



**Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Kabinet
potpredsednika Vlade za evropske integracije**

**Procesna evaluacija javnih radova sprovedenih u
Srbiji u 2008. i 2009. godini.**

Branka Anđelković, Pavle Golicin

Beograd, april 2010.

Sadržaj

Uvod / Cilj evaluacije	3
I.A. Definicija javnih radova.....	5
I.B. Pregled javnih radova u drugim zemljama	6
I.C. Tržište rada u Srbiji	7
I.D. Aktivne mere tržišta rada i javni radovi u Srbiji	8
II.A. Javni radovi u strateškim dokumentima Srbije.....	10
II.B. Program javnih radova u Srbiji – konkursi u 2008. i 2009. godini	10
II.C. Primena programa	13
II.D. Akteri.....	19
III. Preporuke	22
III. Preporuke.....	22
III.A. Opšte preporuke	22
III.B. Specifične preporuke	23
III.C. Predlog narednih koraka za SIPRU i MERR	26
Aneksi.....	27

Uvod / Cilj evaluacije

Danas se često postavlja pitanje koliko se uopšte treba osloniti na aktivne programe tržišta rada (APTR) da bi se aktivirala i potencijalno zaposlila teže zapošljiva i nižekvalifikovana radna snaga. Protivnici su uvereni da APTR uglavnom predstavljaju bacanje državnih para, dok zagovornici tvrde da radi o veoma korisnom instrumentu za stvaranje zdravijeg tržišta rada i pružanje pomoći ugroženim grupama. Kako praksa pokazuje, APTR mogu da leče, ali nikada i da spreče: ovi programi nisu preventivni i samo predstavljaju delimičan odgovor na već nastale socijalno-ekonomske probleme poput nezaposlenosti i(li) siromaštva.

Vlada Republike Srbije je posvetila programu javnih radova veću pažnju u 2009. godini u odnosu na prethodni period u pokušaju da odgovori na izazove svetske ekonomske krize i ublaži njene negativne efekte na tržište rada u Srbiji. U tom smislu, ova evaluacija se bavi procenom postavke i primene programa javnih radova u 2008. i 2009. godini da bi se jasnije utvrdilo o kakvoj meri je zapravo reč i da li je ona stvarno postigla cilj: obuhvatila ona lica kojima je namenjena te doprinela socijalno-ekonomskom boljitku građana i opštem interesu lokalne zajednice.

Autori izveštaja su u skladu s tim pokušali da odgovore na sledeća pitanja:

1. Šta je cilj javnih radova? Kakva je praksa i iskustvo drugih zemalja kad su javni radovi u pitanju, naročito u vreme tranzicije?
2. Kakvo je tržište rada u Srbiji i kako javni radovi mogu da ga unaprede?
3. Kako strateški dokumenti Republike Srbije definišu javne radove i njihov cilj?
4. Kako je osmišljen program javnih radova? Koja lica su obuhvaćena Odlukama i Javnim pozivom Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) iz 2008. i 2009. godine, kako su formulisani kriterijumi za odabir izvođača, konkursna dokumentacija i bodovanje?
5. Kako je u praksi program funkcionisao? Kakav je bio doseg programa javnih radova kad su u pitanju gradske i ruralne sredine? Kako je program praćen? Da li je obuhvatio lica sa evidencije NSZ-a koja spadaju u kategoriju dugoročno nezaposlenih, nisko-kvalifikovanih radnika, sa fokusom na žensku radnu snagu, izbegla i interno raseljena lica, korisnike novčane nadoknade, Rome, osobe sa invaliditetom, itd?
6. Kakva je bila uloga ključnih aktera u primeni programa: lokalne samouprave, NSZ-a, Ministarstva za ekonomiju i regionalni razvoj (MERR)? Kakva je bila uloga izvođača radova, pre svih javnih preduzeća, nevladinih organizacija i privatnog sektora?

Ovaj izveštaj je organizovan u tri celine. Prvi deo se bavi definicijom javnih radova, kratkim pregledom sličnih mera u drugim zemljama, situacijom na tržištu rada u Srbiji i predstavljanjem programa javnih radova u Srbiji. Drugi deo počinje sa pregledom strateških dokumenata na temu javnih radova i predstavlja nalaze autora koji su zasnovani na analizi relevantnih dokumenata i intervjuima sprovedenim u toku februara 2009. godine u Negotinu, Majdanpeku, Boru, Prokuplju, Kuršumliji, Leskovcu, Loznici, Krupnju, Novom Sadu i Beogradu. Opštine su izabrane na osnovu stepena razvijenosti i učešća nezaposlenih lica u broju stanovnika. Intervjui su obuhvatili predstavnike NSZ-a, lokalne samouprave, Saveta za zapošljavanje, kao i same izvodjače (Aneks 1). Sami korisnici, privremeno zaposlena lica, nisu intervjuisani. Njih bi svakako trebalo obuhvatiti zasebnom analizom da bi se dobila potpuna slika o ovom programu.

Konačno, u trećem delu izveštaja autori se bave preporukama koji bi mogle da doprinesu efikasnijoj primeni programa.

Procesnu evaluaciju javnih radova podržao je Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva pri Kabinetu potpredsednika Vlade za evropske integracije. Nalazi izveštaja treba da u krajnjoj meri doprinesu poboljšanju statusa teško zapošljivih grupa na tržištu rada i omoguće njihovu aktivaciju i bolju socijalno-profesionalnu integraciju. U procesu priključenja Srbije Evropskoj uniji sve više će ova tema o socijalnoj koheziji i uključenosti ugroženih kategorija dobijati na značaju, kao što pokazuju primeri skoro pridruženih članica. Javni radovi su samo deo šire priče o aktivaciji i socijalno-profesionalnoj integraciji stanovništva. Srbija ubrzano stiče iskustva u ovim programima, a ova evaluacija je pokušaj da se sa njihovim unpređenjem i dalje nastavi.

I.A. Definicija javnih radova

Javni radovi su originalno smišljeni sa ciljem da se odgovori na problem nedostatka tražnje za radnom snagom na tržištu rada. Vremenom su se uglavnom pretvorili u programe koji su fokusirani na nekvalifikovane, dugoročno nezaposlene radnike sa ciljem da spreče njihov izlazak sa tržišta rada i podrže aktivaciju. Oni takođe mogu da se koriste kao kratkoročna intervencija za smanjenje siromaštva sa ciljem da se predupredi dalja marginalizacija teško zapošljivih grupa, te se često koriste i u kriznim periodima. Bez obzira o kojoj je opciji reč, njihov dugoročni efekat na zapošljavanje gotovo po pravilu ostaje zanemarljiv.

Takav zaključak potvrđuju i međunarodne evaluacije neto uticaja javnih radova (Betcherman et al 2004, Kluve 2006, Kuddo 2009). Kako ističu ovi autori poboljšanje ekonomskog i radnog položaja korisnika uglavnom je ograničeno na period trajanja subvencija, a iskustvo stečeno učesćem u javnom radu ne rezultira kasnijim većim šansama za nalaženje i zadržavanje trajnijeg posla. Svi oni, međutim, navode da javni radovi predstavljaju važan deo mreže socijalne sigurnosti tokom perioda krize. Radovi pomažu veoma ranjivim grupama kao neka vrsta kratkoročnog socijalnog programa koji obezbeđuje trenutno olakšanje finansijske situacije, pa ih tako treba i posmatrati prilikom analize.

Ne treba takođe zaboraviti subjektivni osećaj poboljšanja blagostanja za učesnike u programu javnih radova, bez obzira što je njihova objektivna situacija obično relativno malo unapređena. Te rezultate pokazuje do sada jedina potpuna evaluacija neto uticaja sprovedena u Srbiji na primeru programa 'Lepša Srbija' (Bonin i Rinne 2006). Zbog svega gore navedenog, te ukoliko su dobro osmišljeni i praćeni, javni radovi mogu biti adekvatna mera za teško zapošljive kategorije radnika koji nemaju gotovo nikakve šanse za pronalaženje posla zbog malog broja raspoloživih radnih mesta. U tom smislu, ta mera može biti opravdana u vremenima krize i recesije kada je tražnja za radnom snagom minimalna. Pored toga, javni radovi imaju širu društvenu korist za lokalnu zajednicu, jer se vrlo često radi o projektima razvoja infrastrukture i uređenju javnih površina, što se takođe ističe kao jedan od ciljeva ovakvih programa.

Sa druge strane, javni radovi nisu tako popularni među poslodavcima, a često ni među radnicima (Betcherman et al 2004, Kuddo 2009). Poslodavci smatraju da putem ovakvih programa ne mogu doći do radne snage adekvatnih veština i karakteristika, dok radnici, pogotovu oni iz privatizovanih velikih sistema koji su ostali bez posla, mogu biti žigosani prilikom prihvatanja nisko-kvalifikovanih poslova zbog lošeg imidža koji javni radovi često nose sa sobom.

