



*Vladimir Gligorov, Hermine Vidovic and Kosovka Ognjenović*

## **Assessment of the Labour Market in Serbia**

### **German Summary**

For the whole report (in English language) see  
<http://www.wiiw.ac.at/?action=publ&id=details&publ=RR371> (free download)

Vladimir Gligorov and Hermine Vidovic are Research Economists at the Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw); Kosovka Ognjenović is a researcher at the Institute of Economic Sciences, Belgrade.

This report was financed by and prepared for the use of the European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (Contract no. VC/2009/0755). It does not necessarily represent the Commission's official position.

## **Einschätzung des Arbeitsmarktes in Serbien**

### **Zusammenfassung**

#### **Einleitung**

In der Zeit nach den politischen Veränderungen im Jahr 2000 verzeichnete Serbien ein rasches Wirtschaftswachstum, das mit jenem in den anderen Transformationsländern Südosteuropas vergleichbar war. Der Aufschwung stützte sich vor allem auf eine Expansion des Dienstleistungssektors, während die Produktion in der Industrie und in der Landwirtschaft im Allgemeinen stagnierte. Die Arbeitsmarkteffekte ähnelten jenen in anderen Transformationsländern: die Beschäftigung nahm im öffentlichen Sektor ab und erhöhte sich im Privatsektor, wobei die Zahl der Beschäftigten insgesamt zurückging und sich die Arbeitslosigkeit ebenso wie die Zahl der Pensionisten erhöhte.

Dieser Trend begann sich in den letzten Jahren zu ändern, wurde aber durch die Krise 2008-2009 abgekürzt. Obwohl der BIP Rückgang von rund 3% im Jahr 2009 nicht so stark ausfiel wie in vielen anderen Ländern, erlitten die Industrieproduktion und insbesondere die Bauwirtschaft sowie die Exporte starke Wachstumseinbrüche. Es kam zwar zu einer gewissen Stabilisierung seit Ende 2009, aber laut Projektionen wird das BIP Wachstum 2010 nur 1,5% erreichen und sich möglicherweise auf 3% im Jahr 2011 beschleunigen. Der Beschäftigungsrückgang von 7% im Jahr 2009 war einer der schlimmsten in der Region und setzte sich auch 2010 fort.

Kurzfristig wird jedoch mit keinem Beschäftigungswachstum gerechnet; in der Tat wird ein weiterer Rückgang der Beschäftigung im öffentlichen Sektor erwartet, möglicherweise auch im Privatsektor. Außerdem kam es zu starken Einkommenseffekten als Folge einer ziemlich starken Abwertung zu Beginn der Krise und einer kontinuierlichen Abwertung der Währung nach der Krise sowie der jüngsten Beschleunigung der Inflation (erwartet wird, dass die Inflationsrate Ende 2010 zweistellig sein und kurzfristig hoch bleiben wird). Es wird erwartet, dass Einkommen, Löhne und Pensionen stagnieren und kurzfristig sehr wahrscheinlich real sinken werden, solange sich die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt nicht verbessern.

Somit sind die Herausforderungen für den Arbeitsmarkt erheblich. Mittelfristig werden signifikante Umstrukturierungen von Nöten sein, um den Anteil der Produktion und der Beschäftigung im Bereich der handelbaren Güter zu erhöhen, da erwartet wird, dass das künftige Wachstum von einer Verbesserung der Exporte ausgeht. Ebenso wird sich die Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte ändern müssen, im Einklang mit den steigenden



Investitionen in exportfähige Güter und Dienstleistungen. Andererseits werden die relativ niedrigen Wachstumsraten zu einer angespannten Situation auf dem Arbeitsmarkt führen.

Als Folge müssen sowohl die Arbeitsmarktpolitik als auch die Kapazität sie zu formulieren und umzusetzen, verbessert und die gesamte Agenda struktureller Reformen formuliert und implementiert werden. All das muss in einer Zeit gemacht werden, die eine Politik der Budgetkonsolidierung und fiskalischer Reformen erfordert, die nach der Krise und mittelfristig umgesetzt werden muss.

