

ОКТОBAR  
2016



Sprovedeno od strane:

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Radna grupa 17:

Sloboda kretanja radnika (2) i Socijalna politika i zapošljavanje (19)

# DOMETI LOKALIZACIJE POLITIKA ZAPOŠLJAVANJA U EU: LEKCIJE ZA SRBIJU

---

Bojana Ružić, Fondacija Centar za demokratiju

## Sadržaj

<b>UVOD .</b>	<b>3</b>
<b>1.RAZVOJ ULOGE LOKALNIH AKTERA U KORAK S RAZVOJEM POLITIKE ZAPOŠLJAVANJA EU</b>	<b>4</b>
1.1. Evropski pristup lokalnom zapošljavanju do 2010.	5
1.2. Strategija Evropa 2020	8
1.3. Ključne karakteristike lokalnog zapošljavanja u EU	10
<b>2.LOKALNE SAMOUPRAVE I ZAPOŠLJAVANJE U SRBIJI U PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA</b>	<b>17</b>
2.1. Osnovne odlike tržišta rada	17
2.2. Lokalni saveti za zapošljavanje	18
2.3. Lokalni socijalno-ekonomski saveti	21
2.4. Druge aktivnosti lokalnih samouprava u oblasti zapošljavanja	22
2.5. Lokalne samouprave kao korisnici IPA fondova - oblast ljudskih resursa i društvenog razvoja	25
2.6. EaSI – krovni program EU za zapošljavanje i socijalnu politiku	27
<b>3. ZAVRŠNA RAZMATRANJA I PREPORUKE</b>	<b>29</b>
<b>BIBLIOGRAFSKE NAPOMENE</b>	<b>32</b>

## UVOD

Evropska unija pitanjem zapošljavanja aktivno se bavi poslednjih nekoliko decenija, a naročito je pojačala svoje napore nakon svetske ekonomske krize 2008. godine kroz koordinaciju različitih politika, programa i pratećih fondova. Finansijske posledice krize dovele su mnoge lokalne samouprave EU u ozbiljnu budžetsku krizu. Struktura i način odlučivanja u EU imaju veliki uticaj na ove procese zbog činjenice da su u pitanju politike koje su u većoj meri u nadležnosti država članica. Međutim, pokazalo se da je tržištu rada i politikama zapošljavanja potrebna jaka lokalna dimenzija čak i u vreme globalnog tržišta.

Lokalne inicijative ne mogu biti zamena za sveobuhvatne politike na nacionalnom i evropskom nivou, ali je uloga lokalnih samouprava u ovoj oblasti višestruka i prepoznata u mnogim strateškim dokumentima na različitim nivoima. U Srbiji se uloga lokalnih samouprava u ovoj oblasti prepoznaje u politikama Vlade, te u svetlu evropskih integracija na polju zapošljavanja postoji značajan prostor za njihovu aktivniju ulogu i doprinos.

Predmet ove analize su dometi i prepreke lokalnog zapošljavanja u Evropskoj uniji kako bi se u procesu pregovora naše zemlje ka članstvu u EU razumela kompleksnosti lokalizacije politika zapošljavanja, ali najviše uvidele prilike i mogućnosti za lokalne samouprave u Republici Srbiji.

## 1. RAZVOJ ULOGE LOKALNIH AKTERA U KORAK S RAZVOJEM POLITIKE ZAPOŠLJAVANJA EU

Evropska unija je od 80-ih podržavala razvoj lokalnih politika zapošljavanja kroz različite programe, inicijative, kao i zvanične strategije i dokumenta.

Pedesetih godina prošlog veka u Evropskoj zajednici za uglj i čelik, preteći današnje Evropske unije, radnici su koristili tzv. rehabilitacionu pomoć. Pomoć je odobrena radnicima iz sektora uglja i čelika kome je pretilo restrukturiranje.<sup>1</sup> U ranim šezdesetim nastao je Evropski socijalni fond (ESF) kao glavni instrument za sprovođenje strateške politike EU u oblasti zapošljavanja.

Tokom osamdesetih i ranih devedesetih ustanovljeni su i programi za zapošljavanje određenih ciljnih grupa, uspostavljeni su brojni sistemi za praćenje i dokumentovanje. Da bi se podstaklo slobodno kretanje radnika i pomoć radnicima u traženju posla u drugim državama članicama, dotadašnji sistem SEDOC (Système européen de diffusion des offres et demandes d'emploi en compensation internationale; Evropski sistem za međunarodnu razmenu objava slobodnih radnih mesta i prijava za zapošljavanje) je 1992. unapređen i preimenovan u EURES (Evropska služba za zapošljavanje). Bela knjiga o rastu, konkurentnosti i zaposlenosti je 1993. godine pokrenula debate o ekonomskoj situaciji i strategiji zapošljavanja u kontekstu visoke nezaposlenosti u većini zemalja Evropske unije, postavljajući po prvi put pitanje zapošljavanja na sam vrh evropske agende.

U Ugovoru iz Amsterdama 1997. novim poglavljem o nezaposlenosti postavljeni su temelji Evropske strategije zapošljavanja i stalnog Saveta za zapošljavanje koji je ovim ugovorom osnovan. On ima savetodavni status sa ciljem da promoviše koordinaciju politika zapošljavanja i tržišta rada u zemljama članicama. Zemlje članice su i dalje samostalne i nadležne za politiku zapošljavanja, ali su se obavezale na koordinaciju svojih politika na nivou Zajednice. Ovim Ugovorom su Savetu Evropske unije i Komisiji povereni jača uloga, novi zadaci i instrumenti, a ojačana je i uloga Evropskog parlamenta u postupcima donošenja odluka.

Uključivanje "Socijalnog protokola" u Ugovor iz Amsterdama značio je važniju ulogu socijalnih partnera<sup>2</sup>, te oni dobijaju pravo da budu konsultovani o nizu socijalnih i ekonomskih pitanja, a u primeni određenih direktiva EU im se priznaje legislativna i regulatorna moć<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Bojana Ružić, *Lokalne samouprave i pristupni pregovori – zbornik radova, Poglavlje 6: Strategija Evropa 2020 i politike zapošljavanja na lokalnom nivou*, (Beograd: Fondacija Centar za demokratiju, 2015.) str. 71-72

<sup>2</sup> Socijalni protokol nastao je još 1991. godine kada su socijalni partneri u svetlu donošenja novog ugovora razgovarali o njihovoj ulozi uključujući i učešće u donošenju propisa, ali dogovor nije bio unesen u Ugovor iz Mاستrihta zbog otpora Velike Britanije. Umesto toga, prihvaćen je kao poseban Socijalni protokol, koji je obavezivao 11 od tadašnjih 12 članica EU. Nekoliko godina kasnije uključen je u Ugovor iz Amsterdama, koji je stupio na snagu 1999. godine.

## 1.1. Evropski pristup lokalnom zapošljavanju do 2010.

*Program LEDA - Delovanje za razvoj lokalnog zapošljavanja* je tokom 80-ih težio da identifikuje uspešne lokalne odgovore na problem zapošljavanja. Započeo je 1984. godine i obuhvatio 24 geografska područja bazirajući se na strategijama zapošljavanja i specifičnim inicijativama za kreiranje radnih mesta. Povezan je sa programom *ERGO* koji se fokusirao na identifikaciji uspešnih pristupa i projekata koji doprinose borbi protiv dugoročne nezaposlenosti starijih i mladih.<sup>4</sup> *Bela knjiga o rastu, konkurenciji i zapošljavanju* nastala je 1993. i smatra se zvaničnim početkom evropskog pristupa lokalnom zapošljavanju koji se bazira na promeni politike zapošljavanja i upravljanja. Cilj je bio da se postave temelji za održiv razvoj evropskih ekonomija i omogući da se izbore sa međunarodnom konkurencijom kreirajući milione potrebnih radnih mesta.<sup>5</sup>

*Teritorijalni paktovi za zapošljavanje* vezuju se za sredinu 90-ih godina i trend inicijativa koje se baziraju na ideji multi-stejkholderskih partnerstava na lokalnom nivou kreiranih za borbu protiv nezaposlenosti i promociju otvaranja novih radnih mesta. Program je formalno započeo u Dublinu u decembru 1996. godine za vreme irskog predsedavanja Unijom. Teritorije koje su ih činile imale su od 16 000 do 3 miliona stanovnika i varirali su prema veličini - od pojedinačnih opština do čitavih regiona. Broj partnera kretao se od 5 do 105. Takođe, razlikovali su se i po tome koliko su mogli da obezbede dodatne resurse. Države članice bile su odgovorne za izbor paktova u svojim zemljama, a različiti Generalni direktorati imali su različit pristup u administriranju ovih programa.<sup>6</sup> Ovaj pilot program postao je deo Strukturnih fondova zahvaljujući pozitivnim rezultatima.<sup>7</sup> Teritorijalni paktovi za zapošljavanje mogu se osnivati na regionalnom ili lokalnom nivou, u gradovima ili u gravitacionim područjima koji dele društveno-ekonomske karakteristike. Teritorije koje su uključene moraju imati visoku nezaposlenost kako bi se kvalifikovale za podršku u okviru strukturne politike Unije.

---

<sup>3</sup> Paul Stubbs i Siniša Zrinšek, *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – U susret izazovima pregovora, Treći svezak, poglavlje Proširena socijalna Europa? Socijalna politika, socijalna uključenost i socijalni dijalog u Hrvatskoj i Europskoj uniji*, (Zagreb: Institut za javne financije, Zaklada Friedrich Ebert, 2005)

<sup>4</sup> *European Labour Law and Social Policy, Cases and Materials Vol 1: Social Dialogue, Industrial Relations and Labour Law* 2nd Edition by Alan C. Neal (Lajden: Kluwer Law International, Wolters Kluwer Law & Business, 1999) str.134

<sup>5</sup> Bulletin of the European Communities Supplement 6/93 Growth, competitiveness, employment - The challenges and ways forward into the 21st century (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1993)

<sup>6</sup> Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts Final Report to Directorate General Regional Policy, (Brisel: ECOTECE Research & Consulting Limited, 2002.), dostupno na:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/doc/tep\\_report1.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/tep_report1.pdf) (pristupljeno 20.06.2016)

<sup>7</sup> *Guide to Territorial Employment Pacts 2000-2006 Commission staff working document*, 1999. str. 12, dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/innovation/innovating/pacts/down/pdf/pactfin\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/innovation/innovating/pacts/down/pdf/pactfin_en.pdf)

Vanredni samit o zapošljavanju održan u novembru 1997. u Luksemburgu pokrenuo je ostvarivanje *Evropske strategije zapošljavanja* sa otvorenim metodom koordinacije (OMK)<sup>8</sup>, tzv. Luksemburški proces. Ovaj model upravljanja uključio je regionalne i lokalne aktere, a njegov ključni element je decentralizovan pristup. Na ovaj način je stvoren okvir za ciklus godišnje koordinacije i praćenja nacionalnih politika zapošljavanja na osnovu posvećenosti država članica da uspostave set zajedničkih ciljeva i zadataka. Strategija se temeljila na: 1) smernicama za zapošljavanje: na osnovu predloga Komisije, Savet svake godine donosi niz smernica u kojima se navode zajednički prioriteti u politikama zapošljavanja zemalja članica; 2) nacionalnim akcionim planovima: svaka zemlja članica sastavlja godišnji nacionalni akcioni plan, a zatim godišnji izveštaj u kome opisuje kako su se smernice primenjivale u praksi na nacionalnom nivou; 3) zajedničkom izveštaju o zapošljavanju koji izrađuje Komisija, a Savet usvaja; 4) Savet može doneti odluku da se određenoj zemlji izdaju konkretne preporuke na osnovu predloga Komisije. Važno je napomenuti da se sa Evropskom strategijom zapošljavanja visok nivo zaposlenosti u EU postavio na isti stepen važnosti sa makroekonomskim ciljevima rasta i stabilnosti.

Evropski savet je 2000. u Lisabonu usvojio strategiju razvoja poznatu kao *Lisabonska strategija* u kojoj je postavljen novi strateški cilj kojim bi EU postala „najdinamičnija i najkonkurentnija, na znanju zasnovana privreda na svetu, sposobna za održiv ekonomski rast sa većim brojem kvalitetnih radnih mesta, jačom socijalnom kohezijom, i poštovanjem životne sredine.“<sup>9</sup> Strategija je viđena kao rezultat posvećenosti da se prevaziđu sa jedne strane razlike u rastu i produktivnosti između EU i vodećih globalnih konkurenata (pre svega SAD i Japana), sa druge nepovoljni uticaj starenja populacije, a u očekavju prijema novih država članica. Osnovni cilj bila je puna zaposlenost.