Najčešće dužina ovakvih programa varira između tri meseca i godinu dana, a izvođači podjednako mogu biti privatne firme i nevladine organizacije. Kako pokazuje studija Svetske banke iz 2009. godine (Del Ninno, Subbarao, Milazzo 2009), javni radovi su u zemljama centralne i istočne Evrope uglavnom formulisani kao mera aktivacije koja idealno treba da vodi ka zapošljavanju. U Africi i južnoj Aziji (gde se inače javni radovi najviše primenjuju) prvenstveno se radi o meri za smanjenje siromaštva, te odgovoru na nezaposlenost sezonskog karaktera ili na socijalno-ekonomske krize, vremenske nepogode i prirodne katastrofe.

Od malog broja univerzalnih preporuka koje važe za javne radove (Betcherman et al 2004, Kuddo 2009), uglavnom se naglašava da intervencija ima više šansi za uspeh ukoliko se zajedno ponudi paket usluga APTR-a, poput obuka i javnih radova u isto vreme. Ne čudi i da su efekti ovakvih programa uglavnom pozitivniji u periodima kada privreda raste, ali kada je potreba za njima manje izražena.

I.B. Pregled javnih radova u drugim zemljama

Od svih analiza APTR-a koje je prikupila Svetska banka (Betcherman et al 2004), posebno su interesantne evaluacije programa javnih radova koje su sprovedene u zemljama u tranziciji, a koje u najmanju ruku pokazuju šarolike rezultate. Najnegativniji efekti na zapošljivost nezaposlenih lica bili su u Poljskoj, naročito za muškarce, jer je naime utvrđeno da je jedna od posledica bila etiketiranje učesnika u programu kao nekvalifikovanih i nisko produktivnih radnika. Nasuprot tome, evaluacije u Slovačkoj, Sloveniji i Ukrajini pokazale su da je učešće u javnim radovima dovelo do pozitivnog efekta na zapošljivost neposredno po završetku programa. Treba međutim napomenuti da je pozitivan efekat izostao ukoliko učesnici nisu našli posao odmah po završetku programa. Na primer, u Sloveniji je taj efekat iščezao posle tri meseca od okončanja javnih radova. U Rumuniji nije utvrđen pozitivan efekat sprovedenih javnih radova ni na samozapošljavanje ni na pronalaženje posla kod poslodavca. To i ne treba da čudi, jer su u zemljama u tranziciji, gde je tražnja za radnom snagom u padu i(li) niska, mere poput javnih radova najčešće nedovoljne.

Tabela 1. Primeri javnih radova u zemljama u tranziciji

Država i period intervencije	Dizajn mere	Rezultat
Bugarska, 1998-99.	Privremeni program zapošljavanja u periodu od maksimum 5 meseci u državnom i privatnom sektoru.	Učešće u programu slabo je popravilo šanse nezaposlenih da pronađu stalan posao. Među drugim APTR u Bugarskoj, ovaj je imao najmanji neto efekat. Troškovi po novozaposlenom bili su najviši.
Poljska, 1992-96.	U fokusu su, ali ne po svaku cenu, bili dugoročno nezaposleni. Poslovi zahtevali veoma niske kvalifikacije.	Gotovo nikakav efekat na zapošljivost, naročito za muškarce.
Poljska, 1990-97.	Uglavnom građevinski radovi i čišćenje u periodu od 6 meseci do godinu dana.	
Rumunija, 1999-2001.	Projekti do 6 meseci od maksimum 50.000 dolara, uključujući troškove supervizije.	Bez efekata na samozapošljavanje i pronalaženje posla kod poslodavca.
Slovačka, 1992-97.	Niže kvalifikovani radnici u fokusu, maksimum 6 meseci.	Pozitivan trenutni efekat na zapošljivost, problematičan na srednji i duži rok.
Slovenija, 1992-96.	Maksimalno godinu dana, osim za osobe sa invaliditetom i nezaposlene iznad 50 godina. Izvođači državne firme i nevladine organizacije.	Pozitivan efekat na zapošljivost u prvih 3 meseca po okončanju radova.

Ukrajina, 1995-99.	Teško zapošljive grupe u fokusu, naročito dugoročno nezaposleni sa niskim kvalifikacijama.	Pozitivan efekat na zapošljivost neposredno po završetku programa.
--------------------	--	--

Izvor: Betcherman, Olivas i Dar, Svetska banka, Januar 2004.

I.C. Tržište rada u Srbiji

Karakteristike tržišta rada u Srbiji su i u periodu pre izbijanja svetske ekonomske krize bile nepovoljne, a sa krizom su se i pogoršale. Sva tri relevantna izvora raspoloživih podataka – Anketa o radnoj snazi (ARS), Anketa poslovnih jedinica (RAD) i Registar NSZ-a – pokazuju pad zaposlenosti uz istovremeni porast nezaposlenosti i neaktivnosti u 2009. godini.

Tabela 2. Glavni pokazatelji radne snage prema podacima Ankete o radnoj snazi u periodu 2002-2009. godine

	Zaposleni, u hiljadama	Nezaposleni, u hiljadama	Stopa zaposlenosti, %	Stopa nezaposlenosti, %
2002.*	3 000	460	48,6	13,3
2003.*	2 919	500	47,6	14,6
2004.	2 931	665	53,4	19,5
2005.	2 574	719	51,0	21,8
2006.	2 517	692	49,8	21,6
2007.	2 526	584	51,5	18,8
2008.**	2 650	460	53,3	14,7
2009.**	2 451	517	50,0	17,4

Izvor: Republički zavod za statistiku (RZS), ARS 2002-2009.

Beleška:

*Podaci za 2002. godinu i 2003.godinu odnose se na stanovništvo starije od 15 godina.

**Anketa o radnoj snazi se od 2008. sprovodi dva puta godišnje - u oktobru i u aprilu. U tabeli su dati podaci za oktobar.

Već godinama jedini segmenti zaposlenosti koji su beležili rast bili su oni najmanje produktivni (zaposlenost u javnoj i lokalnoj administraciji, neformalna zaposlenost, rad na crno, samozaposlenost, pomažući rad članova porodice, rad u poljoprivredi). Nasuprot tome, zaposlenost za platu u formalnom privatnom sektoru je konstantno opadala.

Za razumevanje stanja na tržištu rada treba naročito obratiti pažnju na kategoriju ranjive zaposlenosti, čiji procenat Međunarodna organizacija rada definiše kao udeo vlasnika, samozaposlenih, poljoprivrednika i pomažućih članova domaćinstva u ukupnom broju zaposlenih. Tek sagledavanjem te stope koja za Srbiju prema ARS-u u 2009. godini iznosi 28,6% (muškarci 30,8%, žene 25,7%) možemo dobiti pravu sliku koliko je stvarno 'loših' poslova, sa najčešće niskim zaradama i u neformalnom sektoru, a često i bez odgovarajućeg zdravstvenog osiguranja i sa veoma niskim nivoom zaštite na radu. Takođe se mora obratiti pažnja da je ranjiva zaposlenost naročito visoka kod starijih osoba radnog uzrasta iznad 50 godina (39,8%), osoba sa nižim obrazovanjem (59,1%), ruralnog stanovništva (46,2%) i Roma (46,8%).

Nije iznenađenje da je uticaj krize bio najizraženiji baš na osobe u ‘ranjivim’ oblicima zaposlenosti, kako ističu oba relevantna skorašnja izveštaja o stanju na tržištu rada – Fonda za razvoj ekonomske nauke (FREN) i Centra za liberalno-demokratske studije (CLDS). Činjenicu da su upravo ova lica snosila najveći deo prilagođavanja tržišta rada krizi, pomenuti autori objašnjavaju postojanjem dualnog tržišta rada u Srbiji. Za razliku od zaposlenih sa visokim stepenom sigurnosti zaposlenja u javnom i delu privatnog sektora koje je bilo teže otpustiti, sekundarno tržište rada koga čine zaposleni sa fleksibilnim ugovorima o radu, samozaposleni i zaposleni u ‘sivoj’ ekonomiji mnogo se brže i u većem obimu prilagodilo uslovima recesije.

Zato je shodno tome opravdano očekivati da se položaj teže zapošljivih grupa kao što su korisnici socijalne pomoći, Romi, osobe sa invaliditetom, interno raseljena lica, itd. svakako nije poboljšao tokom krize usled smanjene ponude poslova u neformalnoj ekonomiji, gubitka zaposlenja u formalnom sektoru, ali i smanjenih zarada u privredi. Analizirajući da li se relativan položaj ranjivih grupa na tržištu rada promenio pod uticajem krize, istraživanje FREN-a utvrdilo je da se u okviru ‘demografskih grupa’ značajno pogoršao jedino položaj mladih i stanovništva iz jugoistočne Srbije. Ostale grupe zabeležile su neznatno poboljšanje (žene) ili neznatno pogoršanje (starije osobe, osobe sa nižim obrazovanjem, ruralno stanovništvo), dok za kategoriju posebno ranjivih grupa nema čvrstih pokazatelja, ali se za Rome iz indirektnih izvora sugerise da je najverovatnije došlo do značajnog pogoršanja. Kreatori politike zapošljavanja i APTR-a ove rezultate moraju uzeti u obzir sa posebnom pažnjom, jer su nezaposlenost i neaktivnost osnovni uzroci siromaštva i socijalne isključenosti u Srbiji.

