



IPA program Evropske unije za Republiku Srbiju

**Tehnička pomoć za upravljanje direktnim grantom
u oblasti politike zapošljavanja**

**Identifikacioni broj projekta:
EuropeAid/133823/DH/SER/RS
Broj ugovora: 2015/356-232**

***Procena oblasti, opsega i efekata aktivnih programa tržišta
rada, sa fokusom na ugrožene kategorije, koji se sprovode
putem lokalnih akcionih planova zapošljavanja u periodu 2010 –
2016.***

Beograd, 25. novembar 2016.



Tehnička pomoć za upravljanje direktnim grantom u oblasti politike zapošljavanja - IPA
2012
EuropeAid/133823/DH/SER/RS; Ugovor br:2015/356-232



.projectgroup



Izveštaj pripremile:

Dragana Marjanović, Viši privremeni ekspert za politiku
zapošljavanja,

Irma Lutovac, Mlađi privremeni ekspert za politiku zapošljavanja



SADRŽAJ

SADRŽAJ	3
SAŽETAK	6
1. UVOD	9
1.1. OSNOVNE INFORMACIJE	9
1.2. CILJ I OPSEG PROCENE	11
2. METODOLOŠKI PRISTUP	12
3. Oblast i opseg APTR sprovedenih u okviru LAPZ u periodu od 2010. do 2016.	16
3.1. Istorijski pregled sprovođenja i finansiranja LAPZ u periodu od 2010. do 2016.	16
3.2. Targetiranje ugroženih kategorija nezaposlenih putem lokalnih politika zapošljavanja	26
3.3. Izdvajanje finansijskih resursa za lokalne politike zapošljavanja.....	30
4. Determinante uspešnog razvoja LAPZ i targetiranja ugroženih kategorija	32
4.1. Funkcionisanje lokalnog saveta za zapošljavanje	33
4.2. Izrada lokalnog akcionog plana zapošljavanja	34
4.3. Kreiranje aktivnog programa tržišta rada i odabir APTR koji će biti finansirani	35
4.4. Uključivanje ranjivih kategorija u APTR	36
4.5. Finansiranje lokalne politike zapošljavanja	38
4.6. Praćenje i evaluacija aktivnih programa tržišta rada.....	38
5. Procena uticaja APTR koje su izradili LSZ.....	39
5.1. Opis proučavanih APTR.....	39
5.2. Procena razlika u uticaju programa <i>Subvencije za zapošljavanje na novootvorenim radnim mestima</i> kreiranih na centralnom i lokalnom nivou	40
5.2.1 Karakteristike učesnika	40
5.2.2. Rezultati zapošljavanja	42
5.3. Procena razlika u uticaju programa <i>Subvencije za samozapošljavanje</i> kreiranih na centralnom i lokalnom nivou.....	43
5.3.1. Karakteristike učesnika	44
5.3.2. Rezultati zapošljavanja	45
6. Diskusija o rezultatima Objedinjavanje rezultata analize.....	47
7. Implikacije i preporuke za razvoj politike	49



PRILOG 1: Studije slučaja najbolje prakse u sprovođenju lokalnog akcionog plana zapošljavanja	52
Studija slučaja Kikinda	53
Studija slučaja Grada Leskovca	57
Studija slučaja Grada Novog Sada	66
Studija slučaja opštine Ruma	78
Studija slučaja opštine Sokobanja	83
Studija slučaja opštine Trgovište	88
PRILOG 2: Statističke tabele	93



LISTA SKRAĆENICA

AMTR	Aktivne mere tržišta rada
APTR	Aktivni program tržišta rada
Filijale NSZ	Filijale Nacionalne službe za zapošljavanje
Vlada RS	Vlada Republike Srbije
LAPZ	Lokalni akcioni plan zapošljavanja
LSZ	Lokalni savet za zapošljavanje
TR	Tržište rada
LS	Lokalna samouprava
PiE	Praćenje i evaluacija
MRZBSP	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
NAPZ	Nacionalni akcioni plan zapošljavanja
NSZ	Nacionalna služba za zapošljavanje
OSI	Osobe sa invaliditetom
JIS	Jedinstveni informacioni sistem



SAŽETAK

Cilj ove procene je da detaljno opiše oblast i opseg lokalnih akcionih planova zapošljavanja (LAPZ) od 2010. godine. Poseban naglasak je stavljen na ispitivanje mogućnosti da se kroz LAPZ odgovori na potrebe ugroženih kategorija i poboljša njihov položaj na tržištu rada pomoću ciljanih programa tržišta rada prilagođenih specifičnim karakteristikama lokalnih tržišta. Preciznije, ova procena će dati odgovore na sledeća pitanja:

1. Kako se rasprostranjenost LAPZ poboljšala u smislu broja lokalnih samouprava (LS) koje su kreirale LAPZ (sufinansiranje ili samostalno finansiranje programa i mera aktivne politike zapošljavanja, uključujući njihovo finansijsko učešće) i u smislu broja korisnika iz ugroženih kategorija koji su, u poslednjih šest godina, obuhvaćeni APTR?
2. Koji faktori doprinose uspešnom formulisanju LAPZ u odnosu na situaciju na lokalnom tržištu rada i uspešnom targetiranju najugroženijih kategorija na nivou LS?
3. Koji je opseg i efekat APTR koji su posebno osmišljeni tako da targetiraju nezaposlene iz ugroženih kategorija na nivou LS?

U tu svrhu, ovim pitanjima se pristupilo sa tri strane, u koje spadaju: a) analiza podataka iz jedinstvenog informacionog sistema NSZ i Odeljenja za finansije; b) studija slučaja najuspešnijih LS, koja obuhvata fokus grupe za članove LSZ i korisnike iz ugroženih kategorija i c) procena uticaja efekata mera osmišljenih na lokalnom nivou u cilju targetiranja ugroženih kategorija.

Do velikog preokreta došlo je 2011. godine kada su 122 lokalna akciona plana zapošljavanja sufinansirana sa nacionalnog nivoa, u poređenju sa svega 10 sufinansiranih planova u 2010. Međutim, s obzirom na budžetska ograničenja, u narednim godinama došlo je do smanjenja ovog broja. Kao reakcija na takvo stanje, mogućnost da LS u potpunosti finansiraju mere i programe putem sporazuma o tehničkoj saradnji sa NSZ je značajno više korišćena. Bitna razlika između ova dva modaliteta sprovođenja mera i programa na lokalnom nivou ogleda se u mogućnosti da se njihovo kreiranje prilagodi potrebama lokalnog tržišta rada.

Međutim, opštine retko koriste ovu mogućnost. Negde oko 25% LS u Srbiji iskoristilo je ove finansijske resurse u 2013/2014. godini kada su fondovi centralnog budžeta bili ograničeni i od tada su nastavile da praktikuju ovakvo kreiranje lokalne politike zapošljavanja. Opšte govoreći, to su takođe opštine koje koriste mogućnost da mere i programe prilagode sopstvenim, lokalnim potrebama. Pored njih, i nekoliko velikih, dobro razvijenih gradova/opština često samostalno finansiraju APTR. Sa druge strane, ogromna većina LS u Srbiji nikada nije samostalno finansirala APTR. Analiza je pokazala da se ovakvo stanje ne može objasniti nedostatkom resursa. Ostaje da se potvrdi da li



je reč o nedostatku informacija ili interesa, ali ovu mogućnost je potrebno objaviti kao instrument za istinski razvoj lokalne politike zapošljavanja i LS treba da budu motivisane da više pažnje posvete promociji zapošljavanja u svojim lokalnim zajednicama, sa fokusom na ugrožene kategorije na tržištu rada.

Kada su izdvojena sredstva za aktivnu politiku zapošljavanja vraćena i stabilizovana u 2015. i 2016, broj LS koje su se prijavile za sufinansiranje i kasnije za sprovođenje LAPZ značajno je porastao na 83, odnosno 89 opština. Ono što bi trebalo naglasiti je i smanjenje stope odustajanja među opštinama, što ukazuje na napredak u planiranju lokalnih resursa.

Sa izuzetkom 2010. koja je bila početna godina kada je reč o finansiranju LAPZ i kada su izdvojena sredstva bila skromna (88.59.769,00 RSD), u narednim godinama izdvojena sredstva su utrostručena i manje-više su ostala stabilna tokom narednih godina u iznosu od oko 320.000.000,00 RSD. Iako su inicijalno finansijski resursi koje je obezbeđivala Vlada Republike Srbije (Vlada RS) bili veći od resursa koje su obezbeđivale lokalne samouprave, ovaj trend se izmenio u 2013. godini.

Lokalne savete za zapošljavanje karakteriše visoka fluktuacija zaposlenih, što snažno utiče na kontinuitet u njihovom radu (napori uloženi u razvoj kapaciteta i gubitak institucionalnog pamćenja). Iako se većina LS suočava sa ovim problemom, kod onih LS koje su identifikovane kao primeri najbolje prakse u pogledu sprovođenja LAPZ, kontinuitet se ostvaruje zahvaljujući entuzijazmu i posvećenosti najčešće samo jednog člana - obično iz NSZ ili LS.

Broj korisnika obuhvaćenih lokalnom politikom zapošljavanja se povećava, i kada je reč o merama/programima koje finansiraju same LS, kao i kada se radi o merama/programima sufinansiranim iz budžeta LS i državnog budžeta. U 2015. godini broj korisnika se povećao oko tri puta u poređenju sa 2011. Međutim, kada se udeo pojedinaca koji spadaju u teže zapošljive kategorije, a koji su registrovani kao nezaposleni, uporedi sa brojem teže zapošljivih korisnika APTR koji su finansirani kroz LAPZ, postaje jasno da su, sa izuzetkom mladih i u izvesnoj meri, radnika koji su proglašeni viškom, teže zapošljive kategorije nedovoljno zastupljene među korisnicima APTR.

Iako su nastojanja LS da rade na rešavanju problema nezaposlenosti mladih za svaku pohvalu i u skladu sa visokom stopom nezaposlenosti među mladima, potrebno je naglasiti da među mladima takođe postoje potkategorije koje ni na koji način nisu u najtežoj poziciji na tržištu rada, kao na primer mladi sa visokom stručnom spremom. Iako su Romi stalno nedovoljno zastupljeni kao korisnici APTR koji se finansiraju kroz LAPZ, postoje nagoveštaji o napretku pri njihovom uključivanju u APTR. Iako se u svim LAPZ, pomoću kojih se nastoji da iskoristi sufinansiranje iz državnog budžeta, tvrdi da ugrožene kategorije nezaposlenih imaju prioritet, za to nema dovoljno dokaza na šta ukazuju nalazi ove analize, koja se, između ostalog, bavila uključenošću teško zapošljivih kategorija u APTR. Osim toga, u LAPZ u kojima je urađeno prilagođavanje APTR lokalnom tržištu rada, prilagođavanja su neznatna i najčešće se odnose na iznos subvencija ili trajanje programa. Tamo gde su napravljene značajne izmene, kao što su



kriterijumi za učešće, ili čak uključivanje mera koje nisu predviđene NAPZ, te izmene ne idu u korist najugroženijim kategorijama na tržištu rada.

Šta više, u slučaju programa *Subvencije za zapošljavanje na novootvorenim radnim mestima* prilično je jasno pokazano da program koji se sprovodi na način osmišljen na centralnom nivou ima veći uticaj na zapošljavanje učesnika od programa koji su LS realizovale iz sopstvenih sredstava, a istovremeno je i uspešniji u targetiranju ugroženih kategorija. Podaci o programu *Subvencije za samozapošljavanje* su manje uverljivi. Iako program nije bio usmeren na najugroženije kategorije na tržištu rada, postoji pokazatelj da bi veća vrednost subvencije i širenje privrednih sektora u kojima preduzeća mogu da posluju mogli biti korisni za održivost preduzeća koja su podržana kroz subvencije za samozapošljavanje osmišljene na lokalnom nivou.



1. UVOD

Kroz program IPA 2012 Evropske unije, Nacionalnoj službi za zapošljavanje (NSZ), dodeljen je direktni grant čiji je cilj prvenstveno da poveća rasprostranjenost aktivnih politika tržišta rada, a posebno onih usmerenih na ugrožene kategorije nezaposlenih.

Projekat „*Tehnička pomoć za upravljanje direktnim grantom u oblasti politike zapošljavanja*“, takođe se finansira iz IPA fondova i pruža sveobuhvatnu tehničku podršku NSZ u upravljanju, sprovođenju, praćenju i evaluaciji direktnog granta i nabavke usluga i dobara, u skladu sa *Projektnim zadatkom*.

Opšti cilj projekta je „povećanje efikasnosti politike zapošljavanja u Srbiji u skladu sa potrebama tržišta rada“.

Pored pružanja tehničke pomoći NSZ u implementaciji postojećeg direktnog granta, u okviru projekta se sprovede i dodatne aktivnosti i zadaci sa ciljem da se osnaže kapaciteti NSZ i lokalnih aktera u ovoj oblasti, tj. Lokalnih saveta za zapošljavanje (LSZ) i lokalnih samouprava (LS) u kreiranju aktivnih mera tržišta rada (AMTR) prilagođenih potrebama ugroženih kategorija, kao i u unapređenju lokalnih planova zapošljavanja u ovoj oblasti. Štaviše, projekat pruža tehničku pomoć Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (MRZBSP) u delu koji se odnosi na jačanje kapaciteta kao operativne strukture za IPA program u okviru Decentralizovanog sistema implementacije (engl. *Decentralised Implementation System (DIS)*) koji će imati višestruki uticaj na uspešno sprovođenje projekata u budućnosti.

Kao cilj komponente 3 koji je definisan kao: unapređen rad LSZ u oblasti politike zapošljavanja i unapređenje sposobnosti za izradu i sprovođenje APTR namenjenih teže zapošljivim grupama (uključujući žene i Rome) putem LAPZ, obavljena je ova Procena oblasti, opsega i efekata aktivnih programa tržišta rada sa fokusom na ugrožene kategorije uključujući i Rome u ranijim lokalnim akcionim planovima zapošljavanja.

1.1. OSNOVNE INFORMACIJE

Postojeći politički i pravni okvir pruža čvrstu osnovu za decentralizaciju politike zapošljavanja i kreiranje aktivnih mera/programa tržišta rada koje su usmerene na izazove lokalnih tržišta rada i koje ohrabruju rad lokalnih saveta za zapošljavanje koje su osnovala LS da detaljno razrade lokalne akcione planove zapošljavanja koje sprovede LS.

Zakon o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti¹ predviđa osnivanje Saveta za zapošljavanje koje na lokalnom nivou mogu osnovati LS². LSZ je savetodavno telo

¹ Službeni glasnik RS, Br. 36/09, 88/10.

² Treba naglasiti, da je već zakon iz 2003 godine (Službeni glasnik RS, Br. 71/03) u svom članu 31 predvideo mogućnost da LS samostalno sprovede lokalnu politiku zapošljavanja. Ova mogućnost je međutim, zaživela tek kada je Vlada uvela sistem sufinansiranja.



koje osnivaču (LS) daje mišljenja i preporuke u vezi sa pitanjima od interesa za unapređenje zapošljavanja, i to: 1) planovima zapošljavanja; 2) programima i merama aktivne politike zapošljavanja; 3) propisima iz oblasti zapošljavanja; 4) drugim pitanjima od interesa za zapošljavanje.

Savet za zapošljavanje sastoji se od predstavnika osnivača (LS), sindikata i udruženja poslodavaca, Nacionalne službe za zapošljavanje i agencija za zapošljavanje, udruženja od značaja za oblast zapošljavanja, odnosno udruženja koja se bave zaštitom interesa nezaposlenih (osoba sa invaliditetom, nacionalnih manjina, učesnika oružanih sukoba, žena, omladine i sl.) i stručnjaka za oblast zapošljavanja.

Pored toga, Zakon predviđa da LS (ili nadležni organi kao što je savet za zapošljavanje) mogu da pripreme i usvoje lokalne akcione planove zapošljavanja koji moraju biti u saglasnosti sa Nacionalnim akcionim planom zapošljavanja koji svake godine usvaja Ministarstvo zadužno za zapošljavanje.

Nacionalni akcioni plan zapošljavanja (NAPZ) predstavlja osnovni instrument za sprovođenje aktivne politike zapošljavanja i kao takav definiše ciljeve i prioritete politike zapošljavanja, kao i aktivne mere i programe politike zapošljavanja za narednu godinu. Šta više, NAPZ daje spisak aktivnih mera i programa tržišta rada koji mogu biti sufinansirani od strane MRZBSP u okviru sufinansiranja lokalnih akcionih planova zapošljavanja. Preduslovi za finansiranje, definisani u NAPZ za 2016 su: formiran lokalni savet za zapošljavanje, donet LAPZ, obezbeđeno više od polovine potrebnih sredstava za finansiranje određenog programa ili mere, usklađeni programi i mere sa prioritetima i ciljevima lokalnog privrednog razvoja i lokalnog tržišta rada. Kriterijumi na osnovu kojih se odobrava visina iznosa sredstava po zahtevu jedinice lokalne samouprave za učešće u finansiranju programa ili mera obuhvataju: stepen razvijenosti lokalne samouprave, pokazatelje lokalnog tržišta rada, očekivani uticaj programa ili mera i ekonomsku opravdanost.

Na primer, prioritet za učešće u finansiranju programa/mera aktivne politike zapošljavanja u 2016. dat je:

- ✓ zahtevima podnetim od strane nerazvijenih lokalnih samouprava;
- ✓ zahtevima podnetim od strane LS koje su osnovale lokalni savet za više lokalnih samouprava i usvojile zajednički plan zapošljavanja;
- ✓ zahtevima podnetim od strane jedinica lokalne samouprave koje imaju programe i mere usmerene prvenstveno na radnike koji su proglašeni viškom i korisnike socijalne pomoći.

Lokalne samouprave koje, u okviru svojih LAPZ daju više od polovine sredstava iz budžeta LS (51% od ukupnog iznosa potrebnog za sprovođenje) mogu se prijaviti za sufinansiranje iz budžeta Republike Srbije.

Pored mera i programa koji mogu biti sufinansirane od strane Ministarstva, LS mogu u okviru svojih LAPZ predvideti i druge mere koje mogu biti finansirane iz lokalnih



budžeta ili nekih drugih izvora. Nacionalna služba za zapošljavanje u skladu sa zakonom može da pruži stručnu i tehničku pomoć LS u kreiranju ovih mera.

Do velikog preokreta došlo je 2011. godine pošto su 122 lokalna akciona plana zapošljavanja sufinansirana na nacionalnom nivou, u poređenju sa svega 10 sufinansiranih planova u 2010. Međutim, s obzirom na budžetska ograničenja, u narednim godinama došlo je do smanjenja ovog broja. Kao reakcija na takvo stanje, mogućnost da LS u potpunosti finansiraju APTR putem sporazuma o tehničkoj saradnji sa NSZ je značajno više korišćena. Pod tehničkom saradnjom se podrazumeva podrška NSZ-a u implementaciji finansiranih mera, najpre u smislu informisanja, upućivanja i selekciju korisnika sa evidencije nezaposlenih NSZ. Bitna razlika između ova dva modaliteta sprovođenja programa i mera na lokalnom nivou ogleda se u mogućnosti da se njihovo kreiranje prilagodi potrebama lokalnog tržišta rada. Naime, NAPZ na godišnjem nivou propisuje koji programi i mere mogu biti sufinansirani i koje kategorije nezaposlenih moraju da budu targetirane da bi mere LAPZ zadovoljile kriterijume za sufinansiranje.

Kao što je već objašnjeno, APTR koje su LS odabrale za sufinansiranje sprovode se na način koji je standardizovan na nacionalnom nivou od strane NSZ (kriterijumi za učešće korisnika, visina finansijske podrške, trajanje programa, itd.) i. Imajući u vidu ovakvu postavku, teško je govoriti o kapacitetima LS da kreiraju mere usmerene na teže zapošljive kategorije nezaposlenih tako da odgovore na potrebe lokalnog tržišta rada. Nasuprot tome, kada LS u potpunosti finansiraju sprovođenje APTR, data im je sloboda da kreiraju programe i postavke kriterijume za učešće nezavisno od standardizovanih programa NSZ. U teoriji, u okviru ovih granica nalaze se prilike za LS da rade sa onim kategorijama nezaposlenih u svojim lokalnim zajednicama kojima je pomoć najpotrebnija i da prilagode postojeće NSZ programe situaciji na svojim tržištima rada, ili da čak osmisle potpuno nove programe.

Imajući u vidu razlike između okruga i opština u smislu dinamike tržišta rada, karakteristika ponude i potražnje radne snage, kao i stepena posvećenosti i kompetentnosti lokalnih zainteresovanih strana, možemo da pretpostavimo da ove razlike treba da postoje i u prirodi, opsegu i efikasnosti APTR koji su namenjeni ugroženim kategorijama u LAPZ. Zapravo, u dokumentu *Evaluacija rezultata APTR u Srbiji* koja je obavljena u okviru projekta „Priprema institucija tržišta rada Republike Srbije za Evropsku strategiju zapošljavanja“ istaknuta je značajna neusklađenost između okruga kada je reč o stopi zaposlenosti učesnika APTR koje je sprovodila NSZ.

Međutim, doprinos koji su dali lokalni akcioni planovi u rešavanju problema i poboljšanju situacije ugroženih kategorija uključujući Rome i žene, još uvek nije sistematski analiziran i pregledan, niti je procenjena efikasnost aktivnosti.

1.2. CILJ I OPSEG PROCENE

Cilj ove procene je da detaljno opiše oblast i opseg lokalnih akcionih planova zapošljavanja od 2010. Poseban naglasak je stavljen na ispitivanje mogućnosti da se kroz LAPZ odgovori na potrebe ugroženih kategorija i poboljšaju njihov položaj na



tržištu rada pomoću ciljanih programa tržišta rada prilagođenih specifičnim karakteristikama lokalnih tržišta. Proučavane su sledeće ugrožene kategorije na tržištu rada: mladi (do 30 godina), starije osobe (preko 50 godina), osobe sa invaliditetom (OSI), Romi, niskokvalifikovani/nekvalifikovani nezaposleni i radnici koji su proglašeni viškom. Pol će biti proučavan kao horizontalna tema.

Preciznije, ova procena će dati odgovore na sledeća pitanja:

- ✓ Kako se rasprostranjenost LAPZ poboljšala u smislu broja lokalnih samouprava koje su kreirale LAPZ (sufinansiranje ili samostalno finansiranje APTR, uključujući njihovo finansijsko učešće) i u smislu broja korisnika iz ugroženih kategorija koji su, u poslednjih šest godina, obuhvaćeni APTR?
- ✓ Koji faktori doprinose uspešnom formulisanju LAPZ u odnosu na situaciju na lokalnom tržištu rada i uspešnom targetiranju najugroženijih kategorija na nivou LS?
- ✓ Koji je opseg i efekat APTR koji su posebno osmišljeni tako da targetiraju nezaposlene iz ugroženih kategorija na nivou LS?

Ovakva formulacija pitanja za procenu predstavlja dodatnu elaboraciju pitanja navedenih u *Uvodnom izveštaju* i rezultat je konsultacija sprovedenih sa MRZBSP i NSZ. Da bi se odgovorilo na ova pitanja, biće potrebno proučiti raznolike podatke i primeniti različite kvalitativne i kvantitativne tehnike, kao što je opisano u narednom poglavlju.

Rezultati ove procene takođe će poslužiti kao instrument za utvrđivanje potreba za razvojem kapaciteta LSZ da kreiraju i formulišu LAPZ (aktivnost 3.2).

2. METODOLOŠKI PRISTUP

Definisana pitanja za procenu usmerila su proces prikupljanja podataka, a na sličan način su oblikovala prezentovanje rezultata u okviru ovog izveštaja. Odgovor na svako pitanje naveden je u posebnom poglavlju. Na kraju, svi rezultati su podeljeni u tri oblasti da bi se formulisali odgovarajući zaključci i korisne preporuke za razvoj politike.

Kao što je navedeno, primenjeno je nekoliko tehnika da bi se pitanje na koji način LAPZ podržava zapošljavanje ugroženih kategorija uključujući i Rome putem ciljanih APTR sagledalo iz više uglova, tj. kroz odgovore na pitanja za procenu.

U tu svrhu, ovim pitanjima se pristupilo sa tri strane, u koje spadaju: a) analiza podataka iz jedinstvenog informacionog sistema NSZ i Odeljenja za finansije; b) studija slučaja najuspešnijih LS, koja obuhvata fokus grupe za članove LSZ i korisnike iz ugroženih kategorija i c) procena uticaja efekata mera osmišljenih na lokalnom nivou u cilju targetiranja ugroženih kategorija.

a) Analiza podataka NSZ



Analiza longitudinalnih podataka obuhvata period od 2010. (kada su LAPZ uvedeni po prvi put) do 2016. i odnosi se na podatke o broju LS koje su podnele zahtev za sufinansiranje (za koje je preduslov bio usvojen LAPZ) i podatke o broju sprovedenih LAPZ, u svrhu analiziranja promene u rasprostranjenosti LAPZ u geografskom i finansijskom smislu u poslednjih šest godina. Istovremeno, planirano je da ova analiza pruži osnovu za identifikovanje LS-a kojima je potrebna podrška u daljem razvoju kapaciteta za planiranje lokalne politike zapošljavanja.

Međutim, tokom procesa pregleda podataka uočene su izvesne nedoslednosti za 2010, 2011 i 2012. godinu, koje se odnose na nedoslednosti u podacima navedenim u Godišnjim izveštajima NSZ i podacima dobijenim direktno iz NSZ o broju LS kojima je odobreno sufinansiranje od strane ministarstva nadležnog za zapošljavanje i LS koje su zaista potpisale ugovore sa NSZ i nakon toga sprovele AMTR/APTR. Ove nedoslednosti onemogućile su precizniju analizu koja se odnosi na „ponašanje“ pojedinačnih LS u periodu od 2010. do 2013. Da ne bi u potpunosti isključili podatke iz ovog perioda, umesto korišćenja iste grupe podataka za svaku godinu, koji obuhvataju Odluku ministra kao polaznu osnovu, podatke NSZ o LS koje su potpisale ugovore i sprovele APTR i podatke NSZ o LS sa kojima su potpisani ugovori o tehničkoj saradnji, za svaku godinu korišćeni su različiti analizirani izvori podataka na osnovu procene o njihovoj kredibilnosti (u većini slučajeva Odluka ministra je služila kao polazna osnova, ali tamo gde ona nije bilo dostupna, korišćena je baza podataka NSZ). Na primer Odluka nadležnog ministarstva za sufinansiranje iz 2010. godine, smatrana je validnom osnovom kada je reč o LS koje su pripremile LAPZ, pa se pretpostavlja da je svih 10 opština koje su dobile podršku na kraju sprovele LAPZ/APTR³. Kada je reč o podacima za 2011. razmotrena je Odluka ministra, dok informacije o opštinama koje su zapravo sprovele LAPZ nisu uključene u analizu jer dostavljeni podaci nisu smatrani pouzdanim. Kada je reč o podacima za 2012. pošto Odluka ministra, dostavljena Timu za tehničku pomoć od strane NSZ, nije sadržala spisak LS koje su dobile sufinansiranje, kao osnova za analizu korišćeni su podaci dobijeni iz NSZ. Kako su podaci iz perioda od 2013. do 2016. bili dosledniji, analiza za ovaj period je pouzdanija.

Proces pripreme LAPZ posmatran je u svim opštinama u Srbiji, ukupno 169 (opštine u okviru gradova su takođe uračunate), sa izuzetkom opština sa Kosova i Metohije koje nisu uključene u ovu vežbu.

Pored toga, prikupljeni su podaci iz jedinstvenog informacionog sistema (JIS) NSZ. Analizirane su informacije o merama sprovedenim kroz LAPZ, kao i broj korisnika razvrstanih po kategorijama ugroženosti za period 2010-2015, da bi se ispitao opseg mera ponuđenih ugroženim kategorijama kroz LAPZ, kao i da bi se dobio uvid do kog stepena su ugrožene kategorije, uključujući Rome, uspešno targetirane.

B) Studije slučaja sa poseta na terenu

³ Ovaj zaključak se zasniva na podacima navedenim u Godišnjem izveštaju NSZ.



Da bi se otkrio proces koji stoji iza uspešnog razvoja LAPZ usmerenog na ugrožene kategorije, uključujući Rome, kod detaljnog proučavanja odabranih uspešnih LS primenjen je pristup studije slučaja. Tokom nekoliko poseta na terenu, intervjuisani su članovi LSZ kroz sesije fokus grupa.

Poseban naglasak stavljen je na pitanja o pristupu informacijama o tržištu rada i njihovoj upotrebi. Preciznije, proučavani su kapaciteti članova LSZ da tumače i primenjuju ove podatke pri identifikaciji najugroženijih kategorija na tržištu rada i prepoznavanju posebnih prepreka sa kojima se suočavaju, što predstavlja preduslov za kreiranje i planiranje AMTR/APTR.

Stoga je analizirano njihovo rasuđivanje pri odabiru mera i ugroženih kategorija nezaposlenih za sufinansiranje, kao i rasuđivanje pri pojedinim izmenama mera sprovedenih kroz sporazume o tehničkoj saradnji sa NSZ i u potpunosti finansiranih od strane LS.

Tokom intervjua i fokus grupa, ispitane su i informacije o procesu postupanja sa ugroženim kategorijama nezaposlenih, kao i rezultati sprovedenih mera.

Tokom ovog procesa, prikupljene su zabeleške o uspešnim inicijativama i one će biti uključene u planirani „katalog dobrih praksi“ (aktivnost 3.1.2.) Pored toga, dokumentovane su prakse uspešnih LS da bi se obezbedila „razmena iskustava“ tokom vežbe razvoj kapaciteta LSZ (aktivnost 3.2.). Istovremeno, kao rezultat ovog procesa, obavljena je i procena potreba za razvojem kapaciteta najuspešnijih LSZ i predstavljena je da bi poslužila kreatorima politike.

Na osnovu pregleda administrativnih podataka, prvobitno je odabrano sedam najuspešnijih LS za studije slučaja. Za identifikaciju LS koje su uključene u studije slučaja, razmatrano je nekoliko kriterijuma. Prvo, cilj je bio da se posete LS koje predstavljaju različite regione Srbije. Drugo, odabrane LS morale su da se razlikuju po veličini i po stepenu razvijenosti. Treće, uzete su u obzir evaluacije kvaliteta prošlogodišnjih LAPZ koje je obavilo MRZBSP i NSZ. Četvrto, smatrano je važnim da se uvrste i LS koje su sprovele mere samo kroz sufinansiranje, kao i one koje su u potpunosti samostalno finansirale APTR. Na kraju, razmotren je broj ciljanih korisnika, naročito u slučajevima onog malog broja LS kod kojih je relativno visok broj pripadnika romske nacionalnosti bio obuhvaćen merama.

