



Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ
У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИМ ИНТЕГРАЦИЈА

60 година

Сталне конференције градова и општина
Савеза градова и општина Србије



Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област запошљавања и социјалне политике

Зоран Ристић
Директор Центра за образовање,
истраживања и приватизацију УГС „Независност“



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије



Swedish Association
of Local Authorities
and Regions



Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област запошљавања и социјалне политике



Зоран Ристић
Директор Центра за образовање,
истраживања и приватизацију УГС „Независност“

Израду ове анализе помогла је Краљевина Шведска у оквиру програма
„Подршка локалним самоуправа у Србији у процесу европских интеграција“.
Садржај анализе је искључиво одговорност СКГО.



Садржај

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ	4
1. ПРЕГЛЕД ИЗВОРА ПРАВА У ОБЛАСТИ ЗАПОШЉАВАЊА И СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ	5
1.1. Извори универзалног међународног радног и социјалног права	5
1.2. Извори европског радног и социјалног права	6
1.3. Извори радног и социјалног права домаћег порекла	6
2. УСКЛАЂЕНОСТ ПРОПИСА У ОБЛАСТИ ЗАПОШЉАВАЊА И СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ – ПОРЕЂЕЊЕ ПРОПИСА ЕУ СА СРПСКИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ И ПРАКСОМ	8
3. АНАЛИЗА КАПАЦИТЕТА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА ЗА ПРИМЕНУ ПОСТОЈЕЋИХ, ОДНОСНО УВОЂЕЊЕ НОВИХ НАДЛЕЖНОСТИ СА АСПЕКТА ЗАХТЕВА ЕУ	14
4. УЛОГА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА У ПРОЦЕСУ УСАГЛАШАВАЊА СТАНДАРДА У ОБЛАСТИ ЗАПОШЉАВАЊА И СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ СА ПРОПИСИМА ЕУ	21
5. ПРАВЦИ РЕФОРМИ У ОБЛАСТИ ЗАПОШЉАВАЊА И СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ (ПРИБЛИЖАВАЊЕ ЕВРОПСКОМ СОЦИЈАЛНОМ МОДЕЛУ) И АНАЛИЗА МОГУЋИХ ПОСЛЕДИЦА НЕПРИМЕЊИВАЊА ПОСТОЈЕЋИХ НАДЛЕЖНОСТИ И УВОЂЕЊА НОВИХ НАДЛЕЖНОСТИ/СТАНДАРДА СА АСПЕКТА КАПАЦИТЕТА И ЉУДСКИХ РЕСУРСА	24
ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ	26
ЛИТЕРАТУРА	29

Анекс 1

МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ АНАЛИЗЕ УТИЦАЈА ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА СРБИЈЕ ЕУ НА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	30
Основ за израду анализе	31
Методолошке основе	31
Организација истраживања и израде анализе	33
Инструменти истраживања и израде анализе	33
Излазни производ	35
КРИТЕРИЈУМИ НА ОСНОВУ КОЈИХ ЈЕ ИЗВРШЕН ИЗБОР ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА У КОЈИМА ЈЕ СПРОВЕДЕНО ИСТРАЖИВАЊЕ	36

Упитник

УПИТНИК ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ У ПИЛОТ ОПШТИНАМА	38
---	-----------



Уводне напомене

У оквиру експертске подршке за потребе програма *Подршка локалним самоуправама у Србији у процесу европских интеграција*, Компонента I: Приступање Србије ЕУ и утицај на локални ниво власти, припремљена је ова анализа за потребе израде *Оквирног документа о утицају европских интеграција на локалне самоуправе и њиховој улози у процесу приступања Србије Европској унији*. Програм је подржала Шведска међународна развојна агенција (SIDA) и усмерен је на подршку српским локалним самоуправама да са оснаженим капацитетима одговоре на захтеве које пред њих поставља приступање ЕУ.

Циљ ове анализе је процена утицаја процеса европских интеграција на локалне самоуправе у области социјалне политике и запошљавања, процена ресурса, капацитета и могућности локалних самоуправа да активно и равноправно учествују у примени европских прописа из ове области који су већ транспоновани у национално законодавство, као и правних тековина ЕУ које ће постати део правног поретка Србије у фази њеног приступања ЕУ.

Анализа је припремљена у времену када су опште перспективе на тржишту рада прилично неповољне, са добрим изгледима да незапосленост и недовољна уписаност становништва остану највећи проблем Републике Србије и у моменту њеног уласка у ЕУ. Циљ анализе је да идентификује постојеће и недостајуће капацитете са којима локалне самоуправе располажу у области вођења политике запошљавања и социјалне политике, а којима могу ефикасно да одговоре на захтеве које пред њих поставља приступање ЕУ, да укаже на кораке које локалне самоуправе морају да предузму да би спремно дочекале процес приступања, равноправно учествовале у њему и благовремено заступале своје интересе у том процесу и упоређивале искуства која су локалне самоуправе имале у примени нових европских стандарда и вредности у локалним политикама. Ово посебно добија на значају ако се има у виду чињеница да подаци показују да се велики део регулатива и прописа (више од половине) у области запошљавања и социјалне политике у државама чланицама ЕУ спроводи на нивоу локалних самоуправа.

Деиндустријализација подстакнута процесом транзиције и приватизације и недостатком инвестиција у реалном сектору изазвала је генерални пад запослености и повећала незапосленост, посебно у мање развијеним регионима који су се традиционално ослањали на производну индустрију и мање квалификовану радну снагу. То је у претходном периоду довело до још већег продубљивања разлика између региона и локалних самоуправа, па су њихови капацитети за вођење активних политика запошљавања и социјалне политике прилично различити. Изазови и захтеви који се постављају пред локалне самоуправе у процесу европских интеграција подразумевају успостављање одговарајућих капацитета за омогућавање веће децентрализације система управљања у области запошљавања и социјалној политици. Способност локалних самоуправа да одговоре на ове изазове и захтеве у великој мери ће опредељивати могућност унапређења квалитета живота и стандарда локалне заједнице, посебно тренутно незапослених лица и корисника социјалних давања.



1. Преглед извора права у области запошљавања и социјалне политике¹

1.1. Извори универзалној међународној радној и социјалној права

Инструменти Уједињених нација:

1. *Универзална декларација о правима човека* (1948) – садржи корпус основних људских права, међу којима и одређена социјална права (право на рад, као и право на заштиту од незапослености);
2. *Међународни пакт о грађанским и политичким правима* – садржи корпус права тзв. прве генерације (заштита приватности на раду, слобода удруживања);
3. *Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима* (1966) – садржи и одредбе о социјалним правима (принудном раду, забрани дискриминације, слободи синдикалног удруживања).

Инструменти Међународне организације рада:

1. *Филаделфијска декларација* (1944) – потврђује да „сва људска бића, независно од расе, вере или пола, имају право да трагају за материјалним благостањем и духовним развојем у условима слободе и достојанства, економске сигурности и једнаких шанси“;
2. *Декларација о основним правима и начелима* (1998) – издваја осам конвенција од основног значаја као корпус основних социјалних људских права;
3. *Декларација о социјалној правди у циљу праведне глобализације* (2008) – наглашава потребу за социјалном димензијом глобализације;
4. *Конвенције и препоруке* – најзначајнији општи акти чију садржину чине међународни радни стандарди, а циљ им је постизање социјалне правде и стабилизација (међународног) мира, уз одговарајући утицај на међународну конкуренцију.



¹ Преглед сачињен на основу: Лубарда Б.: *Радно право – расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет, Београд, 2012.

1.2. Извори евројској радној и социјалној љрава

Инструменти некомунитарног права:

1. *Евројска конвенција о зашћии љрава човека и основним слободама* (1950) – садржи две одредбе о основним социјалним правима (забрањује принудни и ропски рад и прокламује и гарантује слободу удруживања).
2. *Евројска социјална љовеља* (1961) и *Ревидирана Евројска социјална љовеља* (1996) – својеврсни „Социјални устав” ЕУ, садрже низ начела и социјалних права (Љовеља из 1961. садржи 19, а она из 1996. године 31 начело којим се гарантују социјална права).

Инструменти комунићарној љрава: Могу се поделити на љримарне и секундарне (љравила или уредбе и дирекћиве или љућсћива) изворе права, као и на љисане и не-љисане (општа правна начела комунитарног права), при чему карактер извора права има и судска љракса Евројској суда љравде. Евројски колекћивни љговори о раду, сходно начелу супсидијарности, јављају се као посебан извор права тако што добијају правнообавезујућу снагу доношењем директиве (која преузима садржину колектив-ног уговора) или тако што се у националним оквирима врши спровођење национал-ним колективним уговорима о раду.



1.3. Извори радној и социјалној љрава домаћей љорекла

Усћав: Као највиши правни акт Устав, поред осталог, одређује концепт економско-социјалног система и питање расподеле надлежности у области радног права (и права социјалне сигурности). Устав Републике Србије (2006) заснован је на елементима социјалне тржишне економије – Србија је „заснована на владавини права и социјалној правди... и европским принципима и вредностима” (члан 1), а прокламује се и социјални дијалог између синдиката и послодаваца као метод усклађивања социјалног и економског положаја запослених у условима тржишне привреде (члан 82. став 3). У оквиру основних начела о људским слободама и правима Устав прокламује забрану дискриминације, а допушта и тзв. позитивну дискриминацију. У погледу индивидуалног радног права он јемчи право на рад, безбедне и здраве услове рада, право на ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, право на правичну накнаду за рад и право на заштиту за случај престанка радног односа. Устав предвиђа и посебну заштиту на раду и посебне услове рада „женама, омладини и инвалидима”. Уставно начело је и равноправност полова („држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности”). У погледу колективних радних права јемчи се право на слободу синдикалног удруживања и право на штрајк, док у погледу права социјалне сигурности прокламује право на здравствену заштиту, економску сигурност пензионера, право на накнаду зараде у случају привремене спречености за рад и право на накнаду у случају привремене незапослености. Најзад, у погледу права на социјалну заштиту, предвиђа се да грађани и породице којима је неопходна друштвена помоћ ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и задовољења основних животних потреба имају право на социјалну заштиту, чије се пружање заснива на начелима социјалне правде, хуманизма и поштовања људског достојанства.

Радно законодавство: У домаћем позитивном праву основни закон је *Закон о раду* (2005, 2009, 2013), који се примењује на све послодавце и све запослене, са изузетком државних службеника, чији радни однос уређује посебан *Закон о државним службеницима* (2005, 2007, 2008, 2009). Ипак, основни закон (*Закон о раду*) примењује се супсидијарно и на радни однос државних службеника уколико *Законом о државним службеницима* (и намештеницима) није посебно уређено одређено питање (право из радног односа – на пример, право на одморе и одсуства, одговорност за штету). *Предлог закона о службеницима у локалним самоуправама* је утврђен 2012, а до усвајања новог закона наставио је да се примењује (на запослене у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе) *Закон о радним односима у државним органима* (1991, 1998, 1999, 2001), који је престао да важи у односу на државне службенике са доношењем *Закона о државним службеницима*. Мада општи закон уређује целину индивидуалних и колективних права и обавеза запослених и послодавца, односно њихових удружења, посебним законима се уређују индивидуална права и обавезе (*Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености* [2009], *Закон о безбедности и здрављу на раду* [2005], *Закон о сирецавању злостављања на раду* [2010], *Закон о евиденцијама у области рада* [1996, 2005, 2009]), као и колективна права и обавезе (*Закон о социјално економском савезу* [2004], *Закон о мирном решавању радних спорова* [2004, 2009], *Закон о штрајку* [1996, 2005]). Посебан значај за примену законских прописа у овој области имају подзаконски општи акти (*бројне уредбе и правилници*), као и колективни уговори.