I.D. Aktivne mere tržišta rada i javni radovi u Srbiji

Aktivne mere tržišta rada su u Srbiji potpuno marginalizovane. Na njih se troši tek nešto malo iznad hiljaditog dela bruto društvenog proizvoda (BDP), što je znatno manje nego u EU gde aktivne mere čine 0,9% BDP. Treba ipak naglasiti da je od 2005. godine prisutan pozitivan trend ulaganja koja su se povećala sa 0,06% na 0,11% BDP. Takođe, stvarni troškovi svih APTR intervencija su sigurno veći, jer gore navedene brojke ne uključuju operativne troškove funkcionisanja NSZ-a koja pod supervizijom MERR-a sprovodi programe tržišta rada. Iako ne postoji mehanizam koji može utvrditi koliki deo operativnih troškova NSZ otpada na sprovođenje APTR, realno je pretostaviti da više od pola otpada na njih (Arandarenko i Krstić, 2008).

Drugo je međutim pitanje u kojoj meri se sredstva namenjena za APTR optimalno koriste. Pored uticaja političkih ciklusa, inercije i ad-hoc procena značaja potencijalnih ciljeva intervencije, isti autori navode slabosti u dizajnu programa i njihovom praćenju kao glavne razloge za povećanu šansu pojave različitih negativnih efekata APTR, immanentnih ovim merama.

Sa organizovanjem i sprovođenjem **javnih radova** u Srbiji se prvi put otpočelo 2006. godine i od tada iz godine u godinu raste iznos finansijskih sredstava koja se izdvajaju za njih, kao i obuhvat lica. Međutim, budžeti za javne radove i dalje ostaju skromni.

Tabela 3. Broj angažovanih lica na javnim radovima u 2006, 2007. i 2008. godini

	Obuhvat lica
--	--------------

	Planirano	Realizovano
2006.	3 527	2 438
2007.	5 022	4 869
2008.	5 530	5 315

Izvor: NSZ.

Treba međutim napomenuti da je Vlada u toku 2009. izvršila rekonstrukciju budžeta za APTR kako bi se odgovorilo na novonastalu situaciju uslovljenu krizom, pa je tako veliki deo sredstava preusmeren ka samo dve mere, programu za pripravnike pod nazivom ‘Prva šansa’ i **programu javnih radova**, a sa ciljem da se pomogne grupama koje su najviše pogođene krizom: mladima bez prethodnog radnog iskustva koji prvi put traže posao i dugoročno nezaposlenim kod kojih postoji veliki rizik siromaštva. Treba takođe napomenuti da je suštinski količina sredstava u 2009. godini značajno povećana za iznos koji je utrošen isključivo u Vojvodini koja je finansirala dodatne javne radove iz posebnog budžeta zahvaljujući velikom privatizacionom prihodu od prodaje Naftne industrije Srbije.

II.A. Javni radovi u strateškim dokumentima Srbije

Kao što je već ranije navedeno, javni radovi su pomoćno sredstvo za suočavanje sa nedostatkom tražnje za radnom snagom na tržištu rada. Uglavnom se radi o programima koji su fokusirani na ranjive grupe i dugoročno nezaposlene radnike, sa ciljem da podrže aktivaciju tih lica i spreče njihov izlazak sa tržišta rada. Kada su dobro osmišljeni ovi programi sprečavaju dalju marginalizaciju teško zapošljivih grupa i tako potencijalno doprinose smanjenju siromaštva. Međutim, njihov dugoročni efekat na pronalaženje posla gotovo po pravilu ostaje zanemarljiv.

U Nacionalnoj strategiji zapošljavanja za period od 2005. do 2010. godine, javni radovi se definišu kao kontra-ciklična mera za smanjenje siromaštva, jer pružaju privremeno zaposlenje uz niske nadnice. Takođe se navodi da se u novije vreme kao osnovni cilj javnih radova ističe povećanje zapošljivosti posebno pogođenih grupa na tržištu rada kroz sticanje radnog iskustva i omogućavanje kontakta sa poslodavcima, kao i kroz eventualnu obuku za jednostavnija zanimanja koja se preporučuje u pripremnoj fazi ovakvih programa.

Strategija ipak ukazuje da evaluacije ovih programa pokazuju umereno pozitivne efekte kada je reč o povećanju zaposlenosti posebno ugroženih kategorija radne snage i relativno slabe ukupne efekte na zaposlenost.

Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2009. godinu, čiji su prioriteti, ciljevi i zadaci rađeni u skladu sa Nacionalnom strategijom zapošljavanja, u okviru mera politike zapošljavanja naročito ističe organizovanje javnih radova radi zapošljavanja teže zapošljivih kategorija nezaposlenih lica.

II.B. Program javnih radova u Srbiji – konkursi u 2008. i 2009. godini

Javne radove kao meru aktivne politike tržišta rada sprovodi NSZ u saradnji sa MERR-om. Program javnih radova u Srbiji je osmišljen sa ciljem da pomogne u aktiviranju teže zapošljivih grupa. U tom smislu on je sasvim u skladu sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti iz 2003. godine¹, kao i sa ciljevima Nacionalne strategije za zapošljavanje 2005-2010.

Prioriteti u 2008. i 2009. godini

Program javnih radova u Srbiji je od svog početka smišljen sa ciljem da obuhvati teže zapošljiva lica. Kasnije je uveden i dodatni kriterijum koji favorizuje ravnomerni regionalni razvoj, te se program u većini sprovodi u veoma nerazvijenim i nerazvijenim opštinama u Srbiji.

¹ Javni radovi su u obe posmatrane godine sprovedeni u skladu sa starim Zakonom o o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti iz 2003. godine, jer je novi Zakon, donet u maju 2009. godine, kada je konkurs za javne radove već bio započeo.

Otuda su **na konkursu** iz 2008. godine sledeći projekti imali prioritet:

- a) Oni kojima se obezbeđuje zapošljavanje rizičnih kategorija nezaposlenih lica poput korisnika novčane naknade, dugoročno nezaposlenih lica, starijih od 50 godina, žena, osoba sa invaliditetom, nezaposlenih lica u stanju socijalne potrebe, Roma, izbeglih i raseljenih lica;
- b) Oni kojima se organizuju javni radovi u nerazvijenim i manje razvijenim opštinama, odnosno opštinama u kojima je stopa nezaposlenosti viša od prosečne stope nezaposlenosti u Republici Srbiji;
- c) Oni kojima se obezbeđuje nivo sufinansiranja javnog rada iz drugih izvora.

U 2009. lista prioriteta se proširila i na sledeće dve tačke, čime su projekti javnih radova više podsetili na klasične aktivne mere tržišta rada:

- d) Prerastanje projekta javnog rada u stalnu aktivnost i mogućnost zasnivanja radnog odnosa na neodređeno vreme;
- e) Vreme trajanja javnog rada, zapošljavanje većeg broja lica na javnim radovima.

Javni radovi po delatnostima

Javni radovi su u obe pomenute godine organizovani u tri oblasti:

- a) Socijalno/kulturno-humanitarne delatnosti (zdravstveno vaspitne aktivnosti – prevencija i pomoć starima, socijalno ugroženim licima, osobama sa invaliditetom, zaštita i čuvanje kulturnog nasleđa i arheoloških nalazišta, poslovi u pozorišnoj, muzejskoj, bibliotečkoj delatnosti, poslovi u turizmu i drugi poslovi);
- b) Održavanje i obnavljanje javne infrastrukture (uređenje i izgradnja puteva i putnih pojaseva, nasipa, kanala, pruga, mostova, grobalja, rekonstrukcija kanalizacione i vodovodne mreže i drugih objekata od opšteg interesa, uređenje mesnih zajednica, uređenje romskih naselja – poboljšanje uslova stanovanja i drugi poslovi);
- c) Održavanje i zaštita životne sredine i prirode (sanacija divljih deponija, čišćenje i održavanje obala reka, jezera, kanala, odvoda, javnih površina, pošumljavanje, razvoj ekoloških poseda, čuvanje i zaštita šuma, reka i jezera, razvoj seoskih područja, montaža i održavanje opreme u parkovima i javnim dečijim igralištima, pomoć za uspostavljanje novih deponija – lokacija za sakupljanje i odvođenje otpada i drugi poslovi).

Izvodači

Pravo učešća na konkursu su imali:

- a) Organi autonomnih pokrajina i organi jedinica lokalne samouprave,
- b) Javne ustanove i javna preduzeća,
- c) Privredna društva,
- d) Preduzetnici,
- e) Zadruge,
- f) Društvene organizacije,
- g) Udruženja građana.

Namena sredstava

Sredstva namenjena za organizovanje javnih radova bila su namenjena za:

- a) zarade nezaposlenih lica uključenih u javne radove u visini minimalne zarade utvrđene u skladu sa propisima o radu i sa pripadajućim porezima i doprinosima za lica bez kvalifikacije, uvećane za 15% za lica sa srednjim, 30% za lica sa višim i 45% za lica sa visokim stepenom obrazovanja;
- b) naknadu troškova za dolazak i odlazak sa rada;
- c) troškove obezbeđenja bezbednosti i zdravlja na radu;
- d) troškove izvođenja javnih radova najviše do iznosa od 10% od zbira sredstava, od čega 5% za troškove izvođača javnog rada, a ostalo za troškove sprovođenja javnih radova (sredstva za rad i potrebna oprema – alat, mašine, i sl.) i troškove obezbeđenja potrebnog materijala za rad (sadnice, đubrivo, sredstva za dezinfekciju i sl.).