Evropska strategija zapošljavanja je revidirana 2002. i ponovo lansirana 2005. godine sa fokusom na rast i radna mesta, a sa ciljem pojednostavljenja i racionalizacije Lisabonske strategije. Od 2005. godine, smernice za zapošljavanje su integrisane sa smernicama šire ekonomske politike. Integrisane smernice 2005-2008 i 2008-2010 sadrže ukupno 23 smernice, od kojih se osam posebno odnose na zapošljavanje.<sup>10</sup> Iako je Strategija imala tendenciju da se oslanja uglavnom na napore na evropskom i nacionalnom nivou, ovde postoji jasna svest da se ciljevi koje je Unija postavila za poboljšanje performansi u oblasti zapošljavanja ne mogu ostvariti bez većeg učešća regionalnih i lokalnih nivoa vlasti.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> engl. *Open Method of Coordination* je način na koji se države članice dogovaraju o ciljevima u oblastima zapošljavanja, socijalne uključenosti i siromaštva, penzijskog osiguranja, obrazovanja itd. definisan je Lisabonskom strategijom i osmišljen kao uzajamni proces planiranja, praćenja, poređenja i prilagođavanja nacionalnih politika zajedničkim ciljevima na nivou EU.

<sup>9</sup> *Presidency conclusions, Lisbon European Council*, 23. And 24. March 2000, dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm) (pristupljeno 26.04.2016)

<sup>10</sup> Bojana Ružić, *Lokalne samouprave i pristupni pregovori – zbornik radova*, Poglavlje 6: Strategija Evropa 2020 i politike zapošljavanja na lokalnom nivou, (Beograd: Fondacija Centar za demokratiju, 2015.) str. 73

<sup>11</sup> *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*, (Pariz: OECD Publishing, 2003) str. 132

Kampanja *Lokalno delovanje za zapošljavanje* koju je sprovedla Evropska komisija imala je za cilj da doda lokalnu perspektivu Evropskoj strategiji zapošljavanje koja će upotpuniti ciljeve i mere dogovorene na evropskom i nacionalnom nivou. Tokom 2000. kampanja je imala dve glavne aktivnosti:<sup>12</sup> (a) Konsultacije o tome kako lokalni akteri mogu da promovišu zapošljavanje na lokalnom i nivou, te kako regionalni i nacionalni akteri mogu da uspostave okruženje koje podržava i omogućava lokalne akcije. Konsultacije su se bazirale na razmatranjima iz saopštenja komisije *Lokalno delovanje za zapošljavanje – Lokalna dimenzija Evropske strategije zapošljavanja* (COM/2000) 7. april 2000<sup>13</sup>; (b) Finansiranje 33 pilot projekata za testiranje metoda i alata za promociju lokalnih aktivnosti za zapošljavanje, pod inicijativom “Pripreme mere za lokalnu posvećenost zapošljavanju”. Trinaest projekata uključilo je pilotiranje priprema za Lokalne akcione planove za zapošljavanje. Ovi planovi imali su za cilj da pokažu kako se stvaraju partneri na lokalnom nivou za ispunjenje Nacionalnih akcionih planova, baziranih na Evropskoj strategiji za zapošljavanje. Dvadeset projekata je imalo za cilj da promoviše transnacionalnu saradnju i razmenu dobrih lokalnih praksi u zapošljavanju. Projekti su povezali veliki raspon aktera, tema i problema. Nakon ove kampanje Komisija je kroz Evropski socijalni fond nastavila da podržava lokalne aktivnosti za zapošljavanje, što je podrazumevalo podršku razvoju i implementaciji lokalnih strategija za zapošljavanje. Važan nastavak je primena lokalnih Akcionih planova i lokalnih inicijativa za zapošljavanje.

Na bazi prethodno opisane kampanje Evropska komisija objavila je saopštenje *Jačanje lokalne dimenzije Evropske strategije za zapošljavanje*. Ono se baziralo na rezoluciji Evropskog parlamenta *Lokalno delovanje* kojom države članice i Komisija podstiču lokalni razvoj, naglašavajući potrebu za jačom interakcijom između evropskih institucija, nacionalnih vlada, regionalnih, lokalnih vlasti i civilnog društva.

*Saopštenje nekadašnjeg predsednika Evropske komisije Hose Manuel Barosa Evropskom savetu “Zajednički rad za rast i poslove – Novi početak za Lisabonsku strategiju”*<sup>14</sup> 2005. godine jasno referiše na potrebu za aktivnom ulogom regionalnih i lokalnih vlasti u dizajniranju projekata koji će ostvariti ambicije definisane u Lisabonu, a strukturni fondovi preoblikovani su sa fokusom na razvoj i kreiranje radnih mesta na lokalnom nivou. Istaknut je značaj partnerstava između zemalja članica i EU uz puno učešće socijalnih partnera, ali i to da Lisabonska agenda mora biti vlasništvo svih aktera uključujući i lokalni i regionalni nivo. Na regionalnom i lokalnom nivou veća pažnja potrebna je za uspostavljanje stubova za inovacije spajajući visoke tehnologije, mala i srednja preduzeća, univerzitete i neophodnu privrednu i finansijsku podršku. Integrisane smernice koje je komisija usvojila te godine postavile su sveobuhvatnu strategiju

---

<sup>12</sup> *Devolution and Globalisation Implications for Local Decision-makers: Implications for Local Decision-makers*, (Pariz:OECD Publishing, 2001) str. 198-199

<sup>13</sup> Acting Locally for Employment — A local Dimension for the European Employment Strategy, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52001DC0104> (pristupljeno 25.06.2016)

<sup>14</sup> *Communication to the Spring European Council - Working together for growth and jobs - A new start for the Lisbon Strategy - Communication from President Barroso in agreement with Vice-President Verheugen*, dostupno na : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52005DC0024> (pristupljeno 25.06.2016)

makroekonomskih, mikroekonomskih i politike zapošljavanja kako bi se dao odgovor na slab evropski rast i nedovoljno kreiranje poslova. Zemlje članice i Unija trebalo bi da iskoriste svaku mogućnost da uključe regionalne i lokalne vlasti, socijalne partnere i civilno društvo u implementaciju integrisanih smernica, stoji u ovom saopštenju.

## 1.2. Strategija Evropa 2020

*Evropa 2020 – strategija za pametan, održiv i inkluzivan rast*<sup>15</sup> je 2010. godine zamenila Lisabonsku strategiju. Ona definiše i nove ciljeve u oblastima zapošljavanja, istraživanja i inovacija, obrazovanja, smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti. Svaka država članica obavezna je da na godišnjem nivou izradi nacionalni program reformi za ostvarenje ovih ciljeva, a u skladu sa sopstvenim mogućnostima i okolnostima.

Za ispunjenje navedenih ciljeva pokrenuto je sedam ključnih inicijativa.<sup>16</sup> U njima su razrađene aktivnosti koje je potrebno preduzeti na nivou EU i zemalja članica. Na strateškim ciljevima Evrope 2020 zasnivaju se i Smernice za koordinaciju politika zapošljavanja (Smernice za zapošljavanje) zemalja članica koje je usvojio Savet EU. One za cilj imaju podršku reformama za održiv rast vođen znanjem i inovacijama. Objedinjene su sa Opštim smernicama ekonomskih politika država članica i daju precizna uputstva zemljama članicama za definisanje programa reformi i njihovu implementaciju. Integrisanih smernica je ukupno bilo deset od kojih se četiri odnosilo na politike zapošljavanja.<sup>17</sup> Odlučeno je i da se integrisane smernice ne smeju znatno menjati do 2014. Integrisane smernice iz 2010 u martu 2015. zamenio je novi set Integrisanih smernica – opštih smernica ekonomske politike i smernice za zapošljavanje:

- 1) Podsticaj ulaganja;
- 2) Povećanje rasta kroz implementaciju strukturnih reformi;
- 3) Uklanjanje ključnih barijera rastu i kreiranju radnih mesta na nivou EU;
- 4) Povećanje održivosti javnih finansija i njihovog pogodovanja rastu;
- 5) Povećanje potražnje za radnom snagom;
- 6) Povećanje ponude radne snage i veština;
- 7) Poboljšanje funkcionisanja tržišta rada;

---

<sup>15</sup> European Commission, Europe 2020, Strategy for smart, sustainable and inclusive growth, (2010) 2020 final, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF> (pristupljeno 28.06.2016)

<sup>16</sup> (eng. *flagship initiatives*) Evropska digitalna agenda, Unija inovacija, Mladi u pokretu, Resursno efikasna Evropa, Industrijska politika za eru globalizacije, Agenda za nove veštine i poslove i Evropska platforma protiv siromaštva i socijalne isključenosti

<sup>17</sup> Integrisane smernice do 2014: 1) Obezbeđivanje kvaliteta i održivosti javnih finansija; 2) Rešavanje makroekonomskih disbalansa; 3) Smanjivanje debalansa disproporcija u evrozoni; 4) Optimizovanje podrške za IR i inovacije, jačanje trougla znanja i oslobađanje potencijala digitalne ekonomije; 5) Poboljšanje efikasnosti resursa i smanjenje emisije gasova staklene bašte; 6) Poboljšanje poslovnog i potrošačkog okruženja i modernizacija industrijske baze; 7) Povećanje učešća na tržištu rada ismanjenje strukturne nezaposlenosti; 8) Razvijanje kvalifikovane radne snage prema potrebama tržišta rada, unapređenje kvaliteta radnih mesta i celoživotno učenje; 9) Poboljšanje performansi sistema obrazovanja i obuke na svim nivoima i povećanje učešća u visokom obrazovanju; 10) Promovisanje socijalne inkluzije i borba protiv siromaštva. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication6410\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6410_en.pdf)



## 8) Osiguravanje pravednosti, smanjenja siromaštva i promocije jednakih mogućnosti

Inovacije su uključene u smernice, te je napravljena veza sa investicionim politikama Evropske komisije i posebno Junkerovim planom.<sup>18</sup>

Strategije Evropa 2020 predviđa da nacionalne vlasti, lokalne samouprave, socijalni partneri i druge organizacije, u svom domenu doprinesu ostvarivanju njene vizije, kao i da sarađuju u tom procesu. Sve nacionalne, regionalne i lokalne vlasti potrebno je da daju doprinos u stvaranju i primeni nacionalnih programa reformi. Stalni dijalog između svih nivoa vlasti strategija vidi kao način da se prioriteta EU približe građanima.

Novina u koordinaciji ekonomske i fiskalne politike u EU je evropski semestar. Komisija svake godine sprovodi detaljnu analizu budžetskih planova, makroekonomskih i strukturnih reformi država članica te državama članicama pojedinačno dostavlja preporuke za sledećih 12 do 18 meseci. U oktobru 2015. Komisija je odlučila da dodatno pojednostavi evropski semestar. Time je posebno obuhvaćena bolja integracija evropodručja i nacionalne dimenzije, stavljanje jačeg naglaska na zapošljavanje i društvene efekte, pojačani demokratski dijalog, promociju konvergencije.<sup>19</sup>

Komiteta regiona koji čine predstavnici lokalnih i regionalnih vlasti ima veoma aktivnu ulogu kada je u pitanju strategija Evropa 2020. Komitet je objavio mišljenje o ključnim inicijativama, uspostavio Platformu za monitoring strategije u okviru koje se prikupljaju informacije sa terena i razmatraju lokalni i regionalni doprinosi izradi i sprovođenju strategije na lokalnom i regionalnom nivou. Jednom godišnje Komitet objavljuje i izveštaje o monitoringu Strategije Evropa 2020. Komitet regiona predložio je usvajanje teritorijalnih paktova za Strategiju Evropa 2020 u svim državama članicama koji se definišu kao sporazumi između različitih nivoa vlasti u državi (lokalni, regionalni, nacionalni). Strane koje potpišu teritorijalni pakt obavezuju se da će koordinirati i sinhronizovati svoje političke agende kako bi usredsredile svoje aktivnosti i finansijske resurse na ciljeve i predmete Strategije Evropa 2020.<sup>20</sup>

U priručniku za lokalne vlasti Komiteta regiona - Ostvarivanje Ciljeva Strategije Evropa 2020<sup>21</sup> navodi se da će uspostavljanje inteligentne strukture koordinacije upravljanja na više nivoa, obezbediti svim akterima koji učestvuju u ostvarivanju ciljeva Nacionalnog programa reformi potrebne instrumente i mehanizme kojima će udružiti svoje budžete, stručna znanja i razmenjivati dobre prakse. Stoga, regioni i gradovi trebalo bi da budu strukturno uključeni u

---

<sup>18</sup> Investicioni plan za Evropu koji predložio predsednik Evropske komisije Žan Klod Juncker po stupanju na dužnost u novembru 2014. Cilj investicionog plana je pokretanje evropske privrede. Više informacija dostupno na: <http://www.eib.org/about/invest-eu/index.htm?media=shortlink> (pristupljeno 10.07.2016)

<sup>19</sup> Približno izjednačavanje pravnih, ekonomskih i socijalnih prilika među zemljama članicama EU kao jedan od osnovnih ciljeva regionalne politike EU.