2. Усклађеност прописа у области запошљавања и социјалне политике – поређење прописа ЕУ са српским законодавством и праксом

Република Србија се суочава са великим изазовима у процесу хармонизације радног и социјалног законодавства са прописима ЕУ. Она је потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ преузела и обавезу усклађивања националног законодавства и у овој области са правним тековинама ЕУ (*acquis communautaire*), као и обавезу њихове примене.

У Извештају о напретку Србије за 2012. годину Европска комисија у оцени преузимања обавеза које проистичу из чланства, у оквиру Поглавља 19 (Социјална политика и запошљавање) истиче се да у области радног законодавства није остварен никакав напредак и да је потребно додатно залагање у овој области.² Анализа садржаја Закона о раду и његово поређење са правним тековинама ЕУ, другим важећим законима и потребама праксе указује на низ промена које треба у њему извршити (табеларни преглед у Прилогу 2.).

Српски Закон о раду, усвојен 2005. године („Сл. гласник РС”, бр. 24/05, 61/05, 54/09 и 32/13), садржи одредбе које узимају у обзир неке претпоставке из правних тековина ЕУ, посебно у погледу информисања запослених и недискриминације. Међутим, упркос томе, потребни су додатни напори у борби против незапослености и промоцији запошљавања, тако што ће се пружити подршка реформама тржишта рада и модернизацији, развоју, управи и институционалним капацитетима јавних служби за запошљавање. Такође је потребно даље развијати законодавство и политике о једнакости полова и усклађивању пословног и приватног живота, посебно код жена.

У наставку указујемо на неколико кључних делова Закона о раду које је, пре свега, неопходно хармонизовати са стандардима ЕУ:

Рад на одређено време: Основни циљ *Директиве бр. 199/70/ЕЗ* која се заснива на Оквирном споразуму на раду на одређено време и *Директиве бр. 91/383 ЕЕЗ* којом се допуњују мере за подстицање побољшања безбедности и здрављу на раду запослених у радном односу на одређено време јесте „да се побољша квалитет рада на одређено време обезбеђивањем примене начела недискриминације” и „установљењем оквира како би се спречила злоупотреба закључења сукцесивних уговора о раду на одређено време”. У том смислу забрањује се дискриминација у односу на раднике на одређено време, осим ако не постоје објективни разлози, прописане су мере спречавања сукцесивних уговора о раду на одређено време (разлози сукцесивног закључења, максималан број пута закључења ових уговора и најдуже трајање радног односа на одређено време). Како Закон о раду Републике Србије не садржи ове одредбе о злоупотребама сукцесивних уговора о раду на одређено

² Листа прописа из области рада и социјалне политике и њихова испуњеност дата је у Прилогу 1. Преглед прописа ЕУ у области запошљавања и социјалне политике налази се у Прилогу 1а.

време, као ни чврсте гаранције о недискриминацији неопходно га је ускладити са наведеним прописима.³

Рад са непуним радним временом: Област рада са непуним радним временом регулисана је *Директивом бр. 97/81/ЕЗ* која се заснива на Оквирном споразуму о раду са непуним радним временом, а чији је циљ „да се спречи дискриминације према запосленима са непуним радним временом и да се побољша квалитет њиховог рада“, као и да се „олакша развој овог облика рада на добровољној основи и да се допринесе флексибилној организацији радног времена, на начин који узима у обзир потребе како послодавца тако и запосленог“. У основи, одредбе у српском Закону о раду о раду са непуним радним временом делимично су усклађене са радним правом ЕУ, али је потребно даље разрадити начело недискриминације и развијати овај облик рада као једне од мера активне политике запошљавања.

Радно време: Када су у питању стандарди у погледу одмора у току дневног рада, дневног одмора, недељног одмора, годишњег одмора и максималне дужине радног времена у току недеље, одредбе Закона о раду јесу усклађене са *Директивом бр. 2003/88/ЕЗ* о појединим аспектима организације радног времена. Међутим, неопходно је унети дефиниције облика радног времена, какве су дате у овој директиви, како би се избегле недоумице у пракси, а нарочито у погледу приправности на раду, односно рада по позиву (енг. *on-call work*), када запослени не борави у просторијама послодавца, али остаје на располагању послодавцу за рад. Питање да ли се ово време урачунава у радно време или не зависи од општих аката послодавца (накнаду за време проведено у приправности Закон о раду није регулисао), те је различита пракса код појединих послодаваца (различити проценти накнаде, плаћање само у случају позива, укључивање у прераспodelу радног времена и сл.), посебно у области здравствене заштите (за коју се у једном делу и локална самоуправа појављује као послодавац).

Генерално, у условима глобализације, информационих технологија, промена у организацији рада и растуће флексибилизације запошљавања и радног ангажовања, све већи број запослених се ангажује на основу нестандартних уговора о раду (а све мање са пуним радним временом, на неодређено време), што је условило јачу потребу да се пружи одговарајућа заштита овим категоријама запослених и у праву ЕУ. То је постигнуто ревизијом *Директиве бр. 94/104* о радном времену, доношењем *Директиве бр. 2003/88* (већ поменуте), закључивањем европских оквирних колективних уговора о раду са непуним радним временом и о раду на даљину, као и правилима о спречавању неповољнијег третмана радника са непуним радним временом и радника у радном односу на одређено време, што све свакако треба имати у виду приликом хармонизације домаћег радног законодавства.

Социјални дијалог: Област социјалног дијалога на нивоу послодавца регулисана је *Директивом бр. 2002/14/ЕЗ* о установљењу општег оквира за информисање и консултовање запослених. У складу са овом директивом, неопходно је начелне одредбе у Закону о раду детаљније разрадити и подстаћи информисање и консултовање за-

³ Тако у пракси често уговори о раду на одређено време у Републици Србији трају више година, а у појединим случајевима и читаву деценију.



послених у духу сарадње, при чему се узимају у обзир међусобне обавезе и интереси како послодавца тако и запослених.

У Извештају о напретку Србије за 2012. годину, констатује се да је остварен мали напредак у области социјалног дијалога који се води на националном нивоу, те да питање репрезентативности организација чланица и даље кочи његов рад. Савет се још увек редовно не консултује када су у питању нацрти прописа о раду, што и даље представља главни проблем који утиче на његов рад. На локалном нивоу, званично је регистровано 18 социјално-економских савета.⁴ Међутим, у поменутом Извештају, констатује се и да овим саветима „недостају финансијска средства“, да „немају програм рада и не одржавају редовне састанке“, те да „слабост организација послодавца на локалном нивоу представља додатну препреку“.

Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености, у циљу децентрализације политике запошљавања, уређена је могућност оснивања савета за запошљавање за територију Републике, за територију покрајине и једне или више општина (локални савет). Савети су саветодавна тела која дају мишљења и препоруке у вези са питањима од интереса за унапређење запошљавања, као што су: планови запошљавања, програми и мере активне политике запошљавања, прописи из области запошљавања и друго. На нивоу Републике Србије до сада је основано око 120 локалних савета за запошљавање.

Креирање и спровођење политике запошљавања у Републици Србији је у надлежности ресорног министарства, док су носиоци послова запошљавања Национална служба за запошљавање (као јавна служба) и агенције за запошљавање (које су у правни систем Републике Србије уведене законом из 2003. године).

Националном стратегијом запошљавања за период 2011–2020. године у контексту смерница и препорука Европске стратегије 2020 за раст и развој и стратешких опредељења даље изградње и развоја Републике Србије, као основни циљ политике запошљавања утврђено је да се у Републици Србији до краја 2020. године успостави ефикасан, стабилан и одржив тренд раста запослености и да се политика запошљавања, као и институције тржишта рада потпуно ускладе са тековинама ЕУ. Приоритети политике запошљавања за остваривање основних циљева су повећање запослености, улагање у људски капитал и социјална инклузија. Законом о запошљавању и осигурању у случају незапослености предвиђа се израда акционих планова на годишњем нивоу и њихово усвајање до 31. јула текуће године за наредну. Надлежни орган локалне самоуправе може да усвоји свој акциони план запошљавања. Законом је створена могућност суфинасирања програма и мера предвиђених локалним акционим плановима запошљавања, средствима из буџета Републике Србије.

На локалном нивоу, координација релевантних политика у области запошљавања врши се на основу Закона о локалној самоуправи, који уређује односе између органа Републике, територијалне аутономије и органа јединица локалне самоуправе, као и сарадњу и удруживање јединица локалне самоуправе. Такође, значајно је напомену-

⁴ Списак званично регистрованих локалних социјално-економских савета налази се у Прилогу 3. Међутим, многи од наведених савета се не састају већ дуже време, а истовремено у неким локалним самоуправама постоје савети који званично нису регистровани, а одржавају редовне седнице.



ти активности Сталне конференције градова и општина, која окупља представнике градова и општина у циљу размене искустава и формулисања законодавних и других врста иницијатива у овој области.

Ако ће државама чланицама ЕУ бити тешко да достигну циљеве постављене агендом „Европа 2020“, Србија ће имати још тежи и амбициознији задатак да оствари конвергенцију са њима смањивањем разлике у стопама запослености. Наиме, разлика у кључним показатељима тржишта рада између Републике Србије и ЕУ, а пре свега у стопи запослености радно способног становништва, која тренутно износи скоро 18 процентних поена, толико је изражена да то представља једну од највећих суштинских препрека испуњавању критеријума за прикључивање. За конвергенцију према циљевима које поставља „Европа 2020“ биће неопходно остварити бржи просечан годишњи привредни раст од просека ЕУ, уз истовремену исту или већу радну интензивност раста. Ово је посебно значајно, ако се узме у обзир коментар Европске комисије у Извештају о напретку Србије за 2012. годину да политике запошљавања нису значајно утицале на ситуацију на тржишту рада у Републици Србији, која је наставила да се погоршава; да је непријављени рад и даље веома заступљен, и према процени 17% радне снаге није пријављено, незапосленост младих се повећала, а стопе активности и запослености су опале, посебно кад је реч о женама. Због тога треба уложити додатне напоре да би се обезбедила боља усмереност и већа ефикасност мера тржишта рада и формулисао стратешки приступ запошљавању, посебно у ситуацији ограничених финансијских средстава, све веће незапослености и све лошијег економског раста.

У области здравља и безбедности на раду Република Србија је усвојила низ правила у којима се њено законодавство усклађује са правним тековинама ЕУ (највећи степен усклађености постоји у овој области).⁵ Систем безбедности и здравља на раду уређен је Законом о безбедности и здрављу на раду, подзаконским и другим прописима из ове области. За израду овог закона примењени су захтеви из Директиве 89/391 о увођењу мера за подстицање побољшања безбедности и здравља запослених на раду, као и других директива које су донете на основу ове директиве. Усаглашавање Закона и подзаконских прописа, у овој области, са ратификованим конвенцијама МОР-а и основном Директивом 89/391, као и директивама које проистичу из основне директиве, обављено је тако да су у највећој могућој мери, сразмерно домаћим условима привреде, прихваћени захтеви који из њих проистичу.