U 2008. godini pored navedenih stavki bili su predviđeni i troškovi obuke za poslove koje lica obavlja u toku izvođenja javnih radova ukoliko se obuka izvodi od strane druge ustanove.

Odabir projekata

Prateća dokumentacija za prijavljivanje na konkurs je bila sveobuhvatna i između ostalog je uključivala i mišljenje lokalne samouprave o opravdanosti izvođenja javnih radova, mišljenje nadležne filijale NSZ-a o mogućnosti angažovanja nezaposlenih lica, te mišljenje nadležnog resornog ministarstva o postojanju javnog interesa za sprovođenje javnih radova.

Bodovna lista za ocenjivanje projekata uvedena je u 2009. godini. Podnešeni predlozi projekata su prvo ocenjivani na nivou filijala NSZ-a prema bodovnoj listi da bi potom lista projekata bila upućena u MERR. U skladu sa već spomenutim Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, sprovedena je sledeća procedura:

1. Ministar ekonomije i regionalnog razvoja doneo je Rešenje o formiranju Komisije za izbor javnih radova koju čine delegirani predstavnici drugih ministarstava (rada i socijalne politike, državne uprave i lokalne samouprave, zdravlja, životne sredine i prostornog planiranja, itd.) i NSZ-a. Zadatak Komisije bio je da razmotri sve prispele prijave i utvrdi listu prioriteta koja se predlaže Vladi na usvajanje, dok je MERR bio zadužen da obavlja stručne i administrativne poslove za potrebe Komisije.
2. Komisija je pregledala listu svih pristiglih projekata po bodovnoj listi koju je napravio NSZ, te prosledila u zavisnosti od vrste javno rada relevantnim resornim ministarstvima na mišljenje.
3. Na osnovu mišljenja resornih ministarstava, Komisija utvrdila je Predlog liste prioriteta za organizovanje i sprovođenje javnih radova koji je dostavljen Vladi na usvajanje. Predlog Odluke je takođe dostavljen svim relevantnim resornim ministarstvima na saglasnost.
4. Nakon odluke Vlade, obavešteni su podnosioci prijave preko filijala NSZ-a o statusu projekta za koji su konkurisali i potpisani su ugovori sa izvođačima javnog rada.

Praćenje projekata

Praćenje programa je organizovala Nacionalna služba za zapošljavanje kroz svoje filijale i ispostave, a izvođači su bili dužni da u bilo kom trenutku omoguće kontrolu realizacije javnih radova. U slučaju da se prilikom kontrole utvrdilo nenamensko trošenje sredstava, MERR i NSZ su bili dužni da raskinu ugovor i zatraže povraćaj sredstava, odnosno da aktiviraju instrument obezbeđenja. Primalac je bio dužan da sredstva vrati sa zakonskom kamatom.

Informisanje

Konkursi iz 2008. i 2009. godine su bili objavljeni u Službenom glasniku Republike Srbije, preko sredstava javnog informisanja i preko NSZ-a i njene mreže filijala i ispostava. Iako su filijale organizovale informativne sastanke po ispostavama i opštinama (filijala Bor, Loznica, Leskovac, Novi Sad, itd.), ređi slučaj je bio da se program promovise i u manjim, seoskim sredinama i među širom publikom.

Budžeti za javne radove u 2008. i 2009. godini

Za javne radove u Srbiji je u 2008. godini potrošeno ukupno 967,5 miliona dinara na ime troškova zarade, troškova obezbeđenja bezbednosti i zdravlja na radu, troškova izvođenja javnih radova, obuka i prevoza. Pri tome je za realizaciju javnih radova za 2008. godinu opredeljeno 650 miliona dinara iz budžeta za tu godinu, od čega je isplaćeno 543,5 miliona, dok je ostatak isplaćen po osnovu odluka iz 2006. i 2007. godine i predstavlja realizaciju namenskog suficita iz prethodnih godina.

Od raspoloživih 1300 miliona dinara za javne radove, u 2009. godini potrošeno je ukupno 1139,4 miliona dinara, od čega 1095,6 miliona po osnovu odluke iz te godine.

II.C. Primena programa

Prioritetne grupe

Kada govorimo o strukturi angažovanih lica, jedina njihova karakteristika koju je NSZ pratila tokom 2008. i 2009. godine je stepen stručne spreme. Po tom kriterijumu primetan je visok procenat nekvalifikovanih radnika koji je u 2008. godini iznosio preko 60%. U preostalom obuhvatu lica nije zanemarljiv ni udeo angažovanih radnika sa srednjom stručnom spremom koji je u 2008. godini bio iznad 30%. Slična je situacija i u 2009. godini: finansirano je 396 projekata koji obuhvataju 8 452 lica sa evidencije NSZ-a, od kojih oko 60% čine niskokvalifikovani radnici.

Međutim, kad se pogledaju drugi izvori NSZ-a - oni koji su bazirani na preliminarnim internim tabelama iz tek operacionalizovane baze podataka - primećuje se da se podaci ne poklapaju i to u odnosu na osnovni kriterijum, tj. stepen stručne spreme. Tako su radnici sa srednjim obrazovanjem nešto više zastupljeni u javnim radovima nego radnici sa nižom stručnom

spremom. U tom smislu ostaje nejasno da li su javni radovi stvarno obuhvatili teže zapošljivu, niskokvalifikovanu, radnu snagu kako je inicijalno bilo planirano.

Na osnovu istih preliminarnih podataka može se još i zaključiti da je među korisnicima duplo više muškaraca nego žena, te da je značajno veći udeo mlađih od 30 godina nego lica starijih od 50 godina i to u obe posmatrane godine. Oko 40% je dugoročno nezaposlenih, pri čemu više od polovine od tog broja duže od dve godine čeka na zaposlenje. Tek svaki deseti korisnik javnih radova je osoba sa invaliditetom, Rom ili korisnik novčane naknade. Ta lica ukupno jedva dostižu 10% od ukupnog broja onih koji su obuhvaćeni programom javnih radova. Kad su u pitanju izbegla i interno raseljena lica, njihov ukupan broj u obe godine je – 172!

Ako bi se sudilo po ovim podacima, moglo bi se zaključiti da su javni radovi tek delimično postigli cilj u obezbeđivanju zapošljavanja rizičnih kategorija nezaposlenih lica koje su definisane kao prioritet: korisnika novčane naknade, dugoročno nezaposlenih lica, starijih od 50 godina, žena, osoba sa invaliditetom, nezaposlenih lica u stanju socijalne potrebe, Roma, izbeglih i raseljenih lica.

Sve iznete podatke treba uzeti sa velikom dozom opreza s obzirom da se radi o preliminarnim tabelama. Naime, NSZ tek od ove godine uvodi bazu podataka koja će omogućiti preciznije praćenje karakteristika lica obuhvaćenih aktivnim merama. Karakteristike po kojima će se pratiti lica su stepen stručne spreme, pol, starosna dob, dužina boravka na evidenciji, kao i sledeće kategorije: lica sa invaliditetom, izbegla i raseljena lica, etničke grupe i korisnici materijalnog obezbeđenja porodice.

Prioritetne opštine

Po kriterijumima oglasa, opštine su rangirane po nerazvijenosti što je nosilo različit broj bodova; najviše je išlo najnerazvijenijim opštinama. MERR se kao krajnji arbitar u donošenju odluke rukovodio i drugim kriterijumima pri finalnom odabiru opština u kojima će se sprovesti javni radovi: učešćem nezaposlenih u ukupnom broju lica što je bio glavni kriterijum, kao i prethodnim iskustvom Ministarstva sa javnim radovima sprovedenim u datoj opštini.

Delatnosti

Po delatnostima, učešće angažovanih lica na javnim radovima u 2008. godini je sledeće: 47,49% u domenu održavanja i zaštite životne sredine, 32,92% u socijalnim i humanitarnim delatnostima, 17,18% u održavanju i obnavljanju infrastrukture, a 2,41% na poslovima od opšteg interesa.

U 2009. godini su takođe najbrojniji bili projekti iz oblasti zaštite životne sredine (39,65%), dok je humanitarnih i socijalnih projekata (24,74%) i uređenja javne infrastrukture (23,48%) bilo značajno manje. Sličnu situaciju oslikava i uvid u broj obuhvaćenih lica po oblastima, gde je zaštita životne sredine bila dominantna sa 48,75%. Uređenje javne infrastrukture je međutim imalo veći obuhvat lica od socijalnih projekata; 27,56% naspram 17,59%.

Bez obzira na delatnost primećuje se da u toku poljoprivredne sezone motivacija učesnika za javne radove pada (a) zbog zauzetosti, (b) zbog mogućnosti druge (veće) zarade u berbi, na primer, turizmu ili drugim delatnostima, a najčešće na crno.

Javni radovi iz socijalne delatnosti su privukli dosta pažnje s obzirom da se radi o 'novom' tipu javnih radova koji nije bio ranije prisutan, a pogotovu što postoji velika potreba za ovakvim programima u svim krajevima gde je veliki broj starih na selu.