Iako je odabrano sedam LS, posećeno je samo šest⁴, a razlog za to je smena većine članova lokalnih saveta za zapošljavanje nakon lokalnih izbora u aprilu 2016, što je ukazivalo na gubitak informacija o dobrim praksama. Nakon konsultacija, Tim za tehničku pomoć je odlučio da ne poseti opštinu Ivanjica, koja je inicijalno odabrana za posetu.

C) Procena uticaja efekata APTR koje su izradile LS da bi targetirale ugrožene kategorije nezaposlenih

⁴ Posećene su sledeće opštine: Novi Sad, Ruma, Kikinda, Sokobanja, Leskovac i Trgovište.



Kao što je već objašnjeno u prvom poglavlju ovog dokumenta, navedene mere i potencijalne ciljne grupe navedene u LAPZ za koje je omogućeno sufinansiranje su u potpunosti definisane Nacionalnim akcionim planom (NAP) na godišnjem nivou, a LS mogu da pokušaju da kreiraju svoje mere i odluče da targetiraju određene grupe samo kada su te mere u celini finansirane iz budžeta LS, iako se sprovode uz podršku NSZ, kako je definisano sporazumima o tehničkoj saradnji.

Jedna od glavnih stavki interesovanja ove procene je da se razume do kog stepena se LS bave problemima sa kojima se suočavaju najugroženije kategorije nezaposlenih na tržištu rada i kakav uticaj ti programi imaju. Stoga je predloženo da se uzmu u razmatranje samo mere koje u potpunosti finansiraju LS, a koje su u izvesnoj meri prilagođene u poređenju sa „standardnom“ NSZ verzijom iste mere.

S obzirom da je cilj da se evaluiraju efekti programa, razmatranje su samo programi sprovedeni tokom prethodne dve godine, pri čemu je 2013. godina identifikovana kao godina iz koje će se APTR procenjivati. Postojala su dva ključna izvora informacija za izdvajanje potencijalnih mera koje bi mogle biti tema naše studije. Prvi je jedinstveni informacioni sistem NSZ iz kojeg su izdvojeni podaci o merama koje su u celini finansirale LS, uz podatke o broju korisnika razvrstanih po kategorijama ugroženosti. Drugi izvor su filijale NSZ od kojih je zatraženo da dostave informacije o merama koje su u celini finansirale LS za svaku LS koja je imala takve programe: tražene su informacije o kreiranju mere, uključujući ciljne grupe, kao i komentar o tome da li/kako se ta mera razlikuje od „standardne“ NSZ verzije iste mere.

Najčešće nuđeni APTR koji su u celini finansirale LS u 2013. bili su: subvencije za samozapošljavanje, subvencije za zapošljavanje na novootvorenim radnim mestima i obezbeđivanje stručne prakse za osobe sa visokom stručnom spremom. S obzirom da je poslednji od navedenih programa zapravo usmeren na kategoriju koja možda nije u najboljem položaju, ali svakako nije najugroženija, za potrebe evaluacije su razmatrane subvencije za samozapošljavanje i subvencije zapošljavanje na novootvorenim radnim mestima. Šta više, ova dva programa nisu bile predmet evaluacija u prethodnom periodu.

Rezultati na tržištu rada učesnika ovih mera u opštinama gde su postojale izmene u kreiranju programa koji su verifikovani kroz Centralni registar, proučeni su i upoređeni sa rezultatima na tržištu rada učesnika programa sprovedenih u skladu sa nacrtom propisanim na centralnom nivou. Ovo poređenje će pokazati do kog nivoa kreiranje lokalne politike zapošljavanja (u onoj meri u kojoj postoji) bolje uspeva da odgovori na lokalne potrebe i dovede do boljih rezultata pri zapošljavanju.



3. Oblast i opseg APTR sprovedenih u okviru LAPZ u periodu od 2010. do 2016.

3.1. Istorijski pregled sprovođenja i finansiranja LAPZ u periodu od 2010. do 2016.

Ovaj odeljak se posebno bavi time kako se rasprostranjenost LAPZ poboljšala u poslednjih šest godina, kako u pogledu broja LS koje rade na razvoju LAPZ, tako i u pogledu broja korisnika iz ugroženih kategorija koji su uključeni u APTR. Navedeni podaci predstavljaju kombinaciju podataka dobijenih iz godišnjih izveštaja NSZ i dodatnih podataka koje je NSZ dostavila, a koji se odnose na informacije o broju podnetih i odobrenih LAPZ za sufinansiranje zasnovanih na Odluci koju je potpisao nadležni ministar o učešću u finansiranju programa i mera aktivne politike tržišta rada koja je predviđena LAPZ. Pored toga, proučeni su svi finansijski izveštaji.

Takođe, pregledani su podaci o LS koje su zapravo sprovele LAPZ, jer se često dešava da se LS povuče iz procesa pre ili nakon potpisivanja sporazuma sa MRZBSP. Takođe, trebalo bi napomenuti da se kvalitet LAPZ ne razmatra kada se donosi odluka o sufinansiranim merama i programima LS. Odluka je zasnovana samo na osnovu ispunjenja formalnih zahteva tj. poštovanja uslova navedenih u NAPZ (niz mera i kriterijumi za učešće) i spremnosti da se finansira više od polovine troškova za sprovođenje planiranih mera.

U narednim odeljcima dat je pregled broja odobrenih i sprovedenih LAPZ, pregled mera-programa podržanih putem ovog mehanizma i sredstava investiranih u ovakvu lokalnu politiku zapošljavanja.

Kao što je pomenuto, 2010. godina se smatra godinom kada su LS počele da razvijaju lokalne akcione planove zapošljavanja. U početku je odziv bio skroman, pošto je samo 10 LS podnelo LAPZ za sufinansiranje. Veliki zaokret evidentiran je u 2011. kada su 122 LS dobile sredstva za sufinansiranje. Ovakvo uvećano interesovanje može se pripisati naporima ministarstva nadležnog za zapošljavanje i NSZ da promovišu ovaj instrument.

Međutim, u narednim godinama (2013. i 2014.) zbog budžetskih ograničenja došlo je do smanjenja sredstava iz državnog budžeta izdvojenih za sufinansiranje lokalnih akcionih planova, što je dovelo do toga da je veliki broj opština takođe povukao sredstva izdvojena za finansiranje mera i programa tržišta rada. Kao reakcija na datu situaciju, mogućnost da se LS ponudi da samostalno finansiraju administraciju aktivnih programa tržišta rada (APTR) putem sporazuma o tehničkoj saradnji sa NSZ je značajno više korišćena. U 2013. ovu mogućnost je iskoristilo 36 opština, dok se naredne godine broj opština povećao na 45.

Kada su izdvajanja za aktivnu politiku zapošljavanja stabilizovana u 2015. i 2016, broj LS koje su se prijavile za sufinansiranje i kasnije za sprovođenje LAPZ značajno je porastao na 83, odnosno 89 opština. Ono što bi trebalo naglasiti je i smanjenje stope odustajanja među opštinama, što ukazuje na napredak u planiranju lokalnih resursa. Prvobitno je veliki broj opština pripremao LAPZ i podnosio zahteve za sufinansiranje, ali bi na kraju odustajale od procesa potpisivanja sporazuma sa NSZ, pri čemu je glavni razlog za odustanak u većini slučajeva nemogućnost da se obezbede sredstva za



sprovođenje APTR. Na primer, u 2012. godini 136 opština je podnelo zahtev za sufinansiranje, dok je na kraju svega 47 sprovelo LAPZ. Podatak da je broj LS koje su odustale od sprovođenja LAPZ sa 89 u 2012. spao na 30 u 2015, tj. na 6 u 2016, predstavlja dobar znak i signalizira izvesni napredak u finansijskom planiranju na lokalnom nivou.

Tabela 1: Pregled broja sprovedenih LAPZ

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Broj LAPZ odobrenih za sufinansiranje	10	122 ⁵	136	127	/	113 ⁶	95
Broj sufinansiranih/sprovedenih LAPZ	10	100	47	14	/	83	89
Broj LS koje su odustale	0	22	89	113	/	30	6

Kada se pogleda istorija pripreme LAPZ ili jednostavno rečeno, kako se svaka opština ponašala po ovom pitanju, može se izvući nekoliko zaključaka. U svrhu ove analize, posmatrane opštine su kategorizovane na osnovu svog uspeha u ovom procesu.

- Kategorija I – LS koje nikad nisu izradile LAPZ, ili koje su jednom izradile LAPZ, ali ga nikada nisu realizovale;
- Kategorija II – LS koje su (nekoliko puta) izradile LAPZ, ali ga nikada nisu realizovale (ili su ga samo jednom realizovale);
- Kategorija III – LS koje su izradile i realizovale LAPZ nekoliko puta;
- Kategorija IV – LS koje imaju kontinuitet u izradi LAPZ, sufinansiranju i sprovođenju sporazuma o tehničkoj saradnji.

Četvrta kategorija je uvedena da bi se označile uspešne LS koje se ističu zbog kontinuiteta u izradi LAPZ, činjenice da su nekoliko puta dobile sufinansiranje od ministarstva nadležnog za zapošljavanje i šta više sprovele APTR putem sporazuma o tehničkoj saradnji sa NSZ.

⁵ Autonomna pokrajina Vojvodina je takođe podnela Akcioni plan zapošljavanja

⁶ LS su podnele 122 zahteva, a pored toga LS Vršca, Plandišta i Bele Crkve su podnele regionalne akcione planove zapošljavanja za sufinansiranje



Tabela 2. Istorijski pregled sprovođenja LAPZ za svaku opštinu u Srbiji

Opština	LAPZ odobren za sufinansiranje	Realizovan sufinansirani LAPZ	Tehnička saradnja
Ada	2011,2012, 2013, 2015	Ne	Ne
Aleksandrovac	2011,2012, 2013	2012, 2013	Ne
Aleksinac	2011,2012, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	2014
Alibunar	2011,2012, 2013, 2016	2012, 2016	Ne
Apatin	2011,2012, 2013	2012	Ne
Arandjelovac	2012, 2016	2016	2015, 2016
Arilje	2011, 2012, 2015	Ne	Ne
Babušnica	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	Ne
Bac	2011,2012, 2013, 2015, 2016	2012, 2015, 2016	Ne
Bačka Palanka	2011,2012, 2013, 2015, 2016	2016	2013
Bačka Topola	2012, 2015	Ne	Ne
Bački Petrovac	2015	Ne	Ne
Bajina Bašta	2012, 2013, 2015	2012, 2013, 2015	Ne
Batočina	2011,2012, 2013	2012	Ne
Bečej	2011,2012, 2013, 2015	2012, 2015	2016
Bela Crkva	2011, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	2014
Bela Palanka	2011,2012, 2013	Ne	Ne
Beočin	2012, 2015	Ne	2015
Beograd	2015, 2016	2015, 2016	Ne
Beograd Barajevo	2013	Ne	Ne
Beograd Čukarica	2013	Ne	Ne
Beograd Grocka	2012	Ne	Ne
Beograd Lazarevac	2012	Ne	Ne
Beograd Mladenovac	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2012, 2015,2016	Ne
Beograd Novi Beograd	2011	Ne	Ne
Beograd Obrenovac	2012, 2013	2013	Ne



Beograd Palilula	Ne	Ne	Ne
Beograd Rakovica	Ne	Ne	Ne
Beograd Savski venac	2013	Ne	Ne
Beograd Sopot	2011	Ne	Ne
Beograd Stari grad	Ne	Ne	Ne
Beograd Surčin	2011, 2012	Ne	Ne
Beograd Voždovac	Ne	Ne	Ne
Beograd Vračar	Ne	Ne	Ne
Beograd Zemun	2011	Ne	Ne
Beograd Zvezdara	2011	Ne	Ne
Blace	2012, 2013, 2015, 2016	2012, 2013, 2015, 2016	2014, 2015
Bogatić	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2012, 2015, 2016	2014
Bojnik	2011, 2012, 2013, 2015	2015	Ne
Boljevac	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	2014, 2015
Bor	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2016	2013, 2014, 2015
Bosilegrad	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	Ne
Brus	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2012, 2015, 2016	2013, 2014, 2015
Bujanovac	2012	2012	Ne
Čačak	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2012, 2015, 2016	2013, 2014, 2015, 2016
Čajetina	2012, 2013, 2015, 2016	2012, 2015, 2016	2013, 2014, 2015, 2016
Ćićevac	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2012, 2015, 2016	Ne
Coka	2012, 2013, 2015	Ne	Ne
Crna Trava	Ne	Ne	2016
Ćuprija	2012, 2016	2012, 2016	Ne
Despotovac	2011, 2015, 2016	2015, 2016	Ne
Dimitrovgrad	2011, 2012, 2013, 2015	2015	2015, 2016



Doljevac	2012, 2013, 2015, 2016	2012, 2015, 2016	2014, 2015, 2016
Gadžin Han	2012, 2013, 2015, 2016	2013, 2015, 2016	Ne
Golubac	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	Ne
Gornji Milanovac	2011, 2013, 2015	2015	2013, 2014, 2015, 2016
Indija	2011, 2012	Ne	Ne
Irig	2011	Ne	Ne
Ivanjica	2010, 2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2010, 2012, 2015, 2016	2013, 2014
Jagodina	2012, 2013, 2015, 2016	2016	2013
Kanjiža	2011, 2012, 2015	2015	Ne
Kikinda	2011, 2012, 2013, 2015	2012, 2015	2013
Kladovo	2011, 2012, 2013, 2016	2012, 2016	2014
Knić	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	2014
Knjaževac	2011, 2012, 2013, 2015	2012, 2015	2013
Koceljeva	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2012, 2015, 2016	Ne
Kosjeric	2010, 2011, 2012, 2013	2010, 2012, 2013	2015
Kovačica	2011, 2012, 2013	Ne	Ne
Kovin	2011, 2012, 2015, 2016	2015, 2016	2014, 2015, 2016
Kragujevac	2012, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	Ne
Kraljevo	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	2013, 2014, 2016
Krupanj	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	2013
Kruševac	2010, 2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2010, 2013, 2016	2014, 2015, 2016
Kučevo	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	Ne
Kula	2011, 2013, 2015	2015	2016
Kuršumlija	2010, 2012, 2013, 2015, 2016	2010, 2015, 2016	2014, 2015, 2016
Lajkovac	2011, 2012, 2013	2012	2014, 2015, 2016
Lapovo	2012, 2013	Ne	Ne
Lebane	2010, 2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2010, 2012, 2016	2014
Leskovac	2011, 2012, 2013, 2015	2012, 2015	2013, 2015, 2016



Ljig	2013	Ne	Ne
Ljubovija	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	Ne
Loznica	2010, 2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2010, 2012, 2013, 2015, 2016	2014
Lučani	Ne	Ne	Ne
Majdanpek	2012, 2013, 2015	2012, 2015	Ne
Mali Iđoš	2011, 2012, 2015	Ne	Ne
Mali Zvornik	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	2014
Malo Crnice	Ne	Ne	Ne
Medveđa	2012, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	Ne
Merošina	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2016	2013, 2014, 2015
Mionica	2013, 2016	2016	Ne
Negotin	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2012, 2015, 2016	2013, 2014, 2016
Niš	2011, 2012, 2015, 2016	2016	Ne
Niš Crveni Krst	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2016	2015
Niš Medijana	2011, 2012, 2013	Ne	Ne
Niš Palilula			
Niš Palilula	2012	Ne	Ne
Niš Pantelej	2012	Ne	Ne
Niš Pantelej			
Niška Banja	2011, 2012	Ne	Ne
Nova Crnja	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2016	2013
Nova Varoš	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	2013, 2014, 2015, 2016
Novi Bečej	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	2013
Novi Kneževac	2011, 2013, 2015	Ne	2013
Novi Pazar	2011, 2015, 2016	2015, 2016	Ne
Novi Sad	2010, 2011, 2012, 2013	2010, 2013	2014, 2015, 2016
Odžaci	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2012, 2015, 2016	2014
Opovo	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	Ne



Osečina	2011, 2012, 2013	Ne	Ne
Pančevo	2010, 2011, 2012, 2013, 2015	2010, 2012, 2015	2013, 2015, 2016
Paraćin	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2012, 2015, 2016	2013, 2016
Pećinci	2013, 2015, 2016	2016	Ne
Petrovac	2011, 2013, 2015	2015	Ne
Pirot	2011, 2012	Ne	2015, 2016
Plandište	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	2013
Požarevac	2012, 2013, 2016	2016	2013, 2016
Požega	2012, 2015, 2016	2015, 2016	Ne
Preševo	2012, 2013, 2015, 2016	2016	Ne
Priboj	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2016	2014, 2015
Prijepolje	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2012, 2013, 2015, 2016	2013, 2014, 2015, 2016
Prokuplje	2012, 2013, 2015, 2016	2012, 2013, 2015, 2016	2013, 2016
Rača	2013, 2015, 2016	2015, 2016	2014
Raška	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	2013, 2014
Ražanj	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	Ne
Rekovac	2013, 2015, 2016	2015, 2016	Ne
Ruma	2011, 2012, 2013, 2015	2015	2014, 2015, 2016
Šabac	2011, 2015, 2016	2015, 2016	Ne
Sečanj	2012, 2013, 2015	Ne	Ne
Senta	2011, 2012, 2015	Ne	Ne
Šid	2011, 2015, 2016	2015, 2016	2014, 2016
Sjenica	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2016	Ne
Smederevo	2010, 2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2010, 2012, 2013, 2015, 2016	2014, 2015, 2016
Smederevska Palanka	Ne	Ne	Ne
Sokobanja	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	2013, 2014
Sombor	2011, 2012, 2013, 2015	Ne	2013, 2014, 2015, 2016
Srbobran	2011, 2013, 2015	2015	Ne



Sremska Mitrovica	2012, 2013, 2015	2012, 2015	2014, 2015, 2016
Sremski Karlovci	Ne	Ne	Ne
Stara Pazova	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2012, 2015, 2016	2013, 2015, 2016
Subotica	2011, 2012, 2013	2012	2013, 2014
Surdulica	2011, 2012, 2013, 2015	Ne	Ne
Svilajnac	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2013, 2015, 2016	2016
Svrljig	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2012, 2015, 2016	2013, 2014, 2016
Temerin	2011, 2012, 2015, 2016	Ne	2015, 2016
Titel	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	2013
Topola	2013, 2016	2016	Ne
Trgovište	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2012, 2015, 2016	2016
Trstenik	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2012, 2016	2015
Tutin	2011, 2012, 2013	Ne	Ne
Ub	2011, 2012, 2013	2012	2014, 2015, 2016
Užice	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2012, 2015, 2016	2013, 2014, 2015, 2016
Valjevo	2011, 2012, 2013	2012	2014, 2015, 2016
Varvarin	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2012, 2013, 2015, 2016	Ne
Velika Plana	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2012, 2013, 2015, 2016	2014, 2015, 2016
Veliko Gradiste	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	Ne
Vladičin Han	2011, 2012, 2013, 2015	2015	2014, 2015
Vladimirci	2012, 2013, 2015, 2016	2012, 2015, 2016	Ne
Vlasotince	2011, 2012, 2013, 2016	2012, 2016	Ne
Vranje	2011, 2012, 2013	Ne	2013
Vrbas	2010, 2011, 2015, 2016	2010, 2016	Ne
Vrnjačka Banja	2011, 2012, 2013, 2015	2015	2016
Vršac	2011, 2013, 2015	2015	2013, 2014, 2015
Žabalj	2011, 2012, 2013, 2015	2015	Ne



Žabari	2012	Ne	Ne
Žagubica	2011, 2012, 2013, 2015, 2016	2015, 2016	Ne
Zajecar	2011, 2012, 2015, 2016	2016	Ne
Žitiste	2011, 2012, 2013, 2015	Ne	2013
Žitoradja	2011, 2012	2012	2015, 2016
Zrenjanin	2011, 2012	Ne	Ne

Izvor: Sastavili autori, NSZ evidencija

Legenda:

	LS koje nikad nisu izradile LAPZ, ili koje su jednom izradile LAPZ, ali ga nikada nisu realizovale;
	LS koje su izradile LAPZ, ali ga nikada nisu realizovale (ili su ga samo jednom realizovale);
	LS koje su izradile i realizovale LAPZ nekoliko puta;
	LS koje imaju kontinuitet u izradi LAPZ, sufinansiranju sporazuma o tehničkoj saradnji.

Uprkos činjenici da su LS dobijale podršku kroz nekoliko donatorskih projekata čiji je cilj bio da izgrade njihove kapacitete za planiranje lokalne politike zapošljavanja, 27 opština u Srbiji pripada prvoj (I) kategoriji pa im je stoga neophodna dalja pomoć koja će prvenstveno biti fokusirana na njihove kapacitete za pripremu LAPZ. Od ovih 27 opština, 10 nikada nije pripremalo LAPZ, dok je preostali broj opština pripremao LAPZ jednom, ali iz nekih razloga nisu uspele da ga realizuju.

Od 169 posmatranih opština, 39 pripada drugoj (II) kategoriji, što znači da imaju izvesno iskustvo u pripremi LAPZ, s obzirom da su ga pripremale i podnosile ministarstvu nekoliko puta, ali nisu uspevale da ga realizuju, ili su to uspele samo jednom. Opština Sjenica je, na primer, pripremala LAPZ nekoliko puta, u 2011, 2012, 2013, 2015 i 2016. godini, ali je prvi put uspeła da ga realizuje kroz sufinansiranje 2016. Ovo ukazuje više na nedostatak pravilnog planiranja finansijskih resursa za sprovođenje LAPZ nego na nedostatak kapaciteta za njegovu pripremu. Posmatrajući podatke, čini se da postoji izvestan broj opština (ili preciznije, pojedinaca u LSZ) koji su nekoliko puta pripremali akcione planove u 2012. i 2013, ali su onda obeshrabreni i prestali su da pripremaju LAPZ i traže sufinansiranje (ukupno 13 LS). Potrebno je napomenuti da su se neke od njih opet nedavno aktivirale, naročito u 2016. godini (4 ukupno), ali teško je predvideti da li će istrajati i nastaviti sa ovakvom praksom u budućnosti.

Najveći broj opština, ukupno 66 spada u treću (III) kategoriju, što znači da su ostvarile izvestan kontinuitet u pripremi i realizaciji LAPZ, što je dobar znak. Ipak treba napomenuti da je ovo dosta široka i raznolika kategorija koja obuhvata: LS koje su pripremale LAPZ u periodu od 2011. do 2013, ali su onda prestale sa tom praksom (npr. Aleksandrovac i Subotica), zatim one koje su pripremale i dobile sufinansiranje u 2012.



a onda naredni put u 2016. (Arandjelovac i Ćuprija), kao i one koje su tek nedavno pokazale interesovanje za lokalnu politiku zapošljavanja (kao što su Grad Beograd, Despotovac, Požega, itd.), pošto su pripremale LAPZ tokom poslednje dve godine u kontinuitetu od 2015.

Da bi se identifikovali i istakli oni koji imaju odlične rezultate u pripremi LAPZ, uvedena je četvrta kategorija u kojoj se nalazi 37 opština za koje postoji evidencija o posvećenosti i kontinuitetu u pripremi i realizaciji LAPZ, kako putem sufinansiranja, tako i samostalnim finansiranjem APTR, ali u većini slučajeva korišćenjem obe vrste resursa.

Kada je reč o LS koje su donele odluku o samostalnom finansiranju mera/programa putem sporazuma o tehničkoj saradnji sa NSZ, mogu se izneti neka zanimljiva opažanja. Kada se posmatra period od 2013. (kada je ova opcija uvedena) do 2016, može se zaključiti da je broj LS koje su koristile ovu opciju ostao stabilan tokom ovog perioda i da se kretao od 36 do 45 LS (22 do 27%). Posmatrajući podatke, može se zaključiti da su one opštine koje su u 2013. i 2014. godini sprovele APTR putem sporazuma o tehničkoj saradnji sa NSZ, kada nije bilo raspoloživih sredstava na centralnom nivou, zapravo opštine koje su iskreno posvećene i interesuju se za planiranje lokalne politike zapošljavanja, jer je većina njih nastavila da koristi tehničku pomoć u narednim godinama kao dodatni instrument za sprovođenje APTR, pored svog kontinuiranog apliciranja za sufinansiranje (Čačak, Čajetina, Trgovište, Leskovac, Kruševac). Intervjui sa članovima lokalnih saveta za zapošljavanje u onim LS koje su odabrane kao primeri najbolje prakse (videti naredno poglavlje za više detalja), pokazuju da oni ovo prepoznaju kao dobru priliku za finansiranje programa koji su prilagođeni lokalnom tržištu rada. Takođe, za neke, uglavnom veće gradove, ovo je postao instrument za sprovođenje APTR, s obzirom da je izdvajanje sredstava na centralnom nivou u njihovim slučajevima dosta malo, s obzirom na visok stepen razvoja, pa su se oni odlučili za sprovođenje APTR putem sporazuma o tehničkoj saradnji sa NSZ (Grad Novi Sad, Sombor, Sremska Mitrovica, Valjevo, itd). Pored toga, ove opštine vode odlične evidencije i poseduju kontinuitet u planiranju tokom godina.

Sa druge strane, 85 od 169 opština nikada nije koristilo ovaj instrument i ova cifra pokazuje da većina lokalnih samouprava povezuje razvoj LAPZ sa sufinansiranjem na centralnom nivou i na taj način ne uspevaju da prepoznaju korist koju realizacija LAPZ putem tehničke saradnje donosi. Ovo takođe pokazuje da postoji prostor za unapređenje i promovisanje ovog instrumenta.

Na kraju, treba istaći da finansiranje lokalne politike zapošljavanja ni na koji način nije povezano sa stepenom razvoja opštine i veličinom budžeta, jer je analiza pokazala da ne postoji korelacija između stepena razvoja opštine i veličine budžeta, zbog toga sto postoje male i nerazvijene opštine koje iz godine u godinu pripremaju LAPZ i uz podršku MRZBSP finansiraju programe zapošljavanja. Među 37 opština koje spadaju u četvrtu (IV) kategoriju i koje su pokazale kontinuitet u pripremi LAPZ, sprovođenju programa kako putem sufinansiranja, tako i putem tehničke saradnje sa NSZ, ukupno 10 njih pripada grupi nedovoljno razvijenih opština (7 pripada četvrtoj kategoriji, što znači da je njihov stepen razvoja ispod 60% republičkog proseka, dok 3 pripadaju kategoriji



devastiranih područja gde je stepen razvoja ispod 50% republičkog proseka). Sa druge strane, velike i razvijene LS, uključujući i većinu beogradskih opština, nisu uspele da pokažu svoju posvećenost promovisanju zaposlenosti kroz izdvajanja budžetskih sredstava za sprovođenje APTR.

3.2. Targetiranje ugroženih kategorija nezaposlenih putem lokalnih politika zapošljavanja

U ovom izveštaju posebna pažnja će biti posvećena tome koliko su LAPZ uspešno targetirali i obuhvatili najugroženije kategorije na tržištu rada. Naredna tabela pruža informacije o broju predstavnika svake ciljane ranjive kategorije i APTR u koje su bili uključeni u periodu 2011-2015⁷.

Tabela 3: Ranjive kategorije obuhvaćene APTR LAPZ u periodu 2011-2015.

APTR	2011							
	Ukupno	Žene	Mladi do 30 godina	Osobe starije od 50 godina	Romi	Radnici proglašeni viškom	OSI	Nekvalifikovani /niskokvalifikovani
Subvencije za samozapošljavanje	1.052	406	272	269	3	111	3	199
Subvencije za zapošljavanje na novootvorenim radnim mestima	964	498	344	196	3	95	2	212
Staziranje	1.895	1.140	1.486	1	0	30	10	0
Programi obuke	7	7	2	0	1	1	0	1
Javni radovi	0	0	0	0	0	0	0	0
Mere za OSI	0	0	0	0	0	0	0	0
Ukupno	3.918	2.051	2.104	466	7	237	15	412
APTR	2012							
	Ukupno	Žene	Mladi do 30 godina	Osobe starije od 50 godina	Romi	Radnici proglašeni viškom	OSI	Nekvalifikovani /niskokvalifikovani
Subvencije za samozapošljavanje	486	208	122	114	2	66	0	98
Subvencije za zapošljavanje na novootvorenim radnim	331	174	131	44	3	43	0	78

⁷ Podaci za 2010. godinu izgledaju nepouzdan, jer je u izveštajima navedeno da je svega 10 nezaposlenih imalo koristi od programa sprovedenih u 10 opština. Iz tog razloga ovi podaci nisu uključeni u tabelu, niti će biti predmet dalje analize.



mestima								
Staziranje	242	145	195	0	0	4	1	0
Programi obuke	0	0	0	0	0	0	0	0
Javni radovi	565	212	212	102	15	15	4	140
Mere za OSI	0	0	0	0	0	0	0	0
Ukupno	1.624	739	660	260	20	128	5	316
APTR	2013							
	Ukupno	Žene	Mladi do 30 godina	Osobe starije od 50 godina	Romi	Radnici proglašeni viškom	OSI	Nekvalifikovani /niskokvalifikovani
Subvencije za samozapošljavanje	584	251	111	161	5	64	3	120
Subvencije za zapošljavanje na novootvorenim radnim mestima	775	386	231	132	2	124	15	138
Staziranje	666	445	555	0	0	13	0	1
Programi obuke	0	0	0	0	0	0	0	0
Javni radovi	820	295	198	231	20	43	12	237
Mere za OSI	0	0	0	0	0	0	0	0
Ukupno	2.843	1.377	1.094	524	27	244	30	496
APTR	2014							
	Ukupno	Žene	Mladi do 30 godina	Osobe starije od 50 godina	Romi	Radnici proglašeni viškom	OSI	Nekvalifikovani /niskokvalifikovani
Subvencije za samozapošljavanje	549	252	116	149	2	71	2	86
Subvencije za zapošljavanje na novootvorenim radnim mestima	618	339	242	79	1	74	12	102
Staziranje	1.341	842	1.084	2	1	24	4	0
Programi obuke	97	60	44	2	1	3	0	15
Javni radovi	746	226	263	164	9	29	31	201
Mere za OSI	1	0	0	0	0	0	1	0
Ukupno	3.350	1.718	1.748	395	14	200	50	404
APTR	2015							
	Ukupno	Žene	Mladi do 30 godina	Osobe starije od 50 godina	Romi	Radnici proglašeni viškom	OSI	Nekvalifikovani /niskokvalifikovani



				a				
Subvencije za samozapošljavanje	1.483	607	342	308	11	159	14	205
Subvencije za zapošljavanje na novootvorenim radnim mestima	1.225	623	379	185	6	119	17	296
Staziranje	1.523	943	1.265	1	2	37	3	0
Programi obuke	647	343	382	4	5	15	0	68
Javni radovi	5.322	2.329	1.814	1.157	148	273	212	1.512
Ukupno⁸	11.921	5.914	5.607	1.657	175	647	250	2.081

Izvor: Sastavili autori, NSZ JIS

Jasno je da se broj korisnika obuhvaćenih lokalnom politikom zapošljavanja povećava, i kada je reč o programima koje finansiraju same LS, kao i kada se radi o programima sufinansiranim iz budžeta LS i državnog budžeta. U 2015. broj se povećao oko tri puta u poređenju sa 2011.

