. Procene koje su sproveli Andrews et al 2011. godine, pokazuju da se domaćinstva engleskog govornog područja i u nordijskim zemljama sele duplo više u poređenju sa zemljama Južne i Istočne Evrope. Objašnjenje leži u činjenici da je u nordijskim, i u zemljama engleskog govornog područja sektor iznajmljivanja nekretnina komparativno veći. Više od 80 posto domaćinstava u Estoniji, Slovačkoj, Sloveniji i Mađarskoj imaju stambeni prostor u vlasništvu, dok je u Švedskoj, Danskoj i Nemačkoj ova cifra ispod 55 posto (Andrews et al, 2011).

Jedna studija na temu veze između vlasništva nad stambenim prostorom, mobilnosti i nezaposlenosti u Švedskoj u periodu između 1970. i 2005. godine pokazala je da su nezaposleni koji žive u iznajmljenim kućama ili stanovima mnogo više skloni da se sele u poređenju s nezaposlenima vlasnicima nekretnine. Štaviše, za nezaposlenog koji ima u vlasništvu stambeni prostor, verovatnije je da se neće seliti od zaposlene osobe koja iznajmljuje stan. Oko 80 posto nezaposlenih koji se presele, presele se u iznajmljen stan ili kuću (Brandén, 2008).

Udeo ponude nekretnina za iznajmljivanje prevashodno je određen državnim davanjima za izgradnju nekretnina za izdavanje, ali može da se uveća i povećanjem podsticaja za privatno rentiranje. To može da se radi na primer pojednostavljivanjem procedura za dobijanje građevinske dozvole, poreskim olakšicama za vlasnike stanova ili kuća koji izdaju stanove ili sobe, ili subvencijama za povećanje profitabilnosti gradnje namenjene izdavanju ili smanjenjem visokih razvojnih troškova.

Primer 17:

**Politika stanovanja u Slovačkoj**

*Cilj mere*

*/programa*

Povećati udeo sektora stambenog prostora za izdavanje i tako povećati mobilnost radne snage.

<p><i>Opis</i></p>	<p>Udeo vlasnika stambenog prostora veoma je velik u Slovačkoj, a preko 90 posto živi u svojim stanovima/kućama. To je pre svega rezultat privatizacije opštinskog i zadružnog stambenog prostora s početka devedesetih godina, u skladu s politikom „prava na kupovinu“. Pre 1991. godine, udeo vlasnika stambenog prostora bio je 49 posto.</p> <p>Fond stambenog prostora generalno je mali, a stopa prenaseljenosti je među najvišima u EU, s 326 stambenih jedinica na 1.000 stanovnika. Istovremeno, relativno veliki deo tog fonda je prazan (oko 11 posto), što dodatno dokazuje da postoji neusklađenost između ponude i potražnje stambenog prostora. Izgradnja prostora za stanovanje raste, ali uglavnom gradnja kuća s više vlasnika.</p> <p>Vlada je 2010. godine usvojila <i>Koncept državne politike stanovanja do 2015.</i> Jedan od eksplicitnih ciljeva je pomaganje mobilnosti radne snage. U tom cilju, državna politika usmerena je na podršku razvoju javnog sektora izdavanja (socijalno stanovanje) direktnim subvencijama iz državnog budžeta kao i mekim zajmovima iz Državnog fonda za razvoj stanovanja. Treba uvesti i ekonomske podsticaje da bi se stimulisalo ulaganje u privatni sektor izdavanja stambenog prostora. To se postiže najpre poreskim podsticajima, za koje se smatra da su veći podsticaj za stanovništvo i privredne subjekte, nego što su druge subvencije/olakšice. Državni fond za razvoj stanovanja takođe nudi povoljne zajmove pravnim licima.</p>
<p><i>Rezultati</i></p>	<p>Ova stambena politika nije evaluirana. Inicijalne ankete među akterima koji rade na razvoju stanovanja ipak ukazuju na visok PDV i nedostatak adekvatnog ekonomskog stimulansa za izgradnju kuća za izdavanje. Generalno, akteri na ovom polju mnogo više podržavaju poreske podsticaje nego zajmove Državnog fonda za razvoj stanovanja.</p> <p>Mada uspeh ovih mera u ovoj fazi nije moguće proceniti, one pružaju primer kako zemlje s visokim udelom vlasništva nad stanovima pokušavaju da usmeravaju izgradnju ka kreiranju više stambenog prostora za izdavanje.</p>