Iako su autori evaluacije očekivali da postoji veza između izabranih delatnosti i strukture nezaposlenih lica po visini stručne spreme, pokazalo se da je zapošljavanje niskokvalifikovane i srednjekvalifikovane radne snage slično u sve tri oblasti, i da je jedino učešće lica sa visokom stručnom spremom više u oblasti socijale u odnosu na infrastrukturne radove i zaštitu životne sredine.

Realizacija

Problemi u realizaciji projekata su često proizilazili iz načina odabira projekata. Pošto je u nekim opštinama poslodavac direktno bira lica sa evidencije NSZ-a koja će angažovati na projektu, otvorena je mogućnost da poslodavci i angažovana lica eventualno dele nadoknadu. Ta mogućnost je naročito prisutna u opštinama u kojima je visina nadoknada, bez obzira što se radi o nacionalno uspostavljenoj minimalnoj zaradi, veća od prosečnih primanja u lokalnoj sredini.

Kako dalje ukazuju nalazi evaluacije, nejasno je ko je radio selekciju privremeno angažovanih lica na projektima: negde je selekciju radila NSZ, a negde sami poslodavci. U nekim slučajevima poslodavci su direktno insistirali na sopstvenom izboru i angažovanju lica sa evidencije NSZ.

Krupan problem predstavlja slaba veza između javnih radova sa lokalnim planovima ekonomskog razvoja ili master planovima. Nije redak slučaj da se u više navrata sprovode isti programi, na primer, čišćenja deponija koje se ponovo formiraju, tj. prebacivanjem đubreta sa jedne lokacije na drugu bez razmišljanja kako povezati te programe sa recikliranjem smeća i trajnijim rešenjem čistoće u zajednici.

Ostali problemi u realizaciji, na primer, uključuju odlazak radnika na bolovanje i nemogućnost prekida ugovora, jer po zakonu radnici uživaju sva prava kao i prilikom uspostavljanja trajnog radnog odnosa na neodređeno vreme. Otežavajuću okolnost predstavlja činjenica da je nemoguće angažovati dodatna lica putem javnih radova, pa zbog toga realizacija projekta može da bude ugrožena, naročito ako se radi o radovima manjeg obima koji predviđaju angažovanje malog broja lica. Pominju se i primeri projekata na kojima su radnici stupili u štrajk, jer na to imaju zakonski pravo, što je svakako poremetilo izvođenje radova.

Problem predstavlja i ne tako jednostavan prelazak sa jedne na drugu evidenciju (MOP, NSZ) što je takođe jedan od razloga slabog učešća korisnika materijalnog obezbeđenja porodice u javnim radovima.

Treba ukazati i na slabe ili gotovo nepostojeće veze između različitih APTR-a koji se sprovode, što svakako ne doprinosi njihovom većem efektu. Kad su obuke u pitanju, u 2008. troškovi

njihovog sprovođenja predstavljali su samo 0,587% od ukupnih isplaćenih troškova za javne radove, a svega 1 132 lica od ukupno 10 184 (radovi koji su sprovedeni 2008. po odlukama iz 2007. i 2008. godine) je bilo uključeno u obuke. U 2009. godini ih nije ni bilo, iako savetovanje i obuke predstavljaju prirodan uvod u program javnih radova.

Praćenje programa

Nalazi autora ukazuju da je program javnih radova praćen samo na nivou procesa ali ne i na nivou 'outputa'. Razlog tome je što 'output' pokazatelji nisu deo plana za praćenje, osim broja zaposlenih lica neposredno nakon završetka programa.

Praćenje procesa primene radova je organizovano isključivo kroz nadzor NSZ-a i mreže njenih filijala i ispostava. Zbog velikog broja projekata i veličine teritorije koju u proseku jedna filijala pokriva, nadzor je bio ograničenog dometa. Sama centrala u Beogradu je slučajnim izborom izabrala 17 projekata za proveru tokom 2009. godine. NSZ je nalazima kontrole bila zadovoljna: radovi su bili u toku i radnici na radnom mestu.

Kako navode intervjuisani predstavnici filijala i ispostava, problem je u tome što jedno ili dva lica iz NSZ-a treba da prate sve projekte na terenu. Dok oni stignu do izvođača radova, radnici su već svi na svojim radnim mestima. „*Nama treba 2 sata da dodjemo do terena na kome se projekat odvija, do tada svi već znaju da mi dolazimo u kontrolu. Teško je utvrditi da li su svi radnici dolazili sve vreme na posao i provodili puno radno vreme na radu. U tom smislu javne radove je bilo teško pratiti*”, navodi jedan od predstavnika NSZ-a. Inspekcija rada je svojim angažovanjem pružila podršku javnim radovima, ali je otežavajuća okolnost što je često broj inspektora vrlo mali. Na primer, u filijali Bor samo je angažovan jedan inspektor rada koji takođe radi i na teritoriji Majdanpeka, Negotina, Kladova i okolnih opština.

Po broju raskinutih ugovora zbog neizvršenih obaveza prednjači Beograd. Od ukupno 5 raskinutih ugovora tokom 2009. godine, 3 su bila u Beogradu. U sva tri slučaja se radilo o romskim projektima koje su sprovodila udruženja građana. Razlog za raskid ugovora bio je što kontrola nije zatekla sve radnike na radnom mestu u trenutku obilaska. U toku je sudski spor protiv tih udruženja. U Vojvodini je Romsko udruženje iz Beočina bilo predmet finansijske kontrole što spada u vrlo redak slučaj nadzora tog tipa. Pošto su javni radovi u izuzetnom malom broju uposlili građane romske nacionalnosti, te korisnike materijalnog obezbeđenja porodice u koje često spadaju Romi, otvara se mogućnost za pretpostavku da se radi o diskriminaciji pripadnika romske manjine. Po tvrdnjama MERR-a i NSZ-a, jedine pisane primedbe koje su do njih stigle bile su od strane pripadnika Romske nacionalnosti na romskim projektima.

Finansijski nadzor je bio skoro nevidljiv. NSZ je formalno kontrolisala prenos sredstava sa jednog računa na drugi, ali u njenoj nadležnosti nije uspostavljanje realne tržišne cene za nabavljene proizvode i usluge, te provera samih računa i lanca u nabavci roba i usluga. Taj vid kontrole je ostao sasvim van dometa.

Dobar broj izvođača je međutim fotografisao teren pre i posle radova, prilažući fotografije kao dokaz da su radovi izvršeni. U situaciji kada nema drugih kontrolnih mehanizama, čini se da fotografije nisu loš izbor, ali ostaje pitanje šta one u stvari dokazuju.

Na kraju, treba svakako istaći da se položaj korisnika javnih radova na tržištu rada ne prati u dovoljnom periodu posle njihovog završetka da bi se procenili neto efekti sprovođenja. Prema evidenciji NSZ-a, broj lica koja su zasnovala radni odnos neposredno nakon okončanja javnog rada je veoma skroman, kao što se može videti u daljem tekstu iz tabele 5.

Informisanje

Po nalazima autora, javni radovi su mera koja privlači pažnju medija, kako nacionalnih tako i lokalnih. Međutim, ima naznaka da različiti izvođači imaju i različit tretman. S jedne strane, javna preduzeća su brže informisana o konkursu NSZ-a i to putem direktnog kontakta. Udruženja građana informaciju o konkursu uglavnom dobijaju preko sredstava javnog informisanja ili preko Centara za socijalni rad u slučaju da sprovode usluge iz socijalne delatnosti. Po običaju, najslabija karika u dobijanju informacija o konkursu su seoske mesne zajednice.

Finansiranje projekata

Po Odluci o organizovanju i sprovođenju javnih radova od interesa za Republiku Srbiju u 2008. godini (Službeni glasnik Republike Srbije broj 18/08 i 35/08) odobreno je finansiranje 263 projekata. U toku 2008. godine završeno je 227 projekata, dok se realizacija 32 javna rada nastavila u 2009. godini. Odustalo se od izvođenja 4 projekata.

Po Odluci o organizovanju i sprovođenju javnih radova od interesa za Republiku Srbiju u 2009. godini (Službeni glasnik Republike Srbije broj 39/09) i Izmeni odluke (Službeni glasnik Republike Srbije broj 50/09) odobreno je finansiranje 396 projekata. Zaključno sa 31. decembrom 2009. godine, prema izveštaju NSZ-a o sprovođenju javnih radova završeno je 288 projekata, u toku je bilo 99, prekinuto je njih 5 (od toga 3 zbog neispunjavanja ugovornih obaveza, a 2 zbog vremenskih uslova), dok su 4 podnosioca projekata odustali.

U periodu od 1. januara do 31. decembra 2009. godine potrošeno je skoro 1,14 milijardi dinara na ime troškova zarade, troškova obezbeđenja bezbednosti i zdravlja na radu, troškova izvođenja javnih radova, obuka i prevoza, uključujući i javne radove koji su obuhvaćeni odlukama iz 2007. i 2008. godine, a sprovedeni u 2009.