Република Србија нема *социјални фонд* који би био еквивалентан Европском социјалном фонду. Припреме у овој области се тек одвијају, ресорно министарство је реорганизовало сектор за запошљавање и обезбедило интензивну обуку за све запослене. Локална самоуправа, која поседује одговарајуће капацитете за доношење и спровођење практичних политика запошљавања и социјалне политике, која располаже високим степеном аутономије, која је ефикасна, ажурна и блиска грађанима представља један од кључних носилаца европских интеграција и фактора успешности овог процеса. Њено активно укључивање и учествовање у овом процесу подразумева приступ различитим фондовима ЕУ и партнерство преко разноврсних



5 Прописи којима су у национално законодавство транспоноване директиве ЕУ налазе се у Прилогу 4.

програма сарадње. Успех у прибављању и делотворно коришћење могућности које пружају ови фондови и програми сарадње представља један од фактора за уравни- тежен и одржив привредни и друштвени развој локалних заједница. Због тога је не- опходно испунити организационе предуслове, предузети одговарајуће припремне радње на локалном нивоу и остварити добру сарадњу са централном влашћу.

У области *социјалне заштите* је подељена надлежност између централног и локал- ног нивоа власти. Централни ниво обезбеђује различите облике финансијске подр- шке: материјално обезбеђење, туђу негу и помоћ, дечији додатак, родитељски дода- так, накнаде зарада запослених породиља. У осталим сегментима систем социјалне заштите је високо децентрализован (само су услуге домског смештаја и смештаја у другу породицу финансиране са централног нивоа). Услуге социјалне заштите пре- нете су у надлежност локалних самоуправа.⁶

Центри за социјални рад се сматрају најважнијом установом у постојећем систему социјалне заштите. Њих оснива општина, а више општина може основати заједнички центар за социјални рад. Када више општина оснива заједнички центар за социјални рад, у свакој општини организује се одељење за непосредно пружање услуга грађа- нима на подручју општине, односно града. Систем социјалне заштите у Републици Србији обухвата мрежу од 139 центара за социјални рад.

Услед погоршања економске ситуације у Србији, која је негативно утицала на многа предузећа, али и због недовољно развијених механизма примене закона и контро- ле примене закона, дефицит у фондовима за пензијско и за здравствено осигурање је наставио да расте. У одсуству потребних средстава за исплату пензија, буџетски трансфери су постали највећа појединачна ставка на страни расхода. Због тога су потребни њихово свеобухватно реструктурирање и реформе да би се повратила одрживост у складу са европским стандардима.

Општи законски оквир за заштиту, укључивање и образовање *социјално уgroжених и лица са инвалидитетом* у Републици Србији постоји. Уложени су напори у циљу поспешивања њихових права, образовања и укључивања на тржиште рада, заједно са развојем услуга у локалним заједницама. Ипак, број угрожених лица регистро- ваних у Националној служби за запошљавање је и даље јако низак. Приступ јавним зградама за лица са инвалидитетом мора да буде додатно побољшан, посебно у ру- ралним подручјима. Уопштено говорећи, социјална интеграција лица са инвалиди- тетом је и даље ограничена и, као и у случају других угрожених лица, изискује даље побољшање.

Уставом Републике Србије, Законом о раду и Законом о равноправности полова („Сл. гласник РС”, бр.104/09) јемче се *равноправношћу* жена и мушкараца и политика једнаких могућности. Запосленима се гарантује једнака зарада за исти рад или рад исте вредности који остварују код послодавца. Ово је једно од основних начела за- бране дискриминације, посебно када је у питању рад жена и мушкараца. Међутим, и поред тога, анкете о радној снази, које редовно спроводи Републички завод за ста- тистику, јасно указују на то да су мушкарци и жене на истом радном месту у просеку

6 Показатељи о броју локалних социјалних услуга налазе се у Прилогу 5.

различито плаћени. Због тога је потребно даље осавременјивати административне капацитете тела која се баве родном равноправношћу јер су жене и даље изложене дискриминацији, а плате, пензије и стопе запослености жена су мање у односу на мушкарце. Анализа примера добре праксе томе свакако може допринети.

Доступност запошљавања за све, приступ запошљавању и за најугроженије групе и промоција запошљавања која омогућује пристојан живот чине основне елементе социјалне кохезије. Они представљају и кључне циљеве и стандарде садржане у Ревидираној стратегији социјалне кохезије у Европи (2004) и Ревидираној европској социјалној повељи (2005)⁷, за чије спровођење треба креирати адекватне националне и локалне политике запошљавања и социјалне политике.



7 Република Србија је потврдила Ревидирану европску социјалну повељу 2009. године (Закон о потврђивању Ревидиране европске социјалне повеље, „Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 42/2009).

3. Анализа капацитета локалних самоуправа за примену постојећих, односно увођење нових надлежности са аспекта захтева ЕУ⁸

Сprovedено истраживање генерално је потврдило веома ограничене институционалне, административне и, нарочито, финансијске капацитете локалних самоуправа за примену постојећих, односно увођење њихових нових надлежности са аспекта захтева прописа ЕУ у области запошљавања и социјалне политике. Можда се ту крије и образложење због чега су локалне самоуправе у досадашњем процесу усклађивања ових прописа учествовале само делимично (3 локалне самоуправе обухваћене истраживањем су то потврдиле) или уопште нису учествовале (4 локалне самоуправе то потврђују). Од капацитета који недостају локалним самоуправама, њихови представници посебно указују на: квалификоване кадрове, инфраструктурни потенцијал (пре свега простор за рад, а онда и техничку опремљеност) и тек након тога на недостатак финансијских средстава. Посебно је интересантно да је недостатак финансијских средстава у већини локалних самоуправа идентификован као мање важан у односу на проблем недостатка адекватних кадровских потенцијала.⁹ Због тога је неопходно активности превасходно фокусирати на даље развијање капацитета за европске интеграције у локалној управи, јачањем неопходне структуре људских ресурса у канцеларијама за локални економски развој, пројектним тимовима и сл. и унапређивати механизме за сарадњу са свим јединицама на националном нивоу које су задужене за запошљавање и социјалну политику и европске интеграције.

Да су прописи који се примењују у Републици Србији у области запошљавања и социјалне политике делимично усклађени са стандардима ЕУ потврђено је у свих седам локалних самоуправа које су обухваћене истраживањем.¹⁰ Даље усаглашавање прописа у овој области са стандардима и вредностима ЕУ имаће позитиван ефекат на локалне самоуправе, по мишљењу свих анкетираних локалних самоуправа, а групације које ће осетити највеће позитивне учинке су: инвеститори, којима ће то усаглашавање обезбедити правну сигурност, и незапослени, за које ће се са тим инвестицијама обезбедити посао, што ће растеретити оскудне социјалне фондове. Ови позитивни учинци би требало да се осећају дугорочно (дуже од годину дана од прихватања и примене неусаглашених стандарда и вредности ЕУ) према процени пет локалних самоуправа, док у две сматрају да ће они такви бити краткорочно, а да је у дужем периоду неизвесно какви ће учинци бити (то зависи од низа других околности и утицаја).

8 Анализа на основу резултата спроведеног истраживања у изабраним локалним самоуправама (Аранђеловац, Краљево, Нови Београд, Србобран, Сомбор, Књажевац и Трговиште). Критеријуми за избор локалних самоуправа у којима је истраживање спроведено налазе се у Прилогу 6, а списак лица са којима је обављен разговор у Прилогу 6а.

9 У једној локалној самоуправи пре недостатка кадровских и финансијских средстава наводи се проблем неадекватног простора у коме се ради (прокишњава у појединим канцеларијама, без врата у неким другим и сл.).

10 Представници две локалне самоуправе су изразили резерву код изношења такве оцене, признајући да нису у довољној мери упознати са стандардима ЕУ, али и уверење да су свакако усаглашавања потребна, јер је постојеће стање неодрживо.



Потпунија примена стандарда и вредности политика ЕУ у локалним политикама имаће утицај нарочито на: бољу организованост и јасније надлежности локалних самоуправа, потребу за регионализацијом институционалне инфраструктуре и потребу да се закони спроводе на исти начин целој територији Републике Србије.

Иако резултати истраживања упућују на закључак да представници локалних самоуправа у даљем усаглашавању прописа у области запошљавања и социјалне политике са стандардима и вредностима ЕУ виде само позитивне учинке, важно је указати на неопходност озбиљније анализе за сваки пропис појединачно, с обзиром на то да би увођење нових прописа без јасног предвиђања њихових учинака могло неочекивано неповољно деловати не само на буџет локалних самоуправа, већ и на разне друштвене и социјалне групе (све заинтересоване стране морају имати могућност да изнесу своје ставове, а пропис мора бити јасан, разумљив и доступан корисницима). Овакво упозорење посебно долази до изражаја ако се има у виду да је у појединим локалним самоуправама указано на то да ће се позитивни учинци сигурно осетити краткорочно (до годину дана), али да ће у дужем року учинци зависити од низа других фактора. Анализа учинака увођења прописа доприносила би њиховом бољем спровођењу на пет начина, тако што:¹¹

1. побољшава разумевање учинака одлука на националном нивоу (анализа);
2. повећава ефикасност и делотворност државне управе на свим нивоима (рационалност);
3. подупиरे обједињавање вишеструких политичких циљева (координација);
4. побољшава транспарентност власти на свим нивоима и њихову спремност да реагују (консултације);
5. повећава одговорност власти на свим нивоима да комплетније информишу друштвену заједницу у целини и њене поједине делове (одговорност).

Након што прописи Европске уније постану део унутрашњег правног поретка Србије, поставља се питање начина њихове примене, односно стварања механизма који ће обезбедити или њихово добровољно поштовање и примену, или принудну примену. На потенцијални проблем примене указали су готово сви представници локалних самоуправа које су обухваћене истраживањем.

Истраживање је потврдило да су од суштинског значаја за стратегију и политику запошљавања развој и унапређење људског капитала. Ово је један од приоритета дефинисан Националном стратегијом запошљавања, где се оцењује да подизање квалитета радне снаге образовањем и обукама и социјално укључивање појединаца и група које се налазе у стању социјалне искључености може допринети локалном економском и социјалном развоју.¹²

Од надлежности које недостају локалној самоуправи у области запошљавања, у ис-



11 Влада Републике Хрватске: *Методолошки приручник за израду анализе учинка увођења прописа Еуropsке уније*, Загреб, 2001, стр. 25.

12 Влада Републике Србије: *Национална стратегија запошљавања 2011–2020.*, Београд, 2011, стр. 8.

траживању је посебно указано на ограничена овлашћења локалних власти да запошљавају нова лица у општинској управи (а немају квалификоване кадрове). Остале надлежности (запошљавање у приватном сектору) у социјалној политици већина представника локалних самоуправа је оценила као задовољавајуће имајући у виду капацитете којима она располаже – свако ново давање надлежности значи и веће ангажовање, а са тренутним капацитетима то није изводљиво – тврде они.