Dok su programi stažiranja (uključujući sve vrste stručne prakse/programe stručnog osposobljavanja) kao i subvencije za samozapošljavanje i otvaranje novog radnog mesta najčešće zastupljeni programi duži niz godina, prošla godina je donela dramatično povećanje broja nezaposlenih koji su zainteresovani za programe javnih radova. Skoro polovina nezaposlenih obuhvaćena LAPZ u 2015. bila je uključena u program javnih radova.

Programi obuke, kao i mere za OSI su najmanje iskorišćeni u okviru LAPZ. Razlog za slabu iskorišćenost programa za OSI je taj što se OSI u najvećoj meri targetiraju kroz fondove namenjene podršci njihovoj integraciji u tržište rada. Da bi se bolje razumelo na koji način su ugrožene kategorije zapravo targetirane putem LAPZ, neophodno je uporediti podatke o strukturi registrovanih nezaposlenih NSZ i podatke o strukturi korisnika programa koji su finansirani kroz LAPZ.mera. Jedino tako je moguće doznati da li su ugrožene kategorije nezaposlenih na tržištu rada zaista targetirane i obuhvaćene kroz mere/programe koje finansiraju LS. Tabela 4 daje uvid u odnos između ovih struktura.

Tabela 4: Udeo ugroženih kategorija nezaposlenih u registru NSZ i među korisnicima LAPZ

Ugrožene	2011	2012	2013	2014	2015
----------	------	------	------	------	------

⁸ Kada se ukupni iznosi dobijeni iz JIS uporede sa ukupnim iznosima dobijenim sabiranjem broja korisnika programa, postoji značajno neslaganje u 2015. Prijavljeni ukupni iznosi, dobijeni iz JIS su veći od izračunatih, što ukazuje na to da nisu dostavljene informacije za sve programe.



kategorije nezaposlenih	% registrovanih	% korisnika LAPZ	% registrovanih	% korisnika LAPZ	% registrovanih	% korisnika LAPZ	% registrovanih	% korisnika LAPZ	% registrovanih	% korisnika LAPZ
Žene	52,13	52,35	51,51	45,5	51,13	48,43	51,09	51,28	51,37	49,61
Mladi do 30 god.	27,54	53,7	27,29	40,64	27,19	38,48	26,45	52,18	25,36	47,03
Starije osobe preko 50 god	24,69	11,89	24,96	16,01	25,32	18,43	26,02	11,79	27,41	13,90
Romi	2,6	0,18	2,69	0,12	2,87	0,95	2,94	0,42	3,17	1,47
OSI	1,9	0,38	1,97	0,3	1,89	1,05	1,92	1,49	2,2	2,10
Nekvalifikovani /niskokvalifikovani	32,84	10,51	32,17	19,46	31,89	17,45	31,46	12,06	31,39	17,46
Radnici proglašeni viškom	5,34	6,05	4,53	7,88	3,77	8,58	3,07	5,97	7,94	5,43

Izvor: Sastavili autori, NSZ JIS

Kada se udeo pojedinaca koji pripadaju teže zapošljivim kategorijama koji su registrovani kao nezaposleni uporedi sa brojem korisnika APTR LAPZ koji pripadaju ovim grupama, može da se dobije uvid u to koliko LAPZ targetira ugrožene kategorije.

Tabela u prethodnom delu teksta pokazuje da, pored mladih i u pojedinim slučajevima i u izvesnoj meri, radnika proglašeni viškom, teže zapošljive kategorije nezaposlenih su zapravo nedovoljno zastupljene među korisnicima APTR.

Jasno je da su mladi sistematski targetirani u LAPZ, a zaista, mladi i jesu prioritarna kategorija koja je inače identifikovana u NAPZ. Iako su nastojanja LS da rade na rešavanju problema nezaposlenosti ove kategorije za svaku pohvalu i u skladu sa visokom stopom nezaposlenosti među mladima, potrebno je naglasiti da među mladima takođe postoje potkategorije koje ni na koji način nisu u najtežoj poziciji na tržištu rada, kao na primer mladi sa visokom stručnom spremom. Na primer, ako razmotrimo da je samo u 2015. godini 25% mladih uključenih u najzastupljenije (i zapravo jedine) APTR usmerene na mlade imalo srednju stručnu spremu, dok su ostali imali visoku stručnu spremu, uspeh targetiranja teže zapošljivih kategorija na ovaj način mora biti ponovo ispitan. Na samom kraju, možemo govoriti o potrebi za boljim targetiranjem i identifikacijom potkategorija mladih kojima je najpotrebnija podrška za unapređenje svog položaja na tržištu rada⁹.

Kada je reč o ostalim ciljnim grupama koje su identifikovane kao ugrožene kategorije na tržištu rada, radnici koji su proglašeni viškom su, kako se čini, uspešno targetirani, pošto se sve više pojavljuju među korisnicima LAPZ u poređenju sa njihovim udelom u broju registrovanih nezaposlenih za svaku godinu, sa izuzetkom prethodne.

⁹ Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije je nedavno poručio izradu procene uticaja mera stručne prakse koju je pripremila Fondacija za razvoj ekonomske nauke. Procena zapravo dokazuje da ova mera nema nikakav pozitivan uticaj na rezultate na tržištu rada kada je reč o mladima sa visokom stručnom spremom (objava publikacije je u toku).



Iako su Romi konstantno nedovoljno zastupljeni kao korisnici APTR LAPZ, postoje nagoveštaji o napretku pri njihovom targetiranju. Dok je u 2011. i 2012. broj pripadnika romske nacionalnosti bio 14, odnosno 22 puta učestaliji među registrovanim nezaposlenim nego među LAPZ korisnicima, od tada se ovaj odnos smanjio na jednocifrene brojeve (od dva do sedam). Slično tome, targetiranje OSI se poboljšalo te iste prelomne godine, 2013, dok stepen uspešnosti u rešavanju potreba nezaposlenih bez kvalifikacija ili niskokvalifikovanih, kao i starijih preko 50 godina varira.

3.3. Izdvajanje finansijskih resursa za lokalne politike zapošljavanja

Proučavanje raspodele finansijskih resursa može da pruži dodatni uvid u prioritete politike LS.

U tabeli 5 dat je godišnji pregled finansijskih resursa investiranih u sprovođenje LAPZ u periodu od 2010. do 2015. Analiza podataka otkriva da je tokom posmatranog perioda broj finansiranih APTR na godišnjem nivou varirao od 3 do 7 APTR, pri čemu su samozapošljavanje, subvencije za novo radno mesto, stručna praksa i javni radovi, najčešće finansirani programi. Kada se posmatra ukupan iznos izdataka za APTR, može se uočiti da je najveći iznos potrošen na subvencije za samozapošljavanje (558.249.730,00 RSD), a zatim slede izdvajanja za javne radove (469.999.511,00 RSD) i subvencije za nova radna mesta (445.775.000,00 RSD). Istovremeno, obuke (sticanje praktičnih veština i obuka za poznatog poslodavca) finansiraju se samo povremeno i sa mnogo manjim iznosima. Finansiranje javnih radova počelo je 2012. godine i od tada se konstantno finansira uz značajna izdvajanja sredstava. Ono što se takođe može primetiti je povećanje izdvojenih sredstava za stručnu praksu koje se poboljšalo u 2014. i dostiglo iznos od 155.468.493,73 RSD. Takođe kada se pogleda opšta raspodela sredstava prema APTR, stručna praksa se nalazi na četvrtom mestu.

Tabela 5: Godišnji pregled finansijskih resursa investiranih u LAPZ

2010	
Rashodi LS (RSD)	Rashodi VRS (RSD) ¹⁰
31.118.934,76	56.940.834,22
Ukupni rashodi (RSD)	
Subvencije za samozapošljavanje	32.955.000,00
Subvencije za otvaranje novog radnog mesta	13.225.000,00
Staziranje	11.879.769,00
Obuke	-
UKUPNO	88.059.769,00

¹⁰ Podaci o raspodeli sredstava za svaku meru za 2010. godinu izgledaju nepotpuno. Najverovatnije je da većina rashoda koje su pokrile LS nije uspešno evidentirana u finansijskom sistemu NSZ.



2011	
Rashodi LS (RSD)	Rashodi VRS (RSD)
159.545.482,61	209.173.502,37
Ukupni rashodi (RSD)	
Subvencije za samozapošljavanje	168.205.000,00
Subvencije za otvaranje novog radnog mesta	143.100.000,00
Staziranje	56.781.006,00
Obuke	632.977,00
UKUPNO	368.718.985,00
2012	
Rashodi LS (RSD)	Rashodi VRS (RSD)
37.115.116,53	175.450.713,85
Ukupni rashodi (RSD) ¹¹	
Subvencije za samozapošljavanje	85.256.000,00
Subvencije za otvaranje novog radnog mesta	54.180.000,00
Javni radovi	73.471.284,26
UKUPNO	212.565.830
2013	
Rashodi LS (RSD)	Rashodi VRS (RSD)
294.747.410,02	27.979.290,24
Ukupni rashodi (RSD)	
Javni radovi	96.951.083,22
Sticanje praktičnih veština	14.412,98
Staziranje	13.911.171,63
Subvencije za samozapošljavanje	93.524.730,00
Subvencije za otvaranje novog radnog mesta	99.870.000,00
Stručna praksa	18.455.302,43
UKUPNO	322.726.700,26
2014	
Rashodi LS (RSD)	Rashodi VRS (RSD)

¹¹ Rashodi za programe se ne poklapaju sa prijavljenim doprinosima Vlade RS i LS .



443.539.330,32	414.220,36
Ukupni rashodi (RSD)	
Subvencije za samozapošljavanje	89.139.000,00
Subvencije za otvaranje novog radnog mesta	135.400.000,00
Javni radovi	46.814.867,05
Stručna praksa	155.468.493,73
Programi stažiranja	15.915.848,01
Sticanje praktičnih veština	207.416,79
Obuke za poznatog poslodavca	1.007.925,10
UKUPNO	443.953.550,68
2015	
Rashodi LS (RSD)	Rashodi VRS (RSD)
187.655.399,41	159.197.966,28
Ukupni rashodi (RSD)	
Subvencije za samozapošljavanje	89.170.000,00
Javni radovi	252.762.277,38
Staćiranje	4.921.087,00
Sticanje praktičnih veština	575.297,63
UKUPNO	346.853.365,69

Izvor: Sastavili autori, Odeljenje za finansije NSZ

Sa izuzetkom 2010. koja je bila početna godina kada je reč o finansiranju LAPZ i kada su izdvojena sredstva bila skromna (88.59.769,00 RSD), u narednim godinama izdvojena sredstva su utrostručena i manje-više su ostala stabilna tokom narednih godina u iznosu od 320.000.000,00 RSD. Iako su inicijalno finansijski resursi koje je obezbeđivala Vlada RS bili veći od resursa koje su obezbeđivale LS, ovaj trend se izmenio u 2013. Najveća raspodela resursa za finansiranje realizacije LAPZ bila je u 2014. godini kada je Vlada Srbije, zbog budžetskih ograničenja izdvojila samo simboličan doprinos, dok su LS izdvojile većinu resursa za realizaciju LAPZ.

4. Determinante uspešnog razvoja LAPZ i targetiranja ugroženih kategorija

Da bi ispitali koji faktori doprinose uspešnom razvoju i realizaciji LAPZ, obavljen je niz poseta na terenu i pripremljene studije slučaja za šest odabranih opština, kao što je objašnjeno u drugom poglavlju ovog izveštaja. Dok se cele studije slučaja mogu proučiti u Prilogu 1, u narednim odeljcima navedene su ključni rezultati koji opisuju i objašnjavaju determinante uspešnog kreiranja lokalne politike zapošljavanja.



4.1. Funkcionisanje lokalnog saveta za zapošljavanje

Pošto su odabrani kao primeri najbolje prakse (videti poglavlje 2 za detaljno objašnjenje) većina posećenih lokalnih saveta za zapošljavanje su osnovani u 2010. godini kada je dat pravni osnov za njihovo osnivanje u skladu sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti. Glavni fokus LSZ je razvoj lokalnih akcionih planova zapošljavanja (LAPZ) i predlaganje aktivnih programa/mera tržišta rada (APTR/AMTR) koje će biti finansirane iz lokalnih budžeta.

Sastav LSZ je standardizovan u većini posećenih opština i obuhvata predstavnike lokalne samouprave (obično dva predstavnika), lokalne filijale NSZ, sindikata i udruženja poslodavaca. U pojedinim opštinama u sastavu se nalaze i predstavnici regionalne privredne komore. Predstavnik LS obično predsedava radom LSZ i to je najčešće osoba koja se nalazi na visokom položaju u opštinskoj administrativnoj strukturi (zamenik gradonačelnika, predsednik skupštine opštine, šef kabineta gradonačelnika), što prema tvrdnji intervjuisanih članova LSZ, predstavlja važnu vezu sa donosiocima odluka u opštini. Iako statuti pojedinih LSZ predviđaju da predstavnici ostalih kategorija i udruženja, kao što su predstavnici Roma, osoba sa invaliditetom, mladih, itd. mogu da učestvuju u radu saveta, ova mogućnost nije iskorišćena ni u jednoj od posećenih opština. U najboljem slučaju, ove institucije i organizacije se koriste za dalje širenje informacija o aktivnim programima tržišta rada i javnim pozivima koje objavljuje opština.

Iako LSZ u većini slučajeva ima 5 do 7 članova, primećeno je da je posao neravnomerno raspoređen među članovima. Najteži teret, koji obuhvata prikupljanje podataka potrebnih za pripremu LAPZ i pisanje samog dokumenta obavljaju predstavnici lokalnih samouprava i NSZ, dok je uloga predstavnika sindikata i udruženja više formalna nego suštinska, jer oni retko daju doprinos koji bi mogao da bude iskorišćen za razvoj lokalne politike zapošljavanja.

Uloga LSZ ograničena je na pripremu lokalnog akcionog plana zapošljavanja, odabir korisnika APTR i u nekim retkim slučajevima na praćenje sprovođenja akcionih programa tržišta rada.

Kako je otkriveno tokom poseta na terenu, LSZ su vrlo osetljivi na političke promene koje se dešavaju u opštinama. Dok se sastav LSZ kada je reč o institucijama ne menja, pojedinci koji predstavljaju institucije, prvenstveno predstavnici LS, se skoro po pravilu menjaju u skladu sa političkim promenama u lokalnim samoupravama. Međutim, u pojedinim slučajevima dolazi do smene ne samo predstavnika LS, već svih članova. Samo u Leskovcu, koji je jedan od najboljih primera funkcionisanja LSZ u smislu održivosti, 80% članova se godinama nije menjalo. Drugi najčešći razlog za kadrovske promene je odlazak pojedinih članova u penziju, ali to ne izaziva tako značajnije poremećaje u radu kao političke smene. Ovakve česte promene i vreme potrebno za ponovno osnivanje LSZ u velikoj meri utiču na održivost i kontinuitet u radu, kao i na gubitak dobre prakse koja je tokom vremena uspostavljena.



Sa druge strane, kada se pogledaju LSZ koji su uspeali da održe kontinuitet u radu, uprkos kadrovskim promenama, može se zaključiti da je takav rezultat ostvaren zahvaljujući naporima snažnih i odlučnih pojedinaca koji dolaze ili iz NSZ ili lokalne samouprave. U opštinama u kojima su promenjeni i predstavnici LS i NSZ, kontinuitet u radu, prikupljeno znanje i dobra praksa su se izgubili. Iako je posvećenost i predanost primećena u svim posećenim opštinama vredna pohvale, činjenica da kontinuitet u radu zavisi samo od entuzijazma jedne osobe, izaziva zabrinutost kada je reč o održivosti funkcionisanja LSZ.

Predstavnici LS takođe imaju važnu ulogu u opštem pozicioniranju LSZ prema lokalnoj samoupravi. Snažan predstavnik LS u savetu skoro po pravilu garantuje bolju podršku opštinske administracije koja na kraju odlučuje o izdvajanju sredstava za realizaciju LAPZ. Ovakav utisak važi čak i za opštine gde predstavnici LS nemaju aktivnu ulogu u radu LSZ ili pripremi LAPZ, ali obezbeđuju dovoljnu političku podršku za dobijanje finansijskih sredstava za sprovođenje aktivnih mera tržišta rada.

4.2. Izrada lokalnog akcionog plana zapošljavanja

Kao što je već pomenuto, u većini opština je praksa da dokument piše jedan predstavnik, obično iz LS ili NSZ. Drugačija praksa zabeležena je jedino u Gradu Leskovcu, gde je LAPZ pripremala Agencija za lokalni ekonomski razvoj na osnovu podataka dobijenih od članova LSZ. Čini se da je ovo dobra praksa, s obzirom da agencije obično imaju dobre kapacitete za pisanje nacрта dokumenata, a time se dodatno smanjuje teret koji obično pada na jednu osobu iz LSZ.

LAPZ su pripremljeni u skladu sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti i usklađeni sa Nacionalnom strategijom zapošljavanja za period 2011-2020, kao i sa Nacionalnim akcionim planom zapošljavanja za određenu godinu. Pored toga, dokument je usklađen sa drugim relevantnim dokumentima lokalne politike, uključujući strategije lokalnog razvoja, strategije lokalnog održivog razvoja ili nekim drugim relevantnim dokumentima politike.

Za pripremu LAPZ najčešće se koriste podaci koje prikuplja Republički zavod za statistiku (demografski podaci iz popisa), podaci filijale Nacionalne službe za zapošljavanje koja daje podatke o karakteristikama lokalnog tržišta rada (broj i profil nezaposlenih, trendovi, tražena zanimanja), uključujući i podatke o potrebama poslodavaca prikupljene kroz godišnju *Anketu poslodavaca* koja pokazuje koja zanimanja i veštine su potrebne na tržištu rada, kao i podaci Agencije za privredne registre. Svega nekoliko opština je otišlo korak dalje kada je reč o prikupljanju i upotrebi podataka (kao što je Leskovac u kome su anketirani privredni subjekti da bi se identifikovale njihove potrebe i na taj način dobili relevantni podaci o tržištu rada ili Grad Novi Sad gde se koriste podaci o privrednim trendovima za Grad koje je pripremila Uprava za privredu). Ovo pitanje je povezano sa ograničenim kapacitetima, tako da nije iznenađujuće što su samo veći gradovi primenili ovaj metod.



Kada članovi LSZ pripreme nacrt dokumenta, on se prosleđuje ostalim članovima na proveru i mišljenje. Kada LAPZ odobre članovi LSZ, on se podnosi opštinskom veću na konačno odobrenje. Izuzetak je grad Novi Sad gde dokument odobrava gradonačelnik.

4.3. Kreiranje aktivnih programa tržišta rada i odabir APTR koji će biti finansirani

Većina opština identifikuje sledeće izazove na lokalnom tržištu rada kao izazove koje je potrebno rešavati putem lokalne politike zapošljavanja: visok stepen nezaposlenosti među teže zapošljivim kategorijama uključujući mlade, starije, OSI, Rome, radnike proglašene viškom, nizak nivo kvalifikovanosti nezaposlenih, zastarele veštine i kompetencije i veliki broj nezaposlenih koji spadaju u kategoriju dugoročno nezaposlenih.

Aktivni programi tržišta rada u tom smislu pokušavaju da u izvesnoj meri odgovore na izazove tržišta rada i uklope potrebe poslodavaca sa karakteristikama nezaposlenih.

Izrada i odabir mera i programa koji će biti uključeni u LAPZ uglavnom je uslovljena dvema stvarima: prva je činjenica da većina opština konkuriše za sufinansiranje aktivnih mera i programa tržišta rada koje obezbeđuje MRZBSP, što ukazuje da se pri odabiru APTR rukovode NAPZ za tekuću godinu u kome se nalazi lista mera/programa za koje je obezbeđeno sufinansiranje. Sa liste mera i programa navedenih u NAPZ, opštine biraju jednu ili dve mere/programa za koje smatraju da su najrelevantniji za lokalni kontekst. Pošto su AMTR/APTR sufinansirani, nema prostora za izmene u skladu sa specifičnim potrebama lokalnih tržišta rada. Ovo je prepoznato kao glavna loša strana principa sufinansiranja, jer bi prilika za fino prilagođavanje programa dobrodošla većini opština.

Drugi faktor kojim se rukovode pri odabiru i izradi APTR odnosi se na karakteristike lokalnih tržišta rada. Kada se donosi odluka o APTR koji će biti uključeni u LAPZ, LSZ razmatra i pokušava da uklopi potrebe lokalnih poslodavaca sa karakteristikama nezaposlenih. Pored toga, programi se često prilagođavaju, napuštaju ili dodatno promovisu nakon što se dobiju povratne informacije od poslodavaca ili nezaposlenih, kao i u skladu sa pažljivim praćenjem njihovog sprovođenja tokom prethodne godine i razmatranjem naučenih lekcija. Na primer, odluka o iznosima koji će biti izdvojeni za određene programe donosi se na osnovu povratnih informacija od poslodavaca, izdvajanje sredstava za određene programe za narednu godinu se povećava na osnovu zabeleženog porasta u potražnji, neki programi se otkazuju kada se evaluacijom utvrdi da su rezultati zapošljavanja niski, itd.). U nekim opštinama se pri odabiru programa rukovode ograničenjima koje nameće tržište rada, ali to je još jedan znak da se programi biraju nakon pažljivog razmatranja lokalnog konteksta. Na primer, kada je donošena odluka koje APTR treba uključiti u LAPZ, opština Trgovište je imala u vidu da postoji mali broj privatnih poslodavaca koji mogu da zaposle nove radnike, pa je to bio razlog zbog čega je odlučeno da se ne daju subvencije za otvaranje novih radnih mesta. Slično tome, u opštini Sokobanja odlučeno je da se ne uključuju programi stručne prakse, jer većina privatnih poslodavaca ne može da ispuni kriterijume koji se odnose na obezbeđivanje mentora. Kao rezultat toga, u ovim opštinama su se odlučili samo za one APTR koje objektivno mogu da sprovedu.



Pored toga, trebalo bi napomenuti da kada LSZ donese odluku o programima koji će biti uključeni u LAPZ i finansirani ili putem sufinansiranja u saradnji sa MRZBSP ili isključivo iz budžeta LS i sprovedeni putem sporazuma o tehničkoj saradnji sa NSZ, sa NSZ se ostvaruje bliska koordinacija kada je reč o programima koji će biti finansirani iz NSZ budžeta (standardne mere NSZ). Ovo je naročito slučaj u manjim opštinama, a glavni razlog za sinhronizaciju je izbegavanje dupliranja i rizika da se ne potroši novac izdvojen za zapošljavanje i tako ne dostignu zadate kvote.

Ovo ukazuje da u većini posećenih opština, lokalna politika zapošljavanja sledi nakon pažljivog razmatranja lokalnih prilika i da je primetan strateški, promišljeni pristup kada je reč o kreiranju politike, što je svakako dobra praksa vredna pohvale.

Međutim, ako se sprovođenje APTR prevashodno posmatra kroz prizmu „trošenja dodeljenih sredstava“ i „ostvarivanja zadatih kvota“, često se dešava da se prioritet daje programima koji će biti „interesantni“ poslodavcima i koje je lako „prodati“. To znači da se informacije o tome koji programi su interesantni za poslodavce, zapravo, prikupljaju pre izrade nacrtu LAPZ, a onda kada se javni pozivi objave, obaveštavaju se poslodavci koji su iskazali zainteresovanost. To pokazuje da se pri sprovođenju APTR dešava jednostavno uklapanje programa i ciljnih grupa, pri čemu je naglasak na ostvarivanju kvota, a ne na pokušaju da se uključe teže zapošljive kategorije.

Veoma mali broj opština koristi mogućnost da prilagodi postojeće APTR karakteristikama potreba tržišta rada ili da izradi aktivne programe tržišta rada koji nisu deo standardnog paketa NSZ. Većina izmena odnosi se na iznos subvencije ili iznos plaćene naknade (u slučaju samozapošljavanja, otvaranja novog radnog mesta ili stručne prakse), trajanje stručne prakse i trajanje obaveze zapošljavanja (za novo radno mesto). Kao što je pomenuto, svega mali broj opština izrađuje programe koji se razlikuju od onih koje nudi NSZ. Na primer, Grad Leskovac je izradio *Program stručna praksa sa prosečnom ocenom 9 i više* koji je usmeren na nezaposlene mlade sa visokom stručnom spremom. Ovaj program kreiran je kao pokušaj da se mladi visokoobrazovani pojedinci zadrže u Leskovcu i da se spreči odliv mozgova. Takođe, Grad Novi Sad u saradnji sa Univerzitetom u Novom Sadu nudi *Univerzitetski program profesionalne prakse* studentima završnih godina sa ciljem da se ispune potrebe studenata za sticanjem praktičnih veština kroz učešće u šestomesečnom programu koji im omogućava da se upoznaju sa radom gradske administracije, javno-komunalnih preduzeća, ostalih institucija i organizacija čiji je osnivač Grad i da tako dobiju neophodno iskustvo za obavljanje zadataka kada završe sa školovanjem. Pre objave poziva, Gradska uprava za privredu šalje upitnik javnim institucijama/preduzećima i prikuplja podatke o njihovim potrebama, koje se zatim uklapaju sa dobijenim prijavama (profilima prijavljenih).

4.4. Uključivanje ranjivih kategorija u APTR

Visok stepen nezaposlenosti među teže zapošljivim kategorijama prepoznat je kao najveći problem i ključni izazov koji opštine nastoje da reše kroz lokalnu politiku zapošljavanja.



Ipak, u svim posećenim opštinama, ranjive kategorije se samo kopiraju iz NAPZ i one obuhvataju dugoročno nezaposlene, nekvalifikovana ili niskokvalifikovana nezaposlena lica, radnike proglašene viškom, osobe sa invaliditetom, Rome, interno raseljena lica i izbeglice, mlade do 30 godina i samohrane roditelje. Međutim, nijedna opština nije uložila dodatne napore da dalje profiliše ili odabere određenu ranjivu kategoriju ili potkategoriju na koju će podrška biti usmerena. Čak i opštine koje imaju mali broj OSI ili čak nemaju neki značajniji broj izbeglica/interno raseljenih lica, naveli su ih kao prioritetne kategorije.

Kada se analiziraju APTR koji targetiraju ranjive kategorije, čini se da su određeni programi prepoznati kao programi namenjeni određenoj grupi. U tom smislu, najčešća je sledeća kategorizacija: stručna praksa je program namenjen za mlade nezaposlene, javni radovi su namenjeni za dugoročno i niskokvalifikovane nezaposlene, stoga ne iznenađuje činjenica da su Romi/korisnici socijalne pomoći najčešće obuhvaćeni ovom merom; subvencije za poslodavce za otvaranje novih radnih mesta je mera namenjena svim pripadnicima ranjivih kategorija, ali u najvećem broju slučajeva se koristi za zapošljavanje mladih. Zanimljivo je i to da neke LS koriste samozapošljavanje kao socijalnu meru, kao subvenciju koja se daje starijim radnicima kao sredstvo da premoste godine neophodne za odlazak u penziju. Agencija za lokalni ekonomski razvoj Grada Leskovca je sprovedla evaluaciju neto uticaja subvencija za samozapošljavanje koja pokazuje da je stopa opstanka preduzeća pokrenutih od strane lica koja pripadaju kategoriji starijih od 50 zanemarljiva, ali Grad je svesno doneo odluku da nastavi da ovoj kategoriji dodeljuje subvencije.

Prioritetno uključivanje ranjivih kategorija je osigurano kroz proces bodovanja, jer javni poziv predviđa dodatne poene za zapošljavanje lica koja pripadaju teže zapošljivim kategorijama. U pojedinim slučajevima, u javnom pozivu se jasno navodi da je program namenjen samo za specifične kategorije nezaposlenih (na primer u javnom pozivu za javne radove koji je objavila opština Sokobanja, navedeno je da su oni namenjeni samo za nezaposlene koji imaju prvi ili drugi stepen obrazovanja). Pored prednosti dobijene kroz sistem bodovanja, nema drugog dokaza o nekom posebnom pristupu za motivisanje/rad sa onima koji su najranjiviji na tržištu rada.

Nedostatak strateškog pristupa ka sistematskom i svesnom uključivanju ranjivih kategorija primetan je zbog činjenice da nijedna opština nije imala dostupne podatke o karakteristikama nezaposlenih pripadnika ranjivih kategorija koji su uključeni u APTR (posebno kada je reč o subvencijama za novo radno mesto, javne radove, itd.). Jedini raspoloživi podaci su broj obučениh/zaposlenih po programu bez navođenja dodatnih karakteristika korisnika.

Od svih ranjivih kategorija, najveća pažnja se posvećuje nezaposlenim mladim licima, što se ogleda u izdvajanju sredstava za stručnu praksu, koja predstavlja program prepoznat kao program za mlade. Stručna praksa se po pravilu sufinansira ili finansira od strane svih opština, a pošto su mladi do 30 godina prepoznati kao teže zapošljiva lica, opštine smatraju da na taj način u potpunosti podržavaju zapošljavanje ranjivih kategorija.



Kao što je pokazano u prethodnom poglavlju na slučaju Leskovca i Novog Sada, čak i kada LS izrade inovativne APTR, fokus je i dalje na mladim nezaposlenim visokoobrazovanim ljudima koji su u svakom slučaju u boljoj poziciji u smislu mogućnosti za pronalaženje zaposlenja, nego mladi niskokvalifikovani nezaposleni.

Članovi LSZ i osoblje NSZ identifikuju predrasude među poslodavcima prema određenim kategorijama kao veliku prepreku za njihovo uključivanje u APTR. Ovo se posebno odnosi na romsku populaciju, korisnike socijalne pomoći i radnike proglašene viškom. Sa druge strane, uočena niska motivisanost Roma i drugih korisnika socijalne pomoći da učestvuju u APTR, takođe je pomenuta kao izazov i prepreka za njihovo veće uključivanje u APTR. Međutim, potrebno je napomenuti da ni u jednoj posećenoj opštini nije bilo pokušaja da se prevaziđe bilo koji od ovih problema.