In der vorliegenden Studie analysieren wir die allgemeine Arbeitsmarktentwicklung, die Politik und die Kapazitäten Probleme anzugehen. Probleme und Mängel werden identifiziert und einige Politikempfehlungen erarbeitet.

### **Merkmale des Arbeitsmarktes**

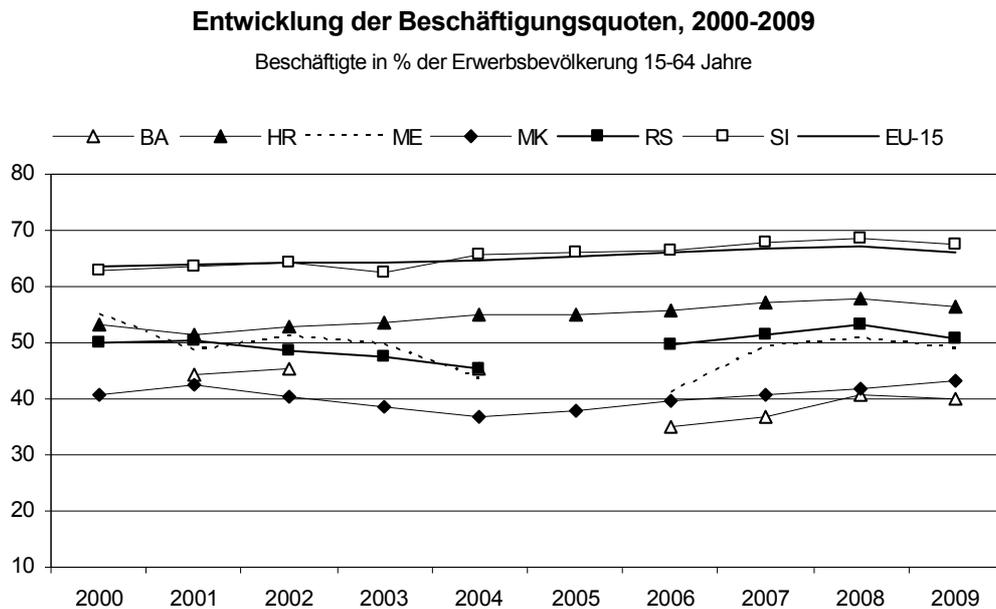
Der serbische Arbeitsmarkt ist durch niedrige Beschäftigungs- und Erwerbsquoten insbesondere für Frauen und Jugendliche gekennzeichnet (Abbildung 1). Die Arbeitslosigkeit hat sich während der gesamten Transformation als ernsthaftes Problem, insbesondere für jene mit Sekundärausbildung, erwiesen. Das deutet auf die Schwäche des sekundären Ausbildungssystems hin, sich den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes anzupassen, aber auch auf die obsoleten Fertigkeiten des großen Anteils Langzeitarbeitsloser. Im Allgemeinen hat sich die Ausbildungsstruktur in den vergangenen Jahren nur geringfügig verändert.

Die Krise hatte starke Auswirkungen auf den serbischen Arbeitsmarkt, was sich in steigender Arbeitslosigkeit und sinkenden Beschäftigungsquoten insbesondere von jungen Menschen niederschlug. Gleichzeitig hat sich auch die Inaktivität erhöht. Besonders von der Krise betroffen sind die Landwirtschaft, der Handel, die Bauwirtschaft und die verarbeitende Industrie. Nach Ausbildungsgrad waren jene mit niedriger und mittlerer Ausbildung am schwersten von Arbeitsplatzverlusten betroffen, während die Beschäftigung der am besten Ausgebildeten weiter zunahm.

Junge Menschen sind überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen; dies gilt auch für jene mit College- und Universitätsausbildung. Das Lehrlingsprogramm „Erste Chance“, das von der Regierung im Jahr 2009 verabschiedet wurde, um die Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen, zeigt erste positive Ergebnisse: seit Mitte 2009 nimmt die Zahl der Jugendlichen, die auf den Arbeitsämtern registriert sind, ab.