Децентрализација доношења одлука, чиме би се побољшало управљање, једноставнија функционална организација са знатно већим учешћем запослених у основним функцијама, који непосредно раде са клијентима, проактиван однос у контактирању послодаваца и налажењу слободних послова, рад на унапређивању индикатора за мерење учинка, представљају изазове који се намећу пред креаторе локалних политика запошљавања и социјалних давања. Процес децентрализације политике запошљавања неминовно тражи јачање институција локалне самоуправе које треба да имају капацитете да могу да креирају мере активне политике запошљавања и друге мере уважавајући карактеристике локалног окружења, да пронађу неопходне финансијске и друге ресурсе, да прате и оцењују ефективност и ефикасност спроведених мера и др. То подразумева даљи рад на јачању капацитета локалне самоуправе и веће активирање локалних социјално-економских савета и савета за запошљавање организовањем обука, семинара и сл.

Прописи који регулишу социјални дијалог на нивоу локалних самоуправа у Републици Србији усклађени су са стандардима ЕУ такође само делимично, према оценама представника локалних самоуправа обухваћених истраживањем. Основне разлоге ограничених домета социјалног дијалога на локалном нивоу, треба се тражити у: неоспособљености актера за социјални дијалог, испољавању њихове некомпетентности, ограниченим могућностима деловања због опште економске ситуације и законској регулативи која лимитира могућности договарања на локалном нивоу. Осим локалних социјално економских савета, чија је могућност оснивања прописана Законом о социјално економском савету, Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености, у циљу децентрализације политике запошљавања, уређена је могућност оснивања и локалних савета за запошљавање. Савети су саветодавна тела која дају мишљења и препоруке у вези са питањима од интереса за унапређење запошљавања, као што су: планови запошљавања, програми и мере активне политике запошљавања, прописи из области запошљавања и друго. Иако је на нивоу Републике Србије основано око 120 локалних савета за запошљавање, из разговора са представницима локалних самоуправа обухваћених истраживањем у којима они постоје (шест локалних самоуправа), може се закључити да су њихови домети ограничени, управо због горе наведених разлога.

Развој партнерства и унапређење социјалног дијалога представља битан предуслов за успешно креирање и спровођење политике запошљавања и остваривање циљева стратегије запошљавања. Значајан број институција и организација је одговоран или је заинтересован за активности којима се може утицати на побољшање ситуације на локалном тржишту рада (Национална служба за запошљавање, образовне институције, органи локалне власти, регионалне развојне установе, социјални партнери, донатори и саветодавне агенције).

Институционализација социјалног дијалога јасна је обавеза која се поставља пред сваку државу кандидата за чланство у ЕУ. Не сме се заборавити и да један од одеља-



ка *acquis-a* предвиђа за државе у процесу придруживања обавезу подношења редовних годишњих извештаја о напретку у областима запошљавања, радног законодавства и заштите на раду, развоја оперативних схема социјалне сигурности и унапређења институционалног социјалног дијалога, који укључује и учешће партнера у преговорима о приступању ЕУ. Основни приоритет на социјалној агенди свакако представља процес усклађивања националног законодавства са законодавством ЕУ, односно прихватање и досезање европских радних и социјалних стандарда. Ако се полази од европског социјалног модела, основни циљеви социјалног дијалога би, у складу са „Стратегијом 2020“ били: учинити рад доступним и исплативим, пензијски систем одрживим, квалитетно образовање и базичне здравствене услуге доступним свима и тако редуковати незапосленост, сиромаштво и пратећу социјалну изолацију и искљученост.

Иако је усвајање Закона о социјално-економском савету („Сл. гласник РС“, број 125/2004) омогућило институционализацију социјалног дијалога на националном и локалном нивоу у Републици Србији, представници локалних самоуправа које су обухваћене истраживањем указују на то да се у пракси суочавају са низом ограничења и препрека. Да је социјални дијалог на локалном нивоу веома неразвијен, не само када се посматра број регистрованих социјално-економских савета већ и када се анализира садржај социјалног дијалога, капацитета актера и, што је најважније, ефекти, потврдили су резултати овог истраживања. Неколико значајних закључака се може извести на основу анализе ситуације у локалним самоуправама обухваћеним истраживањем у овој области:

1. Непознавање улоге социјалног дијалога (како институционалног тако и ванитуституционалног), посебно улоге локалних социјално-економских савета, који се најчешће поистовећују са локалним саветима за запошљавање (који су састављени од чланова локалних власти и евентуално појединих привредника, који, углавном, већ партиципирају у истој власти), чије је формирање постала законска обавеза у складу са Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености;
2. Ограничени донети социјалног дијалога у претходном периоду, тамо где су формирани социјално-економски савети (основни разлози таквог стања могу се тражити у следећим факторима: непостојање свести о важности социјалног дијалога, ограничени стручни капацитети актера, непостојање политичке воље...);
3. Слаба локална структура удружења послодаваца и удружења радника (синдиката), неразвијене стручне службе ових асоцијација на локалу, често у међусобном сукобу и без довољно реалне моћи; у неким локалним самоуправама готово да и не постоје.

Ако се узму у обзир искуства која су изнели учесници у спроведеном истраживању, могу се дефинисати следеће препоруке за боље функционисање социјалног дијалога на локалном нивоу:

1. Потребна је стална промоција социјалног дијалога у локалној заједници преко примера добре праксе и ангажовања локалних медија, константно подизање капацитета актера за компетентно учешће у дијалогу,



умрежавање са невладиним организацијама и боља међусобна комуникација локалних савета и националног социјално-економског савета, као и јачање међусобног поверења између актера социјалног дијалога посредством акција од заједничког интереса / заједничка одговорност – трипартитни пројекти.

2. Локалне самоуправе требало би да испуне законску обавезу и обезбеде материјално-техничке услове за рад локалних социјално-економских савета (не само канцеларија и компјутерске опреме, него и средстава неопходних за конкретне активности савета и рад стручних лица у њима).
3. Локалне социјално-економске савете који нису регистровани у Министарству за рад, запошљавање и социјалну политику, у складу са законом, требало би регистровати (претходно утврдити репрезентативност актера, што у већини локалних самоуправа обухваћених истраживањем никада није чињено).¹³ Ово би омогућило добијање статуса правног лица, па тако и могућност конкурисања за финансијска средства из фондова који подржавају приближавање европским стандардима у области запошљавања и социјалне политике.
4. Пажњу би требало посветити садржају социјалног дијалога на локалу, он би морао да обухвати кључна питања локалног економског развоја, односно сва питања из надлежности локалне самоуправе у области запошљавања и социјалне политике, и не би требало расипати енергију на неке друге теме, или теме које нису у надлежности локалних актера.

Приоритетне активности на које представници локалних самоуправа указују, а које треба да допринесу повећању запослености и бољој социјалној политици јесу подршка инвестицијама и отварању нових радних места у малим и средњим предузећима и подстицање предузетништва. При томе, представници мање развијених локалних самоуправа указују на потребу за обезбеђивањем већих субвенција и кредита управо за таква подручја (пореска ослобађања и други подстицаји), на то да су до сада оне у већој мери усмераване на развијенија подручја и тамо где су локални политички лидери имали бољу комуникацију са националним властима. У том смислу је неопходно даље развијати регионалне и локалне политике запошљавања како би се смањиле регионалне разлике и посебним програмима још више стимулисати подстицање запошљавања у мање развијеним регионима како би се допринело одрживом развоју на целој територији Републике Србије. Локална самоуправа у наредном периоду треба да добије већу улогу и одговорност, која подразумева не само спровођење националне политике запошљавања, већ и креирање потпуније локалне политике запошљавања, која ће уважавати све карактеристике

¹³ Високо одређени цензуси репрезентативности за послодавачка удружења и синдикате (од 10%) за територију локалне самоуправе и потреба доказивања репрезентативности пред националним телом које је у претходном периоду често испољавало високу неефикасност, постављају се на терену као значајна препрека за регистрацију локалних социјално-економских савета. Законским изменама којима би се поједноставио поступак регистрације локалних социјално-економских савета, односно он практично свео на акт међусобног признања репрезентативности између социјалних партнера и њиховог споразумног уређења односа са представницима локалне власти, био би знатно убрзан процес конституисања и подстакнут рад савета.

и специфичности локалног окружења. Упоредо са процесом децентрализације, потребно је изграђивати и унапређивати капацитете локалних самоуправа, посебно локалних савета за запошљавање, као и унапређивати социјални дијалог, који је у основи партнерства не само при креирању већ и при спровођењу регионалне и локалне политике запошљавања.

Важно је навести и проблем на који су указали представници појединих локалних самоуправа у ситуацијама када су одобравали одређене бенефиције приватним инвеститорима за покретање бизниса и запошљавање, када су представници националног нивоа власти (буџетска ревизија) постављали питање законитости таквих поступака, што је одвратило представнике локалне власти да о таквим подстицајима данас и размишљају.

Из одговора представника локалних самоуправа може се закључити и да је у области *социјалне заштите* надлежност локалног нивоа власти прилично значајна. Иако је у буџетима готово свих локалних самоуправа обухваћених истраживањем у 2013. години предвиђено више средстава него претходних година (а у већини су из пројеката обезбеђена и додатна средства), због повећаних потреба за услугама социјалне заштите не омогућава се њихово боље пружање. Основни разлог раста броја корисника социјалне заштите представници локалних самоуправа виде у „катастрофално“ лоше спроведеном процесу приватизације, раскинутим купопродајним уговорима, самовољи власника приватних предузећа и недовољно подстицајном амбијенту за инвестиције које би омогућиле запошљавање оних који су остали без посла. Истовремено они тврде да локалне самоуправе нису могле ни на који начин утицати на то да се овај процес квалитетније спроведе, те да су за такво стање одговорни централна власт и они који су спроводили приватизацију.

Да је у мање развијеним локалним самоуправама потребно издвајати више средстава, односно да је најбоља социјална политика усмерена ка подстицању инвестиција и привреде, потврђује и преглед дат у Прилогу 7.

Представници локалних самоуправа указују на неопходност ревидирања схеме социјалне помоћи како би се спречило дискриминисање корисника. Неопходно је реалније сагледавање социјалних проблема и укључивање локалне самоуправе у процену да ли су задовољени критеријуми за социјалну помоћ. У две локалне самоуправе су указали на то да се чак око 30% средстава за ове намене усмерава ка онима којима та помоћ реално није потребна (имају приходе од рођака из иностранства и у „пуној су знази“), а на другој страни онима којима је та помоћ стварно потребна није могуће да се она да из процедуралних разлога (поседују земљиште које није обрадиво, а чак и да је обрадиво они не могу да га обрађују због свог здравственог стања и година).