4.5. Finansiranje lokalne politike zapošljavanja

Kontinuitet u finansiranju LAPZ i APTR prvenstveno pokazuje posvećenost i razumevanje važnosti politike zapošljavanja kreirane na lokalnom nivou. Studije slučaja su pokazale da su izdvajanja sredstava za realizaciju LAPZ prilično nasumična i nisu zasnovana na preciznim proračunima programa i broja korisnika koji treba da dobiju podršku. U svim opštinama ukupan iznos određuje LS, dok se LSZ članovima uglavnom daje sloboda da odluče koliko sredstava će biti izdvojeno za pojedinačne mere. Činjenica da godišnja izdvajanja u većini opština uglavnom ostaju nepromenjena, ukazuje na to da je iznos za zapošljavanje nepromenljiv i unapred utvrđen, a ne zasnovan na proceni potreba.

Iako ovo nije posebno analizirano, može se uočiti značajna razlika među opštinama u iznosima sredstava izdvojenih za zapošljavanje, pri čemu je Grad Novi Sad, lokalna samouprava sa ako ne najvećom, onda zasigurno među samoupravama sa najvećom budžetskom potrošnjom za programe zapošljavanja sa izdvojenim sredstvima za 2016. godinu od 176 miliona RSD, dok je opština Sokobanja izdvojila 4 miliona RSD iste godine.

Bez obzira na iznos, sama činjenica da LS neprestano finansiraju lokalne politike zapošljavanja iz godine u godinu može se smatrati uspehom i pokazateljem dugoročne posvećenosti.

4.6. Praćenje i evaluacija aktivnih programa tržišta rada

Ovo je verovatno oblast koju je potrebno najviše unaprediti, ali i dobiti dodatne smernice i podršku sa centralnog nivoa. U većini posećenih opština, jedini dostupni podaci su broj osoba uključenih u APTR. Osim opšteg broja, nisu navedene nikakve dodatne karakteristike korisnika, kao što su stepen obrazovanja, dužina čekanja na zaposlenje, pripadnost ranjivim kategorijama, itd. Kao što je već pomenuto, primetan je nedostatak strateškog pristupa ka sistematskom i svesnom uključivanju ranjivih kategorija zbog činjenice da nijedna opština nije imala dostupne podatke o karakteristikama nezaposlenih pripadnika ranjivih kategorija koji su uključeni u APTR (posebno kada je reč o subvencijama za novo radno mesto, javne radove, itd.).



Pored toga, sa izuzetkom Grada Leskovca koji je sproveo evaluaciju efekata subvencija za samozapošljavanje datih u prethodnim godinama, nijedna druga opština nije sprovedla ništa slično. Kao što su u većini opština priznali, ključni razlog zbog koga takva analiza nije obavljena su nedostatak kapaciteta i resursa.

5. Procena uticaja aktivnih programa tržišta rada koje su izradili LSZ

Ovo poglavlje bliže ispituje efekte aktivnih programa tržišta rada kreiranih na lokalnom nivou. Prvobitna namera je bila da se proceni uticaj kreiranja lokalne politike zapošljavanja na ugrožene kategorije. Međutim, prethodno sprovedena analiza otkrila je da lokalne politike zapošljavanja ne razmatraju potrebe ugroženih grupa na tržištu rada u dovoljnoj meri, niti efikasno targetiraju najranjivije kategorije na tržištu rada.

Imajući to u vidu, kao i činjenicu do kog stepena LSZ koriste mogućnost da se uključe u kreiranje lokalnih politika zapošljavanja, razvijena je metodologija kojom je utvrđeno da li su izmene APTR kreiranih na centralnom nivou imale veći uticaj, pri čemu su izmene naravno, proučavane u odnosu na različite karakteristike korisnika. Ovaj metodološki pristup detaljno je objašnjen u drugom poglavlju ovog izveštaja. Ukratko, uticaj na zapošljavanje lokalno izmenjenih mera se poredi sa uticajem na zapošljavanje istih mera kreiranih na centralnom nivou koje sprovodi NSZ širom zemlje.

5.1. Opis proučavanih aktivnih programa tržišta rada

Uzevši u obzir podatke o broju korisnika za svaki programi karakteristike korisnika, kao i uverenost da su LSZ učestvovali u prilagođavanju programa lokalnom kontekstu, za ovu procenu uticaja odabrani su programi *Subvencije za zapošljavanje na novootvorenim radnim mestima* i *Subvencije za samozapošljavanje*.

U 2013. godini program *Subvencije za zapošljavanje na novootvorenim radnim mestima*, u onom obliku u kom je pripremljen u javnom pozivu NSZ i sproveden širom Srbije značio je subvencije od 160.000 RSD za zapošljavanje pripadnika teže zapošljive kategorije i 200.000 RSD za zapošljavanje OSI. U oba slučaja postojala je obaveza za poslodavca da radnika za koga je odobrena subvencija zadrži u radnom odnosu 24 meseca. Te godine, osam opština je prilagodilo ovu meru i sprovело je putem sporazuma o tehničkoj saradnji sa NSZ, pri čemu su troškovi u potpunosti pokriveni iz budžeta LS. Te opštine su: Leskovac, Nova Varoš, Čačak, Bačka Palanka, Žitište, Kikinda, Novi Bečej i Sombor. Najčešće su se prilagođavanja mera odnosila na izmenu vrednosti subvencije i/ili skraćanje trajanja obaveze poslodavca (u nekoliko slučajeva vrednost je smanjena, ali je i period obaveze poslodavca prepolovljen. U jednom slučaju, u fokusu su bili određeni privredni sektori, kao što je proizvodnja i usluge koje su vezane za proizvodnju, dok su u drugom slučaju samohrani roditelji identifikovani kao prioritet.

Kada je reč o *Subvencijama za samozapošljavanje*, javni poziv NSZ predviđao je subvencije vrednosti 100.000 RSD i 150.000 RSD za OSI. Preduzeće osnovano pomoću ovakvog granta, mora da nastavi da posluje najmanje 12 meseci. U 2013, nekoliko



opština je izmenilo nacrt i fokus ove mere i sprovelo je preko sporazuma o tehničkoj saradnji, uključujući Paraćin, Užice, Čačak, Vršac, Žitište, Plandište i Sombor. Slično kao i u prethodnom slučaju, razlike su se najčešće odnosile na veću vrednost subvencije (gotovo u svim slučajevima, osim u jednom gde se LS opredelila da podeli subvencije manje vrednosti većem broju nezaposlenih lica), ali bilo je i slučajeva gde su pojedini sektori favorizovani ili su čak subvencije dodeljene onim sektorima koji nisu podržani javnim pozivom na nivou države, tj. trgovini i poljoprivredi. U jednom slučaju mladi su identifikovani kao ciljna grupa za ovu meru, u drugom je udvostručena dužina trajanja ugovorne obaveze, a poslovni planovi koji su predviđali zapošljavanje dodatnih radnika su favorizovani, a postojao je i jedan slučaj gde je dvostruku vrednost subvencije pratila dvostruko duža ugovorna obaveza.

5.2. Procena razlika u uticaju programa *Subvencije za zapošljavanje na novootvorenim radnim mestima kreiranih na centralnom i lokalnom nivou*

U narednim odeljcima istaći ćemo razlike između karakteristika i rezultata zapošljavanja učesnika uključenih u program *Subvencije za zapošljavanje na novootvorenim radnim mestima* pri čemu će se porediti izrada, targetiranje i kriterijumi za učešće zadati na centralnom nivou sa onima zadatim na lokalnom nivou.

5.2.1 Karakteristike učesnika

Ukupno je 919 nezaposlenih lica je bilo uključenou program subvencije za novootvorena radna mesta objavljene od strane NSZ na centralnom nivou, dok je 433 lica zaposleno kroz subvencije koje su finansirale LS. Kada je reč o rodnoj ravnopravnosti, oba pola su podjednako zastupljena kod obe vrste programa.

Čini se da su mladi nezaposleni bili uspešnije targetirani na centralnom nivou, jer oni čine 41,7% ovih učesnika, u poređenju sa 25,3% na lokalnom nivou. Međutim, u oba slučaja, najdominantnija kategorija korisnika kada je reč o starosnoj dobi obuhvata radnike u punoj snazi, tj. starosti od 30-49 godina. 43,5% korisnika programa na centralnom nivou pripada ovoj kategoriji, dok je ovaj procenat čak i viši kod lokalnih programa gde dostiže 58,2%. Stariji radnici su najmanje zastupljeni među učesnicima ove mere i na centralnom i na nivou LAPZ, i čine 14,7%, odnosno 16,6%.

Tabela 6: Glavne karakteristike učesnika programa (%)

Glavne karakteristike	Subvencije za novootvorena radna mesta Centralni nacrt	Subvencije za novootvorena radna mesta LAPZ nacrt
Pol		
Muški	50,6	49,0
Ženski	49,4	51,0
Starosno doba		
Mladi (15-29 godina)	41,7	25,2
U punoj radnoj snazi (30-49)	43,5	58,2
Stariji (preko 50)	14,7	16,6



Obrazovanje		
Osnovna škola i manje	22,9	15,2
Srednja škola	65,4	73,9
Više/visoko obrazovanje	11,8	10,9
Drugi faktori ugroženosti		
Romi	0,7	0,2
Radnici proglašeni viškom	9,7	16,2
Dugoročno nezaposleni	49,5	64,0

Izvor: Samostalne kalkulacije, NSZ JIS

Kada je reč o stručnoj spremi, može se primetiti da je program kreiran na centralnom nivou uspeo da dosegne do većeg broja niskokvalifikovanih nezaposlenih lica, jer je 22,9% njihovih korisnika završilo samo osnovnu školu ili manje, u poređenju sa 15,2% korisnika na lokalnom nivou. Visokoobrazovani nezaposleni se neznatno češće javljaju na centralnom nivou (11,8% u poređenju sa 10,9% na lokalnom nivou). Nezaposleni sa srednjom stručnom spremom su daleko najzastupljeniji u obe kategorije (65,4% na centralnom i 73,9% na lokalnom nivou).

Romi izuzetno retko imaju koristi od ovog programa i obuhvataju manje od jednog procenta (šest pripadnika romske nacionalnosti ukupno) učesnika na centralnom nivou, a samo jedan pripadnik romske nacionalnosti je imao koristi od subvencionisanog zaposlenja na lokalnom nivou. Radnici proglašeni viškom su uspešnije targetirani naročito na lokalnom nivou gde obuhvataju 16,2% učesnika programa (9,7% na centralnom nivou). Na kraju, analizirana je uključenost dugoročno nezaposlenih. Na prvi pogled može izgledati da su oni uspešno targetirani kako programima kreiranim na centralnom, tako i na lokalnom nivou, i to naročito na lokalnom nivou pošto tu čine 64% korisnika programa i polovinu učesnika programa kreiranih na centralnom nivou. Međutim, bolji uvid se stiče kada se uzme u obzir da su u 2013. godini 66,5% registrovanih nezaposlenih lica u NSZ bili dugoročno nezaposleni. To ukazuje da, s obzirom da dugoročno zaposleni nisu targetirani, već su odabrani nasumičnom selekcijom učesnika, više dugoročno nezaposlenih bi trebalo da bude prisutno među učesnicima programa. Ovo posebno važi za korisnike subvencionisanih programa za zapošljavanje kreiranih na centralnom nivou.

Opšte gledano, može se zaključiti da je uključivanje teže zapošljivih pojedinaca bilo uspešnije kada je sprovođenje programa obavljeno u skladu sa planom i pristupom targetiranja definisanim na centralnom nivou. Jedini izuzetak su radnici proglašeni viškom, koji su jedini uspešno targetirani, čak i više, na lokalnom nivou.

Subvencionisane mere za zapošljavanje mogu da budu efikasne u obezbeđivanju zaposlenja; ipak, da bi se postigao stvaran uticaj, neophodno je obaviti pažljivo targetiranje i odabir nezaposlenih koji se suočavaju sa ozbiljnim preprekama na tržištu rada. Kada targetiranje nije postignuto na pravi način, ozbiljni su rizici od efekata balasta (subvencionisanja zapošljavanja onih koji bi pronašli zaposlenje i bez ovakve podrške) i supstitucije (zapošljavanja jednog nezaposlenog umesto drugog koji je jednako pozicioniran na tržištu rada). Zbog toga je u sprovođenju programa *Subvencije za zapošljavanje na novootvorenim radnim mestima* nedostatak fokusa na kategorije koje je najteže zaposliti zabrinjavajući na oba nivoa, a posebno na lokalnom nivou.



5.2.2. Rezultati zapošljavanja

Pristup podacima Centralnog registra do izvesnog nivoa je omogućio analizu rezultata zapošljavanja učesnika programa. Zbog ograničenosti dostupnih podataka, navedene brojke o procentima zaposlenih učesnika godinu dana nakon isteka ugovorne obaveze, odnose se samo na formalno zaposlenje. Dostupne su i informacije o broju poslodavaca. Stopa zaposlenosti učesnika programa biće ispitana u odnosu na ključne karakteristike korisnika.

Opšte gledano, pokazalo se da subvencionisani programi zapošljavanja kreirani na centralnom nivou imaju veći uticaj na zapošljavanje svojih učesnika¹², jer je 69,2% njih i dalje zadržalo posao godinu dana nakon isteka ugovorne obaveze, u poređenju sa 47,8% korisnika programa kreiranih na lokalnom nivou. U oba slučaja, preko 70% onih koji su i dalje zaposleni rade za istog poslodavca koji je dobio subvenciju.

Procenat zaposlenih muškaraca i žena je sličan u programima kreiranim na centralnom nivou (70,1%, odnosno 68,3%), dok se na lokalnom nivou čini da je program malo više podržavao zapošljavanje žena nego muškaraca, jer je 50,7% žena ostalo zaposleno, u poređenju sa 44,8% muškaraca.

Na centralnom nivou, ovaj program je uspešnije obezbedio zaposlenje mladih i radnika u punoj snazi (oko 70% je ostalo zaposleno) nego starijih radnika (stopa zaposlenosti je 10% niža). Na lokalnom nivou, nisu uočene neke značajnije razlike kada je reč o procentima zaposlenih koji pripadaju ovim trima starosnim kategorijama.

Tabela 7: Rezultati učesnika programa ostvareni na tržištu rada (%)

Glavne karakteristike	Subvencije za novootvorena radna mesta Centralni nacrt	Subvencije za novootvorena radna mesta LAPZ nacrt
Pol		
Muški	70,1	44,8
Ženski	68,3	50,7
Starosno doba		
Mladi (15-29 godina)	71,5	47,7
U punoj radnoj snazi (30-49)	69,8	48,0
Stariji (preko 50)	60,7	47,2
Obrazovanje		
Osnovna škola i manje	59,5	47,0
Srednja škola	69,9	48,1
Više/visoko obrazovanje	84,3	46,8
Drugi faktori ugroženosti		
Romi	66,7*	-
Radnici proglašeni viškom	73,0	51,4
Dugoročno nezaposleni	66,2	49,5
Zaposleni nakon datuma	69,2	47,8

¹² T-test dokazuje da je razlika statistički značajna na 000 nivou (videti Prilog 2 sa statističkim tabelama).



prestanka ugovorne obaveze

Od kojih:

Isti poslodavac	70,8	70,2
Drugi poslodavac	16,1	16,4
Više od dva poslodavca	13,0	13,4

*Statistički beznačajno zbog male potkategorije

Izvor: Samostalne kalkulacije, NSZ JIS i Centralni registar

Procenat korisnika programa kreiranih na centralnom nivou koji su dobili zaposlenje raste sa stepenom stručne spremne učesnika. Najveći procenat je među učesnicima sa diplomom više/visoke škole (tercijalno obrazovanje) koji dostiže 84,3%, zatim slede učesnici sa srednjom stručnom spremom - 69,9%, dok je najniži procenat od 59,5% zabeležen među učesnicima koji nisu završili više od osnovne škole. Ni ovoga puta nema razlika između rezultata zapošljavanja prema starosnoj dobi korisnika lokalno kreiranih programa. Ovo važi i za druge ugrožene kategorije na tržištu rada, radnike proglašene viškom i dugoročno nezaposlene (samo je jedan pripadnik romske nacionalnosti imao koristi od lokalno kreiranih programa, čineći ocenu ovog programa nemogućim). Razlike nisu veće ni na centralnom nivou. Dok brojka prijavljena za Rome od 66,7% zaposlenih učesnika nije pouzdana zbog malog broja pripadnika romske nacionalnosti uključenih u meru, 73% radnika proglašanih viškom koji su imali koristi od subvencionisanog zaposlenja su zadržali posao godinu dana nakon isteka ugovorne obaveze. To je slučaj i sa 66,2% dugoročno nezaposlenih korisnika.

Da bi se razumele ove brojke, neophodno je naglasiti da one pokazuju relativni uticaj programa kreiranih na centralnom nivou u poređenju sa programima kreiranim na lokalnom nivou. U tom smislu, može se zaključiti da je program *Subvencije za zapošljavanje na novootvorenim radnim mestima* uspešniji kada se sprovodi program definisan na centralnom nivou. Odgovor na ovo pitanje je suština ove procene. Međutim, ona ne pokazuje koji je neto uticaj programa. Neto uticaj može se proceniti samo uključivanjem u analizu strogo pripremljene kontrolne grupe nezaposlenih koja nije imala koristi ni od jednog APTR.

Imajući u vidu vrstu izmena programa koje su donele LS i u nastojanju da se objasne lošiji efekti lokalno kreiranih programa *Subvencije za zapošljavanje na novootvorenim radnim mestima*, moguće je da je povećanje subvencije i/ili skraćivanje obaveze zapošljavanja za poslodavca privuklo one poslodavce čiji primarni interes nije bio otvaranje novog radnog mesta i dugoročno zapošljavanje novog radnika, već iskorišćavanje finansijske stimulacije koju je ponudila LS.

5.3. Procena razlika u uticaju programa *Subvencije za samozapošljavanje* kreiranih na centralnom i lokalnom nivou

Isti pristup za procenu razlika u targetiranju i uticaju programa *Subvencije za samozapošljavanje* kreiranih na centralnom i lokalnom nivou biće primenjen i predstavljen u narednim odeljcima.



5.3.1. Karakteristike učesnika

U 2013. godini 1120 nezaposlenih imalo je koristi od subvencija za samozapošljavanje kreiranih na centralnom nivou, a 138 nezaposlenih je učestvovalo u programima samozapošljavanja kreiranim na lokalnom nivou. U svim programima samozapošljavanja, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou, muškarci se češće javljaju kao korisnici. Među dobitnicima subvencija za samozapošljavanje kreiranih na centralnom nivou, muškarci čine 54,8% korisnika, dok je razlika još uočljivija kod programa kreiranih na lokalnom nivou gde 59,4% korisnika čine muškarci.

Kada je reč o starosnoj dobi, u oba slučaja dominiraju radnici u punoj snazi, nešto više na centralnom nivou (51,1% i 44,2% na lokalnom nivou). Preostali broj korisnika je u oba slučaja gotovo ravnomerno raspoređen između kategorija mladih i starijih. Kod programa kreiranih na centralnom nivou, 22,7% pripada kategoriji mladih, a 26,3% pripada kategoriji starijih. Kod programa kreiranih na lokalnom nivou, mladi su zastupljeni sa 25,4%, dok stariji samozaposleni obuhvataju 30,4%.

Tabela 8: Glavne karakteristike učesnika programa (%)

Glavne karakteristike	Subvencije za samozapošljavanje Centralni nacrt	Subvencije za samozapošljavanje LAPZ nacrt
Pol		
Muški	54,8	59,4
Ženski	45,2	40,6
Starosno doba		
Mladi (15-29 godina)	22,7	25,4
U punoj radnoj snazi (30-49)	51,1	44,2
Stariji (preko 50)	26,3	30,4
Obrazovanje		
Osnovna škola i manje	14,9	13,0
Srednja škola	59,0	70,3
Više/visoko obrazovanje	26,1	16,7
Drugi faktori ugroženosti		
Romi	2,1	0
Radnici proglašeni viškom	14,4	13,0
Dugoročno nezaposleni	61,7	56,5

Izvor: Samostalne kalkulacije, NSZ JIS

Procenat korisnika koji nisu završili više od osnovne škole je sličan u oba slučaja - kod programa kreiranih na centralnom nivou procenat za ovu kategoriju iznosi 14,9%, dok na lokalnom nivou iznosi 13,0%. Učesnici sa srednjom stručnom spremom su najčešći u oba slučaja, ali više na lokalnom nivou (70,3% u poređenju sa 59,0%), dok je situacija obrnuta kada je reč o učesnicima sa višom ili visokom stručnom spremom: na centralnom nivou 26,1% korisnika poseduje ovu stručnu spremu, u poređenju sa 16,7% korisnika koji su imali koristi od ove subvencije na lokalnom nivou.



Nijedan pripadnik romske nacionalnosti nije dobio subvenciju za samozapošljavanje na lokalnom nivou, dok je na centralnom nivou bio samo jedan korisnik. Radnici proglašeni viškom i dugoročno nezaposleni su podjednako zastupljeni među učesnicima u obe grupe. Među učesnicima programa kreiranih na centralnom nivou, 14,4% su radnici proglašeni viškom, dok procenat učesnika programa kreiranih na lokalnom nivou iznosi 13%. Kada je reč o dugoročno nezaposlenim učesnicima, procenti su 61,7%, odnosno 56,5%.

U slučaju programa *Subvencije za samozapošljavanje* teško je presuditi da li su teže zapošljive kategorije uspešnije targetirane kroz programe kreirane na centralnom ili lokalnom nivou. Razlika nije izražena i zavisi od ciljne grupe. Dok je na centralnom nivou u program uključeno više pripadnika romske nacionalnosti, radnika proglašanih viškom i dugoročno nezaposlenih, istovremeno ima i više korisnika koji imaju viši ili visoki stepen stručne sprema u poređenju sa učesnicima na lokalnom nivou.

Međutim, kada je reč o ovom programu, pitanje uključivanja ugroženih kategorija na tržištu rada je malo komplikovanije. Iako samozapošljavanje može da bude efikasna mera za otvaranje novih radnih mesta za ugrožene kategorije na tržištu rada, u ovom slučaju nije dovoljno samo posmatranje i targetiranje onih koji se suočavaju sa većinom prepreka na tržištu rada.

Mora se uzeti u razmatranje održivost i u idealnim uslovima, potencijal za rast i otvaranje novih radnih mesta da bi se maksimalno iskoristili efekti subvencije za samozapošljavanje. Potrebno je uspostaviti ravnotežu tako što će se sa jedne strane razmotriti međunarodni rezultati istraživanja koji ukazuju na to da su ovakvi programi najuspešniji kod nezaposlenih sa najmanje sedam godina radnog iskustva koji poseduju određene veštine i kvalifikacije, a sa druge strane namera da se uključe oni kojima je pomoć za obezbeđivanje zaposlenja najpotrebnija.

5.3.2. Rezultati zapošljavanja

Godinu dana nakon isteka ugovornih obaveza 67,9% samozaposlenih putem programa kreiranih na centralnom nivou je i dalje zaposleno, a 80,8% u istom preduzeću koje su osnovali putem ove podrške. Kada je reč o korisnicima koji su ovu subvenciju iskoristili za pokretanje sopstvenog posla prema programu kreiranom na lokalnom nivou, procenat onih koji su ostali i dalje zaposleni godinu dana nakon isteka ugovorne obaveze je viši i iznosi 75,4%. Međutim, ovaj podatak može da posluži samo kao indikacija, s obzirom da je razlika statistički beznačajna (videti Prilog 2 za statističku analizu).

Tabela 9: Rezultati učesnika programa ostvareni na tržištu rada (%)

Glavne karakteristike		Subvencije za samozapošljavanje Centralni nacrt	Subvencije za samozapošljavanje LAPZ nacrt
Pol			
	Muški	69,9	78,0
	Ženski	65,6	71,4
Starosno doba			



Mladi (15-29 godina)	78,3	80,0
U punoj radnoj snazi (30-49)	72,7	75,4
Stariji (preko 50)	49,7	71,4
Obrazovanje		
Osnovna škola i manje	58,1	66,7*
Srednja škola	64,9	79,4
Više/visoko obrazovanje	80,5	65,2*
Drugi faktori ugroženosti		
Romi	56,5*	-
Radnici proglašeni viškom	64,6	77,8*
Dugoročno nezaposleni	63,5	73,1
Zaposleni nakon datuma prestanka ugovorne obaveze	67,9	75,4
<i>Od kojih:</i>		
Još uvek zaposleni	80,8	74,6
Drugi poslodavac	12,1	17,4
Promenjen drugi poslodavac i više	7,1	8,0

*Statistički beznačajno zbog male potkategorije

Izvor: Samostalne kalkulacije, NSZ JIS i Centralni registar

U oba slučaja, čini se da su samozaposleni muškarci bili nešto uspešniji u održavanju svog posla ili obezbeđivanju drugog zaposlenja. Na centralnom nivou 69,9% muškaraca je ostalo i dalje zaposleno, u poređenju sa 65,6% samozaposlenih žena, dok su procenti na lokalnom nivou 78,0%, odnosno 71,4%. Štaviše, izgleda da uspeh zadržavanja zaposlenja raste kako se smanjuje starosno doba, i to u oba slučaja. Zapravo, procenti su skoro jednaki u oba slučaja za najmlađe učesnike (78,3% na centralnom nivou i 80,0% na lokalnom nivou), i za učesnike u punoj radnoj snazi (72,7%, odnosno 75,4%). Međutim, izgleda da programi kreirani na centralnom nivou daju značajno lošije rezultate za najstarije kategorije uključene u samozapošljavanje, jer je samo 49,7% ostalo zaposleno godinu dana nakon isteka ugovorne obaveze. Na lokalnom nivou ovaj procenat iznosi 71,4%.

Istovremeno, kada je reč o stručnoj spremi, na centralnom nivou je očekivani obrazac - najuspešniji su samozaposleni sa višom/visokom stručnom spremom, gde je 80,5% ostalo i dalje zaposleno, zatim slede samozaposleni sa srednjom stručnom spremom gde je 64,9% zadržalo posao, a najmanji procenat, 58,1% samozaposlenih koji su zadržali posao je među učesnicima koji nemaju više od završene osnovne škole. Ovakva vrsta analize nije moguća za učesnike koji su učestvovali u programima kreiranim na lokalnom nivou, pošto potkategorije učesnika sa završenom osnovnom školom ili manje i učesnika sa visokim stepenom stručne spreme nisu bile dovoljno velike da bi se izvukli statistički pouzdani zaključci.

Na kraju, čini se da je održivost samozapošljavanja ili kapacitet za pronalaženje novog zaposlenja nakon korišćenja subvencije za samozapošljavanje ispod proseka za radnike proglašene viškom i dugoročno nezaposlene, tamo gde je ova analiza bila moguća, imajući u vidu veličinu datih kategorija.



Međutim, ovo ne bi trebalo protumačiti kao sugestiju da ovaj program ne treba nuditi ovim kategorijama, pošto se prava vrednost mere može utvrditi samo putem evaluacije neto uticaja koja bi pružila informacije o efektima u poređenju sa onima koji nisu učestvovali u APTR. Na primer, sprovedena analiza je pokazala da mladi i visokoobrazovani nezaposleni uspevaju da zadrže zaposlenje stečeno putem subvencija za samozapošljavanje u većem stepenu od ostalih ugroženih kategorija na tržištu rada. Procena neto uticaja bi mogla da dokaže da pozicija na tržištu rada ovih obrazovanih mladih, zapravo, nije poboljšana (ukoliko bi procenat zaposlenih bio isti za lica koja nisu učestvovala u programu, koja imaju iste karakteristike kao i učesnici programa). Istovremeno, mogla bi da pokaže da se lica koja ne učestvuju u programu, a koja imaju iste karakteristike kao učesnici iz teško zapošljivih kategorija nalaze u mnogo gorem položaju na tržištu rada, što bi opravdalo primenu ovog programa. Još jednom je važno naglasiti da svrha ove analize nije odgovaranje na pitanje o neto uticaju ovog programa, već je svrha procena vrednosti programa kreiranih na lokalnom nivou.

U tom smislu, iako rezultate analize treba posmatrati kao indikativne, a ne konačne, možemo sugerisati da kada se radi o subvencijama za samozapošljavanje, izmene predloženih programa od strane LS mogu da daju bolju održivost preduzeća/šansi za pronalaženje zaposlenja nakon zatvaranja sopstvenog preduzeća. Uzevši u obzir da se ove izmene najčešće odnose na povećanje vrednosti subvencija, kao i na proširenje sektora u okviru kojih novootvoreno preduzeće može da posluje, čini se da, kada je reč o samozapošljavanju, dodatna finansijska podrška može značajno da utiče na održivost preduzeća. Ovo je mogućnost koju svakako treba dalje istražiti.

6. Diskusija o rezultatima/Objedinjavanje rezultata analize

Opšte gledano, prilike za LS da kreiraju lokalnu politiku zapošljavanja preko APTR su veoma ograničene. Mogućnost za samostalno finansiranje mera i programa koje omogućava prilagođavanje lokalnim potrebama iskorišćeno je samo kada su izdvojena sredstva za APTR iz budžeta bila izuzetno smanjena u 2013. i 2014. U posećenim LS napomenuto je da mehanizam sufinansiranja ne ostavlja prostor za fino prilagođavanje programa i njihovo usklađivanje sa potrebama lokalnog tržišta rada. Sa druge strane, takva mogućnost koja je data za programe koje LS u potpunosti finansiraju, a sprovodi NSZ putem sporazuma o tehničkoj saradnji, nije dovoljno iskorišćena od strane velike većine LS u Srbiji.

Opštine retko koriste ovu mogućnost. Negde oko 25% LS u Srbiji iskoristilo je ove finansijske resurse u 2013/2014. godini kada su fondovi centralnog budžeta ograničeni i od tada su nastavile da praktikuju ovakvu lokalnu politiku zapošljavanja. Opšte govoreći, to su takođe opštine koje koriste mogućnost da mere prilagode sopstvenim, lokalnim potrebama. Osim njih, i nekoliko velikih, dobro razvijenih gradova/opština često samostalno finansira APTR. Sa druge strane, ogromna većina LS u Srbiji nikada nije samostalno finansirala programe. Analiza je pokazala da se ovakvo stanje ne može objasniti nedostatkom resursa. Ostaje da se potvrdi da li je reč o nedostatku informacija ili interesa, ali ovu mogućnost je potrebno objaviti kao instrument za istinski razvoj lokalne politike zapošljavanja i LS treba da budu motivisane da više



pažnje posvete promociji zapošljavanja u svojim lokalnim zajednicama, sa fokusom na ugrožene kategorije na tržištu rada.

Treba naglasiti da su čak i sprovedena prilagođavanja često neznatna i najčešće se odnose na iznos subvencija ili trajanje programa. Tamo gde su napravljene značajne izmene, kao što su kriterijumi za učešće, ili čak uključivanje programa koje nisu predviđene NAPZ, te izmene ne idu u korist najugroženijim kategorijama na tržištu rada. Šta više, u slučaju programa *Subvencije za zapošljavanje na novootvorenim radnim mestima* prilično je jasno pokazano da program koji se sprovodi na način kreiran na centralnom nivou ima veći uticaj na zapošljavanje učesnika, a istovremeno je i uspešniji u targetiranju ugroženih kategorija. Podaci o programu *Subvencije za samozapošljavanje* su manje uverljivi i iako sam program nije bio usmeren na najugroženije kategorije na tržištu rada, postoje pokazatelji da bi veća vrednost subvencije i širenje privrednih sektora u kojima preduzeća mogu da posluju mogla biti korisna za održivost preduzeća koja su podržana kroz lokalne projekte subvencija za samozapošljavanje.

Lokalne samouprave nisu uvek u mogućnosti da predvide svoje budžete. Ovo ukazuje na nedostatak komunikacije i prepoznavanja važnosti kreiranja politike zapošljavanja i podrške APTR od strane brojnih LS. Ipak, činjenica da se broj LS koje su odustale od realizacije LAPZ spao sa 89 u 2012. na 6 u 2016. predstavlja dobar znak da je došlo do unapređenja u planiranju finansija na lokalnom nivou, kao i da je usvojen jedan stabilniji pristup prema kreiranju lokalne politike zapošljavanja, pri čemu se prepoznaje njen značaj. Istovremeno, čini se da obezbeđivanje fondova za realizaciju LAPZ veoma često više zavisi od rangiranja predstavnika LS u LSZ, nego od prepoznavanja važnosti kreiranja lokalne politike zapošljavanja od strane LS.

Takođe, zabrinjava činjenica da lokalne savete za zapošljavanje karakteriše visoka fluktuacija članova, što snažno utiče na kontinuitet u njihovom radu (napori uloženi u razvoj kapaciteta i gubitak institucionalnog pamćenja). Iako se većina LS suočava sa ovim problemom, kod onih LS koje su identifikovane kao primeri najbolje prakse u pogledu sprovođenja LAPZ, kontinuitet se ostvaruje zahvaljujući entuzijazmu i posvećenosti najčešće samo jednog člana - obično iz NSZ ili LS.

Podaci o tržištu rada se evidentiraju u LAPZ, ali pitanje je u kojoj meri se ti podaci zaista tumače i koriste za kreiranje politike, a izgleda da je veoma čest slučaj da se prijavljeni podaci ne ogledaju u samom kreiranju politike. Ono što se sa druge strane pažljivije posmatra je interes poslodavaca i pažnja se posvećuje identifikovanju mera koje bi koristile poslodavcima, koje se samim tim lakše sprovode i omogućavaju potpuno trošenje budžetskih sredstava. Jasno je da ovakav pristup koji se rukovodi trošenjem izdvojenih sredstava ostavlja malo prostora za targetiranje teže zapošljivih kategorija, a umesto toga je opterećen efektima *skidanja kajmaka* (engl. *creaming*), *supstitucije* i *balasta*. Rizici povezani sa pristupom usmerenim na poslodavca u izradi APTR jasno su pokazani kroz procenu uticaja programa *Subvencije za zapošljavanje na novootvorenim radnim mestima*: prosto povećanje iznosa subvencije da bi se privukli poslodavci može negativno da utiče na održivost novootvorenog radnog mesta. Ova mera je naročito



podložna gorenavedenim negativnim efektima i trebalo bi je koristiti samo kada se primeni pažljiva selekcija i targetiranje najugroženijih grupa.

Javni radovi su zapravo jedina primećena i najčešće nuđena mera teže zapošljivim kategorijama, uglavnom dugoročno nezaposlenim, nekvalifikovanim ili niskokvalifikovanim nezaposlenim i Romima. Međutim, kao što je pokazano, samo je mali deo sredstava LS stavljen na raspolaganje za ovu meru. Posebno zabrinjavajuća je percepcija koju imaju LSZ da njihove politike targetiraju ugrožene kategorije, jer su mladi u velikoj meri uključeni preko programa *Radne prakse* za koje je, sa druge strane, izdvojen veliki deo budžeta. U stvarnosti, ova mera je uglavnom namenjena osobama sa visokom stručnom spremom. Šta više, nedavna procena ovog programa pokazala je da on nema baš nikakav uticaj na rezultate koje njegovi učesnici ostvaruju na tržištu rada. Opšte gledano, mladi su u teškom položaju na tržištu rada, ali nisu svi mladi podjednako ugroženi. Najmanje ugroženi su mladi sa visokom stručnom spremom.

Nije učinjen napor da se pokušaju ukloniti postojeće prepreke sa kojima se Romi suočavaju na tržištu rada, kao što su predrasude i diskriminacija, niti je bilo pokušaja da se aktiviraju oni kojima je takva podrška potrebna. Podaci pokazuju da iako Romi u proseku obuhvataju 2,85% registrovanih nezaposlenih u NSZ u poslednjih pet godina, u proseku su zastupljeni sa samo 0,6% kao korisnici APTR. Kada je reč o ostalim ugroženim kategorijama nezaposlenih (pored mladih o kojima je već bilo reči), samo su radnici proglašeni viškom relativno uspešno targetirani putem LAPZ.

Trenutno, LAPZ koji nastoje da iskoriste sufinansiranje iz državnog budžeta tvrde da ugrožene kategorije nezaposlenih imaju prioritet, ali za to nema dovoljno dokaza. Pored činjenice da ne postoji stvarna identifikacija najugroženijih u vlastitim lokalnim zajednicama, već da se u svakom LAPZ jednostavno kopira spisak iz NAPZ, nijedan od posećenih LSZ koji su odabrani kao primeri najbolje prakse ne razmatra broj teže zapošljivih lica koja su imala korist od mera koje finansiraju, iako je određen broj njih bio uključen, pošto je broj Roma uvrštenih u programe bio relativno visok. Propust da se o tome barem izveštava je veoma dobar pokazatelj koliko pažnje lokalni kreatori politika posvećuju ovim kategorijama. Nedostatak uključenosti ugroženih kategorija u APTR koji se sprovode u okviru LAPZ takođe je očigledan kada se ispita njihov udeo u ukupnom broju korisnika tokom godina, kao i u detaljnijoj analizi korisnika dva programa koji su bile predmet procene uticaja. Uzevši sve ovo u obzir, jasno je da LS tek treba da pokažu svoju posvećenost u pružanju podrške ugroženim kategorijama na tržištu rada. Time se, sa druge strane, otvara pitanje njihove spremnosti da se zaista uključe u decentralizovano kreiranje politike zapošljavanja, kao i njihovog razumevanja osnovnih vodećih principa.

7. Implikacije i preporuke za razvoj politike

Na osnovu analize oblasti, opsega i efekata APTR sprovedenih u okviru LAPZ u periodu od 2010-2016 i ciljnih grupa koje su ugrožene na tržištu rada, može se dati nekoliko preporuka za razvoj politike.



Neophodno je nastaviti promovisanje potrebe da LS preuzmu odgovornost za lokalnu politiku zapošljavanja, ali da bi to bilo uspešno od ključne važnosti je da se kapaciteti LSZ kontinuirano razvijaju. Potrebno je obuhvatiti nekoliko pitanja.

Kao prvo, čak i one LS koje ostvaruju najbolje rezultate u smislu kontinuiteta u pripremi LAPZ i finansiranju APTR bi imale koristi od podrške u tumačenju informacija sa tržišta rada i njihovom pretvaranju u prioritete na osnovu kojih treba postupati, sa posebnim fokusom na identifikaciju, a kasnije targetiranje onih kojima je podrška najpotrebnija da bi dobili/zadržali svoju poziciju na tržištu rada.

Drugo, kada se shvati situacija na tržištu rada i identifikuju ciljne grupe, LSZ je potrebna podrška u izradi APTR koji će efikasno reagovati na potrebe ciljnih grupa i na prepreke sa kojima se one susreću. U tom smislu, potrebno je postarati se da se sve najnovije procene uticaja i preporuke za unapređenje APTR kontinuirano razmenjuju sa LSZ, tako da i oni mogu imati koristi od naučenih lekcija.

Na kraju, ima prostora za unapređenje praćenja i izveštavanja o LAPZ, sa fokusom na postavljanje pokazatelja koji će omogućiti efikasno praćenje napretka napravljenog u pružanju podrške ugroženim kategorijama na tržištu rada da unaprede svoje rezultate na tržištu rada. Potrebno je posvetiti dodatnu pažnju unapređenju izveštavanja o ugroženim ciljnim kategorijama na tržištu rada, kao i o informacijama o rezultatima učesnika programa na tržištu rada.

Istovremeno, potrebno je evaluirati efekte prilagođenih mera/programa kreiranih od strane LS. S obzirom da ovaj manje strog okvir (u poređenju sa centralnim upravljanjem NSZ) pruža više mogućnosti za „isprobavanje“ različitih pristupa i ispitivanje novih inicijativa, kreatori politike na centralnom nivou bi imali interes da saznaju o ovim iskustvima i procene njihov uticaj, i na taj način budu informisani o dostignućima na lokalnom nivou. Naravno, ovi rezultati bi trebalo da direktno posluže kao informacija za dalju izradu APTR i na lokalnom nivou.

Opšte gledano, čini se da postoji dosta prostora za promovisanje kreiranja lokalne politike zapošljavanja. Onda kada mogućnost za izradu/prilagođavanje mera/programa bude pažljivije primenjena, kreatori politike mogu da razmisle i o davanju mogućnosti da se vrše izmene u izradi mera koje se sufinansiraju. Međutim, to bi zahtevalo da LAPZ prođu kontrolu kvaliteta, a ne samo potvrdu da su formalni zahtevi ispunjeni. Trenutno, kvalitet LAPZ nije kriterijum za donošenje odluke o sufinansiranju, iako bi pokazatelje sa lokalnog tržišta rada, očekivani uticaj programa ili mera, kao i ekonomsku opravdanost trebalo uzeti u obzir prilikom odobravanja sufinansiranja.

Na samom kraju, kreiranje lokalne politike zapošljavanja i targetiranje ugroženih grupa bi trebalo podržati putem implementacije postojećih smernica za evaluaciju LAPZ i odobravanje sufinansiranja i pažljivijim definisanjem ciljnih grupa (na primer niskokvalifikovanih ili dugoročno nezaposlenih mladih) i APTR odabranih za sufinansiranje.



Da bi se ovo promovisalo, LSZ treba ohrabrivati da napuste sisteme za sprovođenje APTR koji su usmereni na poslodavca i potrošnju izdvojenih sredstava. Veći efekti bi se mogli postići sa manje dobro odabranih učesnika koji se uklapaju u APTR izrađene po meri.



PRILOG 1: Studije slučaja najbolje prakse u sprovođenju lokalnog akcionog plana zapošljavanja



Studija slučaja Kikinda

I Osnivanje lokalnog saveta za zapošljavanje

Lokalni savet za zapošljavanje u Gradu Kikindi osnovan je 2010. godine¹³ i obuhvata predstavnike sledećih institucija: Nacionalne službe za zapošljavanje, sindikata, Regionalne privredne komore, Unije poslodavaca i predstavnike Grada Kikinde koji predsedavaju Savetom. Svi članovi su prisustvovali sastanku osim predstavnika sindikata. U 2016. su došli na ideju da uključe predstavnike lokalne kancelarije za mlade, ali ta ideja još uvek nije realizovana. Dok je sastav LSZ ostao isti što se tiče institucija, individualni predstavnici tih institucija, a među njima prvenstveno predstavnici Grada, su se promenili kada je došlo do političkih promena u lokalnoj samoupravi ili usled penzionisanja određenih članova (predstavnik NSZ). Od 2013. LSZ posluje sa svojim sadašnjim članovima. Članovi LSZ naglasili su da administracija Grada uvek nastoji da bira ljude koji su upoznati sa politikom zapošljavanja. Jedina osoba koja je član LZS od njegovog osnivanja jeste predstavnik Regionalne privredne komore.

Nepostojanje kontinuiteta na nivou individualnih predstavnika u radu LZS bilo je prilično očigledno tokom sastanka budući da intervjuisani članovi LSZ nisu bili u mogućnosti da pruže precizne informacije o mnogim postavljenim pitanjima (o godini kad je LSZ osnovan, o godinu kada je izrađen LAPZ, informacijama o aktivnim programima tržišta rada koje je Grad finansirao prethodnih godina, izmenama u APTR, itd.). Uprkos činjenici da je predstavnik Regionalne privredne komore član LSZ od njegovog osnivanja, on očigledno nije u poziciji da osigura njegov kontinuitet.

II Razvoj lokalnog akcionog plana zapošljavanja

Lokalni akcioni plan zapošljavanja (LAPZ) je razvijan dva puta, prvi put 2013. godine a zatim i 2015. Praznina u razvoju je objašnjena budžetskim ograničenjima. LAPZ za 2016. takođe nije napravljen, ali članovi veruju da će se to desiti budući da je Grad Kikinda izdvojio milion dinara za lokalnu politiku zapošljavanja, tako da LAPZ mora biti razvijen kako bi se obezbedila zakonska osnova za trošenje sredstava. Oni veruju da će usled budžetskog ograničenja samo stručna praksa biti finansirana i već su identifikovali 3 potencijalna kandidata (!).

U praksi ovaj dokument pišu predstavnici Grada dok ostali predstavnici daju svoja mišljenja o njemu nakon što se on završi. Predstavnici NSZ obezbeđuju podatke o lokalnom tržištu rada (broj i profil nezaposlenih, trendovi, tražena zanimanja) dok informacije o potrebama poslodavaca obezbeđuje Regionalna privredna komora i Unija poslodavaca. Jednom godišnje NSZ sprovodi *Anketu poslodavaca* i te informacije se takođe koriste za pripremu LAPZ. Uz to, NSZ koristi svoje kontakte sa poslodavcima i

¹³ U lokalnom akcionom planu zapošljavanja za 2015. navodi se da je Lokalni savet za zapošljavanje osnovan 2005, dok je LAPZ prvi put izrađen 2010, što se donekle razlikuje od informacija dobijenih tokom sastanka.



identifikuje one koji su spremni da zapošljavaju radnike putem dostupnih programa. Pomenuto je da predstavnik sindikata, iako član, retko dolazi na sastanke LSZ ili daje bilo kakav značajan doprinos radu Saveta.

Nakon što bude pripremljen, ovaj dokument se šalje Gradskom veću na razmatranje i konačno odobravanje.

Lokalni akcioni plan zapošljavanja se razvija u skladu sa sledećim zakonskim i strateškim dokumentima: Zakonom o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti, Nacionalnom strategijom zapošljavanja za period 2011 - 2020, Nacionalnim akcionim planom zapošljavanja, lokalnim akcionim planom za mlade, i Strategijom lokalnog razvoja za Grad Kikindu za period 2014 - 2020.

III Odabir aktivnih programa tržišta rada koje finansira Grad Kikinda

Zbog činjenice da se LAPZ sastavljao samo dva puta (2013. i 2015.) aktivni programi tržišta rada koji su se finansirali 2015. biće detaljno ispitani i na osnovu njih će biti doneti zaključci, premda treba napomenuti da su članovi LSZ naglasili da se prethodno finansirani programi ni po čemu ne razlikuju od ovih koji su bili finansirani 2015.

Aktivni programi tržišta rada se biraju od onih navedenih u Nacionalnom akcionom planu zapošljavanja i odabir se vrši na osnovu preporuka članova NSZ i Regionalne privredne komore. Prioritet se daje programima koji će biti „interesantni“ poslodavcima i koje je lako „prodati“. To znači da preko svojih kontakata sa poslodavcima NSZ dobija informacije o programima koji su im interesantni i već u toj fazi identifikuje poslodavce koji su voljni da odgovore na javne pozive. Kada se javni poziv objavi zainteresovani poslodavci se obaveštavaju o tome. To znači da se aktivni programi tržišta rada primarno prilagođavaju njihovim interesima, a ne potrebama nezaposlenih.

To se takođe može ilustrovati primerom stručne prakse koja je jedno određeno vreme bila otvorena poslodavcima iz javnog sektora i koja je iskorišćena da se kao zamene angažuju nezaposleni u bolnicama i školama. Kada je Vlada uvela zabranu zapošljavanja u javnom sektoru, ovaj program je izgubio svoju privlačnost.

APTR predviđeni LAPZ za 2015. obuhvataju:

- Program stručne prakse kod poslodavca iz privatnog sektora;
- Subvencije za samozapošljavanje;
- Subvencije za novootvorena radna mesta.

Program stručne prakse je namenjen nezaposlenima registrovanim u NSZ bez obzora na njihovu starosnu dob, bez prethodnog radnog iskustva, koji imaju završenu makar srednju školu. Stručna praksa može da traje do 6 ili do 12 meseci (Grad objavljuje dva zasebna poziva). Novčana naknada se utvrđuje u skladu sa nivoom obrazovanja podnosioca prijave. Za one koji su završili srednju školu previđa se naknada u visini od 10.000 RSD,



dok je za one koji su završili tri godine višeg obrazovanja predviđena naknada u visini od 12.000 RSD, a za one koji su završili fakultet, 14.000 RSD.

Subvencije za samozapošljavanje su namenjene dugoročno nezaposlenim bez obzira na starosno doba, a koji pripadaju kategoriji teže zapošljivih lica. Premda je u pozivu naglašeno da će prioritet biti dat dugoročno nezaposlenim, dodatni poeni se dodeljuju svim nezaposlenim koji pripadaju kategoriji teže zapošljivih lica (moguće je dodeliti do 30 poena). Subvencija iznosi 160.000 RSD.

Subvencije za novootvorena radna mesta su namenjene poslodavcima iz privatnog sektora (proizvodnja, usluge, zanati i turizam). Prioritet se daje poslodavcima koje zapošljavaju lica iz jedne od sledećih kategorija: mladi do 30 godina, stariji od 50, radnici proglašeni viškom, Romi i osobe sa invaliditetom. Obaveza zapošljavanja traje 24 meseca. Subvencija iznosi 200.000 RSD.

Prema LZS članovima, određene izmene APTR koje finansira Grad Kikinda su izvršene i odnose se na dužinu trajanja programa (dužina ugovorne obaveze za poslodavce koji su otvorili nova radna mesta smanjena je sa 24 na 12 meseci) ili iznos novčanih sredstava (subvencije za samozapošljavanje su bile 200.000 RSD). **Međutim, kada su LAPZ za 2015. i javni pozivi za APTR za 2015. analizirani, nisu primećene nikakve izmene.**

IV Targetiranje ugroženih kategorija

Kao što je već pomenuto, lokalna filijala NSZ pruža informacije o lokalnom tržištu rada u koje spadaju detaljne informacije o broju i profilu nezaposlenih. Najdominantnija grupa, prema njihovim podacima, su oni koji pripadaju grupi od 40+ godina koji su izgubili posao usled smanjenja obima posla (radnici proglašeni viškom) i dugoročno nezaposleni koji čekaju na posao između 2 i 5 godina. Niskokvalifikovani su najveća pojedinačna grupa među nezaposlenima.

U LAPZ za 2015. navedeno je da su prioriteti politike zapošljavanja mladi do 30 godina, radnici proglašeni viškom i niskokvalifikovani ili nekvalifikovani nezaposleni. Osim toga, LAPZ definiše i kategorije nezaposlenih koji će imati prioritet prilikom učešća u APTR (dugoročno nezaposleni, nekvalifikovana ili niskokvalifikovana nezaposlena lica, radnici proglašeni viškom, osobe sa invaliditetom, Romi, interno raseljena lica i izbeglice, mladi do 30 godina i samohrani roditelji). Ovo ukazuje da su ugrožene kategorije iz NAPZ prepoznate kao ugrožene grupe na teritoriji opštine Kikinda¹⁴ bez ikakvih dodatnih napora da se dalje profilisu. Mere koje treba sprovesti u okviru LAPZ su takođe preuzete iz NAPZ bez ikakvih daljih finih izmena ili prilagođavanja, kako bi bolje odgovorile na potrebe lokalnog tržišta rada i nezaposlenih.

¹⁴ U ranjive kategorije spadaju Romi, mladi (15-30 god.), nezaposleni preko 50 godina, niskokvalifikovani ili nekvalifikovani nezaposleni, radnici proglašeni viškom, osobe sa invaliditetom.



Revizija javnih poziva za APTR koje finansira grad i odgovarajuće dokumentacije, pokazuje da je kod samozapošljavanja i otvaranja novih radnih mesta **prioritet dat teže zapošljivim kategorijama**. Prioritet se daje putem bodovanja, jer se dodatni poeni predviđaju za teže zapošljive kategorije. Revizija podataka koje je podneo Grad pokazuje da se 14 poslodavaca prijavilo na javni poziv za učešće u programu zapošljavanja putem otvaranja novih radnih mesta i svi su dobili subvencije. Ukupno 20 osoba zaposlenih na taj način poseduju tražene karakteristike (3 osobe imaju preko 50 god, 4 osobe preko 40 god, 8 osoba je starije od 30, i 5 osoba je mlađe od 30 god). Većina zaposlenih ima III ili IV stepen stručne spreme, a samo 2 osobe imaju prvi stepen. Nikakve druge karakteristike nisu pomenute. Podaci koji se odnose na profil nezaposlenih koji su primili subvencije za samozapošljavanje nisu obezbeđeni, premda su bili zatraženi, tako da je teško potvrditi koliko je nezaposlenih koji spadaju u ugrožene kategorije dobilo subvencije.

V Budžet za APTR

Činjenica da je Grad odvojio finansijska sredstva za sprovođenje APTR 2013. i 2015. god. (10.000 miliona RSD, plus sufinansiranje koje je obezbedilo ministarstvo nadležno za zapošljavanje) dok u 2014. nije bilo sredstava usled nedostatka fondova, pokazuje ne samo nedostatak kontinuiteta u finansiranju programa, već i nedostatak shvatanja važnosti lokalne politike zapošljavanja. Na primer, kada je predstavnik LSZ zatražio sredstva za 2016, gradonačelnik je odgovorio da se te godine mora napraviti pauza jer je LS prethodne godine u te svrhe izdvojila 10 miliona. U godinama kada su sredstva izdvojena (2013, 2015. i 2016.) odluka o iznosu sredstava je bila prilično nasumična, i bila je zasnovana na dostupnim fondovima, ne uzimajući u obzir ciljeve koje je trebalo postići.

VI Zaključak

Pregled praksi koji se odnosi na razvoj lokalne politike zapošljavanja u opštini Kikinda otkriva poteškoće koje se primarno odnose na nepostojanje kontinuiteta i održivosti u kreiranju lokalne politike zapošljavanja.

Nepostojanje kontinuiteta na nivou pojedinačnih predstavnika koji učestvuju u radu LSZ je verovatno najveća prepreka za obezbeđivanje održivog razvoja lokalne politike zapošljavanja. Dok je sastav LSZ ostao isti što se tiče institucija, pojedinci koji predstavljaju institucije, a među njima prvenstveno predstavnici Grada, su se promenili kada je došlo do političkih promena u lokalnoj samoupravi. Jedina osoba koja je član LZS od njegovog osnivanja jeste predstavnik Regionalne privredne komore, ali on nije mogao da obezbedi kontinuitet. Primeri iz drugih opština upućuju na zaključak da se kontinuitet u radu LSZ uglavnom postiže preko predstavnika LS i NSZ, jer su oni ili bolje upoznati sa pitanjima zapošljavanja ili su posvećeni radu zbog svoje pozicije.



Aktivni programi tržišta rada se biraju od onih navedenih u Nacionalnom akcionom planu zapošljavanja i odabir se vrši na osnovu preporuka članova NSZ i Regionalne privredne komore. Prioritet se daje programima koji će biti „interesantni“ poslodavcima. To implicira da su aktivni programi tržišta rada prvenstveno prilagođeni interesu poslodavaca a ne nezaposlenih, i da se lokalna politika zapošljavanja ne zasniva na potrebama tržišta rada, već da se primenjuje lakše rešenje. Pri sprovođenju APTR, NSZ jednostavno uklapa mere i ciljne grupe, pri čemu je naglasak na ostvarivanju zadatih brojki, a ne na pokušaju da se uključe teže zapošljive kategorije. Odnos sa poslodavcima koji neguju i NSZ i Regionalna privredna komora okarakterisan je kao dobar, što je pohvalno i predstavlja glavni razlog za „uspeh“ ponuđenih programa.

Međutim, treba napomenuti da LAPZ za 2015. prepoznaje teže zapošljive kategorije i daje im prednost prilikom uključivanja u APTR. Ranjive kategorije iz NAPZ su prepoznate kao ranjive kategorije na teritoriji opštine Kikinda¹⁵ bez ikakvih dodatnih napora da se dalje profilišu. Revizija APTR koje finansira grad i odgovarajuće dokumentacije ukazuje na nameru Grada da promoviše/podstakne zapošljavanje ugroženih kategorija, što se postiže putem bodovanja, budući da se dodatni poeni dodeljuju pripadnicima navedenih ugroženih kategorija. Međutim, zaposlenost ugroženih kategorija u kasnijim fazama se ne prati, niti se o tome podnose izveštaji, a Grad nema dostupne statističke podatke koji bi mogli da potvrde uključivanje pripadnika ugroženih kategorija u programe. Podaci o značajnom broju pripadnika teže zapošljivih kategorija koji su uključeni putem APTR sprovedenih na lokalnom nivou, a koje je Tim za tehničku podršku dobio iz Centralnog registra NSZ potvrđuju da je Grad Kikinda bio uspešan u tom smislu, što je razlog za uključenje u ovu studiju.

Čini se da se uspeh može najviše pripisati činjenici da se sledili smernice o ugroženim kategorijama date u NAPZ, obezbedivši odabir pripadnika ugroženih grupa putem sistema bodovanja. Međutim, da bi se moglo govoriti o strateškom pristupu LS u vezi sa uključenjem ugroženih kategorija, one moraju pojačati praćenje, evaluaciju i sposobnost podnošenja izveštaja o broju ugroženih lica i njihovih karakteristika.

Studija slučaja Grada Leskovca

I Funkcionisanje lokalnog saveta za zapošljavanje

¹⁵ U ugrožene kategorije spadaju Romi, mladi (15-30 god.), nezaposleni preko 50 godina, niskokvalifikovani ili nekvalifikovani nezaposleni, radnici proglašeni viškom, osobe sa invaliditetom.



Lokalni savet za zapošljavanje osnovan je 2007. i radi do današnjeg dana. Inicijalno je imao jedanaest članova čiji broj se kasnije smanjio na pet. Trenutno, LSZ se sastoji od predstavnika sindikata, udruženja preduzetnika, predstavnika Nacionalne službe za zapošljavanje i predstavnika lokalne samouprave. Predstavnik LS je istovremeno predsedavajući/predsednik Saveta. Većina članova su deo LSZ još od njegovog osnivanja, dok se predstavnik lokalne samouprave promenio zbog političkih promena u opštini. Predstavnici ostalih kategorija i udruženja (Roma, mladih, osoba sa invaliditetom, itd.) takođe mogu da učestvuju u radu Saveta, ali nemaju pravo glasa. Iako LSZ funkcioniše od 2009. sve do 2012. njegov rad nije bio prepoznat kao važan, pa stoga nije ni dobijao podršku LS.

Godine 2013, sa promenom vladajuće partije u toj opštini, predstavnik lokalne samouprave u Savetu se promenio i sadašnji članovi vide ovu promenu kao prekretnicu u radu LSZ. Prema njihovim rečima, ovo promena dala je vetar u leđa radu LSZ koji funkcioniše savršeno već tri godine i prepoznat je kao relevantan i efikasan i što je najvažnije, redovno dobija sredstva za finansiranje aktivnih programa tržišta rada predviđenih LAPZ. Treba napomenuti da predstavnik lokalne samouprave ima odličnu komunikaciju sa donosiocima odluka u lokalnoj samoupravi, prvenstveno sa gradonačelnikom, što je glavni razlog za poboljšanje pozicije LAPZ.

Rad LSZ je dodatno poboljšan putem odluke da zasedanje Saveta može da zatraži i zamenik predsednika.

Stiče se utisak da LSZ u Leskovcu funkcioniše kao tim i deli iskren entuzijazam prema svom poslu. Članovi pripadaju različitim političkim opcijama (predstavници lokalne samouprave i udruženja poslodavaca, npr.), ali to ni na koji način nije prepreka za efikasno funkcionisanje LSZ. Generalno gledano, članovi LSZ gledaju na LAPZ kao na važan instrument za kreiranje lokalne politike zapošljavanja.

Entuzijazam članova LSZ se takođe ogleda u činjenici da su započeli nekoliko projekata koje finansiraju međunarodne organizacije, kao što su UNOPS i *Swiss Labour Assistance* putem kojih pokušavaju da unaprede ili promovišu rad Saveta. Takođe se trude da svoj rad učine vidljivim i izdali su brošuru sa svim APTR koje finansira Grad Leskovac.



II Razvoj lokalnog akcionog plana zapošljavanja

LAPZ su pripremljeni u skladu sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti i usklađeni sa Nacionalnom strategijom zapošljavanja za period 2011-2020, kao i sa Nacionalnim akcionim planom.

Ovaj dokument je takođe usaglašen sa drugim relevantnim dokumentima uključujući Strategiju razvoja grada Leskovca, Strategiju razvoja preduzetništva kod mladih, Strategiju zapošljavanja mladih, Strategiju za unapređenje položaja Roma za period 2016-2019, itd.

Za razliku od drugih opština gde LAPZ priprema jedan člana saveta, u Leskovcu nacrt ovog dokumenta priprema Agencija za lokalni ekonomski razvoj na osnovu podataka dobijenih od članova LSZ. Kada se nacrt plana sačini on se prosleđuje članovima LSZ na mišljenje. Jednom kada ga LSZ odbori, on se podnosi Gradskom veću zajedno sa mišljenjem LSZ na reviziju i konačno odobrenje.

Za pripremu LAPZ koriste se razni podaci uključujući one koje prikuplja Republički zavod za statistiku (demografski podaci iz popisa, obrazovna struktura populacije, migracije, itd.), podatke Nacionalne službe za zapošljavanje (o situaciji i karakteristikama lokalnog tržišta rada), podatke Agencije za privredne registre, godišnju Anketu poslodavaca koju obavlja NSZ. Prepoznajući činjenicu da poslodavci nemaju obavezu da prijavljuju potrebe za radnom snagom i slobodna radna mesta lokalnim filijalama NSZ, Agencija za lokalni ekonomski razvoj je 2014. sproveda anketu među 196 privrednih subjekata, kako bi prikupila relevantne podatke za tržište rada i ti podaci se takođe koriste za definisanje aktivne politike tržišta rada.