Izvor: Vagac, 2013

### 5.2.6. Obrazovne mere

Empirijske studije jasno ukazuju da su veštine i obrazovanje ključni činilac geografske mobilnosti. Prvo, visokoobrazovani ljudi imaju veću sklonost da se sele nego druge društvene grupacije. Drugo, obrazovanje može da bude i važan faktor privlačenje (eng. *pull*

*factor*), pošto se mladi ljudi, koji su inače mobilniji od drugih starosnih grupa, često sele zbog obrazovanja.

Pored ovoga, napredovanje na skali obrazovanja povećava korist od preseljenja, jer će pojedinci sa specifičnim veštinama imati više ponuda na širem tržištu. Što je radnik obrazovaniji i specijalizovaniji, to će lakše naći odgovarajući posao na širem geografskom tržištu poslova, a imaće i veću zaradu. Veštine visokoobrazovanih ljudi uglavnom su i lakše „prenosive“, obzirom da se zasnivaju na tehničkom ili akademskom znanju, a ne na sposobnostima koje su razvijene zbog potreba lokalnog poslodavca, što je češći slučaj kod niskokvalifikovanih radnika (Evropska komisija, 2008). U doba kada su mnogi visokoobrazovani mladi upućeni na poslove koji su ispod nivoa njihovih kvalifikacija, i kada je stopa nezaposlenosti visokoobrazovanih mladih najviša, mobilnost bi mogla da bude rešenje za pronalazak posla koji odgovara nivou obrazovanja, čime bi se izbegao gubitak veština.

U tom smislu, sve mere kojima se uspešno promovišu veštine i obrazovanje dugoročno će imati uticaja i na mobilnost. Konkretno, što je više radnik specijalizovan i obrazovan, to je verovatnije da će njegovo preseljenje imati pozitivan efekat na tržište rada, jer se visokokvalifikovani radnici teže menjaju. Stoga je širi geografski okvir zapošljavanja kvalifikovanih radnika ključan faktor u usaglašavanju potražnje na tržištu radne snage s odgovarajućom ponudom.

U razmatranju obrazovnih mera koje su direktno namenjene geografskoj mobilnosti, izdvajaju se dva tipa intervencija: *mere promovisanja obrazovne razmene*, i *mere privlačenja i slanja studenata u udaljene ili ugrožene krajeve*.

### **Promovisanje obrazovne razmene**

Brojne zemlje OECD pokušavaju da privuku strane ili domaće studente iz drugih krajeva zemlje, naročito u okviru tercijarnog obrazovanja. Najčešće su to programi razmene između škola, sajmovi obrazovanja, i razne aktivnosti u oblasti odnosa s javnošću. Njih uglavnom organizuju lokalne vlasti ili same obrazovne institucije.

Mobilnost studenata ipak može da se rešava i državnim merama, obzirom da pitanja adekvatnog stanovanja i prevoza do rodnog mesta i nazad, a što je po prirodi u nadležnosti države, takođe utiču na nameru studenata da se presele.

Kada se uspešno primenjuju, mere kojima se promoviše mobilnost studenata dugoročno daju velikog uspeha, obzirom da mladi koji se odsele iz svog mesta, mnogo verovatnije će biti mobilni i kasnije u životu (Parey i Waldinger, 2007). To je rezultat smanjenih psiholoških barijera sopstvene mobilnosti, i konkretnog dobitka u pogledu veština, kao što

su bolje poznavanje jezika, adaptibilnost, interpersonalne kompetencije, a sve to poslodavci cene.