Резултати истраживања указују и на то да усклађеност са стандардима ЕУ није потпуна ни у области прописа који регулишу родну равноправност у Републици Србији. Број жена у локалним органима власти је и даље мали (с тим да охрабрује тенденција његовог повећања), а активности локалних самоуправа на промоцији родне равноправности су превасходно усмерене на: подстицање већег учешћа жена у органима управљања (њихово учешће у градским/општинским већима је испод 1/5 (осим у једној локалној самоуправи где је њихово учешће 1/3), а у скупштинама градова/општина нешто изнад 1/3) и предузећима које је основала локална самоуправа. Посеб-



но је значајно указати на повећање броја жена које се налазе на местима директора јавних предузећа и установа чији је оснивач локална самоуправа.¹⁴ Такође, иако можда на први поглед делује да укључивање жена у органе власти зависи од нивоа развијености средине, резултати истраживања су то демантовали, па се може извући закључак да то пре свега зависи од спремности локалних политичких структура и активности које су у претходном периоду спроведене на подизању нивоа свести о значају овог питања.¹⁵



¹⁴ Тако су у једној локалној самоуправи на позицијама директора јавних предузећа/установа чији је оснивач локална самоуправа 3 мушкарца (једна школа и два јавна предузећа/установе) и 8 жена (четири школе и 2 јавна предузећа/установе), а на позицијама начелника свих одељења у општинској управи су све жене, изузев једног одељења. Ипак, не сме се игнорисати чињеница да у једној локалној самоуправи нема ни једне жене на овим позицијама, а у општинском већу од 7 чланова, само је једна жена (разлоге за такво стање представници те локалне самоуправе виде у „недовољној стручности и квалификацијама жена“, њиховој „недовољној видљивости“, непостојању „праве жеље да напредују“, а међу активностима које треба предузети посебно издвајају „популаризацију и укључивање жена да дођу до таквих места“).

¹⁵ У Прилогу 8. дат је преглед учешћа жена у општинским/градским скупштинама/већима у локалним самоуправама обухваћеним истраживањем.

4. Улога локалних самоуправа у процесу усаглашавања стандарда у области запошљавања и социјалне политике са прописима ЕУ

У време великих буџетских ограничења, општег пада запослености и пораста незапослености локалне самоуправе се морају фокусирати на давање свог доприноса за четири кључна приоритета у области социјалне политике и запошљавања дефинисана Ајендом за нове вештине и нова радна места: *Европски допринос јуној зайосленосћи*.¹⁶

- ✓ *Боље функционисање тржишта рада.* Структурне, хронично високе стопе незапослености представљају неприхватљив губитак људског капитала: оне обесхрабрују раднике и воде ка прераном напуштању тржишта рада и социјалној искључености. Политике флексибилности су најбољи инструмент за модернизацију тржишта рада: оне морају бити узете у обзир и прилагођене посткризном контексту како би убрзале ток реформи, умањиле сегментацију тржишта рада, подржале родну равноправност и омогућиле исплативост промене радног места и других прелазака на тржишту рада.
- ✓ *Боље обучена радна снага,* способна да допринесе и прилагоди се технолошкој промени новим облицима организације рада. Ово је значајан изазов, с обзиром на потребне вештине које се убрзано мењају, као и сталну неусклађеност вештина на тржишту рада ЕУ. Улагање у системе образовања и обуке, пројекције потреба за вештинама и услуге посредовања и вођења кључан су фактор за повећање продуктивности, конкурентности, привредног раста и, коначно, стопе запослености.
- ✓ *Већи квалитет радних места и услови рада.* Квалитет и квантитет радних места не искључују једно друго: високи нивои квалитета радних места у ЕУ прате једнако висока радна продуктивност и степен активности. Услови рада и физичко и ментално здравље радника морају бити узети у обзир како би се испунили захтеви данашњих професионалних каријера, које одликују повећана флукуација радника на интензивнијим и захтевнијим радним местима и нови облици организације рада.
- ✓ *Снажније политике за подстицање стварања нових радних места и тражење за радном снагом.* Није довољно обезбедити да људи остану активни и стекну праве вештине да би нашли посао: опоравак мора бити заснован на расту којим се стварају нова радна места. Селективна смањења трошкова рада ван зараде или добро таргетиране субвенције за запошљавање могу бити подстицај послодавцима да запосле дугорочно незапослене и друге раднике искључене са тржишта рада. За повећање стопа запослености од суштинског значаја су и политике за коришћење кључних ресурса за стварање нових радних места и промовисање предузетништва и самозапошљавања.



16 Европска комисија: *Ајенда за нове вештине и нова радна места: Европски допринос јуној зайосленосћи*, 2010, стр 2,3.

Сва четири аспекта битна су за смањење сиромаштва (запошљавање је најсигурнији пут за добру социјалну политику и излазак из сиромаштва за оне који су радно способни).¹⁷ За постизање позитивних резултата у наведеним приоритетним областима неопходна је координација свих активности у области запошљавања и социјалној политици, давање доприноса свих актера и њихова партиципација (сарадња на локалном, регионалном и националном нивоу – између социјалних партнера, јавних служби за запошљавање, социјалних установа, институција образовања и обуке и организација цивилног друштва), као и коришћење фондова ЕУ као полуге за подршку овим приоритетима.

Локална самоуправа која поседује одговарајуће капацитете за доношење и спровођење практичних политика у области запошљавања и социјалне политике, која располаже високим степеном аутономије, која је ефикасна, ажурна и блиска грађанима, представља један од кључних носилаца европских интеграција и фактора успешности овог процеса. Способност и могућност локалних самоуправа да се укључе у претприступне преговоре умногоме ће одредити у ком року и са каквим успехом ће локални ниво почети у потпуности да примењује правне тековине ЕУ у области запошљавања и социјалне политике. Активно укључивање локалне самоуправе у процес европских интеграција и учествовање у том процесу подразумевају и приступ различитим фондовима ЕУ који подржавају запошљавање и локалне социјалне политике и партнерство преко разноврсних програма сарадње. Успех у прибављању и коришћењу средстава из ових фондова, међутим, није загарантован само простом чињеницом да локална самоуправа има могућност да у њима учествује. Да би добиле ова средства, локалне самоуправе морају стратешки да планирају свој развој, креирају партнерства на различитим нивоима управљања и континуирано граде своје капацитете. Како је спроведено истраживање потврдило изузетно ограничене капацитете локалних самоуправа (људске, институционалне и финансијске) да се укључе у овај процес, неопходно је активности усмерити на остваривање организационих предуслова, предузети одговарајуће припремне радње на локалном нивоу и остварити добру сарадњу са централном влашћу. Овај посао није лак и подједнако захтева политичку подршку, али и јасну заједничку визију будућности међу свим актерима унутар заједнице чији су део, као и одлучност да се неопходне активности спроведу у дело. У том смислу, веома је важна улога СКГО, која би требало да пружи подршку локалним самоуправама у јачању капацитета за ефикасно коришћење фондова ЕУ који су намењени запошљавању у социјалној политици.

Да је квалитет присуства и укључивања локалних самоуправа у претприступним преговорима директно повезан са квалитетом тих преговора, несумњиво су показала искуства земаља из региона које су недавно прошле кроз исти процес. Примена стандарда и вредности политика ЕУ у локалним политикама, од суштинске је важности за обезбеђивање одрживог социо-економског развоја локалне заједнице и унапређење живота грађана. Чланство у ЕУ за локалне самоуправе подразумева прихватање новог оквира учествовања у процесу креирања практичних политика и доношења одлука у области запошљавања и социјалној политици.

17 Европска комисија: *Евројска илајшформа за борбу против сиромаштва и социјалне искључености: Евројски оквир за социјалну и територијалну кохезију*, 2010. стр. 7.

Упоредна пракса показује да националне асоцијације локалних самоуправа по природи ствари играју кључну улогу у заступању интереса локалних самоуправа у претприступним преговорима. Оне располажу већим капацитетима и легитимитетом да буду равноправан партнер, пре свега, централним властима у процесу усклађивања радног и социјалног законодавства са европским стандардима. Такође, упоредна пракса указује и на променљив успех националних асоцијација локалних самоуправа у заступању њихових интереса током претприступних преговора (Поглавље 19), што указује на неопходност правовремене припреме СКГО и њеног сталног присуства у процесу усклађивања стандарда у области запошљавања и социјалној политици. СКГО би морала бити укључена у процес и консултована од стране централних власти када је у питању актуелно усаглашавање измена и допуна Закона о раду, као и свих других закона који имају утицај на запошљавање и могућност вођења квалитетне социјалне политике, како би се уважавали интереси и потребе локалних самоуправа као послодаваца и креатора локалних социјалних програма и политика. СКГО би морала да буде укључена у рад тела која чине преговарачку структуру за претприступне преговоре (у оквиру Поглавља 19). Њено присуство у овим телима обезбедило би канале комуникације, проток информација и консултације између централних и локалних власти у вези са најбитнијим сегментима усаглашавања прописа у овој области.

Формално гледано, ЕУ преговара са представницима централне власти. Међутим, с обзиром на чињеницу да чланство у ЕУ има великог ефекта и на локалну самоуправу, неопходно је да се обезбеди неометан и благовремени проток информација од централне администрације према локалним властима, али и обрнуто. Неопходно је да локалне власти буду у стању да изнесу своје проблеме и интересе централним властима, да уложи напор за јачање своје сарадње са централном администрацијом. Искуство других земаља је показало да је много реалније да оне то учине преко националне асоцијације локалних власти (Стална конференција градова и општина), а не у индивидуалној комуникацији са централним властима.

Данас скоро све националне асоцијације локалних власти, сви већи градови и већина региона имају своја представништва у Бриселу, па тако и земље из нашег окружења, као што су, између осталих, и Мађарска и Румунија. Главна је функција тих канцеларија у Бриселу да представљају интересе локалног нивоa власти како би се остварила што већа корист од чланства у ЕУ. У неким случајевима су канцеларије локалних власти у Бриселу и делови званичне националне делегације. У другим случајевима канцеларије нису део званичног представништва земље пред ЕУ, али зато њихови запослени активно учествују у свим радним групама у националним министарствима или парламентима приликом припремања ставова те земље о европским пословима од значаја за локални ниво власти.



5. Правци реформи у области запошљавања и социјалне политике (приближавање европском социјалном моделу) и анализа могућих последица непримењивања постојећих надлежности и увођења нових надлежности/стандарда са аспекта капацитета и људских ресурса



Подручја у којима су, пре свега, потребни одговори и решења јесу: реформе система социјалне сигурности које укључују концепт одрживости без губитка солидарности, нови смер у политици запошљавања заједно са прилагођавањем радног законодавства и већом улогом локалних самоуправа у овој области, нови одговори на демографске промене у појединим локалним самоуправама, доношење политика за младе итд. Прогресивне, успешне и одрживе реформе у области социјалне политике и запошљавања морају да узму у обзир вредности и циљеве које заједнички деле државе чланице ЕУ. Овакве реформе треба да буду засноване на вредностима и начелима који карактеришу европско друштво: пуно поштовање људског достојанства, препознавање и примена основних права, социјалне правде, солидарности, недискриминације, једнаких могућности и социјалне инклузије. Расправа о реформи социјалне политике и политике запошљавања треба да буде не само транспарентна, већ и отворена за сугестије и успешна искуства појединих локалних самоуправа. Паметна процена успешних политика, добрих пракси и креативних имитација може да буде веома корисна стратегија. Такође, демографске промене, као што су ниска репродуктивна стопа, нарочито у појединим девастираним регионима и локалним самоуправама, не треба да буде схваћена као претња друштву, економском развоју и одрживости система социјалне заштите. Оне само унапред захтевају размишљање о обиму радног времена, годинама за пензионисање, продуктивности и квалитету рада, односу између коришћења искуства старијих и жељи за променама и иновацијама младих и сл.