Andere Gruppen, die von Arbeitslosigkeit stark betroffen sind, sind Vertriebene, ethnische Minderheiten (insbesondere Frauen unter der Roma Bevölkerung) und Flüchtlinge.

Abbildung 1



Quelle: Nationale Arbeitskräfteerhebungen (AKE). Für Albanien Registerdaten.

Die regionalen Unterschiede wurden während der Transformation größer. Zentralserbien, wo viele Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie im Zuge der Umstrukturierung verloren gingen, ist am härtesten von Arbeitslosigkeit betroffen und weist sowohl den höchsten Anteil an Langzeitarbeitslosen als die höchste Arbeitslosenquote unter Jugendlichen aus. Am besten gestellt ist die Hauptstadt Belgrad (Tabelle 1).

Tabelle 1

**Arbeitslosigkeit nach Regionen**

Jahr	Zentralserbien ohne Belgrad	Belgrad	Vojvodina
2009	18.2	13.5	17.3
2008	14.7	13.9	14.2
2007	20.3	14.4	19.5
2006	25.0	17.4	18.4
2005	23.3	20.4	20.3
2004	20.5	17.6	19.3

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Angaben des Statistischen Amtes; LFS 2004-2009.

In Serbien ist die Arbeitskräftemobilität wie überall in Europa sehr niedrig. Im Unterschied dazu ist die Migration ins Ausland sehr hoch, und Gastarbeiterüberweisungen stellen eine wichtige Einkommenskomponente dar. Der „Braindrain“ wurde während der Krise und in den Jahren danach ein wichtiges Thema, obgleich es sich nicht um ein neues Phänomen handelt. Jedoch ist für hochqualifizierte Personen der Weltarbeitsmarkt der relevante Arbeitsmarkt.

Die Beschäftigung im informellen Sektor, die in Serbien traditionell sehr hoch ist, hat im vergangenen Jahrzehnt weiter zugenommen, wobei insbesondere der Anteil älterer Arbeitnehmer, besser Ausgebildeter mit Sekundar- oder noch höherer Bildung, Selbständiger und unbezahlt mithelfender Familienangehöriger gestiegen ist. Die gegenwärtige Krise hat jedoch auch im Fall der Beschäftigung im informellen Sektor ihren Tribut gefordert. Es gab einen deutlichen Rückgang bei den selbständig Erwerbstätigen, die den Großteil der Beschäftigung im informellen Sektor ausmachen. Verlässlichen Information über die Effekte auf andere Formen informeller Aktivitäten sind nicht verfügbar, aber es ist anzunehmen, dass auch diese von der Krise betroffen wurden, da sie noch mehr von den Entwicklungen im formellen Sektor der Wirtschaft abhängig sind.

Im Gegensatz dazu dürfte eine Umkehr in der Beziehung zwischen Löhnen und Produktivität stattgefunden haben. In den Jahren vor der Krise begannen die Löhne, insbesondere im öffentlichen Sektor, stärker zu wachsen als die Produktivität. Die Krise führte zu einer Umkehr dieser Entwicklung, da die Beschäftigung stärker gefallen ist als die Produktion und die Löhne stagnierten oder sogar real gesunken sind. Dies hat zu einer Verbesserung der allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, der arbeitsintensiven Industrien und Dienstleistungen geführt. Das sollte positive Auswirkungen auf die Arbeitsmarktentwicklung haben sobald der Aufschwung an Fahrt gewinnt und die Investitionen steigen.

### **Arbeitsmarktpolitik**

Serbien hat sich nicht auf eine konsistente Arbeitsmarktpolitik gestützt, um das niedrige Niveau der Beschäftigung und die hohe Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Einige Änderungen wurden während bzw. in der Zeit nach der Krise vorgenommen, aber die Auswirkungen sind ungewiss und müssen noch abgewartet werden.