<sup>20</sup> Više na: <http://portal.cor.europa.eu/europe2020/news/Pages/TerritorialPacts.aspx> (pristupljeno 18.07.2016)

<sup>21</sup> Dostupno na: <http://portal.cor.europa.eu/europe2020> (pristupljeno 20.07.2016.)

celokupan ciklus politike (izrada, sprovođenje, monitoring i ocenjivanje) u vezi s godišnjim izveštavanjem o Nacionalnom programu reformi na nivou Evropske unije.<sup>22</sup>

Donošenje aktivnih lokalnih strategija koje imaju zadatak da promovišu inovativnost i kreativnost u okviru lokalne zajednice i utiču na stvaranje novih partnerstava, još jedna je aktivnost na koju se upućuje u dokumentu Evropa 2020. U skladu sa raspoloživim sredstvima trebalo bi da odrede sektore za dalja ulaganja. Iako bi razvojni ciljevi iz strategije trebalo da se u Nacionalnim programima reformi preslikaju na sve nivoe vlasti država članica, zaključci su da se dinamika u ostvarivanju postavljenih ciljeva u okviru ovih jedinica takođe razlikuje imajući u vidu različite mogućnosti, ali i potrebe evropskih teritorijalnih jedinica - pokrajina, regiona, gradova ili opština.<sup>23</sup> Glavna odgovornost i instrumenti za postizanje ovih ciljeva leže na državama članicama, u skladu sa Ugovorom i principom supsidijarnosti.<sup>24</sup>

### 1.3. Ključne karakteristike lokalnog zapošljavanja u EU

Lokalnim zapošljavanjem možemo smatrati različite pristupe, od grupe lokalnih projekata koje se tiču tržišta rada ili socijalne inkluzije, do dobro organizovanog decentralizovanog sistema politika zapošljavanja. Ovi različiti pristupi prenose kompetencije na lokalne aktere i kreiraju potrebu da se se na lokalnom nivou koordiniraju politike socijalne inkluzije i zapošljavanja. Potrebno je da lokalni akteri imaju minimum kompetencija u donošenju odluka izvan administrativne primene nacionalnih i regionalnih politika, da lokalni projekti budu povezani i da politike budu integrisane u širi proces lokalnog i regionalnog razvoja.

Datom pristupu vodili su sledeći argumenti:<sup>25</sup>

- Neuspeh mikroekonomske politike zapošljavanja u mnogim zemljama članicama,
- Rastuća kompleksnost političkih i pravnih sistema,
- Potreba za socijalnim uslugama kao posledica tržišnih nedostataka,
- Potencijal informacija i komunikacionih tehnologija u promeni sistema upravljanja.

Lokalni donosioci odluka uočili su prostor za lokalnu akciju i apelovali su na korišćenje ovog prostora kako bi povećali svoje učešće. Prvi rezultati su ostvareni u tri domena: decentralizacija politike zapošljavanja, promena sistema upravljanja i promocija aktivne solidarnosti u lokalnoj socijalnoj ekonomiji. Ovi elementi trebalo je da unaprede učinke zapošljavanja na lokalnom i

---

<sup>22</sup> *Ostvarivanje Ciljeva Strategije Evropa 2020 – Priručnik za lokalne vlasti*, (Brisel: Komitet regiona, 2010.), str.18

<sup>23</sup> *Vodič kroz strategiju Evropa 2020 - četiri godine kasnije*, (Beograd: Evropski pokret u Srbiji, Fond za otvoreno društvo, 2014.) str. 39

<sup>24</sup> Obaveštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, Agenda za nove veštine i nova radna mesta: Evropski doprinos punoj zaposlenosti, Strazbur, 2010.

<sup>25</sup> Kurt Vogler-Ludwig, Xavier Greffe, *Horizontal Evaluation of Local Employment Development*, (Minhen: Economix Research and consulting, 2004), str.9, dostupno na: <http://www.economix.org/Horizontal%20Evaluation%20of%20LED.pdf>

nacionalnom nivou, podstaknu veće učešće građana u domenu zapošljavanja i socijalne politike i smanje socijalnu isključenost. U literaturi nailazimo na više argumenata:<sup>26</sup>

- Nacionalno tržište rada pokazuju značajne geografske varijacije koje zahtevaju prilagođene pristupe u lokalnim politikama
- Tržišta rada koja su uglavnom bazirana na lokalnu nasuprot su globalizovanim tržištima robe i kapitala
- Lokalni akteri imaju prednost što su bliže problemima
- Lokalne akcije mogu izgraditi socijalni kapitala koji može podržati impuls procesa decetralizacije – momentum
- I najvažnije, multidimenzioni karakter problema zapošljavanja i razvoja zahteva pristupe u politikama koji su u mogućnosti da integrišu raznovrsne sektorske politke u koherentan lokalni razvojni koncept.

Međutim, nisu svi eksperti videli decentralizaciju kao rešenje problema nezaposlenosti. Prednosti decentralizacije mogu biti umanjene porastom nejednakosti među regionima kao rezultat prenosa nadležnosti. Povećanje finansijske odgovornosti lokalnim zajednicama takođe može povećati te nejednakosti. Štaviše, manjak upravljačkih veština na lokalnom nivou može ograničiti performanse lokalnih politike i neefikasnost može proizaći iz dupliranja ili čak kreiranja kontradiktornih aktivnosti. Konačno, nailazimo i na problem legitimiteta sa uključenjem nevladinih aktera u kreiranje politika i njihovu primenu.

Ovde ključno pitanje nadležnosti i partnerstava. Koncept partnerstva identifikovan je kao način za maksimizaciju mobilizacije, povećanja resursa i uticaja, kao i doprinos reagovanju na krizne situacije na lokalnom nivou. Razvoj partnerstava posmatra se kao značajan kapacitet za sprovođenje aktivnosti sa više aktera i sa različitim sistemima upravljanja. To je potkrepljeno i tezom da mreže bolje ublažavaju negativne uticaje u odnosu na hijerarhijski sistem administracije.<sup>27</sup>

Poslednjih trideset godina mnoge države članice prepoznale su prednost razvoja lokalnog zapošljavanja. Pristupi su varirali kada su u pitanju metode i stepen decentralizacije nadležnosti. U ranim fazama javne službe za zapošljavanje su na primer bile decentralizovane unutar postojeće Federalne službe za zapošljavanje u Nemačkoj ili kroz asimetričan proces baziran na različitim postavkama unutar provincija u Španiji. Saradnja političkih struktura koje dele odgovornost sa socijalnim partnerima je ojačana u Austriji. Odgovornosti su dodeljene lokalnim ili regionalnim akterima u Belgiji, Danskoj, Finskoj, Irskoj, Holandiji, Švedskoj, a novi

---

<sup>26</sup> Greffe, Xavier, *Decentralisation: What difference does it make? Decentralisation of Employment Policies and new forms of Governance: Tackling the challenge of accountability*, Main issues for discussion, Ministry of Economy, Labour and Social Policy Pod Kopula Hall, Plac Trzech Krzyży 3/5 Warsaw, Poland 27-28 March 2003

<sup>27</sup> Kurt Vogler-Ludwig, Xavier Greffe, *Horizontal Evaluation of Local Employment Development*, (Minhen: Economix Research and consulting, 2004), str.44, dostupno na: <http://www.economix.org/Horizontal%20Evaluation%20of%20LED.pdf>

finansijski instrumenti su razvijeni za finansiranje lokalnih aktivnosti u Francuskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu. Većina poteza svakako bili su povezani sa jakim sistemom upravljanja rezultatima koji su vezivali lokalne i regionalne aktivnosti sa nacionalnim politikama. U Grčkoj i Portugalu nacionalne vlade razvile su pristupe u lokalnom zapošljavanju koji su snažno povezani sa konceptom nacionalne politike.

Različiti pristupi reflektuju specifične ustavne strukture u zemljama članicama. U zemljama sa centralizovanim politikama zapošljavanja, lokalno zapošljavanje je začeto kao deo nacionalnog okvira (Nemačka, Grčka, Portugal). U Danskoj sistem regionalnih politika zapošljavanja bio je rukovođen od strane centralne vlasti. U Španiji i Italiji tradicionalna podela nadeležnosti se promenila. Španske autonomne zajednice sada su formulisale pasivne i aktivne politike zapošljavanja, a Italijanske provincije su nadležne za politike tržišta rada. U Belgiji mešoviti tip decentralizacije postavljen je sa federalnim vlastima odgovornim za naknade za nezaposlenost, javne službe za zapošljavanje su regionalizovane, a politike obuka su u rukama zajednica. Konačno nevladine organizacije nisu samo uključene već i iniciraju projekte - Nemačka i Luksemburg.

Prepoznata su četiri tipa organizacije lokalnog zapošljavanja:<sup>28</sup>

- Institucionalna organizacija razvoja lokalnog zapošljavanja kojom upravlja javni organ i rukovodi centralizovana organizacija/institucija. Ovde nema partnerskog pristupa.
- *Top-down* institucionalno partnerstvo (odozgo nadole) uključuje lokalne partnere kojima upravlja ili ih nadzire javni organ. Lokalni partneri mogu da odlučuju o pitanjima politika unutar dobijenih smernica.
- Partnerstva sa centralnim upravljanjem su samoupravne organizacije, koje nadziru partneri ili zainteresovani akteri, ali radi u sopstveno ime u saradnji sa lokalnim partnerima.
- *Bottom-up* decentralizovano partnerstvo je partnerstvo nezavisnih lokalnih aktera koji donose odluke o svojim politikama bez intervencije javnog organa i sprovode aktivnosti za koje su odgovorni partneri.

U većini slučajeva se radi u *top-down* pristupu koji omogućava nacionalnim ili regionalnim vlastima da nadziru organizaciju i unaprede vertikalnu integraciju. Najčešće je uspostavljanje teritorijalnih paktova za zapošljavanje korišćeno kao obrazac gde su javne vlasti lideri. U nekim slučajevima nacionalne vlasti su inicijatori projekata lokalnog zapošljavanja. Ostali pristupi su samoupravnog tipa inicirani od strane opština ili nevladinih organizacija. To uključuje veću nezavisnost za lokalne aktere i veći stepen decentralizacije, a može ga razviti lokalna vlast i bez ostvarivanja partnerstva među lokalnim akterima.

---

<sup>28</sup> Ibid, str. 32

Tri elementa su potrebna da podrže razvoj lokalnog zapošljavanja: plansko upravljanje, efikasan lokalni ogranak javne službe za zapošljavanje i odgovarajući mehanizam finansiranja. Lokalno zapošljavanje se radije koncentriše na dugoročno restrukturiranje nego na kratkoročne rekacije na tržištu rada. To zahteva usvajanje strateške vizije. Mora postojati koherentnost između političkih ciljeva izabrane geografske teritorije i relevantnih partnera. Odgovarajući informativni sistem koji je neophodan za koordinisane aktivnosti je neophodan. Konačno, proces donošenja odluka među partnerima mora biti efikasan. Ovo može biti postignuto kroz različite tipove decentralizovanih struktura. Na primer, Francuska je razvila sistem globalnih fondova. Lokalni akcioni planovi dobijaju status projekata što dozvoljava teritorizaciju fondova i izbegava nekozistentnost sektorske podrške. Slično je u Švedskoj. Preraspodela nacionalnih resursa se izvršava sa regionalnim institucijama na bazi sporazuma o rastu. Generalno, fleksibilnost različitih supraregionalnih organizacija i fondova je najvažnija, kako bi se prilagodili heterogenosti ovog pristupa.

U regionima gde je razvoj lokalnog zapošljavanja uglavnom finansiran iz EU koristi se prepoznaju na lokanom nivou u široj strategiji kroz koordinaciju nacionalnih i regionalnih intervencija. Podrška nacionalnih struktura imala je veliki uticaj na regionalne i lokalne politike. Politika zapošljavanja generalno je tu koherentnija sa Evropskom strategijom zapošljavanja nego u slučajevima sa nižim udelom strukturnih fondova. Integracija različitih fondova otvorila je mogućnost da se uspostavi integrisana strategija lokalnog razvoja.

Kofinansiranje EU koje je okidač za inovativne pristupe uglavnom nije u direktnoj saglasnosti sa nacionalnom regulacijom. To je pozitivno kod partnerskih pristupa. Naravno, tu je problem održivosti veći. Ovaj pristup je pod jakim uticajem nacionalnih, regionalnih politika i finansijskih procedura. Pristupi koje ne finansira EU su slučajevi koje oslikava jak interes lokalnih aktera da se uključe u lokalne politike zapošljavanja. Oni se razvijaju nezavisno od EU sredstava kao u Holandiji gde nacionalna vlast snažno podržava lokalne aktivnosti. U Nemačkoj, lokalne inicijative za zapošljavanje su inicirale nevladine organizacije sa znatnom javnom pomoći.

Održivost je određena posvećenošću nacionalnih vlasti da decentralizuju politike zapošljavanja i politike tržišta rada, zatim posvećenošću lokalnih aktera razvoju lokalnog zapošljavanja i na kraju obezbeđenja sredstava iz EU fondova.

Projekti inicirani u vezi sa Evropskom strategijom zapošljavanja su imali dug pripremni period, a kratko trajanje. Sa druge strane korišćenje evropskih ili nacionalnih sredstava atraktivnije je od razvijanja efektivnih politika zapošljavanja na lokalnom nivou. Mnogi od *top-down* pristupa su zavisni od konceptualnog i finansijskog učešća nacionalnih i evropskih izvora. U poređenju sa samoupravnim pristupom ograničeniji su u izboru ciljeva i instrumenata. U slučajevima kada ne postoje garantovana finansijska sredstva održivost postaje neizvesna. Decentralizovani samoupravni pristup obezbeđuje sopstvena budžetska sredstva bez značajne pomoći evropskih

fondova. Oni se čine mnogo fleksibilnijim zbog korišćenja različiti tipova fondova i tako mogu biti održiviji.