III Aktivni programi tržišta rada koje finansira grad Leskovac

Članovi LSZ identifikuju sledeće izazove na lokalnom tržištu rada koje pokušavaju da reše putem lokalne politike zapošljavanja: visok nivo nezaposlenosti među teže zapošljivim kategorijama uključujući mlade, starije, osobe sa invaliditetom, Rome (25.30% mladih između 15 i 30 god. i 47% iz grupe od 40 do 59 su nezaposleni), niskokvalifikovane nezaposlene (oko 88% ima samo primarno i sekundarno obrazovanje), zastarele veštine i znanja, nedovoljan broj poslova za osobe sa invaliditetom, nevoljnost poslodavaca da zapošljavaju mlade ljude bez radnog iskustva, siva ekonomija, itd.

Aktivni programi tržišta rada koje finansira Grad u tom smislu pokušavaju da u izvesnoj meri odgovore na izazove tržišta rada i uklope potrebe poslodavaca sa karakteristikama nezaposlenih.

I u 2015. i u 2016. grad Leskovac je predvideo finansiranje sledećih APTR:



Subvencije za novootvorena radna mesta - daju se preduzećima koja bi prvenstveno zaposlila lica koja pripadaju teže zapošljivim kategorijama (dugoročno nezaposleni, radnici proglašeni viškom, nekvalifikovani ili niskokvalifikovani nezaposleni, mladi ljudi do 30 godina, stariji od 50, Romi, osobe sa invaliditetom, korisnici socijalne pomoći i samohrani roditelji). Prioritet se određuje evaluacijom i dodatni poeni se dodeljuju podnosiocima zahteva koji nameravaju da zaposle osobe koje pripadaju teže zapošljivim kategorijama. Subvencija u iznosu od 120.000 RSD po radnom mestu je dodeljena 2015. dok je ista suma inicijalno bila predviđena za 2016, ali budući da NSZ obezbeđuje 200.000 RSD po korisniku u opštinama koje pripadaju trećoj kategoriji prema nivou razvoja, LSZ trenutno razmatra da promeni taj iznos jer se boji da među poslodavcima neće biti interesovanja, budući da je iznos koji se dobija sa centralnog nivoa mnogo veći. Obaveza zapošljavanja iznosi 12 meseci nakon završetka programa.

Subvencije za samozapošljavanje namenjene su osobama koja započinju sopstveni privatan posao i one iznose 180.000 RSD. Nije bilo prilagođavanja ove mere.

Program stručne prakse obuhvata profesionalno obučavanje nezaposlenih osoba za rad nezavisno od zanimanja za koje su dobili posebnu vrstu i stepen kvalifikacija. Ovaj program se finansira od 6 do 12 meseci. Trajanje prakse i visina naknade zavise od stručne sprema stažiste, pa se tako npr. za one sa najmanje četiri godine visokog obrazovanja predviđa 12 meseci i iznos od 18.000 RSD, za one sa višim obrazovanjem ili sa tri godine visokog obrazovanja, 9 meseci i naknada u iznosu od 15.000 RSD, dok se za one sa završenom srednjom školom predviđa 6 meseci i naknada od 12.000 RSD.

Kada se uporede programi koje nude Grad i NSZ uočavaju se sledeće razlike: NSZ takođe targetira tri kategorije i prilagođava visinu naknade u saglasnosti sa kategorijom, ali predviđene naknade se razlikuju od onih koje obezbeđuje grad Leskovac i variraju od 12.000 do 16.000 RSD.

Program stručna praksa sa prosečnom ocenom 9 i više kao što naziv upućuje, ova mera targetira samo visokoobrazovane nezaposlene osobe i pruža im mogućnost da rade nezavisno nezavisno od zanimanja za koje su dobili posebnu vrstu i stepen kvalifikacija. Ovaj program se finansira do 12 meseci. Naknada iznosi 20.000 RSD.

Godine 2015. Grad je dodelio finansijska sredstva za **program obuke na zahtev poslodavca** u koji spada učestvovanje u finansiranju obuke organizovane da bi nezaposleni zadobio znanja i veštine neophodne za obavljanje određenog posla, u slučaju da Nacionalna agencija za zapošljavanje - filijala Leskovac u svom registru nema osobe sa neophodnim znanjima i veštinama. Ovaj program uključuje obuku do 3 meseca, i obavezu zapošljavanja nakon što su lica uspešno završila svoju obuku. Poslodavac dobija sredstva za troškove obuke od najviše 90.000 RSD po učesniku, dok nezaposleni dobija mesečnu naknadu u iznosu od 10.000 RSD, plus plaćene troškove puta. Prioritet imaju teže zapošljive kategorije.



Javne pozive objavljuje Agencija za lokalni ekonomski razvoj koja prima, razmatra i evaluira prijave. Kopija prijave se šalje NSZ, da oni provere da li je osoba registrovana u Nacionalnoj službi za zapošljavanje i da li pripada nekoj ugroženoj kategoriji. Rezultati evaluacije se prezentuju i diskutuju sa članovima LSZ koji donose konačnu odluku.

Grad Leskovac jeste iskoristio priliku da osmisli program koji nije deo standardnog paketa NSZ (*Program stručna praksa sa prosečnom ocenom 9 i više*). Program targetira visokoobrazovane nezaposlene mlade i osmišljen je kao pokušaj LS da se mladi visokoobrazovani pojedinci zadrže u Leskovcu. Za razliku od drugih posećenih opština, oni su finansirali program obuke na zahtev poslodavca, ali to nažalost nije pobudilo interesovanje kod poslodavaca zbog čega je lokalna samouprava odlučila da ne uključi ovaj program u LAPZ za 2016. Druge izmene APTR odnose se na iznos obezbeđenih subvencija (za stručnu praksu, npr.), rokove za nezaposlene da se upišu u registar NSZ i još neke administrativne kriterijume.

Uz to, inicijalno finansirani APTR su, usled kriterijuma selekcije, pružali samo priliku velikim kompanijama da se prijave za programe, ali LSZ je odlučio da pruži šansu manjim preduzećima i promenom kriterijuma selekcije je dozvolio dodeljivanje fondova velikom broju preduzeća, uključujući mala i srednja preduzeća.

O programima koji će se finansirati odlučuje se na osnovu poklapanja ponude i potražnje tržišta. Generalno, najčešće finansirani programi su stručna praksa i samozapošljavanje, dok se sa javnim radovima prestalo nakon što je procenjeno da su efekti zapošljavanja minimalni i da drugi programi pružaju bolje rezultate.



IV Uključivanje ranjivih kategorija u APTR

Kao što je pomenuto u prethodnom poglavlju jedan od ključnih izazova identifikovanih na lokalnim tržištima rada jeste visok nivo nezaposlenosti među teže zapošljivim kategorijama, uključujući mlade, starije, osobe sa invaliditetom, Rome (25.30% mladih između 15 i 30 god. i 47% onih između 40 i 59 su nezaposleni, itd.), i osobe sa niskim stepenom kvalifikacija (oko 88% njih ima osnovnu i srednju školu).

Aktivni programi tržišta rada koji su predviđeni/finansirani od strane Grada delimično pokušavaju da izađu u susret potrebama nezaposlenih. Većina programa targetira mlade nezaposlene (dve vrste prakse opisane u prethodnom tekstu) i sredstva izdvojena za sprovođenje ovih programa su najveća (15 miliona ukupno, od 27 mil. RSD dodeljenih za 2016.) dok su kod subvencija za otvaranje novih radnih mesta više u fokusu teže zapošljive kategorije.

Sljedeća tabela daje pregled izdvojenih sredstava za APTR u 2015. i 2016. god.

Tabela 1: Pregled izdvojenih sredstava za APTR

Aktivni programi tržišta rada	Izdvojena sredstva za 2015.	Izdvojena sredstva za 2016.
Subvencije za novootvorena radna mesta.	7.000.000 gradski budžet	6.000.000
Subvencije za samozapošljavanje	12.000.000 RSD (6.000.000 iz gradskog budžeta + 6.000.000 iz nacionalnog budžeta)	5.600.000
Stručna praksa	5.307.692 RSD (3.000.000 iz gradskog budžeta + 2.307.692 iz republičkog budžeta)	12.000.000
Program stručna praksa sa prosečnom ocenom 9 i više	5.000.000 gradski budžet	3.000.000
Program obuke na zahtev poslodavca	6.000.000 gradski budžet	/

Međutim, treba napomenuti da su putem stručne prakse bili podržani mladi ljudi sa kvalifikacijama pomoću kojih bi svakako našli svoj put na tržištu rada, dok za ponuđene programe obuke na zahtev poslodavca 2015. nije bilo interesovanja, zbog čega je LSZ odlučio da ih ne uključi u LAPZ za 2016. Uz to, naglašeno je da je 2016. interesovanje za stručnu praksu toliko veliko da se može desiti da se celokupna suma izdvoji za finansiranje ovog programa (ovo bi moglo značiti otkazivanje subvencija za otvaranje novih radnih mesta i samozapošljavanje).



Prioritet se daje teže zapošljivim kategorijama i to putem bodovanja, jer se dodatni poeni daju pripadnicima ovih kategorija. Članovi LSZ su primetili da je održivost najveća kod programa za mlade i naglašavaju da je veoma teško uključiti Rome, radnike proglašene viškom i korisnike socijalne pomoći u APTR usled predrasuda poslodavaca.

V Finansiranje APTR

Grad Leskovac izdvaja značajne iznose za finansiranje APTR svake godine i to pokazuje dugotrajnu posvećenost lokalne samouprave da finansira lokalnu politiku zapošljavanja. Iznosi ne variraju previše iz godine u godinu, dok izdvojena sredstva za svaki program predlažu članovi LSZ i prosleđuju Gradskom veću na razmatranje, koje onda donosi konačnu odluku.

Uz to, grad Leskovac svake godine aplicira za sufinansiranje koje obezbeđuje Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, sa izuzetkom 2014. god. kada su aplicirali za dobijanje fondova, ali su ovi bili izdvojeni za saniranje posledica poplava, kao i 2016. jer su odlučili da finansiraju programe koji nisu bili predviđeni NAPZ (stručna praksa – dve vrste, subvencije za samozapošljavanje i otvaranje novih radnih mesta).

Tabela 2: Pregled budžetskih izdvajanja za APTR po godinama

Godina	Iznos u RSD koji je izdvojio grad Leskovac	Broj ljudi uključenih u APTR koje je finansirao grad Leskovac
2013	53.639.000,00	273
2014	27.460.000,00	179
2015	27.000.000,00	179
2016	26.600.000,00	/

VI Praćenje i evaluacija aktivnih programa tržišta rada

Praćenje ispunjavanja ugovornih obaveza sprovođenja APTR obavlja NSZ dok se uopštenijom statistikom o dodeli fondova po programu, broju korisnika uključenih u programe, bavi Agencija za lokalni ekonomski razvoj. Ova praksa je ustanovljena 2013. i statistički podaci postoje od te godine. Postoji i odeljak u svakom LAPZ gde su ovi podaci prikazani. Međutim, osim broja nezaposlenih osoba uključenih u APTR, druge karakteristike korisnika uključenih u APTR nisu precizirane.



Kada se radi o evaluaciji, Agencija za lokalni ekonomski razvoj počela je sa evaluacijom rezultata zapošljavanja subvencionisanih samozapošljavanja. Uticaj subvencija obezbeđenih 2013. god je već procenjen, a Agencija za lokalni ekonomski razvoj trenutno vrši evaluaciju preduzeća koja su dobila podršku 2014. Evaluacija je deo standarda koji grad Leskovac mora da ispuni kao jedna od malobrojnih opština u Srbiji koja je sertifikovana kao opština sa povoljnim poslovnim okruženjem.

VII Zaključak

LSZ grada Leskovca je jedan od retkih saveta za zapošljavanje u Srbiji koji nije iskusio velike promene u svom sastavu već je uspeo da zadrži više od 80 % svojih prvobitnih članova od dana svog osnivanja. Ovo je za posledicu imalo iskrenu posvećenost članova, kontinuitet i održivost u planiranju i radu.

Godine 2013. kada se vladajuća partija promenila, predstavnik lokalne samouprave u LSZ se takođe promenio i to je dalo dodatni značaj radu Saveta zbog njegove posvećenosti i, što je još važnije, bolje komunikacije sa donosiocima odluka u LS, prvenstveno sa gradonačelnikom, što je glavni razlog za poboljšanje pozicije LAPZ. To je takođe za rezultat imalo veću podršku i izdvajanje većih fondova za sprovođenje lokalne politike zapošljavanja.

Jedinstvena praksa identifikovana u Leskovcu jeste korišćenje kapaciteta Agencije za lokalni ekonomski razvoj koja funkcioniše kao Sekretarijat lokalnog saveta za zapošljavanje. Agencija sastavlja LAPZ na osnovu podataka koje dobije od članova LSZ ali takođe upućuje javne pozive, sakuplja i vrši procenu prijava, čime omogućava članovima LSZ da se fokusiraju na važnije aspekte planiranja lokalne politike zapošljavanja, gde spada i donošenje odluka o tome koji će se APTR finansirati i koliko će iznositi izdvojena sredstva po programu.

Putem sveobuhvatne analize izazova sa kojima se suočava lokalno tržište rada NSZ identifikuje grupe koje se nalaze pod posebnim rizikom, uključujući mlade, stare, OSI, Rome, niskokvalifikovana lica. Međutim, ništa nije urađeno po pitanju dodatnog profilisanja niti targetiranja ovih kategorija. Aktivni programi tržišta rada koje finansira Grad u tom smislu pokušavaju da u izvesnoj meri odgovore na izazove tržišta rada i uklope potrebe poslodavaca sa karakteristikama nezaposlenih. Najčešće finansirani programi su oni koji se tiču stručne prakse (koji targetiraju uglavnom visokoobrazovane mlade ljude bez prethodnog radnog iskustva), subvencije za samozapošljavanje i subvencije za otvaranje novih radnih mesta (za teže zapošljive kategorije), dok su javni radovi obustavljeni nakon što je procenjeno da je uticaj na povećanje zaposlenosti minimalan i da drugi programi pružaju bolje rezultate. Kada se sagleda ukupna suma izdvojena za sprovođenje lokalne politike zapošljavanja za 2016. primećuje se da je najveći deo dodeljen za programe stručne prakse (15 od 27 miliona RSD ili 55%).



Grad Leskovac jeste iskoristio priliku da osmisli program koji nije deo standardnog paketa NSZ (*Program stručna praksa sa prosečnom ocenom 9 i više*). Program targetira visokoobrazovane nezaposlene mlade i osmišljen je kao pokušaj LS da se mladi visokoobrazovani pojedinci zadrže u Gradu. Za razliku od drugih posećenih opština, oni su finansirali program obuke na zahtev poslodavca, ali to nažalost nije pobudilo interesovanje kod poslodavaca zbog čega je lokalna samouprava odlučila da ne uključi ovaj program u LAPZ za 2016.

Elementi planiranja politike zapošljavanja takođe se ogledaju u činjenici da je LSZ promenio inicijalne kriterijume za selekciju kompanija koje se prijavljuju za programe, odlučivši da pruži priliku i manjim preduzećima, i dozvolio je podelu fondova na više preduzeća, uključujući mala i srednja preduzeća. Druge izmene APTR se odnose na iznos subvencija (za stručnu praksu, npr) ili na nametanje strožih uslova za ulazak u program usled činjenice da su primetili pokušaje njegove zloupotrebe.

Prioritet se daje teže zapošljivim kategorijama i to putem bodovanja, jer se dodatni poeni daju pripadnicima ovih kategorija. Članovi NSZ su istakli da je održivost programa najveća kod programa za mlade, imajući pritom na umu prvenstveno podršku mladima za samozapošljavanje. Takođe su primetili da je održivost najveća kod programa za mlade i naglašavaju da je veoma teško uključiti Rome, radnike proglašene viškom i korisnike socijalne pomoći u APTR usled predrasuda poslodavaca.

Dobra praksa koja je ovom prilikom identifikovana jeste kontinuitet u finansiranju aktivnih programa tržišta rada i ovo je pokazatelj dugoročne posvećenosti lokalne samouprave da podrži planiranje lokalnog zapošljavanja.

Grad Leskovac je jedna od retkih opština u Srbiji koja vrši evaluacije efekata obezbeđenih programa, premda treba istaći da je to slučaj samo sa subvencijama za samozapošljavanje. To je obaveza koja proističe iz činjenice da je Leskovac sertifikovan kao opština sa povoljnim poslovnim okruženjem. Međutim, postoji prostor za poboljšanje budući da osim broja korisnika uključenih u APTR i sredstava dodeljenih po programu nikakve druge informacije (npr. o karakteristikama nezaposlenih) nisu date tako da je teško ispratiti uključenost u mere ili rezultate zapošljavanja onih koji pripadaju teže zapošljivim kategorijama. Sa druge strane, ovo je dobar pokazatelj kakva pažnja se posvećuje ovim kategorijama: teško da možemo da govorimo o fokusiranju na ugrožene kategorije na tržištu rada kada o tim kategorijama nema nikakvih izveštaja.



Studija slučaja Grada Novog Sada

I Funkcionisanje lokalnog saveta za zapošljavanje

Lokalni savet za zapošljavanje (LSZ) grada Novog Sada osnovan je 2006. i od tada radi, obavljajući jednu od svojih osnovnih funkcija koja se odnosi na formulisanje lokalne politike zapošljavanja. Ona se uglavnom sastoji od kreiranja lokalnog akcionog plana zapošljavanja (koji se ranije nazivao programom) koji služi kao osnova za sprovođenje aktivnih programa tržišta rada koje finansira Grad Novi Sad. Od svog osnivanja, LSZ se sastao više od 100 puta. U periodu između 2010. i 2015. grad je izdvojio/potrošio 494.660.000 RSD, zaposlivši 1.555 lica, obučivši 1.624 lica, od kojih je 501 kasnije bilo zaposleno i 194 obučeno 2015.

LSZ se sastoji od predstavnika grada Novog Sada (Uprava za privredu grada Novog Sada), lokalne filijale Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ), predstavnika sindikata i poslodavaca. Jedini stalni član LSZ od njegovog osnivanja je predstavnik Grada Novog Sada dok su se drugi članovi promenili usled političkih promena ili penzionisanja. Sadašnji predstavnik NSZ priključio se LSZ u 2013. Prema rečima članova LSZ koji su intervjuisani, predstavnici sindikata i poslodavaca učestvuju u radu LSZ samo formalno, s obzirom na to da oni ne daju nikakav suštinski doprinos. Iz tog razloga, ali i zbog činjenice da je učešće u LSZ plaćena funkcija, sadašnji član Gradskog veća zadužen za ekonomska pitanja po svom nameštenju na tu funkciju odlučio je da isključi ova dva predstavnika iz LSZ. Ta odluka je kasnije opozvana tako da su oni opet članovi LSZ. Druge institucije poput škola, Centra za socijalni rad ili organizacija civilnog društva nisu direktno uključene u rad LSZ ali pomažu širenje informacija o javnim pozivima i dostupnim aktivnim programima tržišta rada (APTR) koje finansira grad (Koordinator za romska pitanja, Centar za socijalni rad) ili se pojavljuju kao implementatori javnih radova (različita udruženja Roma, OSI i sl.). Uz to, pomenuto je da NSZ ima važeći sporazum o saradnji sa Centrom za socijalni rad koji takođe širi informacije o APTR koje finansira grad Novi Sad.

Najintenzivniju saradnju LSZ ostvaruje sa Univerzitetom u Novom Sadu, sa kojim zajedno sprovodi stručne prakse među studentima od 2013.

Lokalni akcioni plan zapošljavanja (LAPZ) zapravo priprema Uprava za privredu grada Novog Sada (to je takođe navedeno u Lokalnom akcionom planu zapošljavanja za 2016.) i onda ga prosleđuje LSZ na mišljenje. Stiče se utisak da usled jakih liderskih kvaliteta i posvećenosti osobe iz Uprave za privredu, koja je član LSZ od njegovog osnivanja, ulogu LSZ zapravo vrši Uprava ili, preciznije, ta jedna osoba u Upravi. Ta osoba je prisustvovala radionici o LAPZ.



Nakon što se pripremi, LAPZ se podnosi gradonačelniku na reviziju i odobravanje. Plan stupa na snagu nakon što ga gradonačelnik potpiše.

II Razvoj lokalnog akcionog plana zapošljavanja

LAPZ se priprema u skladu sa Nacionalnom strategijom zapošljavanja za period 2011 - 2020. i sa Nacionalnim akcionim planom. U druge relevantne izvore korišćene za pripremu plana spadaju Zakon o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti, Strategija održivog razvoja grada Novog Sada za period 2016 - 2020 (u kojoj su stvaranje uslova za nove investicije i otvaranje novih radnih mesta glavni ciljevi privrednog razvoja i definisani su kao strateški pravac u rukovođenju gradom), Pravilnik o kriterijumima, metodama i ostalim važnim pitanjima za sprovođenje aktivne politike zapošljavanja. LAPZ je takođe usklađen sa Akcionim planom za promovisanje preduzetništva, drugim ključnim dokumentom kojim se unapređuje zapošljavanje.

Za pripremu LAPZ, Uprava za privredu koristi podatke Nacionalne službe za zapošljavanje (o situaciji na lokalnom tržištu rada, broju nezaposlenih registrovanih u NSZ i njihovim karakteristikama), Republičkog zavoda za statistiku, Agencije za privredne registre, podatke iz Informatora Grada Novog Sada o dostupnim ekonomskim podacima o ekonomskim trendovima za period januar - septembar, ili januar-oktobar, a koji je pripremila Uprava za privredu, zatim ankete poslodavaca koje svake godine sprovodi lokalna filijala NSZ.

Kao što je navedeno u LAPZ, cilj gradske politike zapošljavanja jeste da se obezbedi trend stabilnog i održivog rasta zapošljavanja putem otvaranja novih radnih mesta, podržavanjem razvoja preduzetništva i ohrabrivanja poslodavaca da zapošljavaju mlade.

LAPZ prepoznaje ugrožene kategorije na lokalnom tržištu rada (osobe sa invaliditetom, Rome, radnike proglašene viškom, interno raseljena lica i izbeglice, korisnike socijalne pomoći, mlade (do 30 god) i starije (preko 50 god). LAPZ za 2016. identifikuje Rome kao ugroženu kategoriju, ali takođe naglašava da oni pokazuju potrebu da budu zaposleni striktno unutar okvira projekta (nije baš najjasnije šta se pod time misli). Takođe se navodi da romskoj zajednici nedostaje obrazovanje, kao i želja/motivacija za obučavanje i profesionalni razvoj. U 2015. god obuka za aktivno traženje posla među Romima i motivaciono - aktivacijska obuka za Rome identifikovani su od strane NSZ kao korisne za ovu grupu.

U teže zapošljive kategorije koje će u 2016. imati prioritet pri uključivanju u APTR spadaju: nezaposleni mladi ispod 30 god. starosti, radnici proglašeni viškom i nezaposlene osobe starije od 50 god, dugoročno nezaposleni, nezaposleni bez kvalifikacija i veština, osobe sa invaliditetom, Romi, žene, ruralna populacija, izbeglice i



interno raseljena lica, povratnici pod ugovorom o readmisiji, samohrani roditelji, supružnici iz porodica u kojima su oba supružnika bez posla, roditelji dece sa invaliditetom, deca bez roditeljskog staranja, korisnici socijalne pomoći, bivši zavisnici od droga, žrtve nasilja u porodici i krijumčarenja ljudima. Iako je lista koja se nalazi u LAPZ vrlo duga mora se naglasiti da se u javnim pozivima i sličnim dokumentima (liste za evaluaciju podnosilaca prijave) pominje samo mali broj grupa (izbeglice, interno raseljeni, povratnici, ruralna populacija, žrtve trgovine ljudima se uopšte ne pominju).

III Aktivni programi tržišta rada koje finansira grad Novi Sad

Kao što je već rečeno, Grad Novi Sad priprema LAPZ od 2006. kada su započeli sa finansiranjem APTR iz sopstvenih izvora. Aplicirali su za sufinansiranje kod ministarstva nadležnog za zapošljavanje samo jednom, budući da je proces donošenja odluka tog ministarstva vrlo spor, i da su sredstva dostupna njima kao razvijenoj lokalnoj samoupravi prilično mala. Oni lokalnu politiku zapošljavanja smatraju važnom tako da Grad svake godine izdvaja značajne sume novca za sprovođenje APTR. Drugi deo izveštaja se detaljnije bavi godišnjim izdvajanjima za sprovođenje mera aktivne politike tržišta rada, ali treba napomenuti da se ova praksa nije promenila iako vladajuće partije tokom godina jesu.

Odluku o tome koji će APTR biti uključen u LAPZ i finansiran od strane Grada donose zajedno Uprava za privredu i NSZ koji analiziraju potrebe poslodavaca (putem anketa koje sprovode svake godine) i proveravaju sa poslodavcima koji program će im biti „zanimljiv“. Odabrani APTR se zatim sprovode putem sporazuma o tehničkoj saradnji koji Grad ima sa lokalnom filijalom Nacionalne službe za zapošljavanje ali treba naglasiti da vodeću ulogu u pripremi LAPZ i sprovođenju programa ima Uprava za privredu Grada Novog Sada. Grad smatra da je ovaj proces potpuno u njegovoj nadležnosti i da NSZ pruža tehničku podršku unutar datih ovlašćenja. Ovo ilustruje izjava osobe iz Uprave za privredu da „NSZ radi svoj deo posla, dok mi iz Gradske uprave radimo svoj“.

Komisiju za sprovođenje APTR čije postojanje je predviđeno LAPZ bira gradonačelnik i ona se sastoji od predstavnika grada Novog Sada, NSZ, LSZ, i drugih stručnjaka na polju zapošljavanja, ali u praksi ovo su isti ljudi koji sačinjavaju LSZ. Grad upućuje javni poziv, prijave se šalju Gradskoj upravi za privredu (prijave se šalju direktno NSZ jedino u slučaju programa stručne prakse). Nakon što Odbor za selekciju završi sa analizom prijava, on priprema predlog odluke i šalje ga gradonačelniku na reviziju i odobravanje. Svi ugovori se zaključuju između Grada, aplikanta i NSZ. Sredstva se iz gradskog budžeta prebacuju na račun NSZ koji vrše pojedinačne isplate.

Lokalna filijala Nacionalne službe za zapošljavanje u Novom Sadu podržava sprovođenje APTR tako što širi vesti o javnim pozivima, organizuje informativne skupove sa nezaposlenima u saradnji sa Gradom, komunicira sa poslodavcima (obično se



poslodavcima e-poštom šalju obaveštenja o javnim pozivima), učestvuje u radu Odbora za selekciju koji pregleda i odlučuje o prijavama i proverava da li podnosioci prijava ispunjavaju kriterijume za učešće u programu. Uz to, NSZ prati da li sve strane ispunjavaju svoje ugovorne obaveze i podnosi izveštaje Upravi za privredu.

Vrlo detaljna dokumentacija se priprema za svaki APTR /javni poziv i uključuje zvaničnu objavu javnog poziva, formular za prijavu, tabelu sa poenima i Pravilnik za svaki APTR koji služi kao zakonska osnova za rad Odbora za selekciju i pruža uputstvo za računanje poena.

Analiza APTR finansiranih od 2008. pokazuje da je svake godine grad finansirao 5 do 8 APTR koji su targetirali od 200 do 800 nezaposlenih. U APTR koji su najčešće finansirani spadaju javni radovi, sajmovi zapošljavanja i subvencije za samozapošljavanje. Otvaranje novih radnih mesta je dodato 2010. i od tada se finansira. Poseban akcenat na zapošljavanje mladih je stavljen 2013. (putem stažiranja, stručne prakse i prakse za studente). Ovom analizom je takođe utvrđeno da se u ranijim godinama Grad više fokusirao na programe koji su bili namenjeni teže zapošljivim kategorijama (2008. i 2009. npr. Grad je predvideo APTR za žene, mlade i osobe sa invaliditetom).

U APTR za 2016. navodi se da je analiza trendova koji vladaju na tržištu rada pokazala da je ekonomska kriza pogoršala položaj ugroženih kategorija na tržištu rada, ali da je od 2013. došlo do određenog poboljšanja situacije kod teže zapošljivih kategorija, osim kod mladih. Informacije koje je pružila NSZ pokazale su da 5.315 mladih ljudi koji su završili fakultet nemaju posao, zbog čega je Grad odlučio da finansira stažiranje i stručnu praksu kao i *Univerzitetski program profesionalne prakse*.

Prema LAPZ za 2016. u ponudi je 7 programa u koje spadaju:

- ✓ Programi stažiranja
- ✓ Program stručne prakse
- ✓ Javni radovi
- ✓ Subvencije za samozapošljavanje
- ✓ Subvencije za zapošljavanje na novootvorenim radnim mestima
- ✓ Sajmovi zapošljavanja
- ✓ *Univerzitetski program profesionalne prakse za studente*

Putem **programa stažiranja** nezaposleni dobijaju stručnu obuku koja im omogućava da nezavisno obavljaju posao za koji su obučeni i stvaraju se uslovi za polaganje stručnih ispita. Ovaj program je namenjen nezaposlenim mladim ljudima sa visokom stručnom



spremom (koji imaju najmanje četiri godine studija ili zvanje mastera) i koji nemaju prethodnog radnog iskustva.

Program stručne prakse obuhvata profesionalno obučavanje nezaposlenih osoba za rad nezavisno od zanimanja za koje su dobili posebnu vrstu i stepen kvalifikacija. Ovaj program se finansira od 6 do 12 meseci za broj od najviše 120 nezaposlenih (od kojih najmanje 100 ima bar četiri završene godine studija ili zvanje mastera i 20 njih koji imaju završene najmanje tri godine studija više ili visoke škole).

Javni radovi su namenjeni teže zapošljivim kategorijama i uključuju organizaciju aktivnosti iz oblasti socijalne zaštite (brige o starima, osobama sa invaliditetom i sl.), održavanja i rekonstrukcije javne infrastrukture (vodovoda i kanalizacije, kanala, železničkih pruga, itd), zaštite životne sredine (čišćenje korita reka, njiva, itd.). Pravo na učestvovanje u javnim radovima imaju javno-komunalne službe i javne institucije, kompanije, preduzetnici, zadruge i udruženja. Nakon evaluacije prijava, takođe se vrši evaluacija ugrožene kategorije koja će biti angažovana za izvođenje javnih radova.

Subvencije za samozapošljavanje namenjene su osobama koja započinju sopstveni privatan posao i one iznose 150.000 do 400.000 RSD u zavisnosti od privrede aktivnosti. Budući da je Grad želeo da ohrabri žensko preduzetništvo, od ukupne sume predviđene za samozapošljavanje (20 miliona RSD), 5 miliona RSD je izdvojeno za žensko preduzetništvo, i ovaj program se oglašava putem zasebnog javnog poziva. Grad takođe pruža mentorstvo onima koji su započeli sopstveni posao.

Subvencije za novootvorena radna mesta se prvenstveno daju malim i srednjim preduzećima za zapošljavanje lica iz Grada Novog Sada koja su registrovana u NSZ. Prioritet se daje onima koji pripadaju teže zapošljivim kategorijama (dugoročno nezaposleni, radnici proglašeni viškom, nekvalifikovani i niskokvalifikovani nezaposleni, mladi do 30 god, stariji od 50, Romi, osobe sa invaliditetom, korisnici socijalne pomoći i samohrani roditelji), a reguliše se putem evaluacije i dodatni poeni (5 poena) se dodeljuju podnosiocima prijava koji su voljni da zaposle osobe iz ovih kategorija.

Sajmovi zapošljavanja se organizuju po tradiciji i ukupna suma za 2016. iznosi 400.000 RSD. Dok novac za ovo obezbeđuje Grad, NSZ organizuje događaj. Cilj organizatora jeste da poveća ponudu radnih mesta svake godine.

Univerzitetski program profesionalne prakse za studente je namenjen za 50 visokoobrazovanih mladih osoba koji pohađaju završnu godinu studija na Univerzitetu u Novom Sadu. Saradnja sa Univerzitetom u Novom Sadu počela je 2013. sa ciljem da se ispune potrebe studenata za sticanjem praktičnih veština kroz učešće u šestomesečnom programu koji im omogućava da se upoznaju sa radom gradske administracije, javno-komunalnih preduzeća, ostalih institucija i organizacija čiji je osnivač Grad i da tako dobiju



neophodno iskustvo za obavljanje zadataka kada završe sa školovanjem. Javni poziv upućuje Centar za razvoj karijere dok se u odboru za selekciju nalaze predstavnici Grada i Univerziteta. Pre objave poziva, Gradska uprava za privredu šalje upitnik javnim institucijama/preduzećima i prikuplja podatke o njihovim potrebama, koje se zatim uklapaju sa dobijenim prijavama (profilima prijavljenih).

Ovaj program sa sobom ne nosi nikakvu obavezu zaposlenja, ali članovi LSZ su pomenuli da su neki studenti na kraju dobili posao. Za učešće studenata u praksi se plaćaju doprinosi. Svaki student dobija mentora.

Tabela 1: Pregled APTR finansiranih u 2016.

	Aktivni programi tržišta rada	Iznos u RSD	Broj ciljanih osoba
1.	Program stažiranja	36.480.000,00	80
2.	Program stručne prakse	30.234.000,00	120
3.	Javni radovi	10.686.000,00	50
4.	Subvencije za samozapošljavanje	20.000.000,00	100
5.	Subvencije za novootvorena radna mesta	7.000.000,00	35
6.	Sajmovi zapošljavanja	400.000,00	-
7.	<i>Univerzitetski program profesionalne prakse za studente</i>	-	40 -50
8.	Naknada za LSZ članove	200.000,00	-
UKUPNO		105.000.000,00	425 -435

Osim APTR koji se finansiraju na osnovu LAPZ, gradska Uprava za privredu u saradnji sa NSZ nudi obuke za nezaposlene na osnovu svojih istraživanja o potrebama na tržištu rada i traženih zanimanja.

U ponuđene obuke spadaju:

- Obuka za žene preduzetnike (osnovni kurs o preduzetništvu, marketingu, prodaji, računovodstvu, tržištima, upravljanju poslovanjem, ljudskim resursima, itd.);
- Obuka nezaposlenih za tražena zanimanja (web dizajneri i programeri);



- Obuka za početnike u oblasti samozapošljavanja (obavezna za one koji su dobili subvenciju za samozapošljavanje).

IV Uključivanje ranjivih kategorija u APTR

Analiziranjem APTR koje finansira Grad Novi Sad može se zaključiti da je većina programa (3 od 7) namenjena mladim visokoobrazovanim ljudima i koji bi verovatno dobili posao čak i bez ovih velikodušnih subvencija¹⁶. Međutim, kako su mladi do 30 god. u LAPZ prepoznati kao teže zapošljiva kategorija, Gradska administracija oseća da na ovaj način u potpunosti podržava zapošljavanje ugroženih kategorija.

Druge teže zapošljive kategorije (prvenstveno stariji, radnici proglašeni tehnološkim viškom, Romi i dugoročno nezaposleni) targetiraju se preko javnih radova i subvencija za otvaranje novih radnih mesta (prema rečima članova LSZ, to su APTR namenjeni njima). Javni pozivi za subvencije za zapošljavanje na novootvorenim radnim mestima i javne radove predviđaju dodeljivanje dodatnih poena za zapošljavanje osoba koje pripadaju teže zapošljivim kategorijama (za njihovo zapošljavanje se dodeljuje 5 poena, dok se 0 poena dodeljuje za osobe koji ne pripadaju ovoj grupi). Poziv za subvencije za samozapošljavanje predviđa dodatne poene za svakog prijavljenog koji pripada teže zapošljivim kategorijama (3 dodatna poena). Kao što je pomenuto u delu o samozapošljavanju žena, za njih se izdvajaju posebna sredstva i poziv za taj program se zasebno upućuje.

Međutim, i pored prednosti dobijene kroz sistem bodovanja, nema drugog dokaza o nekom posebnom pristupu za motivisanje/rad sa onima koji su najranjiviji na tržištu rada (Romima, osobama sa invaliditetom, dugoročno nezaposlenima). Kada je NSZ upitan na koji način radi sa teže zapošljivim kategorijama, odgovor je glasio da su savetnici NSZ zatrpani poslom i da na 1 zaposlenog savetnika u NSZ dolazi 4000 nezaposlenih iz tih kategorija. Motivacija teže zapošljivih grupa za učešće u APTR pomenuta je kao ključna prepreka za njihovo veće uključivanje u ove programe, ali su pomenute i predrasude od strane poslodavaca, naročito prema Romima i osobama sa invaliditetom.

Iako se evaluacija APTR koje finansira Grad Novi Sad radi od 2008. podaci za koje je Grad zainteresovan i koje zahteva da dobije od NSZ odnose se jedino na rezultate zapošljavanja. Podaci o broju nezaposlenih iz ranjivih kategorija koji su bili uključeni u APTR ne postoje.

V Izmene mera

¹⁶ Najnovija procena neto uticaja programa stručne prakse NSZ to i potvrđuje i pokazuje da ovaj program nema nikakav pozitivan uticaj na rezultate koji mladi korisnici programa ostvaruju na tržištu rada dve godine nakon učešća u programu.



Mere se kreiraju/prilagođavaju prema potrebama tržišta rada na osnovu dostupnih podataka, ponajviše povratnih informacija koje Uprava za privredu i NSZ dobijaju putem kontakata sa poslodavcima i praćenjem sprovođenja APTR iz prethodne godine.

U većini slučajeva izmene se odnose na iznos subvencije i trajanje programa (samozapošljavanja i otvaranja novih radnih mesta, npr.).

Utisak koji se stekao tokom diskusije bio je taj da se programi pažljivo razmatraju - npr. iznos predviđen za program stažiranja smanjen je u odnosu na 2015. jer je zaključeno da su oni skuplji od programa stručne prakse iako postižu isti efekat. Takođe, od usvajanjem izmena i dopuna Zakona o porezu na dohodak građana i Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje primetili su smanjenje potražnje za subvencijama za zapošljavanje na novootvorenim radnim mestima, jer poslodavci radije biraju subvencije zasnovane na ovim zakonima, zbog čega su sredstva predviđena za ovaj program umanjena (u 2015. iznos za ovu subvenciju je iznosio 10 miliona, što je smanjeno na 7 miliona u 2016.). Pošto je primećeno da je potražnja za subvencijama za samozapošljavanje porasla, grad planira da poveća iznos za taj program putem rebalansa gradskog budžeta.

Izmene APTR koji je sproveo Grad Novi Sad prikazane su na primeru APTR finansiranog u 2016.

Putem **programa stažiranja** nezaposleni dobijaju stručnu obuku koja im omogućava da nezavisno obavljaju posao za koji su obučeni i stvaraju se uslovi za polaganje stručnih ispita. Ovaj program je namenjen nezaposlenim mladim ljudima sa visokom stručnom spremom (koji imaju najmanje četiri godine studija ili zvanje master) i koji nemaju prethodnog radnog iskustva. Ta sredstva se koriste da se pokriju troškovi mesečnih zarada stažista u iznosu od 38.000 RSD za 80 stažista sa višim obrazovanjem, za period od 12 meseci.

Kada se uporede programi koje nude Grad i NSZ uočavaju se sledeće razlike: program stažiranja koji finansira NSZ nije ograničen samo na studente koji su završili najmanje četiri godine studija ili master studije već je otvoren i za osobe sa srednjom stručnom spremom i studente sa završenim višim ili visokim trogodišnjim studijama. Trajanje programa se potom prilagođava kategoriji stažista, ali može da traje od 6 do 12 meseci (do 6 meseci za stažiste sa srednjom stručnom spremom, do 9 meseci za stažiste sa trogodišnjim studijama i do 12 meseci za visokoobrazovane stažiste). Iznos koji obezbeđuje NSZ iznosi 28.400 RSD.

Program stručne prakse obuhvata profesionalno obučavanje nezaposlenih osoba za rad nezavisno od zanimanja za koje su dobili posebnu vrstu i stepen kvalifikacija. Ovaj program se finansira od 6 do 12 meseci za broj od najviše 120 nezaposlenih (od kojih najmanje 100 ima bar četiri završene godine studija ili zvanje master i 20 njih koji imaju završene



najmanje tri godine studija više ili visoke škole). Mesečna suma koja se dodeljuje nezaposlenima je 20.000 RSD (za one sa završenim četvorogodišnjim studijama) i 18.000 RSD za one sa višim obrazovanjem, plus doprinosi. Pored toga, Grad plaća 10.000 RSD za polaganje stručnih ispita po nezaposlenom.

Kada se uporede programi koje nude Grad i NSZ uočavaju se sledeće razlike: NSZ podržava tri kategorije i prilagođava novčane naknade u skladu sa kategorijom kojoj polaznik pripada: polaznik sa završenom srednjom školom dobija 12.000 RSD, polaznik sa završenim trogodišnjim studijama ili višim obrazovanjem 14.000 RSD, a polaznik sa završenim četvorogodišnjim studijama 16.000 RSD.

Javni radovi su namenjeni teže zapošljivim kategorijama i uključuju organizaciju aktivnosti iz oblasti socijalne zaštite (brige o starima, osobama sa invaliditetom i sl.), održavanja i rekonstrukcije javne infrastrukture (vodovoda i kanalizacije, kanala, železničkih pruga, itd), zaštite životne sredine (čišćenje korita reka, njiva, itd.). Pravo na učestvovanje u javnim radovima imaju javno-komunalne službe i javne institucije, kompanije, preduzetnici, zadruge i udruženja. Maksimalan period izvođenja javnih radova iznosi 6 meseci i učesnici u javnim radovima dobijaju nadoknadu u vidu mesečnog bruto iznosa koji ide od 36.500 RSD (za osobe bez kvalifikacija), 37.800 (više obrazovanje – III i IV stepen) pa do 39.600 RSD (za visokoobrazovane). Putni troškovi su plaćeni i iznose 1.952 RSD. Nakon evaluacije prijava, takođe se vrši evaluacija ugrožene kategorije koja će biti angažovana za izvođenje javnih radova.

Kada se uporede programi koje nude Grad i NSZ uočavaju se sledeće razlike: maksimalno trajanje javnih radova je 4 meseca, angažovani na javnim radovima primaju mesečnu bruto naknadu u visini od 18.000 RSD, dok za putne troškove dobijaju 1.500 RSD.

Subvencije za samozapošljavanje namenjene su osobama koja započinju sopstveni privatan posao i one iznose 150.000 do 400.000 RSD u zavisnosti od privrede aktivnosti. Budući da je Grad želeo da ohrabri žensko preduzetništvo, od ukupne sume predviđene za samozapošljavanje (20 miliona RSD), 5 miliona RSD je izdvojeno za žensko preduzetništvo, i ovaj program se oglašava putem zasebnog javnog poziva. Grad takođe pruža mentorstvo onima koji su započeli sopstveni posao. Maksimalan iznos subvencije za samozapošljavanje koji daje NSZ iznosi 180.000 RSD.

Subvencije za novootvorena radna mesta se prvenstveno daju malim i srednjim preduzećima za zapošljavanje lica iz Grada Novog Sada koja su registrovana u NSZ. Prioritet se daje onima koji pripadaju teže zapošljivim kategorijama (dugoročno nezaposleni, radnici proglašeni viškom, nekvalifikovani i niskokvalifikovani nezaposleni, mladi do 30 god, stariji od 50, Romi, osobe sa invaliditetom, korisnici socijalne pomoći i



samohrani roditelji), a reguliše se putem evaluacije i dodatni poeni (5 poena) se dodeljuju podnosiocima prijave koji su voljni da zaposle osobe iz ovih kategorija. Subvencija iznosi 200.000 RSD po radnom mestu i dodeljuje se za broj od ukupno 35 osoba. Obaveza zapošljavanja iznosi 12 meseci po završetku programa (ovaj period je prvobitno iznosio 24 meseca ali je smanjen na 12).

Kada se uporede programi koje nude Grad i NSZ uočavaju se sledeće razlike: iako se radi o sličnim subvencijama njihovi nazivi su drugačiji – dok naziv programa koji nudi NSZ jasno pokazuje da su subvencije namenjene zapošljavaju teže zapošljivih kategorija, program Grada se zove subvencije za poslodavce za otvaranje novih radnih mesta u Novom Sadu. Iznosi koje daje NSZ zavise od kategorije kojoj LS pripada i kreću se od 150.000 do 250.000 (veće sume se daju za zapošljavanje osoba sa invaliditetom) i obaveza zapošljavanja iznosi 12 meseci nakon završetka programa.

VI Finansiranje lokalne politike zapošljavanja

O budžetu za APTR se odlučuje nakon što se uradi analiza troškova iz prethodne godine. Gradska uprava za privredu onda predlaže budžet za LAPZ za narednu godinu u okviru datog limita. Tabela u nastavku pokazuje budžetska izdvajanja od 2008.

Tabela 2: Pregled budžetskih izdvajanja za APTR po godinama

Godina	Iznosi u RSD	Broj ciljanih učesnika
2008	18.000.000	200
2009	40.469.000	201
2010	19.000.000	415
2011	61.250.000	811
2012	68.836.000	592
2013	81.326.000	354
2014	100.200.000	461
2015	123.300.000	695
2016	176.696.000	425 -435

Tabela ukazuje na trend rasta budžetskih sredstava za aktivne programe tržišta rada sprovedene u Novom Sadu, što je svakako pohvalno.



VII Zaključak

Grad Novi Sad shvata lokalnu politiku zapošljavanja kao vrlo važnu, što se ogleda u činjenici da se za sprovođenje APTR svake godine izdvajaju značajna sredstva, što Novi Sad čini jednom od lokalnih samouprava sa najvećim budžetskim izdvajanjima za programe zapošljavanja. Pregled godišnjih izdvajanja pokazuje njihovo neprestano povećanje, što se nije promenilo uprkos partijskim promenama (18 miliona dodeljeno 2008. i preko 176 miliona 2016.).

Kontinuitet u radu Lokalnog saveta za zapošljavanje, duga istorija pripremanja lokalnog akcionog plana zapošljavanja, kontinuirano finansiranje aktivnih programa tržišta rada iz sopstvenih izvora, kao i određeni broj sufinansiranih APTR, svakako jesu nešto što se može prepoznati kao dobra praksa. Međutim, treba napomenuti i da grad Novi Sad kreira lokalnu politiku zapošljavanja zahvaljujući entuzijazmu jedne osobe iz gradske administracije koja je član LSZ od njegovog osnivanja i koja pokreće sav razvoj u vezi sa lokalnim planiranjem zapošljavanja. Učešće ostalih članova LSZ je više formalno nego suštinsko (osim NSZ koji takođe doprinosi radu LSZ u okviru datih ovlašćenja) kao i saradnja sa ostalim zainteresovanim stranama, osim sa Univerzitetom u Novom Sadu, sa kojim grad neguje dugogodišnju saradnju. Činjenica da kontinuitet u radu zavisi isključivo od entuzijazma jedne osobe daje razloga za zabrinutost po pitanju dužine funkcionisanja LSZ.

Strateški gledano, primećeno je da postoji dobro promišljen pristup kada je u pitanju kreiranje lokalne politike zapošljavanja, s obzirom na to da se npr. iznos koji se dodeljuje za pojedine programe određuje na osnovu evaluacije ili povratnih informacija dobijenih od poslodavaca. Aktivni programi tržišta rada se prvenstveno biraju prema „interesovanju“ poslodavaca jer Grad želi da bude siguran da će izdvojena sredstva biti potrošena, što implicira da se radi na uklapanju potreba poslodavaca i karakteristika nezaposlenih. Koristi se prilika za izmene APTR, a izmene se odnose na iznos subvencije i trajanje programa (samozapošljavanja i otvaranja novih radnih mesta, npr.).

Analiziranjem APTR koje finansira Grad Novi Sad može se zaključiti da je većina programa (3 od 7) namenjena mladim visokoobrazovanim ljudima i koji bi verovatno dobili posao čak i bez ovih velikodušnih subvencija. Teže zapošljive kategorije (prvenstveno stariji, radnici proglašeni tehnološkim viškom, Romi i dugoročno nezaposleni) targetiraju se preko javnih radova i subvencija za otvaranje novih radnih mesta (prema rečima članova LSZ, to su APTR namenjeni njima). Javni pozivi za subvencije za otvaranje novih radnih mesta, javne radove i samozapošljavanje predviđaju dodatne poene za teže zapošljive kategorije. Kao što je pomenuto u delu o samozapošljavanju žena, za njih se izdvajaju posebna sredstva i poziv za taj program se zasebno upućuje.



I pored prednosti dobijene kroz sistem bodovanja, nema drugog dokaza o nekom posebnom pristupu za motivisanje/rad sa onima koji su najranjiviji na tržištu rada (Romima, osobama sa invaliditetom, dugoročno nezaposlenima). Ranjive kategorije iz NAPZ su prepoznate kao ranjive kategorije u Novom Sadu bez ikakvih dodatnih napora da se dalje profilišu. Iako se evaluacija programa koje je finansirao Grad vrši od samog njihovog početka, 2008. god, u izveštajima o evaluaciji koje NSZ podnosi gradu Novom Sadu prikazani su samo rezultati zapošljavanja (broj osoba koji je ostao u radnom odnosu 6 meseci nakon završetka programa, vrsta ugovora koju su potpisali i to da li su našli posao kod drugog poslodavca) bez informacija u vezi sa zapošljavanjem osoba iz ranjivih kategorija.



Studija slučaja opštine Ruma

I Funkcionisanje lokalnog saveta za zapošljavanje

Lokani savet za zapošljavanje (LSZ) opštine Ruma počeo je sa radom 2005. i od tada radi bez prestanka, dajući mišljenja i preporuke lokalnoj samoupravi (LS) opštine Ruma u vezi sa pitanjima koja se odnose na unapređenje zapošljavanja. U njegove najznačajnije aktivnosti spadaju razvoj lokalnog akcionog plana zapošljavanja (LAPZ) kao i identifikacija i predlaganje aktivnih programa/mera tržišta rada (APTR/AMTR).

LSZ se sastoji od predstavnika Nacionalne službe za zapošljavanje - filijala Ruma, lokalne samouprave, Unije poslodavaca opštine Ruma i Asocijacija samostalnih i nezavisnih sindikata opštine Ruma. Dobra praksa koja je ovde zapažena je ta da lokalni poslodavci putem Unije poslodavaca aktivno učestvuju u radu LSZ, a njihov predstavnik predsedava radom LSZ. Dok su predstavnici ostalih institucija/organizacija ostali manje više isti tokom godina, predstavnici lokalne samouprave su se menjali kako se menjala vladajuća partija na lokalnom nivou. Poslednja takva promena desila se 2014. kada su novi službenici lokalne samouprave stupili na dužnost. Predstavnik NSZ je najstalniji član LSZ i on ima vodeću ulogu u pripremi LAPZ. Stiče se utisak da predstavnici lokalne samouprave ne učestvuju aktivno u radu NSZ i da kontinuitet u radu i dobre rezultate treba pripisati posvećenosti i entuzijazmu predstavnika NSZ i Unije poslodavaca.

II Razvoj lokalnog akcionog plana zapošljavanja

LAPZ opštine Ruma usaglašen je sa Nacionalnim akcionim planom zapošljavanja (za tekuću godinu), Pokrajinskim akcionim planom zapošljavanja u AP Vojvodini kao i sa Nacionalnom strategijom zapošljavanja za period 2011 - 2020 i Strategijom razvoja opštine Ruma. Nacionalni akcioni plan zapošljavanja uzima se kao najvažniji dokument za izradu LAPZ. Dok su predstavnici opštine Ruma/LSZ učestvovali u obuci za izmenu LAPZ, na studijsko putovanje koje je organizovano u inostranstvu otišla je osoba iz NSZ koja nikad nije aktivno učestvovala u izradi LAPZ.

LSZ sarađuje sa mnogim drugim akterima u opštini, kao što su škole, lokalna Kancelarija za ekonomski razvoj, Kancelarija za mlade. Centar za socijalni rad nije pomenut u LAPZ niti od strane intervjuisanih predstavnika LSZ. Lokalna filijala NSZ potpisala je ugovor o saradnji sa školama tako da se mladi ljudi odatle upućuju na obuke. Postoji više stručnih škola u Rumi koje pružaju znanje i veštine potrebne na tržištu rada (škola za obradu kože i tekstila, škola za trgovinu, katering i turizam koja edukuje kuvare i konobare itd.) tako da mladi ljudi koji završe ove škole relativno lako nađu posao.



LSZ i lokalna filijala NSZ blisko sarađuju sa romskim udruženjima koja su aktivna u Rumi, Kancelarijom za socijalno uključivanje Roma, savetnikom za zapošljavanje Roma, romskim zdravstvenim medijatorom i romskim pedagoškim asistentom. Takođe, Ruma je jedina lokalna samouprava na teritoriji Srema koja je uključena u IPA projekat „Mobilni timovi za inkluziju Roma“ i koja ima operativne mobilne timove.

Za pripremu lokalnog akcionog plana zapošljavanja, LSZ koristi podatke dobijene od lokalne filijale NSZ, Republičkog zavoda za statistiku, Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje i lokalne Kancelarije za ekonomski razvoj. Podatke koji se odnose na nezaposlenost u ovoj opštini je do 2015. sakupljao i pružao Republički zavod za statistiku. Kada je LSZ zatražio podatke o nezaposlenosti za izradu LAPZ za 2016. dobili su informaciju da ti podaci više nisu dostupni. Ostale podatke o nezaposlenosti specifične za opštinu obezbeđuju NSZ (o nezaposlenima i njihovim karakteristikama), Unija poslodavaca opštine Ruma (o broju preduzetnika), dok Asocijacija samostalnih i nezavisnih sindikata opštine Rume pruža podatke o kompanijama koje će bankrotirati i koje će imati radnike proglašene viškom. Informacije o planiranim investicijama pružaju lokalna samouprava i Kancelarija za ekonomski razvoj. Uz to, NSZ svake godine sprovodi redovno anketiranje poslodavaca i tako dobija informacije o njihovim potrebama, te o znanjima i veštinama koje će biti tražene na lokalnom tržištu rada.

Iako temeljna evaluacija AMTR finansiranih putem LAPZ nije sprovedena, uobičajena praksa je da postojeća strategija sadrži deo o sprovođenju AMTR iz prethodne godine, gde su sadržani podaci o budžetskim izdvajanjima i broju korisnika uključenih u pojedinačne mere.

III Targetiranje nezaposlenih i odabir mera

Informacije o prioritetnim problemima i kategorijama koje LAPZ treba da targetira obezbeđuje NSZ kao institucija koja ima vodeću ulogu u pripremi LAPZ. Ranjive kategorije iz NAPZ su prepoznate kao ranjive kategorije na teritoriji opštine Ruma¹⁷ bez ikakvih dodatnih napora da se dalje profilisu. Mere koje treba sprovesti u okviru LAPZ su takođe preuzete iz NAPZ bez ikakvih daljih finih izmena ili prilagođavanja, kako bi bolje odgovorile na potrebe lokalnog tržišta rada i nezaposlenih. Pored toga, NSZ insistira da tome da odabir kandidata koje treba uključiti u AMTR ponuđene putem sporazuma o tehničkoj saradnji treba da bude transparentna i u skladu sa pravilima NSZ, što s jedne strane obezbeđuje valjano sprovođenje AMTR, ali s druge strane ukida mogućnost njihovih izmena i inovacija pomoću kojih bi se bolje izašlo u susret potrebama lokalnog tržišta rada.

¹⁷ U ranjive kategorije spadaju Romi, mladi (15-30 god.), nezaposleni preko 50 godina, niskokvalifikovani ili nekvalifikovani nezaposleni, radnici proglašeni viškom, osobe sa invaliditetom.



Obično je lokalna samouprava ta koja odlučuje koje mere će finansirati i koliko novca će izdvojiti za LAPZ. Čini se da je izdvajanje sredstava prilično nasumično i da se zasniva na količini dostupnih sredstava, a ne na preciznim kalkulacijama sredstava koja su potrebna da bi se obuhvatile potrebe nezaposlenih.

Pri sprovođenju AMTR, Nacionalna služba za zapošljavanje jednostavno uklapa mere i ciljne grupe, pri čemu je naglasak na ostvarivanju zadatih brojki, a ne na pokušaju da se uključe teže zapošljive kategorije. AMTR obično uključuju javne radove koji targetiraju Rome, niskokvalifikovane i siromašne, kao i programe stručne prakse koji su namenjeni nezaposlenim mladima koji su završili školovanje, ali nemaju radnog iskustva. Uz to, mladi ljudi se uključuju u obuke za aktivno traženje posla. Prioritet se daje onima koji su identifikovani kao siromašni.

Romi se obično uključuju u javne radove i aktivno traženje posla, dok LS u saradnji sa NSZ svake godine organizuje nekoliko javnih radova koji posebno targetiraju romsku populaciju (dnevni boravak za romsku decu, čišćenje grada i sl.). Prema rečima predstavnika NSZ socijalna pomoć koju oni primaju predstavlja demotivirajući faktor za njihovo učešće¹⁸ u AMTR budući da se sredstva koja zarade učešćem u javnim radovima računaju kao zarada, pa se stoga boje da će izgubiti socijalnu pomoć. Pored toga, iznos koji dobijaju kao socijalnu pomoć može da premaši iznos koji dobijaju kao zaradu za učešće u javnim radovima. Često im nedostaje i strpljenja da pohađaju obuku i prema rečima predstavnika NSZ, Romi su voljni da prisustvuju obuci jedino ako im se ponudi novčana naknada. Stopa odustajanja među onima koji su inicijalno pristali da budu uključeni je visoka, što može da uputi na zaključak da odabir i motivacija nezaposlenih Roma da učestvuju u AMTR može da se poboljša.

Jedna od prednosti LSZ kao i lokalne filijale NSZ u Rumi jeste odlična saradnja sa lokalnim poslodavcima za koju je ponajviše zaslužan predstavnik NSZ. Zahvaljujući naporu i entuzijazmu predstavnika NSZ njihovu službu za posredovanje u zapošljavanju koristi većina poslodavca da nađe nove radnike. Preduslov za uspešnu saradnju jeste fer i otvorena komunikacija/odnos i sa poslodavcima i nezaposlenima, međusobno poverenje i održavanje tog odnosa. Čak i ako u nekom trenutku nema dostupnih programa, predstavnik NSZ preuzima odgovornost da obavesti poslodavce u Rumi kao i ostale relevantne partnere (kao na primer udruženja Roma) čim dođe do zvanične objave nekog javnog poziva ili ako se pojavi nešto što bi ih zanimalo. Saradnja sa poslodavcima je najintenzivnija i najpotrebnija kada su u pitanju obuke za poznate poslodavce i obuke za tržište rada.

¹⁸Socijalna pomoć može da iznosi i do 45.000 RSD mesečno, što je više od onoga što mogu da zarade.



Dodatna dobra praksa koje je identifikovana je ta što su predstavnici NSZ od samog početka bili uključeni u pregovore sa potencijalnim investitorima i pozvani su da učestvuju na sastancima organizovanim između LS i investitora. NSZ je insistirao na uvođenju strukturiranih sastanaka sa investitorima na kojima se razmenjuju sve relevantne informacije (o profilima poslodavaca, kvalifikacijama i profilima radne snage koju poslodavci traže, uklapanje jednih i drugih u skladu sa potrebama na lokalnom tržištu rada).

Pored činjenice da se predstavnici LS koji učestvuju u radu LSZ promene svaki put kada dođe do promene u vladajućoj većini u LS, još jedan problem sa kojim se LSZ nedavno suočio jeste promena LAPZ koji je već bio usvojen od strane skupštine opštine Ruma kao i manjak sredstava za AMTR. U prethodnim godinama izdvajanja za sprovođenje LAPZ su bila veća (oko 30 miliona RSD) dok su 2016. spala na 13 miliona RSD.

Opština Ruma se javlja na javne pozive koje objavljuju Pokrajinski sekretarijat za privredu, zapošljavanje i ravnopravnost polova, kao i na javne pozive koje objavljuje ministarstvo nadležno za zapošljavanje. Ove godine su zbog izbora odlučili da sprovedu samo meru čije uvođenje finansira opština kako bi završili sa sprovođenjem pre izbora.

IV Zaključak

Iako je u opštini Ruma identifikovano nekoliko dobrih praksi, nema dokaza o postojanju strateškog, promišljenog pristupa u kreiranju lokalne politike zapošljavanja, niti targetiranja teže zapošljivih kategorija, niti valjanog upravljanja tim slučajevima.

U dobre identifikovane prakse spadaju kontinuitet u radu LSZ i istorija razvoja LAPZ koja doseže do 2010. i to ponajviše zahvaljujući posvećenosti i entuzijazmu predstavnika NSZ koji su učestvovali u radu LSZ od njegovog osnivanja. S druge strane predstavnicima lokalne samouprave nedostaju taj isti kontinuitet i posvećenost, i njihovo učešće je više formalno nego suštinsko, jer se predstavnici menjaju svaki put kada se promeni vladajuća većina u opštinskoj vlasti. Još jedan pozitivna strana je aktivno učešće Unije poslodavaca koje se ogleda u činjenici da njihov predstavnik predsedava radom LSZ i pruža važan doprinos u vidu podataka koji se odnose na potrebe tržišta rada u procesu pripreme LAPZ. Odličan odnos i saradnja koju LSZ i lokalna filijala NSZ imaju sa lokalnim poslodavcima koji u većini slučajeva koriste usluge NSZ radi pronalaženja zaposlenih, predstavljaju faktor uspeha koji stoji iza sprovođenja AMTR.

Ipak, činjenica da kontinuitet u radu zavisi isključivo od entuzijazma jedne osobe daje razloga za zabrinutost po pitanju dužine funkcionisanja LSZ.

Na osnovu analize dostupnih podataka, opština Ruma svake godine obezbeđuje sredstva za finansiranje AMTR. Takođe, kada se pogledaju brojevi, njihov uspeh u



uključivanju raznih ranjivih kategorija je za pohvalu. Međutim, kada se ova praksa bliže ispita, primećuje se da su ranjive kategorije iz NAPZ prepoznate kao ranjive kategorije u Rumi bez ikakvih dodatnih napora da se dalje profilišu. Mere su takođe preuzete iz NAPZ bez ikakvih daljih finih izmena ili prilagođavanja, kako bi bolje odgovorile na potrebe lokalnog tržišta rada. Vrš se jednostavno uklapanje postojećih mera i ciljanih kategorija i naglasak se stavlja na to da se dostigne kvota umesto da se pokuša uključivanje onih koji se zaista teško zapošljavaju unutar definisanih ranjivih kategorija. Čini se da je izdvajanje sredstava za LAPZ prilično nasumično i da se zasniva na količini dostupnih sredstava, a ne na preciznim kalkulacijama sredstava koja su potrebna da bi se obuhvatile potrebe nezaposlenih.



Studija slučaja opštine Sokobanja

I Funkcionisanje lokalnog saveta za zapošljavanje

Lokalni savet za zapošljavanje (LSZ) opštine Sokobanja počeo je sa radom 2005. i od tada radi bez prestanka, dajući mišljenja i preporuke lokalnoj samoupravi (LS) opštine Ruma u vezi sa pitanjima koja se odnose na zapošljavanje. Glavne aktivnosti obuhvataju razvoj lokalnih akcionih planova zapošljavanja (LAPZ) i predlaganje aktivnih programa/mera tržišta rada (APTR/AMTR) koje će biti finansirane iz lokalnih budžeta. Planovi zapošljavanja su se inicijalno pripremali na period od tri godine, da bi se 2015. god. prešlo na jednogodišnje planiranje.

LSZ uključuje predstavnike opštine Sokobanja (zamenik gradonačelnika koji istovremeno predsedava LSZ i još jedna osoba iz Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj), predstavnika lokalne filijale Nacionalne službe za zapošljavanje (NZZS), predstavnike unije poslodavaca i sindikata.

LSZ ima kontinuitet u radu zahvaljujući posvećenosti predstavnika Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj, NSZ i unije poslodavaca, koji su učestvovali u radu LSZ od njegovog osnivanja. Istovremeno, oni su jedini članovi koji se nisu promenili kada je došlo do političkih promena u opštini, što nije slučaj sa predstavnikom lokalne samouprave koji predsedava LSZ. Do poslednje promene je došlo nakon lokalnih izbora u aprilu 2016. Članovi LSZ naglašavaju da lokalna samouprava pruža podršku njihovom radu i da je to preduslov za održivo funkcionisanje LSZ, jer je LS ta koja na kraju odlučuje o dodeljivanju sredstava za sprovođenje LAPZ. Stiče se utisak da LS ne učestvuje aktivno u radu LSZ, ali se u njega i ne meša i pruža dovoljno podrške time što se stara da se svake godine izvesna finansijska sredstva dodele za sprovođenje aktivnih mera tržišta rada.

II Razvoj lokalnog akcionog plana zapošljavanja

Lokalni akcioni plan zapošljavanja razvijen je od strane opštinske administracije, ili preciznije, od strane lica iz Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj koja učestvuju u radu LSZ. Dokument se priprema na osnovu podataka koje obezbeđuju lokalna filijala NSZ (o karakteristikama lokalnog tržišta rada) i Republički zavod za statistiku (o situaciji i trendovima na nacionalnom tržištu rada). Kada se pripremi nacrt plana, on se šalje Opštinskom veću na razmatranje i ono usvaja plan nakon što dobije mišljenje LSZ.

Kao što je već pomenuto, LAPZ je inicijalno bio zamišljen kao trogodišnji dokument ali je 2015. izmenjen tako da pokriva period od samo jedne kalendarske godine.



LAPZ je usaglašen sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, Nacionalnom strategijom zapošljavanja za period 2011 - 2020, Nacionalnim akcionim planom zapošljavanja (za tekuću godinu), i Strategijom održivog razvoja opštine Sokobanja za period 2015 - 2025. Nacionalni akcioni plan zapošljavanja uzima se kao najvažniji dokument za izradu LAPZ.

III Aktivni programi tržišta rada i uključivanje ranjivih kategorija u APTR

Kada se odlučuje koji programi će biti uključeni u LAPZ, u obzir se uzimaju karakteristike nezaposlenih i potrebe lokalnih poslodavaca. Potrebe poslodavaca se beleže putem godišnje ankete koju sprovodi NSZ i putem kontakata koje NSZ sa njima održava. Na osnovu ove informacije, LSZ definiše APTR koji su navedeni u LAPZ, ali odluka o tome koji će programi biti sprovedeni (kao i obično, nema dovoljno novca da se svi sprovedu) donosi se u dogovoru sa opštinskim vlastima.

Sokobanja je opština koja se prvenstveno fokusira na turizam, što oblikuje potrebe tržišta rada. Većina preduzeća pripada kategoriji mikro preduzeća koja poseduju i vode porodice sa vrlo malo zaposlenih i koja imaju sezonske potrebe za niskokvalifikovanom radnom snagom. U tom kontekstu, najveći izazov jeste zadržati visokokvalifikovane osobe, prvenstveno mlade koji su upravo završili fakultete. Kao što je pomenuto od strane članova LSZ, za oko 80% mladih sa visokom stručnom spremom nema posla, što je razlog za njihov odlazak. Istovremeno, zbog početnih kriterijuma pojedinih programa većina poslodavaca ne uspeva da zadovolji kriterijume za učešće. Na primer, za program stručne prakse, usled malog broja zaposlenih, većina preduzeća u Sokobanji ne može da obezbedi mentora. Ranije, kada je bilo moguće koristiti eksterne mentore, ovaj program je bio vrlo tražen.

U takvim okolnostima LSZ bira programe koji odgovaraju potrebama tržišta rada. LAPZ za 2016. predviđa nekoliko programa koji će biti finansirani, uključujući javne radove, stručnu praksu i subvencije za zapošljavanje na novootvorenim radnim mestima. Treba, međutim, pomenuti da postoji neslaganje između pomenutih programa navedenih u LAPZ i programa koji su zapravo finansirani. Do avgusta 2016, kada je ova poseta obavljena, samo su javni radovi bili finansirani na osnovu odluka donetih od strane lokalne samouprave. Kao što su članovi LSZ pomenuli, javni radovi se uglavnom sprovode da bi se zadovoljile potrebe javnih institucija (škola, vrtića, komunalnih službi i sl.) i oni se posmatraju kao prilika za angažovanje niskokvalifikovane radne snage.

Istovremeno, lokalni poslodavci su posredstvom NSZ dobili subvencije za otvaranje novih radnih mesta (što je deo njihovog redovnog programa) što je po mišljenju LSZ pokrilo zahteve tržišta rada.

U 2015, finansirani su javni radovi, subvencije za samozapošljavanje i stručna praksa.



Određene manje izmene APTR napravljene su 2013. i 2014. kada je program stručne prakse bio finansiran od strane LS. Program stručne prakse obuhvata profesionalno obučavanje nezaposlenih osoba za rad nezavisno od zanimanja za koje su dobili posebnu vrstu i stepen kvalifikacija. Dok se u programu koji nudi NSZ ne precizira starosno doba nezaposlenih, opština je odlučila da postavi starosnu granicu od 35 god. prilikom pozivanja nezaposlenih da učestvuju u programu stručne prakse.

Javne pozive objavljuje NSZ, evaluacije podnosilaca prijava takođe obavlja NSZ i nakon bodovanja rezultate prezentuje ostalim članovima LSZ. Kada LSZ donese zajedničku odluku on šalje rezultate opštinskoj administraciji koja donosi konačnu odluku i objavljuje rezultate.

Praćenje ispunjavanja ugovornih obaveza vrši NSZ, ali evaluacija nikad nije bila sprovedena jer LSZ priznaje da za to nema dovoljno kapaciteta.

IV Uključivanje ranjivih kategorija u APTR

Ranjive kategorije u opštini Sokobanja identične su onima koje su navedene u Nacionalnom akcionom planu zapošljavanja za 2016. i nisu učinjeni nikakvi dalji napori da se one detaljnije profilišu. U 2016, prilikom uključivanja u APTR, prioritet je dat mladima do 30 god, radnicima proglašenim viškom, starijima od 50 god, niskokvalifikovanim i nekvalifikovanim nezaposlenima, dugoročno nezaposlenima, osobama sa invaliditetom i Romima.

Prilikom upućivanja javnih poziva predviđaju se dodatni poeni za zapošljavanje osoba koje pripadaju teže zapošljivim kategorijama (za samozapošljavanje, dok se u javnom pozivu za javne radove jasno naglašava da je ovaj program namenjen onima sa prvim i drugim stepenom obrazovanja). Pored prednosti dobijene kroz sistem bodovanja, nema drugog dokaza o nekom posebnom pristupu za motivisanje/rad sa onima koji su najranjiviji na tržištu rada (Romima, osobama sa invaliditetom, dugoročno nezaposlenima).

Prethodnih godina LSZ je upućivao zasebne pozive za osobe sa invaliditetom, za javne radove, ali to se nije pokazalo kao uspešno, tako da sada pokušavaju da ohrabre njihovo učešće u programima koje objavljuje lokalna samouprava.

V Budžet

Budžetska izdvajanja za sprovođenje LAPZ su bila skromna, ali redovna i iznosila su 4 miliona RSD i u 2015. i u 2016. Ova opština svake godine aplicira za sufinansiranje koje nudi Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, a u 2014, kada nije bilo novca iz centralnog budžeta, sprovedeni su programi putem tehničke saradnje sa NSZ, i tada je izdvojeno 600.000 RSD. Osim novca koji je izdvojen za sufinansiranje



određenih programa u 2015. i 2016. nije bilo izdvajanja za programe koje LS nezavisno sprovodi.

Kao što je već pomenuto, LSZ definiše APTR koji su navedeni u LAPZ, ali odluka o tome koji će programi biti sprovedeni (kao i obično, nema dovoljno novca da se svi sprovedu) donosi se u dogovoru sa opštinskim vlastima.

Činjenica da godišnja izdvajanja ostaju nepromenjena ukazuju na to da se iznos za zapošljavanje ne menja i da je unapred utvrđen, i da nije zasnovan na preciznim kalkulacijama sredstava neophodnih da se pokriju potrebe nezaposlenih.

VI Zaključak

Lokalni savet za zapošljavanje u Sokobanji ima kontinuitet u radu zahvaljujući posvećenosti predstavnika Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj, NSZ i unije poslodavaca, koji su učestvovali u radu LSZ od njegovog osnivanja. S druge strane, političke promene u lokalnoj samoupravi dovodile su do promena na poziciji predsedavajućeg LSZ na kojoj se po statutu nalazi zamenik gradonačelnika. Iako je ova pozicija podložna promenama, ona istovremeno donosi određene koristi, jer po mišljenju članova LSZ, tako visoko rangirana politička figura obezbeđuje neophodnu podršku radu LSZ i, što je još važnije, redovno finansiranje.

Kada se radi o pripremi LAPZ, Sokobanja ima odlične rezultate, jer je taj dokument pripreman svake godine od kada je usvojen, inicijalno kao trogodišnji dokument a nešto skorije, od 2015, kao instrument za jednogodišnje planiranje.

Kada se odlučuje koji programi će biti uključeni u LAPZ, u obzir se uzimaju karakteristike nezaposlenih i potrebe lokalnih poslodavaca. Činjenica da je Sokobanja turistička destinacija koja najviše prihoda ostvaruje od turizma i usluga vezanih za turizam jeste nešto što u velikoj meri oblikuje lokalno tržište rada. Većina preduzeća pripada kategoriji mikro preduzeća koja poseduju i vode porodice sa vrlo malo zaposlenih i koja imaju sezonske potrebe za niskokvalifikovanom radnom snagom. U tom kontekstu, najveći izazov jeste zadržati visokokvalifikovane osobe, prvenstveno mlade koji su upravo završili fakultete.

Upravo u takvom kontekstu, LSZ bira programe koji odgovaraju potrebama tržišta rada. Stiče se utisak se da su članovi LSZ svesni svih ograničenja lokalnog tržišta rada, ali ne koriste priliku da osmisle programe koji bi bolje izašli u susret obim potrebama. Glavni razlog za to je što se programi sprovode putem sufinansiranja sa MRZBSP, koje ne daje mesta za prilagođavanje. Osim novca koji je izdvojen za sufinansiranje određenih programa nije bilo izdvajanja za programe koje LS nezavisno sprovodi. Pored toga, LAPZ za 2016. predviđa nekoliko programa koji će biti finansirani, uključujući javne radove, stručnu praksu i subvencije za zapošljavanje na novootvorenim radnim mestima.



Međutim, potrebno je napomenuti da do avgusta 2016, kada je ova poseta obavljena, samo su javni radovi bili finansirani na osnovu odluke donete od strane lokalne samouprave.

Ranjive kategorije u opštini Sokobanja identične su onima koje su navedene u Nacionalnom akcionom planu zapošljavanja za 2016. i nisu učinjeni nikakvi dalji napori da se one detaljnije profilisu. Prilikom upućivanja javnih poziva predviđaju se dodatni poeni za zapošljavanje osoba koje pripadaju teže zapošljivim kategorijama (za samozapošljavanje, dok se u javnom pozivu za javne radove jasno naglašava da je ovaj program namenjen, između ostalog, onima sa prvim i drugim stepenom obrazovanja). Pored prednosti dobijene kroz sistem bodovanja, nema drugog dokaza o nekom posebnom pristupu za motivisanje/rad sa onima koji su najranjiviji na tržištu rada. Šta više, o osobama koje pripadaju ranjivim kategorijama, a koje su bile uključene u APTR takođe nema nikakvih podataka.

Budžetska izdvajanja za sprovođenje LAPZ su skromna ali redovna. Pregled godišnjih izdvajanja ukazuje na to da se iznos za zapošljavanje ne menja i da je unapred utvrđen, i da nije zasnovan na preciznim kalkulacijama sredstava neophodnih da se pokriju potrebe nezaposlenih. Prostor za unapređenje je primećen i u oblasti evaluacije, koja nikad nije bila sprovedena usled nedostatka kapaciteta.



Studija slučaja opštine Trgovište

I Funkcionisanje lokalnog saveta za zapošljavanje

Lokalni savet za zapošljavanje (LSZ) u opštini Trgovište osnovan je 2010. i od tada neprestano radi, obavljajući jednu od svojih glavnih funkcija koja se odnosi na razvoj Lokalnog akcionog plana zapošljavanja (LAPZ) i sprovođenje aktivne politike tržišta rada koju finansira lokalna vlast.

LSZ se sastoji od predstavnika lokalne filijale Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) - Trgovište, tri predstavnika lokalne samouprave i predstavnika sindikata. Članovi LSZ naglašavaju da usled specifičnih uslova u toj opštini nije bilo moguće uključiti druge zainteresovane strane kao što su udruženja preduzetnika ili nevladine organizacije, jer one u opštini i ne postoje.

Članovi LSZ, i na nivou institucija i na pojedinačnom nivou, nisu se promenili još od njegovog osnivanja. U 2010. dva člana novoosnovanog LSZ prisustvovala su obuci o pripremanju LAPZ u okviru projekta „Zapošljavanje i migracije mladih“¹⁹. Tokom te diskusije primećeni su entuzijizam i iskreno interesovanje za probleme zapošljavanja. Ovo je svakako jedna od retkih lokalnih samouprava u Srbiji u kojoj je sastav LSZ ostao isti tokom godina uprkos političkim promenama koje su se dešavale u opštini. Činjenica da je najdominantnija figura u LSZ jedan viši službenik u opštini (trenutno zamenik predsednika Skupštine opštine, ali je prethodno imao druge visoke funkcije) koji ima odličnu komunikaciju sa predsednikom opštine objašnjava snagu i poziciju LSZ.

Opšta održivost koja obuhvata kontinuitet u radu LSZ i pripremanje LAPZ se stoga može pripisati činjenici da je LSZ sačuvao svoj originalni sastav koji deli posvećenost i entuzijizam u vezi sa zapošljavanjem i da su njegovi članovi prošli obuku iz jačanja kapaciteta za razvoj LAPZ.

II Razvoj lokalnog akcionog plana zapošljavanja

Opština Trgovište razvija LAPZ od 2010. kada su počeli i da apliciraju za sufinansiranje kod ministarstva nadležnog za zapošljavanje. Sufinansiranje je bilo odobreno svake godine sa izuzetkom 2014, kada su sredstva LAPZ bila preusmerena na saniranje štete od poplava.

Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti i Zakon o lokalnoj samoupravi daju zakonsku osnovu za razvoj plana. LAPZ je dalje usaglašen sa

¹⁹ Predstavnici lokalne samouprave i NSZ su prisustvovali obuci.



Nacionalnih akcionim planom zapošljavanja (za tekuću godinu), kao i sa Nacionalnom strategijom zapošljavanja za period 2011 - 2020 i Strategijom održivog razvoja opštine Trgovište za period 2010-2020.

Nacionalni akcioni plan zapošljavanja uzima se kao najvažniji dokument za izradu LAPZ jer lokalna samouprava iz godine u godinu aplicira za sufinansiranje. LSZ takođe koristi podatke lokalne filijale NSZ o karakteristikama lokalnog tržišta rada i demografske podatke Republičkog zavoda za statistiku dobijene putem popisa iz 2011. Nakon što se pripremi, LAPZ se prezentuje Skupštini opštine koja ga usvaja.

III Odabir APTR i ciljnih grupa

Odabir aktivnih mera tržišta rada predviđenih LAPZ ograničen je činjenicom da Trgovište nema živu privredu ili dosta privatnih poslodavaca. Ukupan broj zaposlenih je u stalnom opadanju. U periodu između 2005. i 2013. broj radne populacije je opao za 18.41%. Smanjenje zaposlenosti otpočelo je sa bankrotom najvažnijih firmi iz Vranja uključujući Simpo, Koštanu, itd. u kojima je radio najveći broj ljudi iz Trgovišta.

Prema NSZ, u opštini Trgovište ima oko 1.200 nezaposlenih dok većina zaposlenih, njih oko 900, radi u javnom sektoru (prosveti, zdravstvu, socijalnim službama, lokalnoj samoupravi). Samo mali broj ljudi je zaposlen u privatnom sektoru.

Kvalifikaciona struktura nezaposlenih nije sjajna, jer većina njih nema nikakvih kvalifikacija (450 ljudi ima samo osnovnu školu, dok je srednju školu završilo oko 50% njih). Najdominantnija kategorija onih koji traže posao su radnici proglašeni viškom koji su ostali bez posla usled restrukturiranja ili privatizacije preduzeća i većina njih pripada starosnoj grupi od 40+ godina.

Prema članovima LSZ, mere su osmišljene imajući na umu dve stvari - ekonomsku situaciju u opštini i činjenicu da postoji veoma mali broj poslodavaca koji mogu da zaposle nove radnike, kao i profil/kvalifikacionu strukturu nezaposlenih. Pomenuli su da nisu mogli da ispune kvote kada su prethodnih godina predviđali programe za otvaranje novih radnih mesta i stručne prakse koju su obezbeđivali samo privatni poslodavci. Stoga i ne iznenađuje što AMTR koje će biti finansirane 2016. uključuju:

Javne radove koji su namenjeni teže zapošljivim kategorijama u stanju socijalne potrebe i koji su organizovani tako da najpre odgovaraju njihovim veštinama i znanjima. Pravo za prijavljivanje se daje institucijama lokalne samouprave, javnim preduzećima, preduzetnicima i udruženjima. Maksimalno trajanje javnih radova je 3 meseca. U javnom pozivu se navodi da je za te radove moguće angažovati samo osobe sa prvostepenim i drugostepenim obrazovanjem. LS je za to izdvojila sumu od 3.6 miliona RSD dok je Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja izdvojilo 6.988.000 RSD. Ukupna izdvajanja za javne radove su 7.8 miliona RSD.



Stručna praksa se predviđa za nezaposlene kako bi stekli praktična znanja i veštine za samostalan rad u datoj profesiji, za osobe sa najmanje srednjom stručnom spremom, sa privatnim poslodavcem i zaposlenim iz javnog sektora. Budući da je ovo mera koju finansira opština, oni su odlučili da uključe javni sektor iz dva razloga – institucijama u javnom sektoru je potrebna podrška u ispunjavanju zadataka i istovremeno su jedini prisutni poslodavac kojem je potrebna radna snaga. Ovaj poziv je otvoren i za privatni sektor ali u realnosti većina kandidata se postavi u institucijama javnog sektora.

Program stručne prakse je osmišljen na sledeći način:

- do 12 meseci prakse se predviđa za nezaposlenu osobu sa najmanje 4 godine visokih studija;
- do 9 meseci za nezaposlenu osobu sa višim ili visokim trogodišnjim studijama;
- do 6 meseci za nezaposlene osobe sa srednjom stručnom spremom.

Izabrana lica dobijaju sledeću naknadu:

- 14.000.00 dinara za one sa 4 godine visokih studija;
- 12.000.00 za sa višim ili visokim trogodišnjim studijama;
- 10.000.00 dinara za lica sa najmanje srednjom stručnom spremom.

Kada se uporede programi koje nudi opština Trgovište i NSZ uočavaju se sledeće razlike: NSZ takođe podržava tri kategorije i prilagođava novčane naknade u skladu sa kategorijom kojoj polaznik pripada: polaznik sa završenom srednjom školom dobija 12.000 RSD, polaznik sa završenim trogodišnjim studijama ili višim obrazovanjem 14.000 RSD, a polaznik sa najmanje završenim četvorogodišnjim studijama 16.000 RSD, dok Trgovište nudi niže naknade.

Ukupna izdvajanja za ovaj program su 7.2 miliona RSD.

Subvencije za samozapošljavanje u iznosu od **120.000 RSD²⁰** i finansira se iz budžeta LS dok se predviđa da stručna podrška (mentorstvo) bude obezbeđena od strane lokalnih institucija odgovornih za stimulisanje lokalnog privrednog razvoja (Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj). Opština Trgovište planira da podrži osnivanje 20 novih radnji, zadruga i drugih oblika preduzetništva. Ukupna izdvajanja iznose 2.4 miliona RSD. Treba napomenuti da je subvencija koju plaća lokalna samouprava manja od one koju plaća

²⁰Prethodnih godina ona je iznosila 160.000 RSD ali je 2016. taj iznos umanjeno jer je opština mogla da izdvoji samo 2.4 miliona, a želela je da pruži podršku za 20 nezaposlenih.



NZS, a koja iznosi 180.000 RSD i 200.000 za osobe sa invaliditetom. Razlog za smanjenje iznosa su manjak sredstava, kao i želja da se uključi što više nezaposlenih.

Prioritetne grupe koje se pominju u LAPZ preuzete su iz NAPZ bez ikakvog detaljnijeg profilisanja. LAPZ za 2016. identifikuje sledeće prioritetne grupe: niskokvalifikovani i nekvalifikovani nezaposleni, povratnici, interno raseljena lica, osobe sa invaliditetom i Romi. Zanimljivo je i to da u Trgovištu ne postoji veća zajednica Roma (samo 29 njih) i 11 osoba sa invaliditetom.

Kada su upitani da opišu kako se prioritetne grupe/pojedinci biraju za APTR, članovi LSZ su objasnili da je Trgovište vrlo mala opština gde se svi međusobno znaju te da selekcija mora da bude pravična i transparentna i da npr. prioritet ne može da bude dat nekome ko se upravo registrovao kao nezaposleno lice, već onima koji su dugoročno nezaposleni, u teškoj socio-ekonomskoj situaciji. Članovi LSZ, prvenstveno predstavnici NSZ i lokalne samouprave, smatraju da APTR ima prvenstveno socijalnu funkciju i vide ga kao priliku za nezaposlene da nešto zarade i održe svoja znanja aktivnim. U tom smislu prioritet za javne radove se daje onima koji su dugoročno nezaposleni i sa određenim brojem godina, dok je stručna praksa namenjena mlađim, obrazovanim osobama, i služi za sticanje iskustva, dok istovremeno podržava javne institucije kojima fali radna snaga za obavljanje svojih zadataka.

NSZ u skladu sa svojim ovlašćenjem prati ispunjavanje ugovornih obaveza do završetka programa i podnosi izveštaj opštini. Osim ove jednostavne, prilično administrativne provere teško je govoriti o valjanom praćenju i evaluaciji APTR koji se finansira na lokalnom nivou. Preciznije bi bilo reći da se APTR za narednu godinu bira pomoću logike i zdravog razuma.

IV Budžet

Svake godine opština Trgovište izdvaja oko 10% ukupnog opštinskog budžeta za sprovođenje LAPZ i APTR. Čini se da odluka o izdvajanju sredstava doneta 2010. više nije preispitivana. Ono što se menja na godišnjem nivou, jesu izdvojeni iznosi po APTR koje predlažu članovi LSZ, koji zatim prosleđuju predlog Skupštini opštine koja donosi konačnu odluku o odobravanju APTR.

V Zaključak

Trgovište je jedna od retkih opština u Srbiji u kojoj je sastav LSZ ostao isti tokom godina po pitanju institucija i, što je još važnije, po pitanju pojedinačnih predstavnika tih institucija. Taj kontinuitet u ljudstvu za posledicu ima činjenicu da Trgovište ima dugu istoriju razvijanja LAPZ i finansiranja APTR. Uz to, njima je važan doprinos /sufinansiranje koje dolazi sa centralnog nivoa tj. od ministarstva nadležnog za zapošljavanje, što je razlog zbog koga se bez prekida prijavljuju i dobijaju sredstva za



sufinansiranje sa centralnog nivoa od 2010. Činjenica da je najdominantnija figura u LSZ jedan viši službenik u opštini koji ima odličnu komunikaciju sa predsednikom opštine objašnjava snagu i poziciju LSZ.

Odabir aktivnih programa tržišta rada ograničen je činjenicom da Trgovište nema živu privredu ili dosta privatnih poslodavaca. Prilikom odabira APTR oni imaju na umu veoma mali broj privatnih poslodavaca koji mogu da zaposle nove radnike, kao i profil/kvalifikacije nezaposlenih. Kao primer su naveli činjenicu da nisu mogli da ispune kvote prethodnih godina kada je bilo zamišljeno da samo privatni poslodavci otvaraju nova radna mesta i sprovode programe stručne prakse, tako da sada smatraju da APTR imaju primarno socijalnu funkciju i da predstavljaju priliku za nezaposlene da nešto zarade i održe svoja znanja upotrebljivim. U tom smislu prioritet za javne radove se daje onima koji su dugoročno nezaposleni i sa određenim brojem godina, dok je stručna praksa namenjena mlađim, obrazovanijim osobama, i služi za sticanje iskustva, dok istovremeno podržava javne institucije. Budući da je ovo vrlo mala i nerazvijena opština, sa vrlo malo ili nimalo prilika za zapošljavanje i nepovoljnom kvalifikacionom strukturom nezaposlenih, može se smatrati da svi u opštini manje ili više spadaju u teže zapošljive kategorije, tako da LSZ stavlja naglasak na pravičan i transparentan način selekcije u kojem se prioritet za javne radove i samozapošljavanje daje onima koji su dugoročno nezaposleni i u teškoj socio-ekonomskoj situaciji.

Iako NSZ u skladu sa svojim ovlašćenjem prati ispunjavanje ugovornih obaveza do završetka programa, to je prilično jednostavna administrativna provera, pa je teško govoriti o valjanom praćenju i evaluaciji APTR koji se finansira na lokalnom nivou.

Međutim, individualna posvećenost i profesionalizam ljudi koji su deo LSZ i opštine koja uprkos svojoj nerazvijenosti smatra zapošljavanje relevantnim i vrednim finansiranja, svakako je za pohvalu.

Opšta održivost i uspeh koji obuhvata kontinuitet u radu LSZ i pripremanje LAPZ se stoga može pripisati činjenici da je LSZ sačuvao svoj originalni sastav koji deli posvećenost i entuzijazam u vezi sa zapošljavanjem i da su njegovi članovi prošli obuku iz jačanja kapaciteta za razvoj LAPZ. Pored toga, kreiranje lokalne politike je prilagođeno lokalnim okolnostima tj. lokalnom tržištu rada tako da članovi LSZ uzimaju u obzir i ponudu i potražnju, na osnovu odgovarajuće (a čini se i jedino moguće) selekcije aktivnih programa tržišta rada.



PRILOG 2: Statističke tabele (podaci iz 2013. godine)

Grupna statistika

APTR		N	Srednja vrednost	Std. odstupanje	Std. Srednja greška
Zaposleni prilikom preseka	Nova radna mesta na centralnom nivou	919	.69	.462	.015
	Nova radna mesta na nivou LAPZ	433	.48	.500	.024

Test nezavisnih uzoraka

		Levene test za jednakosti varijansi		t-test za jednakost sredina						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Srednja razlika	Std. Razlika greške	95% Interval poverenja razlike	
									Donji	Gornji
Zaposleni prilikom preseka	Pretpostavka jednakosti varijansi	72,371	.000	7,738	1350	.000	.214	.028	.160	.268
	Pretpostavka nejednakosti varijansi			7,520	789,069	.000	.214	.028	.158	.270

Grupna statistika

APTR		N	Srednja vrednost	Std. odstupanje	Std. Srednja greška
Zaposleni prilikom preseka	Samozapošljavanje na centralnom nivou	1120	.68	.467	.014
	Samozapošljavanje na nivou LAPZ	138	.75	.432	.037

Test nezavisnih uzoraka

		Levene test za jednakosti varijansi		t-test za jednakost sredina						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Srednja razlika	Std. Razlika greške	95% Interval poverenja razlike	
									Donji	Gornji
Zaposleni prilikom preseka	Pretpostavka jednakosti varijansi	16,748	.000	-1,774	1256	.076	-.074	.042	-.156	.008
	Pretpostavka nejednakosti varijansi			-1,884	178,723	.061	-.074	.039	-.152	.004



Sadržaj ovog izveštaja je isključiva odgovornost
kompanije Archidata SRL i njenih konzorcijumskih partnera
i ni na koji način ne predstavlja stavove i mišljenja
Evropske unije.