Die Ausgaben für passive und aktive Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik sind in den vergangenen Jahren zwar gestiegen, aber immer noch niedrig verglichen mit dem europäischen Durchschnitt, allerdings höher als in den meisten anderen Ländern des Westbalkans. Der Löwenanteil des verfügbaren Budgets wird für passive Maßnahmen aufgewendet.

Der Anteil der Empfänger von Arbeitslosenunterstützung an den gesamten Arbeitslosen ist sehr niedrig (11%), was auf den hohen Prozentsatz an Langzeitarbeitslosen und jungen Menschen, die erstmals eine Stelle suchen und keine Berechtigung auf den Bezug von Arbeitslosenunterstützung haben, zurückzuführen ist. Generell wird die Arbeitslosenunterstützung – aus budgetären Gründen – mit einer Verzögerung von rund vier Monate ab dem Berechtigungszeitpunkt ausbezahlt. Heutzutage sind Arbeitslosengeldbezieher vorwiegend solche Personen, die ihren Job wegen Aufkündigung ihres Vertrages verloren haben, während in früheren Jahren nach Beginn der Transformation im Jahr 2000, der

Großteil der Leistungsempfänger Personen waren, die im Zuge der Privatisierung und Umstrukturierung arbeitslos wurden.

Tabelle 2

**Öffentliche Ausgaben für Maßnahmen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik**

	% des BIP						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>1</sup>	2010 <sup>1</sup>
Aktive Maßnahmen	0.03	0.09	0.08	0.10	0.11	0.11	0.12 <sup>2</sup>
Arbeitslosenunterstützung brutto	0.83	0.75	0.81	0.78	0.72	0.77	0.89 <sup>2</sup>
Passive Maßnahmen, brutto	0.91	0.85	0.90	0.95	0.99	0.98	1.16 <sup>2</sup>
Arbeitsmarktpolitik, insgesamt	0.94	0.95	0.98	1.06	1.10	1.10	1.27 <sup>2</sup>

1) Angaben aktiver Maßnahmen als Anteil am BIP basieren auf den BIP-Prognosen für 2009 und 2010 (Regierung der Republik Serbien, Ministerium für Finanzen, 2010). – 2) Eigene Berechnungen basieren auf den Plänen des Arbeitsmarktservice Serbiens über Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen 2010 (National Employment Service Informer, März 2010).

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Angaben des Arbeitsmarktservice Serbiens, Geschäftsberichte 2004-2009.

Die Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktprogrammen (ALMP) hat sich ebenso wie die Realisierung der geplanten Maßnahmen signifikant erhöht. Die durchschnittliche Vermittlungsquote sechs Monate nach der Teilnahme an aktiven Maßnahmen beträgt rund ein Drittel, ist aber je nach Maßnahme unterschiedlich: die Vermittlungsquote variiert zwischen 70% für Programme zur Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit und 36% für Programme zur finanziellen Unterstützung für Lehrlinge. Um die Planung für ALMPs zu verbessern, wäre es nötig, ein Monitoring- und Evaluierungssystem zu entwickeln, das eine Bewertung der tatsächlichen Effekte der Maßnahmen ermöglicht. Frauen sind in Programmen für zusätzliche Ausbildung und Training überrepräsentiert, während der Anteil der Männer bei Programmen zur Förderung des Unternehmertums und der Zurverfügungstellung von Subventionen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze höher ist als jener der Frauen.

Im Jahr 2007 wurde ein wichtiger Schritt zur Effizienzsteigerung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gesetzt, indem die Verwaltung der Krankenversicherung, die in der Vergangenheit viel Zeit und Anstrengungen in Anspruch genommen hat, von der Arbeitsmarktverwaltung entkoppelt wurde.

Im Jahr 2010 wurden in Serbien die Prioritäten der Arbeitsmarktpolitik durch den Nationalen Aktionsplan 2010 festgelegt. Die Arbeitsmarktpolitik 2010 beruht auf drei Hauptsäulen:



- (i) Schaffung neuer Jobs, Verminderung der Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf bestehende Arbeitsplätze und Anheben der formalen (regulären) Beschäftigung,
- (ii) Verbesserung der sozialen Eingliederung und gleicher Zugang zum Arbeitsmarkt sowie
- (iii) Entwicklung des Humankapitals.