Tabela 4. Isplaćena sredstva za javne radove u 2009, a na osnovu odluka iz 2007, 2008, i 2009. godine

	Sredstva za zarade, u hiljadama	Troškovi prevoza, u hiljadama	Troškovi zaštite na radu, u hiljadama	Troškovi obuke, u hiljadama	Troškovi izvođenja javnog rada, u hiljadama	UKUPNO, u hiljadama
2007.	2 030,91	82,26	4,86		46,88	2 164,91
2008.	38 129,81	2 012,63	175,69	138	1 185,68	41 641,81
2009.	909 659,99	63 411,11	26 865,23		95 687,17	1 095 623,50
UKUPNO	949 820,71	65 506,00	27 045,78	138	96 919,73	1 139 430,22

Izvor: NSZ.

Beleška:

*Podaci su dati zaključno sa 31.12.2009. godine.

Kako tabela ukazuje, zaštita na radu je značajni deo troška što su skoro svi intervjuisani pozitivno ocenili. Međutim, postavlja se pitanje da li je u svim delatnostima ona igrala isti značaj i da li je stvarno njena nabavka u potpunosti uvek bila neophodna.

Kako neki izvođači infrastrukturnih radova navode, sredstva za materijalne troškove su niska (10% od ukupne vrednosti javnog rada). Takvim ocenama se pridružuje i Etnomreža koja daje akcenat kvalitetu proizvoda, pa im je samim tim potrebna kvalitetna vunica za tkanje.

No, najveći problem je u stvari pitanje materijalne opreme, jer je rad privremenog karaktera, a materijalna oprema ostaje za stalno.

Efekti javnih radova na trajno zaposlenje i njihova isplativost

Trajno zaposlenje

Kao što pokazuje i većina ostalih primera u drugim zemljama, nije iznenađenje da je dugoročni efekat javnih radova na zapošljavanje u Srbiji zanemarljiv, što se može videti u tabeli 5.

Tabela 5. Broj lica koja su zasnovala radni odnos po završetku javnih radova od 2006. do 2009. godine

Godina	Broj angažovanih lica	Broj lica koja su ostala zaposlena*
2006.	2 438	50
2007.	4 869	147
2008.	5 315	138
2009.	6 558**	19

Izvor: NSZ.

Beleška:

* U trenutku neposredno po okončanju javnog rada.

** Radi se samo o projektima koji su završeni 31. 12. 2009. godine

Isplativost

Analiza isplativosti APTR može se obaviti korišćenjem dve vrste pokazatelja: (a) potrošnjom po korisniku, i (b) potrošnjom po zaposlenom.

Aktivne mere politike tržišta rada po svom dizajnu i ciljevima su dosta različite među sobom kao i po sredstvima koja se za njih koriste. Javni radovi su, kao mera, obično dosta skuplji od ostalih, pa bi ih poređenje još više stavilo u nepravedan položaj.

S obzirom da NSZ ne prati korisnike javnih radova po završetku programa i da je broj lica koja su ostala zaposlena, a koji je dat gore, meren u trenutku neposredno po okončanju radova, što je nedovoljno za stvarno sagledavanje njihovog dugoročnog efekta na zaposlenost, mi ćemo se orjentisati na potrošnju po korisniku programa.

Tabela 6. Potrošnja po učesniku javnih radova u 2008. i 2009. godini

Godina	Ukupna potrošnja za javne radove u milionima dinara	Broj učesnika	Ukupna potrošnja po učesniku u dinarima
2008.	543,5	5 315	102 258
2009.	1 262,5	8 255	152 937

Izvor: NSZ.

Beleška:

*Podaci su dati zaključno sa februarom 2010. godine.

Pri tome, treba uvek imati na umu da su troškovi za sve aktivne programe, pa tako i javne radove na neki način potcenjeni, jer u njih nisu ukalkulisani operativni troškovi NSZ-a.

II.D. Akteri

Ministarstvo za ekonomiju i regionalni razvoj, Nacionalna služba za zapošljavanje, lokalna samouprava i lokalni saveti za zapošljavanje

Među akterima **NSZ** je u 2008. i 2009. godini imala ključnu ulogu u promociji, prijavi i prvom krugu odabira javnih radova na terenu. NSZ je kroz svoje filijale i ispostave igrala razne uloge: promotera konkursa, pomoćnika i(li) savetnika u pripremanju prijave. U 2008. godini bodovna lista nije postojala te su filijale davale mišljenje na osnovu sopstvenog tumačenja konkursa. U 2009. osnovna bodovna lista je uvedena tako da je filijalama bilo lakše da objedine dokumentaciju i pošalju je u direkciju NSZ-a. U obe godine direkcija NSZ-a u Beogradu bi na osnovu sakupljenih projekata i mišljenja aktera formirala rang listu koja se potom slala u MERR. Tokom 2008. i 2009. godine **MERR** je igrao vrlo bitnu ulogu tako što je u stvari, uz mišljenje relevantnih resornih ministarstava, bio krajnji arbitar u odabiru projekata. Finalna lista projekata koje treba podržati bila je na predlog radne grupe, tj. Komisije za izbor javnih radova usvajana na sednicama Vlade, a korišćeni kriterijumi nisu obuhvatali samo one iz bodovne liste. U skladu sa novim Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti iz maja 2009. godine, konkursom iz 2010. godine predviđeno je da ta ključna uloga bude prebačena na NSZ i njene filijale.

Kako nalazi autora pokazuju, **lokalna samouprava** je bila angažovana u različitom opsegu. Čak i kad nije direktno učestvovala u formulisanju i odabiru projekata, lokalna samouprava je bila u obavezi da svoje mišljenje o značaju javnih radova za opšti interes zajednice. Iako je po kriterijumima, a u skladu sa bodovnom listom, lokalna samouprava doprinosila boljem rangiranju projekata u slučaju kofinansiranja, skoro da je nemoguće naći i primer u praksi gde se to stvarno i desilo. Razlozi su razni: često opštinski budžet nema predviđenu stavku za javne radove, iako programski oni jesu navedeni. Opštine se suočavaju sa nedostatkom sredstava jer najveći deo prihoda ide na plate u javnim preduzećima, pa zbog toga ne mogu da finansiraju nadležnosti iz proširenih prava građana poput gerontodomaćica. Neke opštine se nalaze u teškom finansijskom položaju jer javna preduzeća poput RTB Bor ne plaćaju doprinose. U Leskovcu su, na primer, neki javni radovi propali zbog nedostatka sredstava iz budžeta lokalne samouprave koja su bila inicijalno namenjena za radove, ali zbog deficita u budžetu nisu na kraju stigla do krajnje adrese.

Saveti za zapošljavanje nisu imali preveliku ulogu, ako su imali uopšte bilo kakvu, prilikom odabira projekata koji će biti podržani. Osim davanja mišljenja, suštinski nije iskorišćena prilika da se kroz njih sakupe i profilišu interesi lokalne zajednice.

Izvođači javnih radova (javna preduzeća, privatni sektor, udruženja građana)

Iako je broj prijavljenih projekata obuhvatao izvođače iz svih sedam kategorija: organe autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, javne ustanove i javna preduzeća, privredna društva, preduzetnike, zadruge, društvene organizacije i udruženja građana, među izabranim izvođačima su se prvenstveno našle javne ustanove i javna preduzeća (njih 286 od 396 projekata u 2009. godini). Udruženja građana bila su druga glavna grupa izvođača u istoj godini, ali sa daleko manjim brojem projekata – 58. Uglavnom se radilo o udruženjima osoba sa invaliditetom, zajednice Roma, regionalnim centrima za razvoj, ekološkim društvima, udruženjima lovaca, itd.

Tabela 7. Broj projekata i obuhvaćenih lica po obliku organizovanja izvođača po odluci o sprovođenju javnih radova iz 2009. godine

Oblik organizovanja izvođača javnih radova	Broj projekata	Broj lica
Organi teritorijalne autonomije	13	271
Javne ustanove i javna preduzeća	286	5 987
Privredna društva	19	469
Preduzetnici	7	154
Zadruge	3	66
Društvene organizacije	9	169
Udruženja građana	58	1 313
Državna organizacija	1	23
UKUPNO	396	8 452

Izvor: NSZ.

Bez obzira na prijavljeni broj preduzetnika, privatnog sektora skoro da uopšte nema: svega 7 preduzetnika je među izvođačima, tj. potpisnicima ugovora sa NSZ-om. Ostaje nejasno kako to da upravo nedostaju predstavnici tog sektora koji je ključna veza kada su u pitanju očekivanja da javni radovi iznedre trajno zaposlenje, kako se to već eksplicitno očekuje i navodi u konkursu iz 2009. godine.

Autorima evaluacije ostaje samo da se bave pretpostavkama: privatnika nema zato što ne šire posao ili zato što im ne treba ponuđena radna snaga. Svakako da ostaje i mogućnost da privatni sektor ne vidi u ovakvim projektima dovoljno jak stimulans za sopstveno uključjenje jer je procenjena korist za njih mala.

Šta god da je razlog, vanredno slabo učešće privatnog sektora je barem delom razlog što u opštinama gde je program primenjivan nema novog zaposlenja među ovim privremeno zaposlenim licima. Kako pride ističu predstavnici NSZ-a, u izabranim opštinama generalno nema dovoljno privredne aktivnosti.