Локалне самоуправе које не обаве на време или на адекватан начин послове који су горе наведени (у тачки 4) ризикују да заостану у свом развоју, а самим тим и да утичу на смањење квалитета живота грађана тих локалних заједница. Имајући у виду да ЕУ на локалном нивоу најчешће учествује у кофинансирању пројеката из области запошљавања и социјалне политике, без постојања ефикасне администрације и добрих пројеката на локалном нивоу, локалне самоуправе ће пропустити значајне могућности за напредак у запошљавању и социјалној политици.

Такође, локалне самоуправе које не изврше на време наведене припремне радње неће моћи адекватно да се укључе у коришћење значајних средстава из структурних и кохезионих фондова ЕУ, који ће бити доступни Републици Србији након уласка у ЕУ.

Први и основни проблем са којим се суочавају локалне власти јесте недостатак финансијских средстава којима оне располажу. Локалне власти су, разуме се, заинте-

ресоване за добијање средстава од ЕУ за финансирање својих пројеката. Међутим, у случају других земаља које су недавно постале чланице ЕУ, показао се као озбиљан проблем то што неке локалне власти немају довољно властитих финансијских ресурса који су потребни за добијање средстава ЕУ. Са истим проблемом би могла да се суочи и Србија уколико се на време не испланирају и не обезбеде средства у буџетима јединица локалне самоуправе за кофинансирање пројеката.

Улога коју ће локалне самоуправе имати током трајања приступних преговора (Поглавље 19 – Социјална политика и запошљавање) од суштинског је значаја за резултате преговора и успех у примени правних тековина ЕУ у овој области у српском практично-политичком оквиру. Локалне самоуправе моментом пуноправног чланства Србије у ЕУ постају део сложеног, вишедимензионалног система креирања политика ЕУ у области социјалне политике и запошљавања који почива на циљевима, логици и инструментима управљања на више нивоа власти, за које није лако наћи јединствени оквир деловања.

Презентовани резултати истраживања и ова анализа могу створити полазну основу за будућа комплекснија истраживања у овој области.



Закључци и препоруке

На националном нивоу најзначајнији и најобимнији део припрема за преговоре са ЕУ у области запошљавања и социјалне политике везан је за компликован процес анализе и прилагођавања националних закона и других правних аката захтевима ЕУ. Ту се, наравно, мисли на оно што се често у стручној јавности назива „примена *acquis communautaire*“, односно на усвајање правних тековина ЕУ. Искуство других земаља, данас чланица ЕУ, показало је да су неки закони, због врсте области на које се односе, лакшу примену нашли на националном нивоу, док су други закони више утицали на локални ниво. Поред примене *acquis*-а у области запошљавања и социјалне политике на локалном нивоу, резултати истраживања у одабраним локалним самоуправама указују на то да би најважније припремне радње за интеграцију требало да буду усмерене на следеће:

- ✓ Формирање одговарајућих стручних кадрова (тимова) на локалном нивоу. Ти тимови би требало, у оквиру локалне самоуправе, додатно да буду обучени, у складу са локалном стратегијом економског и социјалног развоја, за припремање пројектне документације и праћење процедура аплицирања за средства из фондова ЕУ. Поменути тимови би, у случају потребе, идентификовали и спољне стручне сараднике (због врло ограничених финансијских могућности локалних самоуправа да запосле такве људе, али и законских ограничења за њихово запошљавање) који би могли да им буду од помоћи приликом испуњавања многобројних процедура, података и методологије планирања, који су неопходан предуслов за одобрење пројеката које финансира ЕУ.
- ✓ Покретање и спровођење програма обуке са циљем да се сви запослени у локалној самоуправи упознају са основним начелима функционисања ЕУ и правним инструментима који се користе у европској регулативи у области запошљавања и социјалне политике. Просто делује изненађујуће да чак и поједини челници локалних самоуправа које су обухваћене истраживањем уопште нису упознати са овим темама и на питања из упитника одговарају паушално, признајући да нису имали прилику да се упознају са њима. Неопходно је подићи степен информисаности о могућим последицама чланства у ЕУ, укључујући и опште информације у вези са структурним променама, регионалном политиком и пратећим мерама подршке запошљавању и социјалној политици.
- ✓ Резултати спроведеног истраживања су показали да је веома важно поправити ситуацију везану за знање страних језика на нивоу општина (пре свега енглеског језика) и за информатичку писменост, односно употребу компјутера. Тако је у једној локалној самоуправи формирана Канцеларија за локални економски развој, чији је задатак, између осталог, да припрема документацију за конкурисање за пројекте (ЕУ и друге), у којој од петоро запослених ни један не говори енглески језик.
- ✓ Од велике је важности да обучени стручњаци на нивоу општина развију одличну међусобну комуникацију, као и комуникацију са суседним



општинама, регионалним привредним коморама и другим регионалним удружењима послодаваца (тзв. хоризонталну комуникацију). Исто тако, не сме се занемарити значај развијања успешне вертикалне комуникације, тј. комуникације са релевантним ресорним телима, као што су национална Канцеларија за европске интеграције, ресорна министарства, па и сама Влада. Ради успостављања ефикасне вертикалне комуникације било би пожељно да стручњаци са локалног нивоа буду упознати и са националном стратегијом развоја, запошљавања, као и националним акционим плановима.

Генерално, може се закључити, резултати истраживања указују на неколико кључних препорука за локалну самоуправу у погледу квалитетније примене постојећих и увођења нових надлежности у области запошљавања и социјалне политике:

1. Интензивније заједничко деловање и утицање локалних самоуправа посредством СКГО на национални ниво власти да се закони примењују (чак и ако се даље прописи не усаглашавају са прописима ЕУ, њихова потпунија примена је боља од формалног усаглашавања са стандардима ЕУ без њихове примене);
2. Укључивање локалних самоуправа у процес одлучивања о судбини предузећа код којих је раскинута приватизација (она су генератор највећих проблема у области социјалне политике и запошљавања);¹⁸
3. Они који креирају законе треба да „изађу на терен“, седну и разговарају са локалним самоуправама;
4. Припрема „мапе за инвеститоре“, које би илустровале где могу да уложе свој капитал у складу са економским критеријумима и њена презентација посредством СКГО (до тада ће важити само политичка припадност и лично познанство као критеријум);
5. Увођење нових надлежности локалних самоуправа мора бити праћено и могућношћу запошљавања нових стручних људи (постојећи кадровски потенцијал је недовољан);
6. Подстицање развоја социјалних предузећа¹⁹, кооператива и микропредузећа, укључујући и самозапослене, могу бити извор иновативних решења локалних самоуправа за задовољавање социјалних потреба на партиципативан начин, пружајући посебне могућности за запошљавање искљученима са тржишта рада.

Како СКГО представља у Србији једину асоцијацију локалних власти, које се појављују у улози послодавца за велики број запослених у јавним службама на нивоу локал-

18 Један од предлога је био и да „држава уступи предузећа у стечају и она код којих није завршена приватизација локалној самоуправи (како би она могла да стави капацитете у функцију запошљавања)“.

19 Сектор социјалних предузећа представља 10% свих европских предузећа и запошљава више од 11 милиона плаћених радника.



них самоуправа и јавних и јавних комуналних предузећа чије су локалне самоуправе оснивачи, њихово укључивање у социјални дијалог са мисијом заступања интереса локалних власти регионалном и националном нивоу постаје све неопходније. Ово је посебно потенцирано захтевима синдиката да се потпише национални грански колективни уговор за јавна комунална предузећа, за шта они у овом тренутку немају партнера (ресорна министарства надлежна за комунална делатност одбијају преговоре, а СКГО нема овлашћење да преговара са репрезентативним синдикатима о томе). Имајући ово у виду, по узору на Европски центар за послодавце и предузећа које пружају јавне услуге (*European Centre for Employers and Enterprises Providing Public Services – CEEP*), СКГО би могла преузети активности на организованом представљању интереса локалних власти као послодаваца (да обезбеди потпуно признање као представник послодаваца – репрезентативна организација локалних самоуправа као послодаваца).

Локалне самоуправе играју важну улогу у процесу европских интеграција, како у погледу примене стандарда и вредности садржаних у правним тековинама ЕУ тако и у погледу припреме и реализације пројеката у области запошљавања и социјалној политици које финансира ЕУ, као и у погледу информисања грађана, посебно корисника социјалних давања и незапослених, о томе шта могу да очекују у процесу интеграција и након приступања ЕУ. Важност капацитета локалних самоуправа у том процесу посебно је важна, ако се има у виду да је неопходно:

1. осигурати институционални оквир за консултације са локалним самоуправама у току приступних преговора у оквиру Поглавља 19 (запошљавање и социјална политика);
2. благовремено информисати институције укључене у претприступне преговоре у оквиру Поглавља 19. о последицама примене одређених правних тековина ЕУ у области запошљавања и социјалне политике на локални ниво и неопходним капацитетима за њихову примену (институционалним/административним/финансисјким);
3. укључити локалне самоуправе током претприступних преговора приликом формулисања преговарачких позиција које представљају и интересе локалних самоуправа и објективно дефинисаних прелазних периода за примену појединих стандарда у области запошљавања и социјалне политике;
4. да СКГО учествује у процесу усаглашавања измена и допуна Закона о раду и других прописа из области запошљавања и социјалне политике који су од нарочитог значаја за локалне самоуправе;
5. да СКГО ојача експертски тим који поседује неопходна секторска знања из области запошљавања и социјалне политике како би квалитетно и компетентно учествовала у претприступним преговорима;
6. формирати посебне оперативне тимове на нивоу локалних самоуправа, који би се бавили питањима у вези са дефинисањем, систематизовањем и спровођењем пројеката у области запошљавања и социјалној политици финансираних из фондова и програма ЕУ.



Литература:

- Арандаренко М.: *Коришћење података о ширжишћу рада и бројнозаступљивости за креирање политике засноване на подацима и ex ante евалуација и подршка креирању Националне акционе планске заједнице, Поддршка креирању политике заједнице заснованом на подацима, Национални програм за РС ИПА 2011, април 2013.*
- Лубарда Б.: *Радно право – расправа о досвојашћу на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет, Београд, 2012.
- Лубарда Б.: *Ревидирана европска социјална повеља – обавеза држава и улога социјалних партнерских организација, Социјално-економски савет Републике Србије и Swiss Labour Assistance, Београд, 2009.*
- Европска комисија: *„Европа 2020“ Стратегија за раст, одрживост и инклузивност*, 2010.
- Европска комисија: *Агенда за нове политике и нова радна места: Европски допринос јуној заједници, 2010.*
- Европска комисија: *Европска платформа за борбу против сиромаштва и социјалне искључености: Европски оквир за социјалну и територијалну кохезију*, 2010.
- Европска комисија: *Извештај о напретку Србије за 2012. годину*, 2012.
- Министарство вањских и европских послова Републике Хрватске: *Што доноси чланство у Европској унији – преглед преговарачких поглавља*, Загреб, 2012.
- Павловић В.: *Локална самоуправа и процес придружавања Србије ЕУ – од оснивања до партнера*, СКГО, Београд, 2012.
- Влада Републике Србије: *Како усклађивати домаће прописе са правним тековинама Европске уније*, Београд, 2004.
- Влада Републике Србије: *Национална стратегија за заједницу 2011–2020*, Београд, 2011.
- Влада Републике Хрватске: *Методолошки приручник за израду анализе учинка увођења прописа Европске уније*, Загреб, 2001.
- Службени гласник Републике Србије, број: 24/05, 61/05, 54/09 и 32/13: *Закон о раду*.