Innerhalb der ersten Gruppe von arbeitsmarktpolitischen Prioritäten lag die Betonung auf folgenden Schwerpunkten: Förderung der Beschäftigung und Verhinderung von Arbeitslosigkeit, Beschäftigung von Jugendlichen, Erhöhung der Kapazitäten der Arbeitsmarktinstitutionen, Stärkung der Rolle der Sozialpartner und der regionalen Zusammenarbeit, Unterstützung für die Verringerung von regionalen Unterschieden.

Die Prioritäten der zweiten Gruppen umfassen zwei Untergruppen: einerseits Maßnahmen zur Unterstützung der Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt und andererseits die soziale Eingliederung und Beschäftigung von Personen mit Behinderungen und von anderen benachteiligten Gruppen (wie z.B. Flüchtlinge und Vertriebene, Minderheiten oder Sozialhilfeempfänger).

Das Maßnahmenpaket unter dem Titel „Entwicklung von Humankapital“ umfasst die Organisation von Trainingsmaßnahmen für Arbeitslose, um den kurzfristigen Bedarf des Arbeitsmarktes abzudecken, die Förderung von lebenslangem Lernen (LLL), die Verbesserung der institutionellen Kapazitäten und ähnliches. Die Prioritäten der Arbeitsmarktpolitik für 2010 wurden in konkrete arbeitsmarktpolitische Maßnahmen übertragen, die mit RSD 10 Mrd. aus dem Budget unterstützt werden (MoERD, 2010).

Neben den Maßnahmen, die vorgesehen sind die Beschäftigung von Jugendlichen und Personen mit Behinderungen zu fördern, gibt es auch Maßnahmen, die die Gleichstellung der Geschlechter priorisieren. Das bedeutet, dass zumindest die Hälfte der Teilnehmer an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen Frauen sind. Direkte Unterstützung für eine Erhöhung der Frauenbeschäftigung ist durch die Förderung der Unternehmertätigkeit und selbständigen Erwerbstätigkeit von Frauen geboten, weiters durch die Förderung von arbeitslosen Frauen, die Schwierigkeiten haben, einen Job zu finden (wie junge Frauen, Frauen ohne Ausbildung, Frauen mit Behinderungen, Roma-Frauen, Frauen, die Opfer von Menschenhandel wurden) und durch die Förderung von flexiblen Formen der Beschäftigung, die eine Harmonisierung von Arbeits- und Familienleben ermöglichen (Timesharing zwischen Job und Familie) und Möglichkeiten für eine bessere soziale Eingliederung von arbeitslosen Frauen bieten. Die Umsetzung dieser Maßnahmen wird auch 2011 fortgesetzt (MoERD, Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung für 2011, 2010).

Im Jahr 2011 wird die serbische Regierung eine neue Beschäftigungsstrategie für den Zeitraum 2011-2020 einführen. Laut Entwurf sieht die Strategie folgende Prioritäten vor: Unterstützung des neuen Wirtschaftswachstumsmodells, Unterstützung für Beschäftigte in Sektoren mit ungünstigen Perspektiven, Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit von benachteiligten Gruppen und die Stärkung institutioneller Rahmenbedingungen um die Unterschiede in den Arbeitsmarktindikatoren zwischen Serbien und der EU zu verringern. Die neue Strategie wird insbesondere die Stärkung aktiver Arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gegenüber passiven Maßnahmen betonen und zwar mittels höherer Ausgaben für aktive Maßnahmen, bessere Ausrichtung auf potentiell Begünstigte und Förderung von Programmen für zusätzliche Ausbildungs- und Trainingsmaßnahmen. Parallel zur Stärkungen aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wird die Betonung auf Ausbildung zur Verbesserung des Arbeitskräfteangebots liegen insbesondere in Hinblick auf die prognostizierte Abnahme der Erwerbsbevölkerung bis Ende 2020.