Glavni izvođači programa su javna preduzeća i udruženja građana koja svaka na svoj način ne mogu da ponude rešenje za novo zaposlenje, jer su i udruženja i javna preduzeća poslodavci sa ograničenjem. Javna preduzeća naime imaju zabranu novog zaposlenja, dok udruženja projektno operišu. Jedino ko to može učiniti je privatni sektor, a on nažalost nije prisutan u dovoljnoj meri.

Iako to zavisi od oblasti do oblasti, po mišljenju autora evaluacije korist za poslodavce nije mala, jer se u suštini radi se o smanjenju troškova radne snage.

Korisnici

Ova evaluacija se samo posredno bavila zadovoljstvom korisnika te bi u tom smislu bilo potrebno uraditi dodatnu i zasebnu analizu koja obuhvata tu temu radi potpunijeg razumevanja o kakvoj se meri zapravo radi. Neke početne napomene koje su dali poslodavci i akteri mogu međutim da posluže kao osnov za dalju razradu.

Po navodima poslodavaca javni radovi veoma motivišu same radnike jer ih aktiviraju i daju im značaj. To pomaže njihovom samopouzdanju i šalje im poruku da su nezaposleni samo zbog loše privredne situacije. Generalno postoji visok stepen zadovoljstva sa javnim radovima, i svi se slazu da je mera od koristi jer vrši očuvanje i razvijanje radnih sposobnosti, podiže nivo znanja i veština, doprinosi socijalizaciji, kao i povećanju motivacije i odgovornosti nezaposlenih lica i smanjivanju razlika između regionalnih tržišta rada.

Kako neki od ključnih aktera u NSZ-u navode, stariji radnici pokazuju više interesovanja za javne radove. Postavlja se pitanje da li je to zato što mladi mogu lakše da dođu do poslova i na formalnom i na neformalnom tržištu rada ili možda ima više drugih aktivnih programa i mera za njih?

Predstavnici NSZ-a takođe primećuju da su korisnici materijalnog obezbeđenja porodice manje motivisani i odbijaju učešće u programu za javne radove zbog nesigurnosti i straha da će izgubiti socijalno davanje. Kako mnogi naglašavaju, problem je u tome što je je vrlo teško preći sa jedne evidencije na drugu te u tom procesu korisnici MOP-a, naročito Romi, koji su učestvovali u programu javnih radova izgube i do nekoliko meseci.

Ove napomene u stvari ukazuju da bi bilo potrebno uraditi detaljniju analizu korisnika programa javnih radova, i tako takođe videti da li su javni radovi ispunili cilj i doprineli onima kojima je to zaista bilo najpotrebnije i kojima su bili namenjeni.

III. Preporuke

III.A. Opšte preporuke

Kako nalazi ove evaluacije pokazuju, program javnih radova u Srbiji se nalazi između socijalnog programa i aktivne politike tržišta rada. U 2008. godini program je bio više usmeren ka smanjenju siromaštva dok je u 2009. godini konkurs pokušao da odgovori i na izazove iz domena tržišta rada, na svetsku finansijsku krizu i njen uticaj na stanovništvo u Srbiji, i na loše materijalno stanje ranjivih grupa.

Ako je **smanjenje siromaštva** cilj, sam status nezaposlenog na evidenciji NSZ-a ne znači automatski da je lice i socijalno ugroženo ili u stanju materijalne potrebe. U tom smislu, korisnici programa bi trebalo da ispunjavaju više kriterijuma u isto vreme. Minimum kriterijuma bi bio stepen stručne spreme, starosna dob (uzevši u obzir da su mladi ljudi obuhvaćeni i drugim ATPR pitanje je u kom obimu njih obuhvatiti) i dužina boravka na evidenciji NSZ-a. Još bolja usmerenost programa bi se postigla kada bi se ova grupa pomenutih kriterijuma ukrstila sa jednom od sledećih kategorija lica: osobama sa invaliditetom, izbeglim i raseljenim licima, etničkim grupama i korisnicima materijalnog obezbeđenja porodice i ostalih socijalnih davanja. U tom smislu, program je potrebno prilagoditi, a možda i dodatno regulisati kroz normativna akta i nekih drugih ministarstava, kao na primer, kroz nacrt Zakona o socijalnoj zaštiti. Prema poslednjim navedenim istraživanjima, sve ove kategorije lica, naročito sa nižom stručnom spremom i starije dobi su posebno osetljive grupe na tržištu rada u Srbiji. U slučaju kada bi sistem evidentiranja korisnika socijalne pomoći bio potpuniji, a program obuhvatniji, novčana naknada za siromašne bi mogla da budu osnovni kriterijum za učešće u javnim radovima.

Pitanje rodnog kriterijuma za odabir korisnika programa javnih radova ostaje otvoreno. Ovaj tip programa se uglavnom razume kao „muška“ mera. Međutim, socijalno-kulturno-humanitarne delatnosti definitivno omogućavaju učešće žena. I u tom slučaju kriterijumi bi trebalo da budu višestruki, na primer, duže nezaposlene radnice sa nižom stručnom spremom, starije od 50 godina, a takođe bi trebalo da pripadaju i nekoj od gore pomenutih kategorija lica, jer su te žene, kako pokazuje navedeno FREN-ovo istraživanje, u najnepovoljnijem položaju.

Prostorni kriterijum bi trebalo uzeti u obzir kada su javni radovi u pitanju, jer se pokazalo da su ruralna područja ostala van opsega ovih programa u posmatranim godinama. Ruralno stanovništvo, naročito pogođeno krizom u južnoj Srbiji i oni bez zemlje ili sa parcelama manjim od 0,5ha, predstavljaju ugrožene grupe koje često nisu na evidenciji, a nekada su bili u radnom odnosu.

U slučaju čvršćeg vezivanja ovog programa za ciljeve smanjenja siromaštva postigao bi se dvostruki efekat: a) radno sposobno, a socijalno ugroženo i osetljivo stanovništvo bi dobilo mogućnost da se aktivira i potencijalno vrati na tržište rada; b) samim tim, program bi doprineo boljem i svrsishodnijem korišćenju sredstava iz preopterećenog državnog budžeta jer bi sredstva iz državnih programa bila zaista trošena na lica kojima je pomoć najpotrebnija.

U slučaju pak da kreatori programa žele da akcenat više stave na **aktivnu politiku tržišta rada**, trebalo bi razmisliti o: a) drugačijem odabiru opština, sa ciljem da se biraju one u kojima postoji privredna aktivnost da bi aktivirana lica potencijalno i mogla da dođu do zaposlenja; b) drugačijem odabiru privremenih poslodavaca. Podaci pokazuju da se korisnici ovog programa nakon privremenog zaposlenja, koje traje maksimum od 3 do 6 meseci, ponovo vraćaju na evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje. Tek retki stvarno i nađu zaposlenje. Naime, kao što je naša analiza već istakla, na dosadašnjim konkursima su dominirala javna preduća, te potom nevladine organizacije, dok je broj podnosioca prijava i izvođača iz privatnog sektora bio zanemarljivo mali. To je naročito važno s obzirom na činjenicu da javna preduzeća imaju zabranu novog zapošljavanja, a nevladine organizacije su projektno orijentisane i angažuju radnike po zadatku, dok jedino privatni sektor realno ima potencijal da omogući novo zaposlenje. U tom smislu, javni radovi bi trebalo da budu drugačije koncipirani za opštine gde postoji privredna aktivnost i za one gde je zamrla.

Program je možda najviše doprineo mreži socijalne sigurnosti tokom perioda krize i to privenstveno u manje razvijenim opštinama u Srbiji. Međutim, problem je u tome što radovi na kraju nisu sasvim dospeli do veoma ranjivih grupa kao neka vrsta kratkoročnog socijalnog programa koji obezbeđuje trenutno olakšanje finansijske situacije.

Na kraju, moramo istaći da akcenat programa može biti višestruk i istovremeno usmeren ka smanjenju siromaštva i aktivaciji na tržištu rada. Međutim, kriterijumi treba da budu jasno razdvojeni i usklađeni sa postavljenim ciljevima programa.

III.B. Specifične preporuke

Pored gore navedenih opštih zaključaka i preporuka u vezi sa strateškim opredeljenjem kreatora politike od kojih će bitno zavisiti dalja budućnost programa javnih radova, sledeće pojedinačne preporuke mogu uticati na njihov efekat:

1. Prioriteti u konkursu

- Jasno formulisati konkurs tako da odgovori na postavljene ciljeve. Odabir prioriternih grupa, kao i regiona, zavisi od toga da li je postavljeni cilj aktivacija radne snage evidentirane na NSZ-u i(li) smanjenje siromaštva ranjivih grupa.
- Potrebno je da su ciljne grupe javnih radova, identifikovane kroz strateška dokumenta i konkursnu dokumentaciju, istovremeno eksplicitno pomenute i u bodovnoj listi. Da bi lica koja su određena kao prioriterna u potpunosti i bila u fokusu poslodavaca i NSZ-a, bodovna lista u okviru definisanih kriterijuma treba da uzme u obzir ne samo broj potencijalno angažovanih lica, već i njihove karakteristike (stepen stručne spreme, dužinu boravka na evidenciji, starosnu dob, kao i rod, etničku pripadnost, invaliditet, itd).
- Neophodno je ustanoviti merljive ciljeve akcije i normirati radove (na primer, skupiti 10 tona smeća koje će biti reciklirano), te u skladu sa tim unaprediti kriterijume odabira i bodovnu listu stavljanjem željenih rezultata i efekata mere u ciljeve.
- Potrebno je pažljivo razraditi bodovnu listu i na osnovu nje formirati detaljna uputstva za odabir projekata da bi se predupredile razlike u odlučivanju.

- Da bi javni radovi bili društveno korisni, dobro bi bilo da konkursna dokumentacija i kriterijumi za obabir budu stavljeni u kontekst srednjeročnog ili dugoročnog razvoja zajednice. Ključno je povezati javne radove sa lokalnim planovima razvoja (dobar primer je rad koji sprovodi AD Planinka, Kuršumlja, i povezanost sa turizmom i transportnim koridorima). U suprotnom, nema održivosti, tj. isti javni radovi se rade više puta.
- Uvesti u konkursnu dokumentaciju i obuke tokom javnog rada, u slučaju da delatnost to traži, i savetovanje za traženje posla nakon javnog rada jer iskustvo pokazuje da su efekti za tražioca posla bolji.
- Odabir lica, tj. korisnika bi trebalo raditi po jasnim kriterijumima koji su takodje reflektovani u bodovnoj listi. Takodje bi trebalo precizirati ko tačno bira lica, jer je dosadašnja praksa pokazala da to negde radi NSZ, negde poslodavac, a negde zajedno. Primeri dobre prakse upućuju da je bolje kad se budući radnici zajednički identifikuju.

2. Delatnosti

- Različite delatnosti traže drugačiji pristup u koncipiranju javnih radova. Tako, na primer, projekti iz oblasti socijalne zaštite treba da omoguće servis starim i nemoćnim licima, kojima je usluga neophodna u toku zimskih meseci. Tu uslugu međutim nije moguće obezbediti u kontinuitetu, jer baš tada dolazi do kraja kalendarske godine do kada rad treba završiti. Kako je to tokom poseta često istaknuto „*socijala je otvorila novu dimenziju javnih radova koja je složena, kontinuirana potreba, pa će se stvoriti loša slika ako se dalje ne budu podržali takvi projekti*”.
- U slučaju kada izabrane opštine spadaju u poljoprivredne krajeve, gde postoji sezonska tražnja za poljoprivrednim radovima, početak i kraj javnih radova trebalo bi prilagoditi tome. Postoji takođe mogućnost da se za izvođače uvede pola radnog vremena da bi mogli da paralelno nastave i sa svojim poljoprivrednim aktivnostima.
- Treba razmisliti o rodnom aspektu javnih radova, te na primer kroz veći broj radova iz socijalne oblasti omogućiti eventualno veće učešće žena.

3. Veza između različitih aktivnih mera

- Treba podstaći vezu između javnih radova i obuka, naročito za radnike koji treba da obave rad iz neke specifične oblasti, osobe sa invaliditetom, gerantodomačice, što se do sada slabo koristilo.
- Radi promocije javnih radova i neposrednog kontakta između potencijalnih izvođača i korisnika poželjno je povezati sajmove zapošljavanja sa javnim radovima.
- Kada su javni radovi više fokusirani na korisnike socijalne pomoći, oni bi trebalo da obuhvate širok niz mera. Učešće u obukama, obrazovanju i radnom angažovanju u velikoj meri zavisi od nivoa i načina kordinacije ne samo između različitih aktivnih programa tržišta rada, već i različitih sistema u praksi (obrazovanje, rad i zapošljavanje, socijalna politika).

4. Izvođači i sprovođenje

- Treba razmotriti proceduru NSZ-a iz 2010. godine koja je isključila udruženja građana kao samostalne izvodjače radova, ali ne i kao podnosiocje projekata. Odluka da se udruženjima uskrati takva mogućnost u stvari je dobrim delom zasnovana na iskustvu iz 2009. godine kada su 3 projekta prekinuta (od skoro 60) koja su u toj godini sprovodila

udruženja. Bodovnom listom je uvek moguće rangirati organizacije prema iskustvu u određenoj oblasti i delatnosti.

- Treba uzeti u obzir mogućnost da se projekti koje sprovode manje iskusna udruženja građana posebno osposobe kroz trening i mentorski rad pri realizaciji projekata. Vredelo bi razmisliti o formiranju SOS kontakta za razmenu informacija i pomoć pri primeni projekata koji na primer podstiču angažovanje osoba sa invaliditetom, Roma, lica starijih od 50 godina, itd. Time bi se predupredila sumnja ili mogućnost diskriminacije učešća raznih osetljivih grupa, a naročito Roma.
- Vredelo bi razmisliti o pružanju mogućnosti da koordinatori projekta ne moraju da budu sa uzeti sa evidencije NSZ-a već da budu privremeno angažovana lica koja će omogućiti bolje sprovođenje javnog rada.
- Posebno pitanje na koje u narednom periodu treba obratiti posebnu pažnju odnosi se na aktivaciju korisnika u izolovanim i malim sredinama gde ne postoje realne mogućnosti za sprovođenje programa obuke ili zapošljavanja.

5. Praćenje i kontrola

- Treba uspostaviti *baseline* za program javnih radova da bi efekti programa mogli da se prate. Neopodno je da NSZ uspostavi adekvatan sistem praćenja i evaluacije javnih radova, te omogućiti da se privremeno angažovana lica prate nakon završetka programa najmanje 6 meseci da bi se dobio pravi uvid u efekat javnog rada.
- Procesno praćenje takođe treba unaprediti. Bilo bi korisno formirati mobilni tim za nadzor i praćenje unutar NSZ-a. Mišljenje tog tima bi takodje bilo bitno za odluku o eventualnom prekidu rada i pratećem sudskom sporu.
- Korisno bi bilo podstaći medijsko praćenje javnih radova. Na primer, u Boru je medijsko praćenje bilo finansirano kao javni rad, što je pored promocije doprinelo boljoj kontroli programa, jer su u ovom slučaju kontrolu vršili i sami građani.
- Kvalitet kontrole treba značajno unaprediti. Poslovi obuhvaćeni javnim radovima, iako privremenog karaktera, treba da budu predmet obuhvata redovnih kontrola nadležnih inspekcijских službi, a ne samo i pre svega NSZ-a. Neophodno je da se razne inspekcijske službe (finansijske službe, inspekcije rada, tržišne inspekcije) aktiviraju radi boljeg i efikasnijeg praćenja projekata javnih radova.

6. Informisanje

- Korisno bi bilo objediniti informacije o mogućnosti korišćenja različitih sredstava i programa podrške koje pruža Vlada kroz razne aktivne politike tržišta rada. To bi doprinelo boljoj informisanosti korisnika APTR-a koje sprovodi NSZ, i podstaklo bolju povezanost različitih APTR-a, poput javnih radova i obuka. Primeri dobre prakse navode slučajeve gde je korisnik sredstava za samozapošljavanje (start-up kredita) kasnije iskoristio javne radove za širenje posla, tj. testiranje tržišta.
- Udruženja građana i seoske mesne zajednice treba dodatno informisati i stimulirati na prijavljivanje na konkurs jer ovi akteri često pokrivaju van-gradska naselja.

7. Budžet i nadoknada

- Razmotriti prilagođavanje visine nadoknade u skladu sa minimalnim i prosečnim primanjima u datom opštini, a uz sagledavanje tržišnih uslova koji nisu isti za sve oblasti i

sve poslove, jer u suprotnom univerzalna nadoknada može katkad dati pogrešnu motivaciju.

- Treba razmisliti o mogućnosti da se javni radovi sprovedu u dve kalendarske godine, naročito u slučaju da se radi o pružanju socijalnih usluga starim licima.
- Treba uzeti u obzir problem dodatnih troškova za prevoz kada se radi o ruralnim projektima, jer to predstavlja bitnu stavku i zahteva dodatni napor za izvođače.
- Neophodno je prilagoditi troškove nabavke materijalne opreme delatnostima, jer na primer gerontodomaćicama treba sasvim drugi tip opreme na radu (zaštitne rukavice, kecelja) nego radnicima koji čiste reku (duboke nepromočive čizme i odela, itd).

8. Akteri

- Kako upućuju nalazi, udruženja građana su bitan akter u projektima javnih radova, jer uglavnom ona i seoske mesne zajednice pokrivaju sela i ruralne sredine nasuprot javnim preduzećima koja uglavnom sprovode javne radove u urbanim delovima opština.
- Korisno bi bilo značajnije uključiti lokalne Savete za zapošljavanje prilikom planiranja javnih radova, jer su oni idealno mesto za objedinjavanje interesa lokalnih aktera, a samim tim i lokalne zajednice.

III.C. Predlog narednih koraka za SIPRU i MERR

1. **Uraditi analizu korisnika.** Ova analiza bi doprinela jasnijem koncipiranju *baseline-a* za praćenje javnih radova i njihovih neto efekata. Takođe bi pomogla u preciznijem dizajniranju konkursne dokumentacije.

2. **Sprovesti mini analizu privatnog sektora** i intervju sa privatnicima radi identifikovanja njihovog potencijalnog angažmana u javnim radovima.

Aneksi

- Spisak literature (Aneks 1)
- Spisak intervjuisanih (Aneks 2)