Primer 18:

### Program celoživotnog učenja EU

<i>Cilj mere /programa</i>	Smanjiti lične barijere za prekograničnu mobilnost.
<i>Opis</i>	<p>Program celoživotnog učenja EU pruža podršku aktivnostima koje promovišu razmenu, saradnju i mobilnost u i između obrazovnih sistema u zemljama-članicama. Sastoji se iz četiri glavna programa:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ Program Comenius (predškolski);</li><li>○ Program Leonardo da Vinci (program stručnog obrazovanja i obuke);</li><li>○ Program Erasmus (tercijarno obrazovanje);</li><li>○ Program Grundtvig (obrazovanje odraslih).</li></ul> <p>Od svih navedenih, program Erasmus je najpoznatiji i smatra se velikim uspehom. Od pokretanja 1987. godine, više od 3 miliona studenata iz 33 zemlje učestvovalo je u programu. Kriterijum za učešće u programu je da student studira u instituciji tercijarnog nivoa i da je završio/la prvu godinu studija. Matični univerzitet, po povratku studenta sa semestra gde je bio na razmeni, obavezno prihvata period koji je isti proveo u inostranstvu. Uz to, studenti ne plaćaju nikakve dodatne troškove školovanja na univerzitetu koji posećuju. Moguće je i prijaviti se za grant za pokrivanje dodatnih troškova života u inostranstvu.</p> <p>Da bi se pomoglo učešće u Erasmusu i mobilnost koja iz toga proizilazi, Evropska komisija podržala je i mrežu semštaja – <i>Erasmate</i>, gde studenti mogu da iznajme, uzmu u podnajam ili zamene smeštaj.</p>
<i>Rezultati</i>	Evaluacija pokazuje da jedan deo studiranja u inostranstvu, koje se u Evropi najčešće odvija u okviru programa Erasmus, za 15 do 20 posto uvećava verovatnoću da će student kasnije tokom života raditi u inostranstvu.

Izvor: Evropska komisija, obrazovanje i obuka; Parey i Waldinger, 2007

### Privlačenje i slanje studenata u udaljene krajeve

Nekada mobilnost radne snage može da uveća, umesto da umanja regionalne nejednakosti; tada preseljenje ide uglavnom u jednom smeru, iz ruralnih ili ugroženih oblasti u urbane ili ekonomski rastuće krajeve. Zato je od suštinske važnosti da se privuku ljudi u udaljene

krajeve zemlje, da bi se obezbedilo dovoljno ljudskih resursa u osnovnim uslugama u tim krajevima.

Evaluacija mera kojima se podstiču mladi ljudi na preseljenje u udaljene krajeve pokazala je da će stručnjaci koji potiču iz ruralnih krajeva češće kasnije tokom života i raditi u tim oblastima. Zato je važno da univerziteti privuku studente iz ovakvih oblasti. Na sličan način, smeštanje obrazovnih institucija i ustanova za obuku u udaljene krajeve zemlje moglo bi da privuče mlade ljude iz okoline ali i iz drugih krajeva da tu ostanu, ili da se presele u udaljene krajeve zemlje.

Slično tome, kada su u obrazovni program uključena i pitanja od važnosti za ruralne krajeve ili region, uvećava se interes studenata da rade u udaljenim krajevima. Donji primeri pokazuju kako ovo znanje može da se prenese u praksu.

Primer 19:

#### **Program angažovanja lekara u ruralnim krajevima Minesote**

<i>Cilj mere /programa</i>	Povećati broj lekara primarne zdravstvene zaštite u ruralnim oblastima Minesote, odnosno povećati priliv odgovarajućih stručnjaka u ugrožene krajeve.
<i>Opis</i>	<p>Program slanja lekara u ruralne krajeve Minesote, koji finansira država, sprovodi se od 1971. godine. Pokrenut je da bi se obezbedio dovoljan broj kvalifikovanih zdravstvenih radnika u slabo naseljenoj američkoj državi Minesoti.</p> <p>Studenti medicine s treće godine raspoređuju se na period od 9 meseci u domove zdravlja u ruralnim zajednicama, gde stiču praksu u direktnom radu, kroz mentorisanje i obuku jedan-na-jedan.</p> <p>Do 2008. godine, 1.175 studenata diplomiralo je u ovom programu, što znači da je godišnje bilo oko 30 studenata.</p>
<i>Rezultati</i>	Jedna evaluacija programa sprovedena je 2008. godine, i pokazala je da je ruralna praksa u trajanju od devet meseci povećala broj studenata koji su kasnije birali praksu u ruralnom okruženju, u poređenju s kontrolnom grupom. Četrdeset četiri posto učesnika koji su u vreme evaluacije još uvek bili na praksi, bilo je radilo u ruralnim područjima od diplomiranja.

Izvor: Halaas et al, 2008

Primer 20:



## Programa angažovanja mladih lekara u ruralnim krajevima Novog Južnog Velsa

<i>Cilj mere /programa</i>	Prevazići manjak radne snage u ruralnim bolnicama, odnosno povećati priliv stručnjaka u ugrožene oblasti.
<i>Opis</i>	<p>U Australiji je ovaj program uveden 1988. godine da bi se rešio problem manjka radne snage u bolnicama u ruralnim oblastima i da bi se povećalo angažovanje zdravstvenih radnika u ruralnim krajevima, pod pretpostavkom da pozitivno iskustvo s medicinom u ruralnom kontekstu uvećava verovatnoću odabira budućeg rada u ruralnim krajevima.</p> <p>Ovaj program nudi školarinu uz finansijsku podršku studentima medicine u Novom Južnom Velsu, koji provedu dve od prve tri godine poslediplomskih studija u mreži ruralnih bolnica Novog Južnog Velsa. Zauzvrat, lekari dobijaju ugovor da dve od prve tri godine poslediplomskih studija dovrše u mreži ruralnih bolnica Novog Južnog Velsa.</p>
<i>Rezultati</i>	Program je 2004. godine evaluiran s pozitivnim rezultatima. Četrdeset tri posto polaznika koji su ušli u program pre 1999. godine, radilo je u ruralnim mestima tokom 2004. godine, u poređenju s 20,5 posto lekara na nacionalnom nivou. Mogućnost obuke za sticanje dodatnih veština i stručnosti smatra se glavnim faktorom koji je doprineo uspehu programa.

Izvor: Dunbabin et al, 2006

### 5.2.7. Završni komentari

U ovom odeljku prikazano je kako geografska mobilnost mladih u granicama jedne zemlje može da se promoviše kroz mere javne politike. Razmotreni su mere i iskustva razvijenih zemalja po pitanju mobilnosti, i glavni zaključci analize ukratko su predstavljeni u nastavku.

- Mere mobilnosti mogu da posluže smanjenju nezaposlenosti i neusaglašenosti ponude i potražnje na tržištu veština, ali postoji jasan rizik da povećana mobilnost, kao jedan od neželjenih rezultata, može da vodi uvećanju regionalnih nejednakosti, depopulaciji i zamkama siromaštva u već ugroženim regionima. Zato u kreiranju mera mobilnosti, od suštinske važnosti je da se sagleda kakvu mobilnost će one da prouzrokuju – jednosmerne tokove iz ugroženih područja u regije s većom ponudom posla, ili tokove u više pravaca.
- Mere koje bi potencijalno mogle da umanje prepreke mobilnosti radne snage u Republici Srbiji odnose se na pasivne mere tržišta rada, podršku lokalnom razvoju ugroženih područja, aktivne mere tržišta rada, podršku pri preseljenju i prevozu,

podršku u stanovanju, obrazovne mere, i društvenu integraciju i antidiskriminacione mere.

- Skoriji primeri iz nekih država pokazuju da relativno visoke naknade za nezaposlene imaju pozitivan uticaj na mobilnost, omogućuju slobodnije korišćenje sopstvenog prihoda, i umanjuju rizike preseljenja. Visoki iznosi naknada za nezaposlene stvaraju pristojne uslove za život što je potrebno da bi ljudi ostali u regionu, ali ne privlače domaće ili međunarodne migrante. Izbor destinacije zavisi uglavnom od prilika za zaposlenje u novom mestu boravišta.
- Potrebno je razvijati mere promovisanja lokalnog razvoja, kako mobilnost ne bi bila ograničena samo na tokove iz ugroženim u urbane regije. Kratkoročno, takve mere mogle bi da zaustave veliki odliv stanovništva iz tih oblasti. Dugoročno pak, mogu da privuku i kvalifikovane radnike u oblasti koje su bile ugrožene.
- Aktivne mere tržišta rada namenjene povećanju mobilnosti radne snage nisu česte, ali one koje postoje daju dobre rezultate. Uglavnom se odnose na poboljšanje koordinacije i saradnje između agencija za zapošljavanje, i na bolju koordinaciju stručne obuke i akreditacija. Ima i inovativnih pristupa za podsticanje nezaposlenih mladih na selidbu u oblasti s većom ponudom poslova.
- Podrška za prevoz i preseljenje pruža se kroz ograničen broj aktivnih programa tržišta rada. Među uspešne mere ubrajaju se naknade za svakodnevno putovanje zbog posla u zemljama i krajevima s manjim geografskim razdaljinama, kao i poreske olakšice u vezi s mobilnošću.
- Mere stambene podrške su složene ali i veoma važne, jer prepreke u ovoj oblasti predstavljaju značajne barijere mobilnosti u mnogim zemljama, a ne samo u Istočnoj Evropi. Podaci pokazuju da je veći sektor iznajmljivanja od koristi za mobilnost, i to ne samo mladih radnika.
- Obrazovne politike imaju visok potencijal da pozitivno utiču na mobilnost radne snage. Mladi koji se obrazuju van svog rodnog kraja, imaju veće šanse da budu mobilni i kasnije u životu. Stoga programi razmene mogu da se iskoriste za razbijanje inicijalnih psiholoških barijera preseljenju iz matičnog kraja.
- Obrazovne mere mogu da se koriste i za privlačenje studenata i radnika u ugrožene krajeve, tako što bi se na primer univerziteti smestili u te krajeve, ili kroz podršku za stručnu praksu na radnom mestu u ugroženoj oblasti.

- Podaci pokazuju da su mladi ljudi uopšteno pokretljiviji. Bolje reaguju i više su zainteresovani za usluge koje pružaju državni organi da bi promovisali mobilnost, što ukazuje da postoji široki prostor za rad na problematici mobilnosti mladih kroz razvoj odgovarajućih mera.

## Literatura

- Acemoglu, D. and R. Shimer (1999): *Efficient Unemployment Insurance*. Journal of Political Economy 107.
- Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson (2011): *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*. OECD Economics Department Working Papers, No. 836.
- Aparicio, F.J., and C. Meseguer (2008): *Collective Remittances and the State: The 3x1 program in Mexican Municipalities*. LLILAS, the University of Texas at Austin.
- Arandarenko, M. and M. Jovičić (2007): "Regional Labour Market Differences in Serbia: Assessment and Policy Recommendations", *The European Journal of Comparative Economics*, Vol. 4, n. 2, pp. 299-317, 2007
- Arntz, M. (2005): *The geographical mobility of unemployed persons. Evidence from West Germany*. Centre for European Economic Research, Working Paper 05-34.
- Auer, P. (2005): *Protected mobility for employment and decent work: Labour market security in a globalised world*. International Labour Office, Employment Analysis and Research Unit.
- Bertola G., R. Foellmi and J. Zweimüller (2006), *Income Distribution in Macroeconomic Models*. Princeton University Press.
- Bonin, H., W. Eichhorst, C. Florman, M. Okkels Hansen, L. Skiöld, J. Stuhler, K. Tatsiramos, H. Thomasen, and K.F. Zimmermann (2008): *Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits*. IZA Research Report no 19.
- Caliendo, M., S. Künn, and R. Mahlstedt (2013): *The Return to Labour Market Mobility: An Evaluation of Relocation Assistance for the Unemployed*. Preliminary version, May 14. [http://www.iza.org/conference\\_files/PolicyEval\\_2013/mahlstedt\\_r7298.pdf](http://www.iza.org/conference_files/PolicyEval_2013/mahlstedt_r7298.pdf)
- Cardus: <http://www.cardus.ca/research/workandeconomics/labourmobility/>
- Cruz, P.C. (2009): *The pros and cons of rent control*, Global Property Guide. <http://www.globalpropertyguide.com/investment-analysis/The-pros-and-cons-of-rent-control>
- De Jong, G.F., D. RoemkeGraeffe, and T. St Pierre (2005): *Welfare reform and interstate migration of poor families*. Department of Sociology and Population Research Institute, Pennsylvania State University
- Dunbabin JS., K. McEwin and I. Cameron (2006): *Postgraduate medical placements in rural areas: their impact on the rural medical workforce*. Rural Remote Health 2006;6.
- EURES: <https://ec.europa.eu/eures/>

- Eurobarometer Report (2010): *Geographical and Labour Market Mobility*, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Special Eurobarometer 337.
- European Best Practices on Cross Border Internship and Labour Mobility (2011): *EBCIL Catalogue. 14 European Best Practices on Cross Border Internship and Labour Mobility*. [http://www.ebcil.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=79&Itemid=54](http://www.ebcil.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=79&Itemid=54)
- European Commission Education and Training: [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc78\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc78_en.htm)
- European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (2006): *European Employment Observatory Review: Spring 2006*.
- European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (2008): *Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Social and Economic Benefits*. Institute for the Study of Labour, NIRAS Consultants A/S, and the Swedish National Labour Market Board.
- European Industrial Relations Observatory On-line (2006): *Measures to encourage geographic labour mobility*. <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/03/articles/es0603049i.htm>
- European Social Fund (2011): *Giving Young People a Better Start in Life*.
- European Web Site on Integration (2013): *MIGOVITA Young People with an Immigrant Background: Diversity and Participation in the Transition from School to the Labour Market*. [http://ec.europa.eu/ewsi/en/practice/details.cfm?ID\\_ITEMS=33837](http://ec.europa.eu/ewsi/en/practice/details.cfm?ID_ITEMS=33837)
- Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>
- Finnish National Board of Education (2013): *Qualifications frameworks* [http://www.oph.fi/mobility/qualifications\\_frameworks](http://www.oph.fi/mobility/qualifications_frameworks)
- Fredriksson, P., and P. Johansson (2003): *Employment, mobility and active labor market programs*. Institute for labor market policy evaluation, Working paper 2003:3.
- Fredriksson, P., and P. Johansson (2003): *Employment, mobility, and active labour market programmes*. Institute for Labour Market Policy Evaluation, Working Paper 2003:3.
- Vlada Republike Srbije (2009): *Strategija upravljanja migracijama* (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 59/2009)
- Vlada Republike Srbije (2011): *Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020* (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08 i 16/11)
- Vlada Republike Srbije (2012): *Migracioni profil Republike Srbije, 2012*

Vlada Republike Srbije (2014): *Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključenju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji: Pregledi stanje socijalne isključenosti i siromaštva za period 2011 – 2014. godine sa prioritetima za naredni period*, 2014

Government of the United Kingdom: <https://www.gov.uk>

Haffner, M., and M. Oxley (1999): *Housing Subsidies: Definitions and Comparisons*, Housing Studies, Volume 14, Number 2

Halaas GW., T. Zink, D. Finstad, K. Bolin and B. Center (2008): *Recruitment and retention of rural physicians: outcomes from the rural physician associate program of Minnesota*. J Rural Health 2008 24 (4).

Hämäläinen, K. (2002): *Unemployment, selective employment measures and inter-regional mobility of labour*. Papers in regional science 81.

Hendeliowitz, J. (2008): *Danish Employment Policy. National Target Setting, Regional Performance Management and Local Delivery*. Employment Region Copenhagen & Zealand, The Danish National Labour Market Authority.

Herrera, C., and D. Sahn (2013): *Determinants of Internal Migration Among Senegalese Youth*. <http://www.cfnpp.cornell.edu/images/wp245.pdf>

ILO (2003): *Active Labour Market Policies*. GB.288/ESP/2, 288<sup>th</sup> Session of the Governing Body. Geneva.

ILO (2009a): *Opportunities and challenges for labour mobility in times of crisis and beyond*. International Labour Office. Geneva.

ILO (2009b): *Labour Market Policies in times of crisis*. Employment Working Paper no. 35. International Labour Office. Geneva.

ILO (2012): *Promoting Decent Work in Eastern Europe and Central Asia*. ILO Decent Work Technical Support Team and Country Office for Eastern Europe and Central Asia. Moscow.

ILO (2012b): *Overview of apprenticeship systems and issues. ILO contribution to the G20 Task Force on Employment*.

ILO (2013): *Global Employment Trends: Recovering from a second jobs dip*. International Labour Office. Geneva.

ILO (2013b): *Practice Review: How can national policies address internal labour mobility conducted within the "Partnerships for Youth Employment in the Commonwealth of Independent States" Project*, Moscow

ILO Employment protection legislation database.  
[http://www.ilo.org/dyn/eplex/termmain.home?p\\_lang=en](http://www.ilo.org/dyn/eplex/termmain.home?p_lang=en)

ILOSTAT Database <http://www.ilo.org/ilostat>

Ilsøe, A. (2007): *The Danish Flexicurity Model – a Lesson for the US?* Working Paper, Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University.

Inter-American Development Bank: *Management and Investment Strengthening Project 3x1 for Migrants*. <http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=ME-L1115#.Ul0ijlN2hog>

Interprovincial Standards Red Seal Program (2013). <http://www.red-seal.ca/w.2lc.4m.2@-eng.jsp>

IOM (2012): *Uticaj demografskih i migracionih tokova na Republiku Srbiju*, projekat “Jačanje kapaciteta institucija uključenih u upravljanj migracijama i reintegraciju povratnika u Republici Srbiji” (CBMM), Beograd

IOM (2014): *Mapiranje migracionih tokova preko teritorije država Zapadnog Balkana: Tranzit, poreklo i destinacija, 2009-2013*, Beograd

Kupiszewski, M. (ed.) (2009): *Labour Migration Patterns, Policies and Migration Propensity in the Western Balkans*, The Central European Forum for Migration and Population Research (CEFMR), IOM, Budapest, 2009

Kureková, L. (2011): *The role of welfare systems in affecting out-migration. The case of Central and Easter Europe*. International Migration Institute, University of Oxford. DEMIG project paper no. 9.

Lindgren, U., and O. Westerlund (2003): *Labour market programmes and geographical mobility: migration and commuting among programme participants and openly unemployed*. Institute for labor market policy evaluation, Working paper 2003:6.

Lukic, V et all. (2013): *Dynamic Historical Analysis of Longer Term Migratory, Labour Market and Human Capital Processes in Serbia*, Country report developed within the project ‘SEEMIG Managing Migration and Its Effects – Transnational Actions Towards Evidence Based Strategies’. Institute for Social Sciences, Belgrade,

Manić, S. and D. Azdejković (2012): *Potencijalni efekti demografske tranzicije na održivu konkurentnost*, Ekonomski horizonti, maj - avgust 2012, Godište XIV, Sveska 2, 111 - 120, Beograd

Ministry of Labour and Social Policy of Bulgaria (2013): *Beautiful Bulgaria* <http://www.beautifulbulgaria.com/bg/>

Molloy, R., C.L. Smith, and A.K. Wozniak (2011): *Internal Migration in the United States*, NBER Working Paper No. 17307

Nakosteen, R.A., M. Zimmer, and O. Westerlund (2012): *Active Labor Market Programs and Regional Mobility of Labor: Evidence from the Swedish Recessio, 1994-1995*. Contemporary Economic Policy, Volume 30, Number 2, April 2012.

- Nekby, L. (2008): *Active labor market programs for the integration of youths and immigrants into the labour market*. United Nations Publication, Santiago de Chile.
- Nordjobb (2013). <http://www.nordjobb.org/sv/>
- North, D., S. Syrett, and D. Etherington (2007): *Interventions to tackle the needs of deprived areas. Analysis of six policy case studies*.
- O'Higgins, N. (2010): *The impact of the economic and financial crisis on youth employment: Measures for labour market recovery in the European Union, Canada and the United States*. International Labour Office, Employment Working Paper No. 70, Geneva.
- OECD (2005): *Employment Outlook 2005*. Paris: OECD
- OECD (2006): *Employment Outlook 2006*. Paris: OECD
- OECD (2010): *Off to a Good Start? Jobs for Youth*.
- OECD (2012), *Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment: Recent Experiences from OECD Countries and the European Union*. OECD Publishing.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264177185-en>
- OECD Statistics. <http://www.oecd.org/statistics/>
- Parey, M. and F. Waldinger (2007): *Studying Abroad and the Effect on International Labor Market Mobility*.
- Pejin-Stokić, Lj. - Grečić, V. (2012): *Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe. Final Country Report, Serbia, VT/2010/001*. Brussels: European Commission / DG Employment, Social Affairs and Inclusion – GVG.
- Projects and products portal for Leonardo da Vinci (2009): *Internet based textile education laboratory*.<http://www.adam-europe.eu/adam/project/view.htm?prj=7592>
- Sharpe, A., and J. Gibson (2005): *The Apprenticeship System in Canada. Trends and Issues*. Centre for the Study of Living Standards, CSLS Research Report 2005-04.
- SOVA Center for Information and Analysis. <http://www.sova-center.ru/en/>
- Stojanović B. and G.Vojković(2005): *Urbane aglomeracije na glavnim razvojnim osovinama kao polovi demografske revitalizacije Srbije*, Stanovništvo 1-4, Beograd
- Swedish Public Employment Service (2013b): *Establishment reform*  
<http://www.government.se/sb/d/17645/a/220849>
- Swedish Social Insurance Agency: <http://www.forsakringskassan.se>
- Swedish Tax Agency: <http://www.skatteverket.se/>
- Tatsiramos, K. (2004): *Geographic Labour Mobility and Unemployment insurance in Europe*. IZA Discussion paper series, No. 1253.



US Department of Housing and Urban Development (2011): *Moving to Opportunity for Fair Housing Demonstration Programme. Final Impacts Evaluation*.  
[http://www.huduser.org/publications/pdf/MTOFHD\\_fullreport\\_v2.pdf](http://www.huduser.org/publications/pdf/MTOFHD_fullreport_v2.pdf)

US Department of Housing and Urban Development (2013): *LIHTC*  
[http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program\\_offices/fair\\_housing\\_equal\\_op/p/lihtcmou](http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/fair_housing_equal_op/p/lihtcmou)

Vagac, L. (2013): *Internal Labour Mobility in Slovakia*. Centre for Economic Development, Slovakia.

Van den Berg, G.J. and B. Van der Klaauw (2006): *Counseling and Monitoring of Unemployed Workers: Theory and Evidence from a Controlled Social Experiment*. *International Economic Review*, 47: 3.

Wilson, W. (2013): *Housing Mobility Schemes*. House of Commons Library, Social Policy Section.

Wölfl, A. and J. S. Mora-Sanguinetti (2011): *Reforming the Labour Market in Spain*. OECD Economics Department Working Papers, No. 845, OECD Publishing.  
<http://dx.doi.org/10.1787/5kghtchh277h-en>