Die Regierung hat einen Zehnjahresplan, „Serbien 2020“, angekündigt, der eng mit der EU-Strategie „Europa 2020“ verknüpft sein soll. Innerhalb dieser Strategie sollen die Strukturreformen berücksichtigt werden, die mit der EU im Zuge des Fortschritts der Beitrittsverhandlungen koordiniert werden. Das vorgeschlagene Programm, das kürzlich veröffentlicht wurde, fordert ein deutliches Beschäftigungswachstum im nächsten Jahrzehnt – zusätzlich sollen 400.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Dies stützt sich vor allem auf die Annahme eines starken BIP Wachstums, das von steigenden Investitionen und Exporten getragen wird. Obwohl das Programm eine Beschleunigung des EU-Integrationsprozesses annimmt, ist es nicht sehr spezifisch, wenn es um die Arbeitsmarktpolitik geht. Wichtige Reformen des Steuergesetzes sind vorgesehen, hauptsächlich mit dem Ziel die Steuerbelastung des Faktors Arbeit zu senken. Es gibt auch Forderungen für Pensions- und Bildungsreformen. Außerdem soll mehr auf aktive Arbeitsmarktmaßnahmen Bedacht genommen werden als bisher. Dem Programm fehlt es an konkreten spezifischen Maßnahmen und es könnte daher vom politischen Dialog mit der EU profitieren, um einen stärker strategisch ausgerichteten Ansatz für die Arbeitsmarktpolitik einzubringen.

### **Bewertung der Politik und Empfehlungen**

Die allgemeine Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt Serbiens unterscheidet sich nicht wesentlich von dem Muster, das in den meisten Transformationsländern und insbesondere auf dem Balkan zu beobachten ist. Die meisten Probleme betreffend die Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sind eher strukturell denn zyklisch bedingt. Das niedrige Beschäftigungsniveau, die hohe Arbeitslosigkeit insbesondere bei Jugendlichen und älteren Personen und die hohe Inaktivität, all das sind Merkmale, die mit dem Strukturwandel in der Wirtschaft einhergehen, der wiederum mit der Transformation der Beschäftigung vom Staatssektor hin zum privaten Sektor und mit wachsender Betonung auf Produktivitätseffizienz verbunden ist.

Die Arbeitsmarktpolitik, die während des Transformationsprozesses beschlossen und verfolgt wurde, war jedoch eher auf zyklische als auf strukturelle Arbeitsmarktprobleme ausgerichtet. Das erklärt das Vorherrschen von passiven gegenüber aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Sogar die passiven Maßnahmen waren unzureichend, weil sie größtenteils in Frühpensionierungen, Arbeitslosenunterstützung und einigen Sozialleistungen bestanden. Die Toleranz gegenüber der Ausweitung der informellen Wirtschaft kann auch als Form der passiven Arbeitsmarktpolitik gesehen werden, da es auf eine Art von Beschäftigungssubvention jener hinauslief, die selbstständig erwerbstätig waren oder teils formell und teils informell beschäftigt waren (ein Teil des Lohnes war offiziell, ein Teil wurde bar ausbezahlt).

Mit Ausnahme der Frühpensionen war die passive Arbeitsmarktpolitik nicht sehr großzügig. Frühpensionen schafften allerdings enorme Probleme für den Pensionsfonds und verzerrten den Arbeitsmarkt und die Arbeitsanreize deutlich. Zunehmend wird dies zu einem drohenden sozialen Problem, aber auch zu einem Problem für die Fiskalpolitik und hier insbesondere für die Steuerpolitik.