Методологија израде анализе утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област запошљавања и социјалне политике

Зоран Ристић
Директор Центра за образовање,
истраживања и приватизацију УГС „Независност“

Оснoв за израду анализе:

Анализа се спроводи у оквиру експертске подршке за потребе програма „Подршка локалним самоуправама у Србији у процесу европских интеграција“, Компонента I: Приступање Србије ЕУ и утицај на локални ниво власти. Полазним основама за израду *Оквирног документа о утицају европских интеграција на локалне самоуправе и њиховој улози у процесу приступања Србије Европској унији*, област социјалне политике и запошљавања (локалне власти као послодавци на свим нивоима), укључујући и родну равноправност, одређена је као посебно релевантна (приоритетна област рада) за локалне самоуправе у Србији.

Методолошке основе:

Циљ, садржај и значај истраживања и анализе:

Циљ спровођења истраживања и анализе је процена утицаја процеса европских интеграција на локалне самоуправе у области социјалне политике и запошљавања, процена ресурса, капацитета и могућности локалних самоуправа да активно и равноправно учествују у примени европских прописа из ове области који су већ транспоновани у национално законодавство, као и правних тековина ЕУ које ће постати део правног поретка Србије у фази њеног приступања ЕУ.

Садржај спровођења истраживања и израде анализе обухвата:

- ✓ Компарацију Оцене усклађености прописа и надлежности предвиђених Националним планом за европске интеграције у периоду 2008-2012 и извештаја о испуњености НПИ и квалитативних анализа кључних ЕУ прописа у области социјалне политике (припремљеног од стране СКГО) и запошљавања дефинисаних у Оквирном документу припремљеног од стране САЛАР (утврђивање јаза између њих – шта није усвојено од ЕУ прописа, зашто и шта би требало да буде усвојено, припрема коментара и допуна – у складу са Описом послова експертске подршке у области социјалне политике и запошљавања);
- ✓ Припрему упитника за локалне самоуправе (избор локалних самоуправа у складу са одређеним критеријумима, спецификација индикатора који треба да буду испитани у оквиру истраживања, а односе се на институционалне, административне и финансијске капацитете локалних самоуправа за примену постојећих, односно увођење нових надлежности са аспекта захтева ЕУ прописа); Дистрибуцију упитника и спровођење истраживања у изабраним локалним самоуправама у форми интервијуа; Прикупљање и обраду добијених података – у складу са Описом послова експертске подршке у области социјалне политике и запошљавања;
- ✓ Прикупљање и проучавање кључних докумената у области социјалне политике и запошљавања, као и стартешких докумената који се односе на европске интеграције Србије, а који садрже податке из ове области - Извештаји о напретку Србије, Национални план за европске интеграције, „Европа 2020“ Стратегија паметног, одрживог и инклузивног раста, Европска платформа за борбу



против сиромаштва и социјалне искључености: Европски оквир за социјалну и територијалну кохезију, Ревидирана европска социјална повеља... (анализа садржаја изабраних докумената, формулисање закључака и препорука – у складу са Описом послова експертске подршке у области социјалне политике и запошљавања);

Улога коју ће локалне самоуправе имати током трајања приступних преговора (Поглавље 19 – Социјална политика и запошљавање) од суштинског је значаја за резултате преговора и успех у примени правних тековина ЕУ у овој области у српском практично-политичком оквиру. Локалне самоуправе моментом пуноправног чланства Србије у ЕУ постају део сложеног, вишедимензионалног система креирања ЕУ политика у области социјалне политике и запошљавања који почива на циљевима, логици и инструментима управљања на више нивоа власти, за које није лако наћи јединствени оквир деловања.

Резултати истраживања могу створити полазну основу за будућа комплекснија истраживања у овој области.

Обухват спровођења истраживања:

Истраживање (прикупљање примарних, квантитативних података) обухвата 7 локалних самоуправа (стратификован узорак¹) чији ће одабир, ради задовољавања услова репрезентативности добијених резултата, бити извршен на основу следећих критеријума:

- ✓ Учешће свих статистичких региона у Р. Србији, утврђених Законом о регионалном развоју (изузев Косова и Метохије) - Град Београд, Аутономна покрајина Војводина (2 локалне самоуправе), Шумадија и Западна Србија (2 локалне самоуправе), Јужна и Југоисточна Србија (2 локалне самоуправе). У сваком статистичком региону где се обухватају по две локалне самоуправе бира се једна из прве или друге групе према степену развијености (степен развијености изнад републичког просека или изнад 80% просека) и једна из треће или четврте (степен развијености од 60% до 80% републичког просека или испод 60% просека). Уз овај критеријум, може се уважити и као додатни критеријум број становника које покрива локална самоуправа - по једна локална самоуправа са бројем становника преко 30.000 и једна испод тог броја у сваком региону.
- ✓ Учешће локалних самоуправа у којима је формиран локални Социјално-економски савет или Савет за запошљавање (без обзира да ли је званично регистрован у Министарству рада, запошљавања и социјалне политике Р. Србије), као и локалних самоуправа код којих то није урађено – из сваког региона по 1 локална самоуправа где је формиран и 1 где није формиран.

¹ Унутар утврђеног броја јединица утврђују се квоте одређених обележја, а унутар сваке квоте врши се избор по методу случајног избора.

Методе истраживања и израде анализе:

Хипотетичко дедуктивна метода – која у овом истраживању и изради анализе има виши степен примењивости од осталих опште-научних метода у основи је свих њих и са њима у односима кооперације и прожимања, (наглашавање захтева за интеграцијом систематског и систематичног емпиријског и теоријског сазнања из области спровођења социјалне политике и запошљавања).

Аналитичко дедуктивна метода – која има ослонац у искуственој основи хипотетичко-дедуктивне методе и служи за примену аналитичко дедуктивних поступака закључивања.

Систематичка метода – која омогућава анализу мноштва докумената различитих форми и садржаја (документа припремљена у оквиру Програма подршке локалним властима и СКГО који је подржан од стране Шведске међународне агенције (Сида), доступне анализе функционисања локалних социјално економских савета, документа локалних самоуправа у области социјалне политике и запошљавања...), што уз квалитативну анализу подразумева и одређена пребројавања-квантификацију и примену *аналитичко индуктивних метода* (закључивање од појединачног ка општем) .

Компаративна метода – која омогућава поређење актуелног стања ресурса, капацитета и могућности у појединим локалним самоуправама у области социјалне политике и запошљавања са просеком, другим локалним самоуправама обухваћеним истраживањем и ЕУ стандардима.

Конкретизација примене ових метода врши се кроз израду конкретних инструмената истраживања (упитника, интервијуа и сл.), планове обраде и анализе.

Организација истраживања и израде анализе:

У циљу свеобухватног прикупљања документације и стицања увида у ресурсе, капацитета и могућности локалних самоуправа за активно укључивање у процес приступања Србије ЕУ, током спровођење истраживања и израде анализе ангажовани експерт ће успоставити сарадњу са ресорним министарствима и другим надлежним институцијама (Министарством за државну управу и локалну самоуправу, Канцеларијом за европске интеграције Владе Р. Србије, Делегацијом ЕУ у Р. Србији...), сарадњу са невладиним организацијама и образовним установама.

Инструменти истраживања и израде анализе:

Методологија која ће се користити, захтева израду инструмената помоћу којих ће се остварити оно што је дефинисано у циљевима спровођења истраживања и анализе. У том смислу, користиће се следеће методе прикупљања података: Анализа (садржаја) докумената и испитивање. Следи разрада инструмената за сваки од ових метода:



Процедура примене анализе (садржаја) докумената који омогућавају процену утицаја процеса европских интеграција на локалне самоуправе у области социјалне политике и запошљавања тече по следећем редоследу:

1. Одређивање докумената који ће се подвргнути анализи. Основни документи који ће бити коришћени у анализи су:

- ✓ Оцена усклађености прописа и надлежности предвиђених Националним планом за европске интеграције у периоду 2008-2012 и извештаја о испуњености НПИ (припремљено од стране СКГО);
- ✓ Квалитативне анализе кључних ЕУ прописа у изабраним приоритетним областима рада локалне самоуправе дефинисаних у Оквирном документу (припремљено од стране САЛАР);
- ✓ Други документи који су званично доступни – интернет, канцеларија за европске интеграције, локалне самоуправе, СКГО...

2. Одређивање шта ће се заиста анализирати (делови докумената који се односе на социјалну политику и запошљавање – локалне власти као послодавац, укључујући и родну равноправност).

3. Одређивање шта ће се и како обележавати, класификовати и пребројавати (евидентирање више повезаних података, класификација и пребројавање шанси, претњи, опасности и могућности локалних самоуправа у овој области и сл.).

Процедура примене испитивања ресурса, капацитета и могућности у изабраним локалним самоуправама да активно учествују у процесу транспоновања европских прописа у области социјалне политике и запошљавања подразумева коришћење две технике: 1. Упитник (анкета) – који се упућује одабраним локалним самоуправама електронском поштом и 2. Интервију – који ангажовани експерт за област социјалне политике и запошљавања спроводи након враћања попуњених упитника, уколико одговори упућују на закључак да је то потребно (прикупљање додатних информација). Њихова примена треба да одговори на питања:

- ✓ Да ли су постојеће надлежности локалних самоуправа у области социјалне политике и запошљавања довољне за примену правних тековина Европске уније које ће се усвајати, да ли се надлежности примењују односно да ли је потребно уводити нове надлежности локалних самоуправа у овој области;
- ✓ Да ли постоји стратешки оквир за увођење нових стандарда предвиђених правним тековинама Европске уније у области социјалне политике и запошљавања на централном, регионалном и локалном нивоу;
- ✓ Да ли постоје институционални, административни и финансијски капацитети за примену правних тековина које се усвајају у процесу приступања.



Излазни производ:

Завршни поступак обухвата обраду података до којих се дошло анализом. На основу добијених података формираће се квалитативни и квантитативни закључци:

1. Финалне процене утицаја процеса европских интеграција на локалне самоуправе у области социјалне политике и запошљавања.

- ✓ Припрема извештаја о компарацији који садржи а) листу кључних ЕУ прописа у области социјалне политике и запошљавања, б) листу неусаглашених ЕУ прописа, тј. прописа које је требало/који ће тек бити усаглашени, ц) листу делимично усаглашених ЕУ прописа, тј. пропис акоје треба допунити, д) кључне разлоге због којих поједине правне тековине нису транспоноване у току претходног периода.
- ✓ Дефинисање стања и препорука за побољшање и њихово укључивање у *Оквирни документ о утицају европских интеграција на локалне самоуправе и њиховој улози у процесу приступања Србије Европској унији* - припрема коментара и допуна документа.
- ✓ Припрема анализе која се односи на:
 - постојање усаглашености стратешког оквира за увођење нових стандарда предвиђених правним тековинама ЕУ у области социјалне политике и запошљавања на централном, регионалном и локалном нивоу;
 - потребу промене постојећих и увођења нових надлежности локалних самоуправа за примену усвојених правних тековина ЕУ, односно оних које ће се усвајати у процесу приступања ЕУ, и степена примене постојећих надлежности;
 - специфичне индикаторе институционалних, административних и финансијских капацитета локалних самоуправа за примену постојећих, односно увођење нових надлежности са аспекта захтева ЕУ прописа;
 - опис могућих последица непримењивања постојећих надлежности и увођења нових надлежности/стандарда са аспекта капацитета и ресурса локалних самоуправа;
 - препоруке за локалне самоуправе за квалитетнију примену постојећих и увођење нових надлежности уз одређивање реалних временских оквира.