Zaključak po pitanju uloge EU fondova je da oni obezbeđuju podsticaj za lokalne aktere da razvijaju lokalne politike zapošljavanja na svojim područjima, a održivost moraju da obezbede nacionalne ili subnacionalne vlasti. Tako uspešna i održiva primena lokalnog zapošljavanja zateva komplementarnost aktivnosti na EU i nacionalnom nivou koja podrazumeva inovacije i impelmentaciju politika. Svakako lokalne politike zapošljavanja nije moguće ostvariti bez posvećenosti država članica da decetralizuju politike zapošljavanja i promovišu njihovu lokalnu dimenziju.

Imajući u vidu da pokretačka snaga razvoja lokalnog zapošljavanja dolazi sa tri strane – EU nivo, nacionalni nivo i lokalni akteri, pitanje alternativa je dvojako. Sa jedne strane, imamo slučajeve kao što su Holandija, Francuska ili Skandinavske zemlje gde se razvoj lokalnog zapošljavanja odvijao bez značajne EU podrške. Tu su nacionalne vlasti bili važna zamena za EU podršku, obezbeđujući finansijska sredstva i ideje za decetralizovani pristup politici. Ovde ulogu može igrati i Evropska komisija koja će ubediti nacionalne vlasti u prednosti razvoja lokalnog zapošljavanja. Sa druge strane, imamo slučajeve gde je pristup u praksi bio značajno pod uticajem Evropske strategije zapošljavanja i programa Inicijative zajednice. Sa malo sredstava, u nizu regiona, mogao je da se promoviše razvoj konceptualnog ovira, ali ne i sprovedu prave aktivnosti. Ovo se pokazalo kao efikasan metod za podršku lokalnim politikama.

U prilog ovim karakteristikama zanimljivo je navesti nalaze iz *Ankete o Agendi za nove veštine i radna mesta*<sup>29</sup> kao ključne inicijative čiji je cilj modernizacija tržišta rada uz pospešivanje mobilnosti radne snage, razvoj veština, veću radnu aktivnost i usklađenost ponude i tražnje na tržištu rada. Anketa se zasniva na analizi mišljenja lokalnih i regionalnih vlasti o snagama, slabostima i potencijalnim izmenama Agende.

Ovo ispitivanje bazirano je na odgovorima 46 subjekata iz 17 zemalja članica. Preko 50% anketiranih navelo je da su sprovodili različite programe za podršku nezaposlenima, rastu zaposlenosti mladih, preduzetništvu, osnaživanju ranjivih grupa, prelasku mladih iz sveta obrazovanja u svet rada, stručnom usavršavanju i neformalnim obukama.

Potreba da se promoviše stvaranje radnih mesta i povećanje tražnje na tržištu rada, bolje uparivanje potreba privrede sa kvalifikacijama radne snage, kao i starenje populacije viđeni su kao glavni prostori za akciju. Značajna manjina je istakla promovisanje efikasnijih tržišta rada

---

<sup>29</sup> Srovedena je između 28. novembra 2012. i 21. januara 2013. u okviru Monitoring platforme Komiteta regiona. Od ukupnog broja ispitanih 39% su regionalne vlasti, zatim gradovi, naselja i opštine (33%) i na kraju okruzi i provincije (24%). Ostatak su odgovori asocijacija lokalnih i regionalnih vlasti i asocijacije organizacija koja promoviše socio-ekonomske inicijative i aktivnosti u 7 zemalja.

kroz fleksigurnost<sup>30</sup> (uglavnom iz istočnih delova EU - Rumunija, Austrija, Poljska, Češka i Slovačka) uz druge specifične ciljeve kao što je povećanje mobilnosti radne snage ili pristup mladih tržištu rada.

Finansiranje je centralna briga ispitanih zbog uticaja ekonomske krize i nedostatka javnih finansija. Uloga strukturnih fondova bila je istaknuta kao značajna od strane 87% anketiranih. Većina se složila da kooperacija i koordinacija između različitih nivoa vlasti mora da se unapredi, kao i da bi regionalna i lokalna tela trebalo da imaju veću ulogu u kreiranju, primeni i finansijskom odlučivanju.

Svi program i instrumenti za finansiranje imaju široku podršku među anketiranim subjektima u smislu njihove relevantnosti u nastojanju da probleme reše. Misli se na Evropski socijalni fond (ESF), Evropski regionalni razvojni fond (ERDF), program Erasmus za sve<sup>31</sup>, EU programe za socijalne promene i inovacije (PSCI) koji podržavaju razvoj, primenu i inovaciju EU politika zapošljavanja i socijalne politike (Progress), aktivnosti u vezi sa kretanjima radnika (EURES), mikrofinansiranje i socijalno preduzetništvo.

ESF neki od njih koriste za unapređenje kvalifikacija mladih (Vlada Katalonije u Španiji), mere za uspostavljanje ravnoteže između privatnog života i karijere (Grad Beč), inicijative za olakšan pristup mladih tržištu rada (Uisima regionalno veće u Finskoj), inicijative za razvoj poslodavačkih udruženja (Evropska mreže PACTS - Francuska).

Kod upravljanja i finansiraja vrlo je važno da se na evropskom nivou ne doprinosi administrativnim preprekama sa kojima se susreću različiti nivoi vlasti u zemljama članicama, kao što je donošenje međusobno isključivih ili kontradiktornih propisa, odnosno glomaznih administrativnih i računovodstvenih procedura. Važno je unaprediti tok informacija o trenutnim i završenim projektima na različitim nivoima vlasti i po mogućstvu među državama kako bi se učilo na različitim iskustvima.

Većina ispitanika navodi da se aktivnosti u vezi sa Agendom za nove poslove i veštine finansiraju iz kombinacije lokalnih/regionalnih, EU, u nekim slučajevima privatnih izvora, ali u različitim odnosima. Za region Madeira, na primer, ESF je glavni finansijski instrument, Hargita okružno veće u Mađarskoj koristi svoj budžet, Visočina region u Češkoj putem nacionalnog budžeta i iz strukturnih fondova za obrazovanje, Hengelo gradsko veće (Holandija) delimično se finansira iz nacionalnih, pokrajinskih, regionalnih i gradskih izvora, a strukturne fondove koriste kada uspeju da obezbede sufinansiranje i smatraju da pravila za dobijanje ovih sredstava treba da budu jasnija i fleksibilnija za nove pristupe.

---

<sup>30</sup> (eng. *flexicurity*) socijalni model u kome država sprovodi proaktivnu politiku na tržištu rada i čine ga fleksibilnost tržišta rada, dinamična ekonomija, sigurnost za radnike sa pravima i obavezama države i radnika. Evropska komisija gleda na fleksigurnost kao na integrisanu strategiju istovremenog unapređenja fleksibilnosti i sigurnosti na tržištu rada.

<sup>31</sup> kombinuje postojeće EU fondove u oblasti obrazovanja, stručnog usavršavanja, mladih i sporta

Što se saradnje sa drugim nivoima vlasti tiče, 10 ispitanika nema nikakve akcije u partnerstvu sa drugim nivoima vlasti. Svi drugi, uglavnom na projektnoj osnovi, saraduju sa drugim nivoima vlasti. U nekim slučajevima saradnja uključuje i horizontalni nivo, npr. nekoliko okruga ili regionalnih vlasti. Grad Beč ima Teritorijalni pakt za zapošljavanje koji čine Grad Beč, Bečki fond za podršku zaposlenima, Služba za zapošljavanje Grada Beča, Federalna agencija za socijalna pitanja – lokalna kancelarija u Beču i intresne grupe poslodavaca. Zapošljavanje sa tako posmatra ne kao samo kvantitativni cilj nego i kroz socijalnu i kvalitativnu perspektivu. Regioni, gradovi i opštine imaju svoje posebne karakteristike koje moraju biti uzete u obzir kod postavljanja ciljeva, raspoređivanja finansijskih sredstava, nadzor, planiranje i sprovođenje aktivnosti, opšti je stav svih ispitanika.

Smatra se da je Evropski semestar značajno prepoznao ulogu lokalnih i regionalnih vlasti te se već u prvoj Godišnjoj anketi o rastu za 2013. spominju regionalne i lokalne vlasti u 24 od 27 programa reformi u kontekstu kreiranja radnih mesta i borbe protiv nezaposlenosti.<sup>32</sup> U poslednjem izveštaju Komiteta regiona (2015) se navodi da se na lokalne vlasti odnose preporuke za 12 zemalja.

---

<sup>32</sup> Tokom ciklusa Evropskog semestra 2011. i 2012, nekoliko zemalja dobilo je preporuke o obrazovanju i politikama zapošljavanja, a Nacionalni programi reformi su ih obrazložili. U nekim slučajevima, regioni su bili uključeni. U Posebnim preporukama za države članice u maju 2012. inicijative u oblasti obrazovanja i aktivnih politika tržišta rada predložene su za 24 od 27 zemalja članica. Takođe, u 2012. od svih zemalja članica zatraženo je da sprovedu Nacionalne planove zapošljavanja.



## **2. LOKALNE SAMOUPRAVE I ZAPOSŁJAVANJE U SRBIJI U PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA**

Zakonom o lokalnoj samoupravi<sup>33</sup> definisane su nadležnosti lokalnih samouprava u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja, a detaljnije uređena u domenu zapošljavanja Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti,<sup>34</sup> i Zakonom o socijalno-ekonomskom savetu.<sup>35</sup> Više donatorskih razvojnih programa i razvojnih institucija promovisalo je različite modele institucionalne saradnje jedinice lokalne samouprave i privrede.

### **2.1. Osnovne odlike tržišta rada**

Republika Srbija je, kao kandidat za članstvo u EU od 01. marta 2012, stupanjem na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 01. septembra 2013. godine i otpočinjanjem pristupnih pregovora 21. januara 2014. godine, potvrdila svoju stratešku orijentaciju ka ubrzanju procesa evropskih integracija. Opštu ekonomsku situaciju poslednjih godina u Srbiji karakterišu dva trenda. Spoljne i unutrašnje neravnoteže i slabosti koje su karakterisale privredu Srbije i u periodu pre izbijanja krize dodatno su pojačane u periodu nakon izbijanja krize. Opšti ekonomski položaj zemlje značajno je pogoršan, što je uticalo i na pogoršanje socijalnog položaja, negativan trend indikatora tržišta rada, rast siromaštva i smanjivanje standarda života u zemlji.<sup>36</sup>

Pokazatelji tržišta rada u Srbiji su vrlo nepovoljni. Prema podacima Ankete o radnoj snazi<sup>37</sup>, 2015. godine broj zaposlenih je iznosio 2,5 miliona (stopa zaposlenosti radno sposobnog stanovništva 42,4%). Na evidenciji NSZ se 2015. godine nalazilo blizu 750.000 lica. Rodni jaz zaposlenosti je visok u odnosu na prosek EU. Stopa zaposlenosti za muškarce iznosi 50%, a za žene 35,2%. Stopa zaposlenosti mladih je jako niska (15,8%) i skoro dvostruko je niža nego u EU. Stopa nezaposlenosti mladih dostigla je 41,9%, a posebno je zabrinjavajuće izuzetno visoko učešće mladih koji su nezaposleni, a nisu uključeni u proces obrazovanja i obuke (25,3%). Stopa nezaposlenosti starijih radnika udvostručila se u odnosu na pretkrizni period, a pogoršala sa i stopa nezaposlenosti lica sa nižim stepenom obrazovanja u značajnoj meri se pogoršala, što u kombinaciji sa drugim faktorima ranjivosti prvenstveno pogađa teže zapošljiva lica na tržištu rada: Rome, osobe sa invaliditetom, starije radnike i stanovništvo iz ruralnih područja. Još jedan od negativnih trendova koji će imati posledice na indikatore tržišta rada su demografska kretanja

---

<sup>33</sup> Sl. glasnik RS, br. 129/2007 i 83/2014 - dr. zakon

<sup>34</sup> Sl. glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010 i 38/2015

<sup>35</sup> Sl. glasnik RS, br. 125/2004

<sup>36</sup> <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/usvojen-program-reformi-politike-zaposl%20D1%98avanja-i-socijalne-politike-esrp/> (pristupljeno 2.06.2016)

<sup>37</sup> Anketa o radnoj snazi u republici Srbiji, (Beograd: Republički zavod za Statistiku, 2016) [http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/02/07/15/SB\\_608-ARS\\_2015.pdf](http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/02/07/15/SB_608-ARS_2015.pdf)

i starenje stanovništva. Između dva popisa stanovništva (2002. i 2011. godine) broj stanovnika u Srbiji se smanjio za oko 5%.<sup>38</sup>

Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti (AROPE), najvažniji pokazatelj za praćenje strategije Evropa 2020, u Srbiji iznosi 43,2% u 2014. godini, što je, posle Bugarske, viša vrednost nego u bilo kojoj zemlji EU. Dakle, najznačajniji pokazatelji socijalne isključenosti iz domena rada i zaposlenosti pokazuju izrazito veliko zaostajanje u odnosu na EU.<sup>39</sup>

Izdvajanja za aktivne programe na tržištu rada smanjuju se iz godine u godinu, a u 2013. su iznosila svega 0,03% BDP-a. Ukupna izdvajanja za podršku zapošljavanju znatno su veća kada se imaju u vidu programi pokrajinskih i lokalnih vlasti, kao i podsticajni programi i subvencije za otvaranje novih radnih mesta izvan budžeta NSZ (uključujući i sredstva Budžetskog fonda za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom).

## 2.2. Lokalni saveti za zapošljavanje

Za kreiranje politike zapošljavanja u Srbiji je nadležno Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja prema Zakonu o ministarstvima.<sup>40</sup> Aktivna politika zapošljavanja predstavlja sistem planova, programa i mera usmerenih ka povećanju zaposlenosti i smanjenju nezaposlenosti. Sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja vrši Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ), a u skladu sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti poslove zapošljavanja obavljaju i privatne agencije za zapošljavanje.

Ovim zakonom je podržano i osnivanje lokalnih saveta za zapošljavanje (LSZ) i omogućeno je sufinansiranje programa i mera predviđenih lokalnim akcionim planovima zapošljavanja sredstvima iz budžeta Republike Srbije.<sup>41</sup> LSZ deluju pri izvršnoj vlasti i imaju savetodavnu ulogu pri donošenju planova zapošljavanja, programa i mera aktivne politike zapošljavanja, odluka u oblasti zapošljavanja i drugim pitanjima od interesa za zapošljavanje. Savete za zapošljavanje, po pravilu, čine predstavnici lokalne samouprave, Nacionalne službe za zapošljavanje (filijale koja deluje na teritoriji opštine), reprezentativnih sindikata i poslodavaca.<sup>42</sup>

Dugoročni okvir za kreiranje politike zapošljavanja predstavlja Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020<sup>43</sup>, koja se operacionalizuje donošenjem i sprovođenjem Nacionalnog akcionog plana zapošljavanja na godišnjem nivou.

---

<sup>38</sup> Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Evropskoj uniji, Vlada Republike Srbije, 2016 str. 25 <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/06/SIPRU-ESRP-2016-Srpski.pdf>

<sup>39</sup> Pregled Drugog nacionalnog izveštaja o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji-uloga lokalnih samouprava, (Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, 2015) str.20

<sup>40</sup> Sl. glasnik RS, br. 44/2014, 14/2015, 54/2015 i 96/2015 - dr. zakon

<sup>41</sup> Dragana Lajić Svetlana Mihajlović Bošnjaković, Priručnik za rad lokalnih saveta za zapošljavanje (Kikinda, Centar za podršku ženama, 2010) str. 5

<sup>42</sup> Ibid

<sup>43</sup> Nacionalna strategija za zapošljavanje 2011-2020, Službeni glasnik RS", br. 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08 i 16/11) [http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/0/302\\_nacionalna\\_strategija\\_zaposljavanja\\_2011-2020.pdf](http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/0/302_nacionalna_strategija_zaposljavanja_2011-2020.pdf)

Nacionalnom strategijom zapošljavanja definisani su sledeći strateški pravci i prioriteti: (1) Decentralizacija politike zapošljavanja i donošenje odluka u vezi zapošljavanja na lokalnom tržištu rada; (2) Podsticanje zapošljavanja u manje razvijenim regionima i razvoj regionalne i lokalne politike zapošljavanja; (3) Unapređenje ljudskog kapitala i veće socijalno uključivanje; (4) Unapređenje institucija i razvoj tržišta rada; (5) Redukovanje dualnosti na tržištu rada.

Proces decentralizacije politike zapošljavanja neminovno traži jačanje institucija lokalne samouprave koje treba da imaju kapacitete da mogu da kreiraju mere aktivne politike zapošljavanja i druge mere uvažavajući karakteristike lokalnog okruženja, da pronađu neophodne finansijske i druge resurse, da prate i ocenjuju efektivnost sprovedenih mera i dr. To podrazumeva dalji rad na jačanju kapaciteta lokalne samouprave i aktivaciji lokalnih saveta za zapošljavanje kroz organizovanje obuka, seminara i sl. sa kojima se započelo u 2010. godini.<sup>44</sup>

Dakle, u opštinama se usvajaju Lokalni akcioni planovi zapošljavanja kojima se definišu lokalni prioriteti i ciljevi politike zapošljavanja, utvrđuju i sprovode mere aktivne politike zapošljavanja na lokalnom nivou.

Ministar nadležan za poslove zapošljavanja odlučuje o zahtevu u skladu sa raspoloživim sredstvima i kriterijumima iz Akcionog plana. Ministar nadležan za poslove zapošljavanja može odobriti zahtev i ako teritorijalna autonomija, odnosno jedinica lokalne samouprave obezbeđuje manje od polovine sredstava potrebnih za finansiranje određenog programa ili mere aktivne politike zapošljavanja ukoliko je taj program ili mera usmerena na nerazvijenu opštinu – čiji se stepen razvijenosti određuje u skladu sa posebnim propisom Vlade. Iako decentralizacija i podsticanje razvoja regionalne i lokalne politike zapošljavanja spadaju među prioritete politike zapošljavanja, sredstva namenjena za sufinansiranje lokalnih akcionih planova zapošljavanja vrlo su niska.

Lokalni saveti za zapošljavanje probleme nezaposlenosti i zapošljavanja rešavaju na principima partnerstva, a u skladu sa specifičnostima, potrebama i mogućnostima lokalne sredine. LSZ na osnovu praćenja i projekcije socioekonomskih kretanja na lokalnom nivou iniciraju mere i programe organu lokalne samouprave u cilju smanjenja nezaposlenosti, pomoći potencijalnim viškovima da ne pređu u otvorenu nezaposlenost, podrške razvoju malih i srednjih preduzeća i razvoja ljudskih resursa.

Oblasti uticaja mogu biti:

- mere za podsticanje novog zapošljavanja,
- zapošljavanje određenih kategorija nezaposlenih sa većim rizikom od dugoročne nezaposlenosti zapošljavanje izbeglih i raseljenih,

---

<sup>44</sup> Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020. godine, Sl. glasnik RS, br. 37/2011

- profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje osoba sa invaliditetom i osoba sa smanjenom radnom sposobnošću,
- zapošljavanje pripadnika etničkih manjina kod kojih je izraženija stopa nezaposlenosti,
- zapošljavanje onih koji su proglašeni tehnološkim viškom,
- samozapošljavanje,
- zapošljavanje na javnim radovima,
- stručno osposobljavanje za samostalni rad u struci,
- sprovođenje obuka za nezaposlene u skladu sa zahtevima tržišta rada,
- stvaranje biznis inkubatora,
- sajmovi zapošljavanja i drugo.

Uprkos mnogobrojnim mogućnostima, funkcija lokalnih saveta za zapošljavanje se u početku, u većini lokalnih samouprava, svodila na davanje mišljenja o opravdanosti sprovođenja javnih radova i mišljenja za usvajanje Lokalnih akcionih planova zapošljavanja.<sup>45</sup>

Lokalni saveti za zapošljavanje mogu preuzeti ulogu strateškog aktera za smanjivanje razlika između regionalnih tržišta rada kroz:

- razvijanje sveobuhvatnog koncepta regionalne politike koji bi obuhvatio i sve postojeće instrumente finansijske podrške biznisu i tržištu rada;
- izradu posebnih regionalnih strategija razvoja i strategija zapošljavanja u kooperaciji svih relevantnih lokalnih aktera, kao i aktiviranje socijalnih partnera u oblasti zapošljavanja, obrazovanja i razvoja na regionalnom razvoju;
- nastavak procesa razvoja lokalne samouprave koji podrazumava proširenje delokruga i odgovornosti tela lokalne vlasti (ovaj proces prati odgovarajuća budžetska decentralizacija i omogućava prepoznavanje lokalnih potreba i brigu za razvoj strategije lokalnog ekonomskog razvoja);
- izradu jedinstvene metodologije i odgovarajuće regulativne osnove za ocenjivanje stepena razvijenosti pojedinih opština, radi sagledavanja potreba za pružanje pomoći opštinama koje zaostaju u razvoju;
- usavršavanje sistemskih mera radi poboljšavanja mogućnosti za pokretanje posla i zapošljavanja;
- razvoj infrastrukture koja obezbeđuje uslove za uravnotežen regionalni razvoj,
- razvoj konkretnih programa koji bi privukli strane i domaće investicije;
- ekspanzija aktivnih mera politike tržišta rada, sa posebnom pažnjom i dodatnim sredstvima usmerenim prema manje razvijenim regionima i
- usmeravanje međunarodne razvojne kreditne podrške i donatorskih pilot projekata prema posebno pogođenim regionima.

---

<sup>45</sup> Dragana Lajić Svetlana Mihajlović Bošnjaković, Priručnik za rad lokalnih saveta za zapošljavanje (Kikinda, Centar za podršku ženama, 2010), str. 14

Tokom 2011. i 2012. godine na godišnjem nivou je prosečno odobreno sufinansiranje iz republičkog budžeta za 120 lokalnih akcionih planova. Nerazvijene opštine su činile gotovo 60% od ukupnog broja lokalnih samouprava kojima je odobreno sufinansiranje. Ipak, u 2013. godini rebalansom republičkog budžeta sredstva planirana za sufinansiranje su značajno umanjena, pa su lokalne samouprave realizovale planove iz sopstvenih budžeta, ali manjeg obima.

Stalna konferencija gradova i opština je kroz Komponentu 4 – Unapređenje poslovne klime na lokalnom nivou u okviru programa Podrška lokalnim samoupravama u Srbiji u procesu evropskih integracija sprovela Analizu funkcionalnosti poslovnih saveta odnosno drugih oblika institucionalizovane saradnje sa privatnim sektorom na lokalnom nivou. Tokom 2013. godine sprovedeno je istraživanje na uzorku od 56 gradova i opština u Srbiji. Od 49 postojećih lokalnih saveta za zapošljavanje, u 56 jedinica lokalne samouprave koje su učestvovala u istraživanju, najmanje 32 su pokrenule neke inicijative tokom 2011. i 2012. godine, i to u 2011 – 1,68, a u 2012. godini 1,74 inicijative prosečno po lokalnoj samoupravi. U vezi s analizom funkcionalnosti lokalnih saveta za zapošljavanje mora se istaći da su oni prvenstveno osnovani radi učestvovanja u izradi ili davanja mišljenja o lokalnim akcionim planovima za zapošljavanje kojima su predviđene aktivne mere za zapošljavanje na lokalnom nivou, čije se sprovođenje sufinansira iz budžeta Republike Srbije.<sup>46</sup>

Značajnu pomoć lokalnim savetima za zapošljavanje i zaposlenima u filijalama Nacionalne službe za zapošljavanje u podizanju kapaciteta za izradu i sprovođenje lokalnih akcionih planova zapošljavanja prilagođenih situaciji na lokalnom tržištu rada pružio je Tvining projekat "Priprema institucija tržišta rada Republike Srbije za Evropsku strategiju zapošljavanja" čija je realizacija okončana sredinom 2014. godine. U 2014. godini bilo je ukupno 103 aktivna lokalna saveta za zapošljavanje.

### **2.3. Lokalni socijalno-ekonomski saveti**

Model decentralizovanog socijalnog dijaloga u Srbiji ima tradiciju dužu od deset godina. Prvi socijalno-ekonomski saveti (SES) bili su osnovani u cilju obezbeđenja širih kampanja zagovaranja socijalnih i ekonomskih prava zaposlenih u kompanijama u procesima privatizacije ili restrukturiranja. Lokalni SES su imali značajan uticaj po pitanju odgovora na probleme nastale u procesu post privatizacije, uključujući brojne štrajkove, modernizaciju obrazovanja u skladu sa potrebama tržišta i usvajanje povoljnih lokalnih poreskih politika.<sup>47</sup>

U Zakonu o socijalno-ekonomskom savetu Republike Srbije u članu 14 stoji da *...Socijalno-ekonomski savet za teritoriju autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave...može da se osnuje*

---

<sup>46</sup> Milan Randelović *Vodič za poslovne savete Analiza funkcionalnosti poslovnih saveta odnosno drugih oblika institucionalizovane saradnje sa privatnim sektorom na lokalnom nivou sa preporukama*, (Beograd, Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, 2013) str. 31

<sup>47</sup> Više na: <http://www.lokalnises.eu/>

*sporazumom između nadležnog izvršnog organa autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, sindikata i poslodavaca, osnovanih za teritoriju autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave. Socijalno-ekonomski savet za teritoriju autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave ...može da se osnuje sporazumom između nadležnog izvršnog organa autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, sindikata i poslodavaca, osnovanih za teritoriju autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave.*<sup>48</sup>

U okviru Tvining projekta EU “Unapređenje socijalnog dijaloga” nastojalo se da se socijalni dijalog ojača u svetlu harmonizacije domaćeg radnog zakonodavstva sa EU direktivama i međunarodnim standardima. Korisnici projekta bili su resorno ministarstvo, Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije, reprezentativni sindikati, Unija poslodavaca Srbije i lokalni socijalno-ekonomski saveti. Projekat je završen u martu 2016. godine.

Mreža lokalnih socijalno – ekonomskih saveta je i dalje nerazvijena. Ukupno je formalno registrovano 19 ovakvih saveta<sup>49</sup>, a postoji i oko 10 neformalnih. Najčešće prepreke za registraciju čini slaba reprezentativnost socijalnih partnera, pre svega poslodavaca, ali i nedostatak političke volje lokalnih samouprava.

## **2.4. Druge aktivnosti lokalnih samouprava u oblasti zapošljavanja**

Opštine i gradovi podstiču zapošljavanje obezbeđujući odgovarajuće poslovno okruženje i uslove za privlačenje investicija kroz finansiranje programa i mera predviđenih lokalnim akcionim planovima, kao i kreiranje mera aktivne politike. Učešćem u odgovarajućim nacionalnim i međunarodnim projektima lokalne samouprave mogu da obezbede dodatna finansijska sredstva koja su neophodna za veće zapošljavanje ugroženih grupa, ali i da primene modele za obezbeđenje većeg pristupa zapošljavanju ugroženim grupama stanovništva.

Posebno se može izdvojiti nekoliko projekata:<sup>50</sup>

- 1) U sedam lokalnih samouprava je tokom 2010. i 2011. godine pilotiran koncept aktivacije radno sposobnih korisnika novčane socijalne pomoći, kroz saradnju centara za socijalni rad i lokalnih službi za zapošljavanje. Ovaj projekat je trebalo da posluži kao model koji bi mogao da se replicira i u drugim lokalnim samoupravama, ali i kao model za izradu podzakonskih akata koja bi bliže uredila ovu oblast na osnovu odredbi Zakona o socijalnoj zaštiti, usvojenog 2011. godine.
- 2) U okviru nacionalnog programa Tehničke podrške za inkluziju Roma, finansiranog iz IPA sredstava EU, sproveden je Program podrške novom zapošljavanju Roma i Romkinja (2013-2015). Realizacija ovog programa odvija se kroz saradnju Ministarstva za rad,

<sup>48</sup> Čl.14, Sl. glasnik RS“, br. 125/2004

<sup>49</sup> Spisak: [http://socijalnoekonomskisavet.rs/lokalnises/spisak\\_ls.htm](http://socijalnoekonomskisavet.rs/lokalnises/spisak_ls.htm) (pristupljeno 27.09.2016.)

<sup>50</sup> Pregled Drugog nacionalnog izveštaja o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji- uloga lokalnih samouprava, (Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, 2015) str.21-22

zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i NSZ u koordinaciji sa Savetom za unapređivanje položaja Roma i Timom za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva. Jedna od komponenti programa je i mapiranje uspešnih ekonomskih inicijativa za novo zapošljavanje Roma i Romkinja, uspešnih preduzetnika i uspešnih samozaposlenih Roma i Romkinja, u okviru koje je finansijski podržano 20 najboljih lokalnih inicijativa u cilju daljeg unapređenja zapošljavanja pripadnika ove populacije. U 18 firmi otvoreno je 65 novih radnih mesta.

- 3) U okviru projekta *EU podrška za zapošljavanje Roma 2015.* je zaposleno 74 osobe, a 270 pripadnika romske nacionalne manjine uključeno je u aktivne mere zapošljavanja. Projekat je sproveden u saradnji sa lokalnim vlastima u Srbiji, a u okviru saradnje sa Gradskom upravom Grada Beograda 5 vozila za sakupljanje sirovina za reciklažu kupljeno je za JKP "Gradska čistoća" i na taj način zaposleno je 20 komunalnih radnika. U okviru ovog projekta Gradski centar za socijalno preduzetništvo Beograda u saradnji sa Kancelarijom UN za projektne usluge (UNOPS) raspisao je javni poziv nezaposlenima romske nacionalnosti za dodelu bespovratnih sredstava za samozapošljavanje namenjenih nezaposlenima Romima sa uspešno završenom obukom o načelima vođenja sopstvenog biznisa. Obuka je namenjena za najviše sto potencijalnih preduzetnika. Bespovratna sredstva za samozapošljavanje u opremi dodeljuju se za 50 nezaposlenih sa najboljim biznis planovima, u iznosu do 3.400 evra. U saradnji sa Opštinom Barajevo i Romskim nacionalnim savetom postignut je dogovor da najmanje 15 pripadnika Romske nacionalnosti sa područja opštine Barajevo pohađa kurs, odnosno obuku o osnovnim načelima vođenja biznisa. Opština Barajevo obezbedila je prostor za organizaciju kursa i svu drugu neophodnu pomoć pri koordinaciji.
- 4) Projekat Održivi lokalni razvoj, finansiran sredstvima Agencije za međunarodni razvoj SAD (USAID), u fokusu je imao zapošljavanje mladih. Sprovodio se u 32 opštine i grada i trajao je od 2011. do 2014. godine, u skladu sa konceptom karijernog vođenja. Deo aktivnosti je bio usmeren na jačanje lokalnih kapaciteta za aktivnu saradnju sa poslodavcima na međuopštinskom nivou. Projektom je trebalo da se stvore uslovi za stažiranje mladih u javnom sektoru, podršku i učešće u programima za zapošljavanje osoba sa invaliditetom., podršku koordinaciji sektora zapošljavanja, obrazovanja i socijalne zaštite u lokalnoj zajednici i zajedničkom kreiranju programa i usluga u skladu sa potrebama u zajednici, podršku unapređenju socijalnog dijaloga u lokalnoj zajednici i privatnom sektoru, kao i da se povećaju mogućnosti za učešće mladih u razvoju preduzetništva u lokalnoj zajednici.
- 5) U domenu saradnje sa privredom važno je navesti nekoliko važnih programa. Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) preko programa MEGA (Municipal Economic Growth Activity) promovisala je formiranje kancelarija za lokalni ekonomski razvoj u

okviru uprava jedinica lokalne samouprave, kao dela administracije koji će se, pored ostalog, baviti saradnjom sa lokalnom poslovnom zajednicom. Osnivanje i rad kancelarija za lokalni ekonomski razvoj u Srbiji podržavali su i GTZ, UNDP i drugi. Isti programi su preporučivali i promovisali i osnivanje privredno-ekonomskih saveta, koji su predstavljali savetodavna tela čiji je zadatak uspostavljanje dijaloga i aktivno uključivanje lokalne poslovne zajednice u kreiranje i sprovođenje politike lokalnog ekonomskog razvoja.

- 6) Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED) pokrenula je proces sertifikacije lokalnih samouprava sa povoljnim poslovnim okruženjem, kojim je u okviru definisanih kriterijuma postojanje kancelarija za lokalni ekonomski razvoj i privredno-ekonomskih (poslovnih) saveta bila obaveza jedinica lokalne samouprave, što je u velikoj meri navelo one koje su u ovom procesu učestvovala da kreiraju i ovaj mehanizam institucionalne saradnje. U vezi sa pravnim okvirom za uspostavljanje institucionalnih mehanizama saradnje između jedinica lokalne samouprave i privrede mora se imati u vidu i Zakon o privrednim komorama<sup>51</sup>, posebno uzimajući u obzir promene u „komorskom sistemu“ u Republici Srbiji i ukidanje obaveze članstva svih privrednih društava u privrednim komorama.
- 7) Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije krajem 2015. godine objavio je objavljuje poziv za dodelu bespovratnih sredstava u okviru javnog konkursa pod nazivom “Podrška inovativnim pristupima za povećanje zapošljavanja i zapošljivosti mladih“. Opšti cilj konkursa je bio da se podrže inovativni pristupi u rešavanju problema zapošljivosti ili zapošljavanja mladih (od 15 do 30 godina) kroz jačanje partnerstva organizacija civilnog društva i privatnog sektora. Konkurs je sproveden u okviru početne faze projekta (oktobar 2015. – oktobar 2016.) koji je deo šireg programa pod nazivom „Od obrazovanja do zapošljavanja: razvoj veština mladih i privatno-javnih partnerstava u Republici Srbiji“. Na osnovu rezultata, iskustava, naučenih lekcija i rešenja ostvarenih u početnoj fazi, uključujući i rezultate ovog konkursa, biće prikupljene informacije i podaci važni za predlaganje mera javnih politika na lokalnom nivou u oblasti zapošljavanja, obrazovanja, socijalne i omladinske politike.<sup>52</sup>
- 8) Koalicija za razvoj socijalnog preduzetništva i Mreža socijalne ekonomije Srbije zagovaraju razvoj socijalnog preduzetništva u Srbiji. Mreža okuplja 36 članica, između ostalih i udruženja i preduzeća za rehabilitaciju osoba sa invaliditetom iz deset lokalnih samouprava. Kroz različite projekte članicama je obezbeđena savetodavna podrška za formiranje socijalnih preduzeća i izradu biznis planova.

---

<sup>51</sup> Sl. glasnik RS, br. 112/2015

<sup>52</sup> Više na: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/rezultati-konkursa-podrska-inovativnim-pristupima-za-povecanje-zaposljavanja-i-zaposljivosti-mladih/> (pristupljeno 25.09.2016)



## 2.5. Lokalne samouprave kao korisnici IPA fondova - oblast ljudskih resursa i društvenog razvoja

Prema dostupnim podacima, u sektoru ljudskih resursa i društvenog razvoja u periodu od 2007. do 2013. godine ukupan procenjen obim odobrenih sredstava EU iznosio je 180 miliona evra iz IPA fondova. Najznačajniji korisnici ovih sredstava su bili ministarstvo nadležno za obrazovanje, ministarstvo nadležno za oblast zdravlja, ministarstvo nadležno za poslove socijalne politike i zapošljavanje, Nacionalna služba za zapošljavanje i Kancelarija za ljudska i manjinska prava.

U evaluacionom izveštaju *Evaluacija delotvornosti i efikasnosti razvojne pomoći Republici Srbiji*<sup>53</sup> po sektorima visoka ocena data je relevantnosti pomoći koja je dodeljena navedenim sektorima, delotvornost i efikasnost su na srednjem nivou, a celokupna ocena uticaja i održivosti je niska. Evaluacija je takođe identifikovala da nema dovoljno informacija, naročito na lokalnom nivou, koje se odnose na raspoloživa sredstva kroz programe EU, kao što su bili programi PROGRESS i Program celoživotnog učenja. Najveći deo sredstava međunarodnih donatora u navedenom periodu bio je usmeren u zdravstvo i obrazovanje, a evaluacija je pokazala da je efikasnost upotrebe donatorskih sredstava veća u oblastima socijalnog uključivanja i zapošljavanja gde su projekti rezultirali sistemskim promenama. Međutim, nedovoljna uključenost lokalnih samouprava u definisanje, sprovođenje i evaluaciju politika razvoja ljudskih resursa na nacionalnom nivou jedan je od glavnih izazova.<sup>54</sup>

Sredstva međunarodne pomoći su još od 2006. godine korišćena za podršku jedinicama lokalne samouprave za razvoj strategija socijalne politike kojima se identifikuju potrebe na lokalnom nivou u oblasti socijalne zaštite, obrazovanja, zapošljavanja, zdravlja i stanovanja.<sup>55</sup> Zahvaljujući dobroj tehničkoj pomoći, koordinaciji donatora, posvećenosti i spremnosti resornih ministarstava za sprovođenje reformi, kao i spremnosti donatorske zajednice da pruža podršku u dužem vremenskom periodu u oblastima socijalnog uključivanja i zapošljavanja u prethodnom periodu postignuti rezultati projekata pokazali su najviši stepen održivosti.<sup>56</sup> Ishod ovog procese je neophodnost da se postigne bolja koordinacija između državne uprave i lokalne samouprave i integrisan pristup sprovođenja politika socijalnog uključivanja i zapošljavanja.

Kako se delovanje Evropskog socijalnog fonda (ESF) temelji na ulaganju u ljudske resurse – radnike, mlade ljude i one koji su u potrazi za poslom, zemlje kandidati za članstvo u EU se kroz

---

<sup>53</sup> *Final report - Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per Sector* (Maxima Consulting, in partnership with InTER, financed by the Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA) and managed by IMG, in partnership with the beneficiary, the Serbian European Integration Office (SEIO), 2013 [http://www.lokalnirazvoj.org/upload/Evaluation/Documents/2013\\_09/Final\\_Evaluation\\_of\\_Effectiveness\\_and\\_Efficiency.pdf](http://www.lokalnirazvoj.org/upload/Evaluation/Documents/2013_09/Final_Evaluation_of_Effectiveness_and_Efficiency.pdf)

<sup>54</sup> Ivan Knežević, *Draft analize Pripreme za Evropski socijalni fond: Analiza kapaciteta lokalne samouprave*, jul 2016.

<sup>55</sup> Ibid

<sup>56</sup> HRD Sector Evaluation 2007-2011, Final Report, June 2013. Dostupno na: <http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/193/HRD%20evaluation%20report%20vol1and2.pdf>

korišćenje pretpristupnih fondova EU pripremaju i za korišćenje sredstava ESF-a koja će im biti dostupna kada postanu zemlje članice.<sup>57</sup> Prema Indikativnom strateškom dokumentu za korišćenje IPA II sredstava za period 2014. - 2020.<sup>58</sup> u sektoru ljudskih resursa i društvenog razvoja Srbija može da računa na 190 miliona evra. Analiza uticaja procesa pristupanja Srbije EU na lokalne samouprave pokazuje da su jedinice lokalne samouprave u zavidnoj meri savladale tehniku pisanja projektnih aplikacija. Neophodno je dodatno jačanje kapaciteta lokalnih samouprava kada je u pitanju upravljanje projektima koji se finansiraju iz grant šema i investicionim projektima po pitanju relevantnosti tih projekata, njihovih efekata i održivosti.

U izveštaju Efikasna uloga fondova za lokalne i regionalne vlasti pod IPA-II regulativom za Srbiju se između ostalog preporučuje da EU treba da podstakne regionalne mehanizme za razmenu iskustava i najboljih praksi, kreiranje jedinstvenog registra javnih organa za identifikaciju odgovornosti u fazi strateškog planiranja i upravlja projektima, kao i celokupan sistem strateškog planiranja i koordinacija politika na centralnom i lokalnom nivou. Standardizacija procedura bi trebalo da eliminiše nepotrebne administrativne prepreke u planiranju projekata i njihovoj primeni uključivanjem jedinica lokalne samouprave.<sup>59</sup>

Uspeh ovog procesa odrediće mogućnost i kvalitet apsorpcije sredstava iz strukturnih fondova EU (ESIF), posebno Evropskog socijalnog fonda. Zato je značajno navesti situaciju sa susednom Hrvatskom koja se u suočava sa situacijom da joj je u okviru strukturnih i investicionih fondova za 2014-2020. opredeljeno 10.68 milijardi eura oko deset puta više nego u periodu 2007-2013. Međutim da bi absorbovala ova sredstva Hrvatska mora da obezbedi adekvatne kapacitete za strateško programiranje, nabavke, implementaciju, finansijsko upravljanje i kontrolu, monitoring i evaluaciju i da mobilise relevantne aktere da pripreme i primene efikasne i kvalitetne projekte. U Posebnim preporukama za Hrvatsku 2015. Evropske komisija navela je da je raspodela nadležnosti između lokalnog i nacionalnog nivoa složena i fragmentirana, što podriva upravljanje javnim finansijama i efikasnu javnu potrošnju, a direktno utiče na veliki broj oblasti, između ostalog upravljanje ESIF.

Ograničeni administrativni i tehnički kapaciteti u upravnim telima, i na centralnom i na lokalnom nivou u kombinaciji sa teškoćama prebacivanja sa IPA na ESIF doprineli su odlaganju apsorpcije izdvajanja za 2007-2013. Iskustva su pokazala da su analitičkih i monitoring kapaciteti hrvatskih koordinacionih tela za ESIF takođe ograničeni. Uključenje novih sektora u periodu i novih

---

<sup>57</sup> Ibid

<sup>58</sup> Indicative Strategy Paper for Serbia (2014-2020), European Commission, 2014, str. 40-41, dostupno na: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20140919-csp-serbia.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-serbia.pdf) (pristupljeno 20.09.2016.)

<sup>59</sup> The efficient use of funds for local and regional authorities under the IPA-II regulation, Committee of the Regions, 2014 str. 39, dostupno na: <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/efficient-funds-LRA-under-IPA-II.pdf> (pristupljeno 20.09.2016.)

profila korisnika, posebno iz privatnog sektora zahtevaju nove mere u domenu koordinacije i upravljanja.

## **2.6. EASI – krovni program EU za zapošljavanje i socijalnu politiku**

Program za zapošljavanje i socijalne inovaciju (EaSI) je finansijski instrument na nivou Evropske unije kojim direktno upravlja Evropska komisija.<sup>60</sup> EaSI je krovni program koji objedinjuje i proširuje tri postojeća programa: Program za zapošljavanje i društvenu solidarnost (PROGRESS), Evropsku mrežu javnih službi za zapošljavanje (EURES) te Instrument mikrofinansiranja i socijalnog preduzetništva (MF/SE). Program pruža podršku zapošljavanju, socijalnoj politici i mobilnosti radne snage širom EU. Ovaj program podržava sprovođenje strategije Europa 2020 u pomenutim oblastima i dopuna je ESF (koncentrisan na lokalne i nacionalne projekte) i usmeravajući se na inovativne projekte na području cele Evrope. Finansijska sredstva iz ovog programa koriste se za testiranje reformskih ideja na terenu i za njihovu evaluaciju. One najbolje će zatim biti široko primenjene u svim državama članicama. U središtu programa EaSI je pojam socijalne inovacije koji je posebno usmeren na mlade. Iz programa je namenjeno 10–14 miliona evra godišnje za aktivnosti socijalnog preduzetništva. Ovim će se instrumentom razviti, ispitati i proširiti inovativna politička rešenja za promociju održivog dugoročnog rasta i radnih mesta, smanjenje razlika među državama članicama kao i ostvariti napredak po pitanju smanjenja socijalne nejednakosti.

Program EaSi ima tri ose koje odgovaraju ciljevima nasleđenih programa:<sup>61</sup>

- Progres osa – modernizacija zapošljavanja i socijalne politike (61% EaSi budžeta);
- EURES osa – radna mobilnost (18% EaSi budžeta);
- Osa mikrofinansiranje i socijalno preduzetništvo (21% EaSi budžeta).

Prioritetne aktivnosti programa EaSI za razdoblje 2014–2020. pomoći će državama članicama u modernizaciji tržišta rada i sistema socijalne zaštite te u povećanju stope zaposlenosti, naročito među mladima. Ostali važni zadaci uključuju podršku u stvaranju radnih mesta, podsticanje razvoja visokokvalifikovanih ljudskih resursa, podršku prilagođavanju promenama i restrukturiranju, unapređenje teritorijalne mobilnosti i promociju socijalnih inovacija. Utvrđivanjem, analizom i širenjem najboljih praksi, EaSI će pružiti podršku u izradi i sprovođenju zapošljavanja i socijalnih reformi na evropskom, nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.

---

<sup>60</sup> Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0238:0252:EN:PDF>

<sup>61</sup> Dragana Bass, Ivan Knežević, Nataša Dragojlović, Vodič kroz programe Evropske unije 2014-2020 (Beograd, Evropski pokret u Srbiji, 2014.) str. 30

Ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u Vladi Republike Srbije Aleksandar Vulin i evropski komesar za zapošljavanje, socijalna pitanja i inkluziju Marijan Tajsen potpisali su 24. Avgusta 2015. godine ugovor o pristupanju Srbije Programu EU za zapošljavanje i socijalne inovacije – EaSI.

Značaj Programa za Republiku Srbiju:<sup>62</sup>

- EaSI program je glavni fond Evropske unije u oblasti rada, zapošljavanja i socijalne politike koji je otvoren i za države kandidate za članstvo u EU. Evropska komisija je direktno preporučila Vladi RS pristupanje ovom programu, u okviru pregovora o pristupanju Srbije EU.
- Republika Srbija ima veoma dobre rezultate u dosadašnjem učešću u programu Progres, koji sada predstavlja jednu od tri komponente EaSI programa. Očekivano je da će pristupanje Srbije novom programu omogućiti nastavak aktivnosti razmene iskustava, zajedničkog učenja i analitičkih aktivnosti započetih u okviru programa Progres putem desetak odobrenih projekata u kojima Srbija učestvuje, od kojih su neki još uvek u toku.
- Komponenta EURES je veoma važna za Republiku Srbiju, budući da je pristupanje Evropskoj mreži poslova jedna od glavnih aktivnosti u procesu pregovora sa EU, u okviru poglavlja 19. Pristupanjem EaSI programu, Srbija bi dobila mogućnost da jača Nacionalnu službu za zapošljavanje u pogledu njene pripreme za učešće u Evropskoj mreži poslova – EURES.
- Na kraju, od posebnog značaja za Republiku Srbiju je komponenta Mikrofinansiranje i socijalno preduzetništvo, budući da bi time institucije i organizacije iz Republike Srbije po prvi put dobile pristup jednom izvoru finansiranja EU namenjenom namenski za razvoj mikrofinansiranja i socijalnog preduzetništva.

Potencijalni učesnici u Programu su zemlje članice EU, Evropskog ekonomskog prostora EEA (u skladu sa EEA sporazumom) i Evropske asocijacije za slobodnu trgovinu EFTA; zemlje kandidati i potencijalni kandidati za članstvo u EU, uz zaključivanje okvirnog sporazuma za učešće u programu. Regionalne i lokalne vlasti mogu učestvovati u sve tri ose ovog programa.

---

<sup>62</sup> Izvor: <http://www.minrzs.gov.rs/cir/aktuelno/item/4033-program-eu-za-zaposljavanje-i-socijalnu-solidarnost-easi> (pristupljeno 22.09.2016.)

### 3. ZAVRŠNA RAZMATRANJA I PREPORUKE

Lokalne politike zapošljavanja i aktivnosti lokalnih vlasti mogu da daju značajan doprinos unapređenju situacije na tržištu rada. Ekonomski razvoj i razvoj tržišta rada, socijalna, obrazovna i strukturna politika blisko su povezane na lokalnom nivou. Uspeh strategija lokalnih vlasti veoma zavisi od toga u kojoj meri one vide sebe kao deo sveobuhvatne mreže aktera, kao i da li će naučiti da razviju i kontrolišu ove mreže, i da svoje resurse i specifične kompetencije iskoriste efikasno. Ovde prepoznajemo *top-down* pristupu koji je karakterističan za većinu zemalja EU.

Jedan domaći primer dolazi iz Leskovca. Lokalni akcioni plan zapošljavanja grada Leskovca (LAPZ) na različitim skupovima navodio se kao primer dobrog LAPZ u kome nisu samo "prepisane" mere iz Nacionalnog akcionog plana što je često mana velikog broja LAPZ kod nas, već su uz pažljivu analizu svih relevantnih pokazatelja (ekonomskih, geografskih, demografskih itd.) kreirane aktivnosti, prioriteti i finansijski okvir. Posebno je zanimljiv pristup po kome LAPZ izrađuje Agencija za lokalni ekonomski razvoj, uz aktivno učešće Lokalnog saveta za zapošljavanje i u saradnji sa Nacionalnom službom za zapošljavanje - filijala Leskovac i ostalim zainteresovanim stranama. Agencija za lokalni ekonomski razvoj je nastala kao izraz potrebe da se formira jedna krovna, razvojna institucija koja bi direktno radila na izgradnji ekonomske konkurentnosti lokalne zajednice u cilju poboljšanja njene ekonomske i socijalne budućnosti.<sup>63</sup>

Lokalne inicijative za zapošljavanje imaju posebnu funkciju u integrisanju posebnih ciljnih grupa - mladi, žene, migranti, dugoročno nezaposleni i druge ranjive grupe. Uloga lokalnih vlasti u politikama zapošljavanja postala je izuzetno bitna kada je u pitanju rastući broj ljudi koji ne mogu da opstanu na konkurentnom tržištu rada. Promocija celoživotnog učenja pomaže očuvanju zaposlenosti. Potrebna je podrška za obuke na radnom mestu, kreiranje kontinuiranih obrazovnih mogućnosti, podizanje svesti i mobilisanje radnika i kompanija za stalno usavršavanje, čime se unapređuju kvalifikacije radne snage, a samim tim i njihova zapošljivost.

Tako je, u skladu sa Lokalnim akcionim planom zapošljavanja grada Beograda za 2015. godinu<sup>64</sup> Savet za zapošljavanje grada Beograda, u saradnji sa Nacionalnom službom za zapošljavanje - Filijala za grad Beograd, Privrednom komorom Beograda, Regionalnom agencijom za razvoj i evropske integracije Beograd, Gradskim centrom za socijalno preduzetništvo Beograd, Fondom za razvoj - Filijala Beograda, sprovodila je prezentacije i edukacije kroz organizovane radionice, kako bi se što većem broju zainteresovanih privrednika pružile elementarne informacije o javnim pozivima koje ove institucije sprovode, vrstama kredita za koje mogu aplicirati, kao i obukama i uslugama koje navedene institucije pružaju privrednicima u cilju unapređenja poslovanja. Teme su bile subvencije za zapošljavanje, programi stručne prakse i obuka, podsticaji za zapošljavanje

---

<sup>63</sup> Agencija je, formalno, nastala objedinjavanjem profesionalnih, finansijskih, materijalnih i ljudskih potencijala: Fonda za razvoj grada, Garancijskog fonda za grad Leskovac, Fonda za unapređenje razvoja poljoprivrede i Fonda za dodelu stipendija i nagrada na teritoriji grada Leskovca. Više na: <http://aler.rs/>

<sup>64</sup> Službeni list grada Beograda br. 98/14

osoba sa invaliditetom, javni poziv privrednim subjektima za obuku 50 nezaposlenih pripadnika romske nacionalnosti uz subvencije u okviru projekta „EU podrška za zapošljavanje Roma“ i druge. Takođe održane su prezentacije obuka za privrednike - mentoring za start-up, postojeća MMSPP<sup>65</sup> i klastere, obuke za unapređenje znanja, veština i ključnih kompetencija zaposlenih u MMSPP itd.

U Srbiji se osim Nacionalne strategija zapošljavanja pitanjem zaposlenosti bave i druge strategije, ali one nisu međusobno povezane, a naročito nisu elaborirani njihovi ishodi u smislu uticaja na zaposlenost i veza sa Nacionalnom strategijom zapošljavanja. Odlučujući uslov za efektivnost politike zapošljavanja u Srbiji, i više nego u drugim zemljama, jeste da politika zapošljavanja postane sastavni deo jednog integrisanog pristupa za rešavanje različitih faktora na strani ponude i tražnje koji utiču na situaciju na tržištu rada, a u cilju međusobnog povezivanja svih pristupa koji se primenjuju. Politika zapošljavanja je dugo bila uskog dometa i u velikoj meri izolovana od širih vladinih ekonomskih i fiskalnih mera.

Tokom 2015. i 2016. prepoznaju se određeni pomaci sa usvajanjem Programa ekonomskih reformi za period 2016 – 2018.<sup>66</sup> koji je, kao krovni razvojni dokument, povezan sa svim relevantnim nacionalnim strategijama i prioritetima, kao i usvajanje Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike<sup>67</sup> koji je nastao na osnovu Strategije proširenja Evropske unije 2013-2014 kada je Evropska komisija pokrenula novi proces kojim se za zemlje u procesu pristupanja utvrđuju i prate prioriteta u oblasti zapošljavanja i socijalne politike. Primena poslednjeg dokumenta se vidi kao strateški proces, strukturiran po modelu strategije Evropa 2020 koju primenjuju države članice i koji će pratiti proces evropskih integracija kao glavni mehanizam za dijalog o prioritetima Republike Srbije u oblasti socijalne politike i zapošljavanja u procesu pristupanja EU. Međutim, koordinacija strategije i politike zapošljavanja sa odgovarajućim obuhvatnim ekonomskim strategijama i politikama na nacionalnom nivou ostaje veliki izazov.

Posmatrajući dosadašnji proces lokalizacije politika zapošljavanja u Srbiji u svetlu evropskih iskustva i stalnih izazova, može se izvesti sledeće:

- Lokalne vlasti mogu da se povežu sa lokalnom privredom, asocijacijama, civilnim sektorom kroz partnerstva i saradnju. Skoro u svim oblastima rada opštine mogu se kreirati podsticaji za zapošljavanje. Tu odlučujuću ulogu mogu odigrati pravi partneri i strategije za umrežavanje.
- Lokalne samouprave mogu doprineti smanjenju neaktivnosti, kao i sprečavanju daljeg rasta stope neaktivnosti ukoliko se pojača međuresorna saradnja, a naročito putem

---

<sup>65</sup> mala, mikro, srednja preduzeća i preduzetnici

<sup>66</sup> Dostupan na: [http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/08/ERP-2016\\_sr.pdf](http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/08/ERP-2016_sr.pdf)

<sup>67</sup> Više na <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/usvojen-program-reformi-politike-zaposl%D1%98avanja-i-socijalne-politike-esrp/>

uvođenja sistema integrisanih usluga iz oblasti obrazovanja, socijalne zaštite, zapošljavanja i brige o mladima, kako radi prevencije, tako i radi skraćivanja perioda već nastale nezaposlenosti teže zapošljivih kategorija stanovništva. Ovo se može ostvariti kroz pilotiranje koncepta socijalnih preduzeća za sprovođenje usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou, kreiranje posebnih programa za ugrožene grupe, uključivanje Roma na formalno tržište rada.

- Vrlo je važno razviti inovativne modele i servise za podršku zapošljavanju mladih na lokalnom nivou kroz široko partnerstvo lokalnih aktera – obrazovnih institucija, NSZ, poslovnog i civilnog sektora što je jedna od mera iz Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike. Ovo bi značajno doprinelo da se mladi ekonomski osnaže kako u potrazi za poslom ne bi morali da napuštaju svoju lokalnu zajednicu.
- Promocija start-up preduzeća može pomoći vitalizaciji lokalne ekonomije i lokalnog tržišta rada. Njihov uspešan razvoj vodi otvaranju novih radnih mesta, a ovakve kompanije osvežavaju lokalna tržišta, oživljavaju konkurenciju, osiguravaju primenu inovacija. Osnivanje lokalnih biznis centara i inkubatora uveliko je postala praksa koja se može uspešno prenositi.
- Potreban je strateški pristup politici zapošljavanja kroz povezivanje sa drugim politikama na nacionalnom nivou kroz udružene aktivnosti razvoja određenih sektora, odnosno regiona kao budućih pokretača razvoja kako je to navedeno u Nacionalni prioriteta za međunarodnu pomoć za period 2014-2017.<sup>68</sup>
- Preporuka za jedinice lokalne samouprave po pitanju korišćenja fondova EU u oblasti ljudskih resursa i društvenog razvoja (ali i drugih dostupnih fondova) kao pripremu za uspešnu apsorpciju sredstava ESF-a su jačanje administrativnih kapacitete jedinica lokalne samouprave za pripremu i sprovođenje projekata EU, obezbeđenje političke podrške stručnim službama za pripremu i sprovođenje predloga projekata na nivou lokalne samouprave, definisanje i primena adekvatne politike zadržavanja kadrova zasnovane na adekvatnom sistemu nagrađivanja i napredovanja i smanjenju uticaja političkih promena na stručne službe, nastavak aktivnosti jačanja partnerstva u pripremi i sprovođenju projekata na lokalnom nivou sa svim lokalnim akterima itd.
- Neophodna je aktivna uloga i drugih aktera u ovom procesu za postizanje boljih rezultata na lokalnom nivou. Ključnu ulogu mogu imati resorna ministarstva nadležna za programiranje IPA u okviru sektora ljudskih resursa i društvenog razvoja, Ministarstvo finansija, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Stalna konferencija gradova i opština, Kancelarija za evropske integracije, kao i drugi akteri uključeni u proces pregovora za pristupanje Srbije Evropskoj uniji.

---

<sup>68</sup> Nacionalni prioriteta za međunarodnu pomoć za period 2014-2017. godine sa projekcijama do 2020. godine, (Beograd: Kancelarija za evropske integracije, 2014) str. 201  
[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna\\_pomoc/pregled\\_medjunarodne\\_pomoci/prioriteti\\_2014\\_17.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/pregled_medjunarodne_pomoci/prioriteti_2014_17.pdf)

## BIBLIOGRAFIJA

Acting Locally for Employment — A local Dimension for the European Employment Strategy, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Scoreboard on implementing the social policy agenda, 2001

Agencija za lokalni ekonomski razvoj (ALER) - Grad Leskovac <http://aler.rs/>

Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji, (Beograd: Republički zavod za Statistiku, 2016)

Bojana Ružić, Lokalne samouprave i pristupni pregovori – zbornik radova, Poglavlje 6: Strategija Evropa 2020 i politike zapošljavanja na lokalnom nivou, (Beograd: Fondacija Centar za demokratiju, 2015.)

Bulletin of the European Communities Supplement 6/93 Growth, competitiveness, employment - The challenges and ways forward into the 21st century (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1993)

Communication to the Spring European Council - Working together for growth and jobs - A new start for the Lisbon Strategy - Communication from President Barroso in agreement with Vice-President Verheugen, 2005

Devolution and Globalisation Implications for Local Decision-makers: Implications for Local Decision-makers, (Pariz: OECD Publishing, 2001)

Dragana Bass, Ivan Knežević, Nataša Dragojlović, Vodič kroz programe Evropske unije 2014-2020 (Beograd, Evropski pokret u Srbiji, 2014.) str. 30

Dragana Lajić Svetlana Mihajlović Bošnjaković, Priručnik za rad lokalnih saveta za zapošljavanje (Kikinda, Centar za podršku ženama, 2010)

European Commission, Europe 2020, Strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels, 2010

European Labour Law and Social Policy, Cases and Materials Vol 1: Social Dialogue, Industrial Relations and Labour Law 2nd Edition by Alan C. Neal (Lajden: Kluwer Law International, Wolters Kluwer Law & Business, 1999)

Evropa 2020 - Monitoring platforma Komiteta regiona <http://portal.cor.europa.eu/europe2020>

Final report - Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per Sector (Maxima Consulting, in partnership with InTER, financed by the Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA) and managed by IMG, in partnership with the beneficiary, the Serbian European Integration Office (SEIO), 2013

Grefe, Xavier , Decentralisation: What difference does it make? Decentralisation of Employment Policies and new forms of Governance: Tackling the challenge of accountability ,



Main issues for discussion, Ministry of Economy, Labour and Social Policy Pod Kopula Hall, Plac Trzech Krzyży 3/5 Warsaw, Poland 27-28 March 2003

Guide to Territorial Employment Pacts 2000-2006 Commission staff working document, 1999.

HRD Sector Evaluation 2007-2011, Final Report, 2013

Indicative Strategy Paper for Serbia (2014-2020), European Commission, 2014

Institut za teritorijalni ekonomski razvoj <http://www.lokalnirazvoj.org>

Ivan Knežević, Draft analize Pripreme za Evropski socijalni fond: Analiza kapaciteta lokalne samouprave, jul 2016.

Kancelarija za evropske integracije <http://www.seio.gov.rs>

Kurt Vogler-Ludwig, Xavier Greffe, Horizontal Evaluation of Local Employment Development, (Minhen: Economix Research and consulting, 2004)

Lokalni akcioni plan zapošljavanja grada Beograda za 2015. godinu, Službeni list grada Beograda br. 98/14

Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy, (Pariz: OECD Publishing, 2003)

Međusektorska radna grupa za koordinaciju humanitarne i razvojne pomoći <http://www.evropa.gov.rs/>

Milan Randelović Vodič za poslovne savete Analiza funkcionalnosti poslovnih saveta odnosno drugih oblika institucionalizovane saradnje sa privatnim sektorom na lokalnom nivou sa preporukama, (Beograd, Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, 2013)

Mistarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja <http://www.minrzs.gov.rs>

Nacionalna služba za zapošljavanje <http://www.nsz.gov.rs>

Nacionalna strategija za zapošljavanje 2011-2020, Službeni glasnik RS”, br. 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08 i 16/11)

Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć za period 2014-2017. godine sa projekcijama do 2020. godine, (Beograd: Kancelarija za evropske integracije, 2014)

Obaveštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, Agenda za nove veštine i nova radna mesta: Evropski doprinos punoj zaposlenosti, Strazbur, 2010.

Ostvarivanje Ciljeva Strategije Evropa 2020 – Priručnik za lokalne vlasti, (Brisel: Komitet regiona, 2010.)

Paul Stubbs i Siniša Zrinšćak, Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – U susret izazovima pregovora, Treći svezak, poglavlje Proširena socijalna Europa? Socijalna politika, socijalna

uključenost i socijalni dijalog u Hrvatskoj i Europskoj uniji, (Zagreb: Institut za javne financije, Zaklada Friedrich Ebert, 2005)

Pravna baza "Paragraf Lex" <http://paragraf.rs/>

Pravni portal EU <http://eur-lex.europa.eu>

Pregled Drugog nacionalnog izveštaja o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji-uloga lokalnih samouprava, (Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, 2015)

Presidency conclusions, Lisbon European Council, 23. And 24. March 2000

Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Evropskoj uniji, Vlada Republike Srbije, 2016

Socijalno-ekonomski savet <http://socijalnoekonomskisavet.rs/>

Socijalno-ekonomski saveti u Srbiji <http://www.lokalnises.eu/>

The efficient use of funds for local and regional authorities under the IPA-II regulation, written by Aston Centre for Europe (Aston University, UK), Committee of the Regions, 2014

Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts Final Report to Directorate General Regional Policy, (Brisel: ECOTECE Research&Consulting Limited, 2002)

Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs>

Vodič kroz strategiju Evropa 2020 - četiri godine kasnije, (Beograd: Evropski pokret u Srbiji, Fond za otvoreno društvo, 2014.)

Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. glasnik RS, br. 129/2007 i 83/2014 - dr. zakon

Zakon o ministarstvima, Sl. glasnik RS, br. 44/2014, 14/2015, 54/2015 i 96/2015 - dr. zakon

Zakon o privrednim komorama, Sl. glasnik RS, br. 112/2015

Zakon o socijalno-ekonomskom savetu, Sl. glasnik RS“, br. 125/2004

Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti Sl. glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010 i 38/2015

**Izdavač:**

Evropski pokret u Srbiji

Kralja Milana 31

Beograd

[www.emins.org](http://www.emins.org)

**Za izdavača:**

Maja Bobić

**Autor:**

Bojana Ružić

**Urednici:**

Nataša Dragojlović

Katarina Stevanović

**Beograd, oktobar 2016.**

ISBN 978-86-80046-22-8

*Ova publikacija je pripremljena uz podršku Vlade Savezne Republike Nemačke kroz program Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.*

*Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj publikaciji ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Vlade Savezne Republike Nemačke i Evropskog pokreta u Srbiji, ukoliko nije drugačije naglašeno.*