Die Regierung erwägt eine Steuerreform, die die Steuerlast auf Arbeit mit jener auf Konsum ausgleichen soll. Diese Steuerreform wurde im Moment allerdings auf Eis gelegt, da sie (nach der Krise) möglicherweise kurzfristige negative Effekte auf den Konsum und auf das Budget haben könnte. Allerdings wird anerkannt, dass der Steuerkeil auf Arbeit negative Auswirkungen sowohl auf Löhne als auch auf die Beschäftigung hat. Das Problem besteht darin, dass die Möglichkeiten, öffentliche Ausgaben ohne nennenswerte Reform des Pensionssystems zu senken, begrenzt sind. Als Folge werden die möglichen Auswirkungen der Steuerreform auf kurze Sicht gesehen eher begrenzt sein.

Obwohl die Arbeitsmarktprobleme vorwiegend strukturell sind, sind einige Auswirkungen der gegenwärtigen Krise deutlich zyklischer Natur. Die Regierung hat Anstrengungen unternommen, die aggregierte Nachfrage durch erhöhtes *deficit spending* zu unterstützen, aber die Möglichkeiten sind begrenzt. Auch waren einige Programme für steigende Infrastrukturinvestitionen langsam in der Durchführung. Deswegen wurde der starke Beschäftigungsrückgang, insbesondere in der Bauwirtschaft und im Dienstleistungssektor, nicht ausreichend berücksichtigt. Auf kurze Sicht wird eine fiskalische Anpassung und Konsolidierung nötig sein, daher gibt es deutliche Beschränkungen bei der Anwendung antizyklischer Maßnahmen mit dem Ziel der Beschäftigungsförderung.

Ebenso wurden einige Versuche unternommen, die Beschäftigung von jungen Leuten zu subventionieren und weitere Kündigungen zu verhindern, aber das sind zeitlich begrenzte Programme und können nicht so gesehen werden, dass sie für eine nachhaltige Verbesserung der Arbeitsmarktbedingungen sorgen. Ebenso kann nicht erwartet werden, dass

die bestehenden Programme, die ausländischen Investitionen Lohnsubventionen aus dem Budget zahlen zu deutlichen Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Im Allgemeinen waren die antizyklischen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik im Umfang begrenzt und obwohl sie in einigen Fällen erfolgreich waren, haben sie das allgemeine Bild der Arbeitsmarktstruktur und -entwicklung nicht verändert.

Aktuelle Programme für die künftige Arbeitsmarktpolitik lassen deutlich das Bild des strukturellen Charakters der niedrigen Beschäftigung sowie der hohen Arbeitslosigkeit und Inaktivität erkennen. Es gibt eine allgemeine Verschiebung hin zur aktiven Arbeitsmarktpolitik und auch einer Entwicklungsstrategie, die diese Politik mit verschiedenen strukturellen Reformen nicht nur auf dem Arbeitsmarkt kombiniert, sondern auch auf den Produktmärkten, in der Bildung und in anderen Bereichen. Diese Programme sind im Allgemeinen gut durchdacht und stark hinsichtlich ihrer Ziele, allerdings ziemlich schwach in Hinblick auf die Instrumente. In anderen Worten, es gibt das Wissen darüber, was getan werden muss, aber es fehlt das Wissen darum, wie dies bewerkstelligt werden soll.

Ein Schwerpunkt ist die Reform des Bildungswesens, um das Angebot an Qualifikationen zu verbessern und den zu erwartenden erhöhten Arbeitskräftebedarf in der Industrie und im Bereich der handelbaren Güter allgemein zu decken. Darüber hinaus gibt es einen Schwerpunkt für höhere Investitionen in Wissenschaft und Innovation, da die Ressourcen, die derzeit zur Verfügung stehen, extrem knapp sind. Es ist jedoch nicht klar, woher die Mittel kommen und wie die notwendigen Reformen umgesetzt werden sollen. Beim gegenwärtigen Stand der Dinge bedeuten mehr Investitionen in Qualifikationen im Grunde soviel wie mehr „Investitionen“ in den Braindrain.

Ein weiterer Schwerpunkt ist „Umschulung“, aber auch hier ist nicht klar, wie diese organisiert werden soll und was die Anreize sind, um an diesen Programmen teilzunehmen. Die bisherigen (wenn auch beschränkten) Erfahrungen sind nicht sehr ermutigend. Öffentliche Programme für Schulung und Umschulung sind nicht sehr effizient, während es andererseits wenig öffentlich-private Partnerschaften gibt. Der Hauptanreiz, an diesen Programmen teilzunehmen, ist die Erwartung, nach einem erfolgreichen Abschluss einen Arbeitsplatz zu finden. Es wäre von Vorteil, wenn Schulungs- und Umschulungsprogramme von Unternehmern durchgeführt würden, die nach bestimmten Qualifikationen suchen. Dies würde sowohl dabei helfen, die benötigten Qualifikationen zu identifizieren, als auch dabei, die Übereinstimmungsprobleme zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage zu lösen.

Solche Programme fördern auch die positive Diskriminierung, d.h. Unterstützung für die Aktivierung schwacher oder benachteiligter Gruppen. Wenn man bedenkt, dass dies in einer angespannten Arbeitsmarktlage ein erhebliches Problem ist, könnte die Arbeits-

marktpolitik durch die Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Institutionen und dem privaten Sektor auf eine Verbesserung der Beschäftigungsaussichten für verschiedene Gruppen, die vom Markt oder durch vorherrschende soziale Strukturen diskriminiert werden, abzielen.

Diese Überlegungen führen zu der Beurteilung nötiger Reformen im institutionellen Aufbau sowohl in der Regierung als auch in der Verwaltung. Es gibt eine Reihe von Unzulänglichkeiten im gegenwärtigen Aufbau, von denen drei am wichtigsten erscheinen:

Erstens sind die Zuständigkeiten für die Arbeitsmarktpolitik sowohl in Hinblick auf die Formulierung der Politik als auch deren Umsetzung auf zu viele Ministerien verteilt. Das ist eher eine Folge der politischen Umstände als eine bewusst gewählte Politik. Da der Zustand des Arbeitsmarktes von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung und Stabilität ist, wäre es besser, ein starkes Ministerium für Arbeit und Beschäftigungspolitik zu haben, mit ausreichender Kapazität zur Formulierung und Umsetzung von Maßnahmen, die auf alle Aspekte der Arbeitsmarktprobleme abzielen.

Zweitens ist es notwendig, die Arbeitsmarktverwaltung (NES) und verschiedene andere unterstützende Stellen zu stärken. Wenn die aktive Arbeitsmarktpolitik gestärkt werden soll, müssen die durchführenden Institutionen in der Lage sein, das Problem der Suche nach geeigneten Arbeitskräften zu erleichtern. Dies würde eine deutliche Erhöhung der Kapazitäten und Verantwortlichkeiten dieser Institutionen erfordern. Sie sollten damit beauftragt werden, innovative Lösungen zu verschiedenen aktiven Arbeitsmarktstrategien und -programmen zu finden.

Drittens besteht der Bedarf, sowohl den Mitarbeiterstab als auch das Budget der Institutionen, welche die verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen entwickeln und umsetzen, zu erhöhen. Da die Hauptprobleme auf dem Arbeitsmarkt von struktureller Natur sind, müssen Maßnahmen, die darauf abzielen, mit anderen Strukturreformen in den Bereichen Bildung, Pensionen, Produktmärkte und der Industriepolitik koordiniert werden. Das erfordert besseres Personal und eine stärkere Finanzierung. Für eine aktivere Arbeitsmarktpolitik müssen die Aktivitäten der unterstützenden Institutionen erhöht werden.

### **Schlussfolgerung**

Die Transformation und die jüngste Krise haben zu erheblichen strukturellen Problemen auf dem Arbeitsmarkt in Serbien geführt. Bisher war die Politik unzureichend, weil sie eher auf zyklische als auf strukturelle Probleme abzielte. Dies muss sich in Zukunft mit deutlichen Verbesserungen in Hinblick auf die Politikgestaltung und die institutionelle Unterstützung für deren Umsetzung ändern.