2. Припрема прилога уз анализу (табеле са подацима о локалним самоуправама које су обухваћене истраживањем, Excel графикона са специфичним подацима о социјалној политици и запошљавању из анализе, PowerPoint презентације)

Аутор
Зоран Ристић



Критеријуми на основу којих је извршен избор локалних самоуправа у којима је спроведено истраживање

Полазећи од критеријума за избор локалних самоуправа у којима би се спровело истраживање, дефинисаних у Методологији за израду Анализе, уз увођење додатног критеријума којим се процењује степен образовања становништва и степен његове незапослености, истраживање је спроведено у следећим локалним самоуправама:

Ред. бр.	Статистички регион коме припада и назив локалне самоуправе	Величина локалне самоуправе (укупан број становника) ¹	Критеријум развијености ²	Постојање регистрованог локалног СЕС-а ³	Школска спрема становништва ⁴ и стопа незапослености ⁵
1.	Београд – Општина Нови Београд	214.516	Прва група (23 јединице локалне самоуправе чији је степен развијености изнад републичког просека)	Регистрован на нивоу Града	Укупно становништво старо 15 и више година: 186.667; лица са вишим и високим образовањем: 75.813 (40,61%); 12.404 незапослена лица
2.	Шумадија и Западна Србија – Аранђеловац	46.225	Друга група (33 јединице локалне самоуправе чији је степен развијености у распону од 80% до 100% републичког просека)	Не	Укупно становништво старо 15 и више година: 39.456 ; лица са вишим и високим образовањем: 4.691 (11,89%); 5.383 незапослена лица
3.	АП Војводина – Сомбор	85.903	Друга група (33 јединице локалне самоуправе чији је степен развијености у распону од 80% до 100% републичког просека)	Не	Укупно становништво старо 15 и више година: 74.780; лица са вишим и високим образовањем: 9.354 (12,51%); 8.040 незапослених лица

1 Извор: *Статистички годишњак Србије – подаци по насељима*, Попис 2011, РЗС 2013.

2 Извор: *Уредба о утврђивању Методологије за израчунавање степена развијености региона и јединица локалне самоуправе и Листа о разврставању општина у једну од пет група према степеном развијености*.

3 Извор: Социјално-економски савет Републике Србије (на основу података Министарства рада, запошљавања и социјалне политике Републике Србије).

4 Извор: *Школска спрема, писменост и компјутерска писменост – подаци по општинама и градовима*, Попис 2011, РЗС 2013.

5 Извор: *Месечни статистички билтен*, Национална служба за запошљавање, мај 2013.

4.	АП Војводина – Србобран	16.317	Трећа група (43 недовољно развијене јединице локалне самоуправе чији је степен развијености у распону од 60 % до 80% републичког просека)	Да	Укупно становништво старо 15 и више година: 13.786; лица са вишим и високим образовањем: 942 (6,83%); 3.020 незапослених лица
5.	Шумадија и Западна Србија – Краљево	125.488	Трећа група (43 недовољно развијене јединице локалне самоуправе чији је степен развијености у распону од 60 % до 80% републичког просека)	Не	Укупно становништво старо 15 и више година: 106.732; лица са вишим и високим образовањем: 15,281 (14,32%); 14.201 незапослено лице
6.	Јужна и Југоисточна Србија – Књажевац	31.491	Четврта група (46 изразито недовољно развијених јединица локалних самоуправа чији је степен развијености испод 60% републичког просека)	Да	Укупно становништво старо 15 и више година: 28.176 ; лица са вишим и високим образовањем: 2.778 (9,86%); 4.769 незапослених лица
7.	Јужна и Југоисточна Србија – Трговиште	5.091	Девастирана подручја (23 јединице локалне самоуправе из четврте групе чији је степен развијености испод 50% републичког просека)	Не	Укупно становништво старо 15 и више година: 4.409 ; лица са вишим и високим образовањем: 225 (5,10%); 1.206 незапослених лица



Упитник за истраживање у пилот општинама

Област запошљавања и социјалне политике

Зоран Ристић
Директор Центра за образовање,
истраживања и приватизацију УГС „Независност“

У оквиру експертске подршке за потребе програма *Подршка локалним самоуправама у Србији у процесу европских интеграција*, Компонента I: Приступање Србије ЕУ и утицај на локални ниво власти, спроводи се анкета у изабраним локалним самоуправама, чији ће резултати бити коришћени за израду *Оквирног документа о утицају европских интеграција на локалне самоуправе и њиховој улози у процесу приступања Србије Европској унији*. Програм је подржала Краљевина Шведска и усмерен је на подршку српским локалним самоуправама да оснаженим капацитетима одговоре на захтеве које пред њих поставља приступање ЕУ. Молимо Вас да на постављена питања одговорите што прецизније, како бисмо прикупљене одговоре на најбољи начин искористили у фази анализе и дефинисања препорука.

1. Оцените усклађеност прописа који се примењују у Републици Србији у области запошљавања и социјалне политике (локалне власти као послодавци), укључујући и родну равноправност са стандардима ЕУ:

- а) потпуно су усклађени
- б) делимично су усклађени
- ц) нису уопште усклађени.

2. На који је начин локална самоуправа надлежна за спровођење прописа из области запошљавања и социјалне политике? (Наведите надлежности, објасните свој одговор.)

3. Да ли је, по Вашем мишљењу, неопходно да локална самоуправа има већу или мању надлежност за спровођење прописа из области запошљавања и социјалне политике? (Образложите свој одговор.)



4. Локална самоуправа је у досадашњем процесу усклађивања прописа Републике Србије из области запошљавања и социјалне политике са стандардима ЕУ учествовала:

- а) у потпуности
- б) делимично
- ц) није уопште учествовала.

5. Које институционалне капацитете локална самоуправа има за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у области запошљавања и социјалне политике? (Образложите свој одговор.)

6. Који институционални капацитети локалној самоуправи недостају за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у области запошљавања и социјалне политике? (Образложите свој одговор.)

7. Које административне капацитете локална самоуправа има за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у области запошљавања и социјалне политике? (Образложите свој одговор.)



8. Који административни капацитети локалној самоуправи недостају за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у области запошљавања и социјалне политике? (Образложите свој одговор.)

9. Које финансијске капацитете локална самоуправа има за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у области запошљавања и социјалне политике? (Образложите свој одговор.)

10. Који финансијски капацитети локалној самоуправи недостају за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у области запошљавања и социјалне политике? (Образложите свој одговор.)

11. Какав ће учинак на локалну самоуправу, према Вашем мишљењу, имати даље усаглашавање прописа у области запошљавања и социјалне политике са стандардима и вредностима ЕУ?

- а) позитиван
- б) негативан
- ц) неће имати никакав учинак.



12. Ако је одговор на питање број 11. позитиван”:

а) одредите и опишите, што је детаљније могуће, друштвене групације (нпр., пословни сектор, мала и средња предузећа, корисници јавних услуга, увозници, извозници итд.) које ће осетити позитивне учинке и објасните на који ће се начин ти учинци осетити.

б) очекујете да ће се ти позитивни учинци осећати:

б.1. краткорочно (до једне године од прихватања и примене неусаглашених стандарда и вредности ЕУ)

б.2. дугорочно (након годину дана...)

б.3. не знам.

13. Ако је одговор на питање број 11. „негативан”:

а) одредите и опишите, што је детаљније могуће, друштвене групације (нпр., пословни сектор, мала и средња предузећа, корисници јавних услуга, увозници, извозници итд.) које ће осетити негативне учинке и објасните на који ће се начин ти учинци осетити.

б) очекујете да ће се ти негативни учинци осећати:

б.1. краткорочно (до једне године од прихватања и примене неусаглашених стандарда и вредности ЕУ)

б.2. дугорочно (након годину дана...)

б.3. не знам.



14. Према Вашем мишљењу, да ли ће потпунија примена стандарда и вредности ЕУ политика кроз локалне политике имати учинак на:

- а) повећање запослености
- б) улагања
- ц) конкурентски положај предузећа
- д) отварање нових предузећа
- е) нешто друго (наведите то) _____ .

15. Ако сте одговорили потврдно на питање 11 и/или 14:

а) опишите те учинке што је детаљније могуће

б) одредите хоће ли ти учинци бити концентрисани у појединим регијама и, ако да, у којима.



16. Оцените какве ће учинке имати даље усклађивање са стандардима и вредностима политика ЕУ у областима наведеним у табели, уписивањем бројева од +3 (врло јак учинак) до 0 (никаква учинак).

	Врло јак учинак	Средње јак учинак	Слаб учинак	Никакав учинак
Број запослених у привредним друштвима на територији коју покрива ЛС				
Број запослених у органима ЛС				
Усклађивање закона				
Потреба за оснивањем нових установа				
Потреба за регионализацијом институционалне структуре				
Потреба за едукацијом запослених у ЛС				
Потребна база развијањем социјалног дијалога на нивоу ЛС				
Родна равноправност				

17. Које локалне политике у области запошљавања и социјалне политике могу највише допринети потпунијој примени стандарда и вредности политика ЕУ? (Образложите свој одговор.)

18. Од којих сте организација тражили савет или од којих сматрате да можете да добијете савет за активније учешће ваше локалне самоуправе у процесу усклађивања прописа Републике Србије из области запошљавања и социјалне политике са стандардима ЕУ? (Образложите свој одговор.)

19. Оцените усклађеност прописа који регулишу социјални дијалог на нивоу локалне самоуправе у Републици Србији са стандардима ЕУ:

- а) потпуно су усклађени
- б) делимично су усклађени
- ц) нису уопште усклађени.

20. Наведите основне разлоге значајних или ограничених домета социјалног дијалога на локалном нивоу – (не)оспособљеност за социјални дијалог, испољавање (не)компетентности, (не)формалистички приступ социјалном дијалогу... (Образложите свој одговор.)



21. Оцените усклађеност прописа који регулишу родну равноправност у Републици Србији са стандардима ЕУ:

- а) потпуно су усклађени
- б) делимично су усклађени
- ц) нису уопште усклађени.

22. Наведите основне индикаторе који указују на промоцију родне равноправности у органима локалне самоуправе и њиховим активностима (број жена у скупштини града/општине и градском/општинском већу, активности локалне самоуправе на промоцији родне равноправности и сл.).

23. Наведите ваше препоруке локалној самоуправи за квалитетнију примену постојећих и увођење нових надлежности у области запошљавања и социјалне политике (локалне власти као послодавци), укључујући и родну равноправност:

ХВАЛА

Упитник је испунио/-ла

Име и презиме:

Положај/функција:

Број телефона:

Е-пошта:

Датум:





Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ
У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИМ ИНТЕГРАЦИЈА

60 година

Сталне конференције градова и општина
Савеза градова и општина Србије



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: 011 3223 446
Faks: 011 3221 215
e-mail: secretariat@skgo.org

www.skgo.org
euintegracije.skgo.org
www.facebook.com/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm