

Студија опција за успостављање Фонда за социјално укључивање у Републици Србији

Ова студија израђена је за потребе Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије.

Студија не представља званичан став Владе Републике Србије.

*Европски пројектни центар - ЕПЦ*

*Јул 2012. године*

**Садржај**

[Кључни налази и препоруке 3](#_Toc330562287)

[Увод 6](#_Toc330562288)

[Контекст 6](#_Toc330562289)

[Истраживачка методологија 7](#_Toc330562290)

[1. Национални оквир и претходна искуства 8](#_Toc330562291)

[1.1. Кључни аспекти и принципи 8](#_Toc330562292)

[1.2. Министарства и државни органи 10](#_Toc330562293)

[1.3. Координирање међусекторских политика 11](#_Toc330562294)

[1.4. Социјално укључивање на нивоу локалне самоуправе 13](#_Toc330562295)

[1.5. Финансијски инструменти на нивоу централне власти 14](#_Toc330562296)

[1.6. Релевантни пројекти 16](#_Toc330562297)

[2. Управљање фондовима ЕУ и главни изазови 21](#_Toc330562298)

[2.1. Оквир ЕУ 21](#_Toc330562299)

[2.1.1. Европски социјални фонд (ЕСФ) и други фондови и програми ЕУ 21](#_Toc330562300)

[2.1.2. Инструмент за претприступну помоћ (ИПА) 24](#_Toc330562301)

[2.1.3. Децентрализовано управљање фондовима ЕУ 28](#_Toc330562302)

[2.2. Главни изазови 29](#_Toc330562303)

[2.2.1. Административни капацитети за управљање фондовима ЕУ 29](#_Toc330562304)

[2.2.2. Правовремено управљање фондовима ЕУ 31](#_Toc330562305)

[2.2.3. Кофинансирање и предфинансирање 33](#_Toc330562306)

[2.3. Посредничка тела као део Оперативне структуре 35](#_Toc330562307)

[2.4. Искуства других земаља 37](#_Toc330562308)

[2.4.1. Република Словачка 38](#_Toc330562309)

[2.4.2. Бугарска 39](#_Toc330562310)

[2.4.3. Хрватска 39](#_Toc330562311)

[3. Кораци ка успостављању фонда за социјално укључивање 41](#_Toc330562312)

[3.1. Управљачка структура будућег Фонда за социјално укључивање 41](#_Toc330562313)

[3.2. Могући правни основ за успостављање Фонда за социјално укључивање 42](#_Toc330562314)

[3.3. Опције и препоруке у погледу кључних функција Фонда за социјално укључивање 44](#_Toc330562315)

[3.4. Финансијски аспекти Фонда за социјално укључивање 46](#_Toc330562316)

[3.5. Мапа пута за успостављање Фонда за социјално укључиавње 47](#_Toc330562317)

[Литература 49](#_Toc330562318)

[Анекси 51](#_Toc330562319)

# Кључни налази и препоруке

***Циљ ове анализе је да се идентификује најадекватнији модел подршке спровођењу програма социјалног укључивања осетљивих група у Републици Србији и да се пружи допринос ефикаснијем и успешнијем коришћењу расположивих националних фондова, као и будућих ЕУ фондова намењених социјалном укључивању.***

**Налази у вези са националним оквиром и претходним искуствима:**

Република Србија је, као један од важних задатака у процесу европских интеграција, дефинисала активно учешће у европском процесу социјалног укључивања. У протеклих неколико година процеса интеграције, бројни закони који су ступили на снагу одражавају потребу за интегрисањем стратешких области, координацијом и разумевањем социјалних ризика у ширем контексту социјалне искључености. Међутим, мали број закона садржи конкретне мере кроз које се реализује политика социјалног укључивања.

Истовремено, институционално окружење је презасићено различитим јавним телима надлежним за питања социјалног укључивања. Њихова сарадња, нарочито на локалном нивоу, није у потпуности институционализована и често не постоји кохерентан стратешки правац. Такође, присутан је недостатак захтева и подстицаја међусекторској сарадњи, као последица великог броја фактора. Успeшнa рeaлизaциja jaвних пoлитикa у oблaсти сoциjaлнoг укључивaњa у Републици Србији захтева снажнију **међуресорну сарадњу**, као и израженију сарадњу између јавног, цивилног и приватног сектора, како на националном тако и на локалном нивоу. Како би ефекат мера социјалног укључивања био што већи, неопходно је рационализовати **спровођење активности које се финансирају средствима из републичког и локалних буџета, као и међународних извора.**

Због фрагментираног правног и институционалног окружења, **успостављање Фонда за социјално укључивање не треба да буде надлежност једног министарства** које је надлежно за један аспекат социјалног укључивања. Неопходно је постићи консензус међу свим заинтересованим странама о целокупној координацији процеса социјалног укључивања. Такође, неопходно је постићи консензус о ефикаснијој примени политика социјалног укључивања и, нарочито, успостављању тела задуженог за спровођење политика социјалног укључивања – Фонда за социјално укључивање. Према томе, централна позиција у структури Владе може бити бољи оквир за оснивање Фонда.

Како би могао ефикасно и делотворно да врши функцију управљања средствима из буџета и, потенцијално, фондова ЕУ, као и функцију управљања шемама за доделу бесповратних средстава, Фонд за социјално укључивање мора имати **статус правног лица** и остваривати **блиску сарадњу са релевантним заинтересованим странама** (министарствима, цивилним друштвом, итд).

Фонд не би требало да представља додатно административно оптерећење **уколико би преузео лица запослена у постојећим структурама (нпр. постојећи буџетски фондови)**.

Ова студија указује да је најадекватније и одрживо решење за **успостављање Фонда за социјално укључивање оснивањем путем посебног закона**, иако је ова опција најзахтевнија са становишта консензуса доносилаца одлука.

**Налази у вези са апсорпцијом фондова ЕУ**:

Дугорочно гледано, *Инструмент за претприступну помоћ* (ИПА) представља припрему за коришћење структурних фондова ЕУ, одражавајући институционални оквир и одредбе о примени који су неопходни за апсорпцију фондова ЕУ. Краткорочно до средњерочно гледано, ИПА пружа могућност за коришћење расположивих средстава у циљу спровођења политика социјалног укључивања и **реализацију конкретних резултата у борби против социјалне искључености.**

Према начелу **поделе одговорности** децентрализованог управљања фондовима ЕУ, различити задаци се делегирају различитим запосленима, како би се осигурало да не постоји сукоб интереса. Ово се посебно односи на програмирање и имплементацију (спровођење поступка јавних набавки и уговарање). Имајући ово у виду, увођење **тела чији ће рад бити усмерен искључиво на аспекат имплементације у оквиру циклуса политика**, у складу са решењем које даје Уредба о спровођењу ИПА, **представља стратешко решење којим се оснажује управљање фондовима ЕУ.**

Административни капацитети за управљање фондовима ЕУ постају све сложенији, ако се у обзир узму временска ограничења за спровођење ИПА програма (**правило** **N+3**). Овај аспекат постаје све важнији када органи имају обавезу управљања великим скупом мањих пројеката у току одређеног периода.

Фонд може да буде адекватна структура која би реализовала **обавезе кофинансирања и предфинансирања**: у случају будуће ИПА области „запошљавање, социјалне политике и развој људских ресурса“, Фонд би могао да омогући бржу доделу средстава кофинансирања за вишегодишње програме ЕУ у поређењу са другим телима Владе која поседују годишње буџете и ограничена су у погледу расподеле средстава за предстојећи период (посебно уколико се програмирање нове ИПА продужи са три на седам година).

Ово почетно истраживање указује на потребу за успостављањем Фонда за социјално укључивање који би такође могао да врши улогу овлашћеног (посредничког) тела за спровођење програма социјалног укључивања у оквиру ИПА.

**Препоруке у вези са кључним функцијама Фонда за социјално укључивање**:

* верификовање тендерске документације/смерница за реализацију позива за достављање предлога пројеката које достављају ресорна министарства надлежна за социјално укључивање, као и припрема целокупних **тендерских досијеа/образаца за пријаву пројеката**;
* припрема поступака **јавних набавки** и **поступака за доделу уговора**;
* улога **тела за уговарање** и надзор над спровођењем уговора (укључујући исплаћивање и повраћај новца);
* спровођење **верификације** како би се осигурало да су пријављени трошкови реализовани у складу са важећим прописима, да су производи и услуге реализовани у складу са одобреном одлуком и да су налози крајњег корисника за уплату исправни. Ово обухвата административне, финансијске, техничке, физичке и функционалне аспекте операција, у зависности од случаја;
* улога **праћења и оцене**, кроз подршку изради докумената о напретку у реализацији релевантних мера које су дефинисане на нивоу јавних политика;
* чување документације и осигуравање доступности свих релевантних информација са циљем реализације **ревизорског трага**;
* **извештавање о неправилностима;**
* **вршење функције ресурсног центра и консултативног партнера за доносиоце јавних политика и потенцијалне кориснике Фонда**, посебно кроз (ко)организовање активности као што су: развијање стандарда за израду јавних политика, промовисање примера добре праксе, фандрејзинг, спровођење обука на тему пројектног и финансијског управљања, припрема публикација, пружање информација (*help desk*), и др.

# Увод

Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије ангажовао је Европски пројектни центар[[1]](#footnote-1) да спроведе студију **најделотворнијих опција за успостављање Фонда за социјално укључивање у Републици Србији**.

**Циљ ове анализе је да се идентификује најадекватнији модел подршке спровођењу програма социјалног укључивања осетљивих група у Републици Србији и да се пружи допринос ефикаснијем и успешнијем коришћењу расположивих националних фондова, као и будућих ЕУ фондова намењених социјалном укључивању.**

## Контекст

**Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва**, који је Влада усвојила у марту 2011. године[[2]](#footnote-2), наводи следећи изазов (стр. 33): „*Поред јачања постојећих структура за коришћење средстава европских фондова намењених социјалном укључивању и смањењу сиромаштва (нпр. Националне службе за запошљавање),* ***неопходно је успоставити Фонд за социјално укључивање који би подржавао програме социјалног укључивања осетљивијих група и утицао на ефикасније и успешније коришћење расположивих средстава ЕУ намењених социјалном укључивању****. Фонд би представљао механизам подршке спровођењу политике развоја људских ресурса која ће, у складу за обавезама у процесу европских интеграција, обухватити и развој социјалних иновација. Преко овог механизма била би промовисана координација спровођења мера у области запошљавања, образовања, социјалне и здравствене заштите, као и координација мера руралног и регионалног развоја са мерама социјалног укључивања и смањења сиромаштва. Оснивање таквог фонда у складу је са потребом успостављања националног фонда еквивалентног Европском социјалном фонду*.”

Поред тога, у Аналитичком извештају Европске комисије (стр. 95)[[3]](#footnote-3) такође се наводи: „*Уопштено говорећи, изградња капацитета за израду политика, спровођење и надзор је и даље велики изазов, такође и у краткорочном периоду у смислу припрема за децентрализовано управљање компонентом IV ИПА фондова. […] Она ће такође морати да се даље припреми за учешће у процесима сарадње развијеним на европском нивоу у областима запошљавања, социјалног укључивања и социјалне заштите*.”

Поред препознате потребе да се активности у области социјалног укључивања и смањења сиромаштва морају интензивирати, овом студијом анализира се и оквир за коришћење фондова ЕУ у оквиру претприступне помоћи, као и оквир за стварање окружења за апсорпцију структурних фондова у наредном периоду. У корист значаја правовремене изградње адекватних капацитета говори и пример једног броја нових држава чланица које нису апсорбовале расположива средства услед непостојања добро организованих система и снажних институционалних решења.

## Истраживачка методологија

Истраживање је спроведено у три фазе :

***Фаза 1: Покретање иницијативе и мобилизација****.* Ова фаза обухватила је преглед литературе и састанке на тему обухвата, методологије и заинтересованих страна. Истраживачки тим израдио је предлог за спровођење студије и кључне елементе студије.

***Фаза 2: Представљање циљева истраживања и спровођење интервјуа****.* Први шири консултативни састанак на којем је представљена идеја истраживања одржао је Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва 9. априла 2012. године са одабраним организацијама цивилног друштва (*Анекс 1*).

Консултативни састанци са органима Владе и организацијама цивилног друштва организовани су у последњој недељи априла 2012. године. Саговорници су одабрани на основу њихове улоге и учешћа у инцијативама социјалног укључивања у Србији (*Анекс 2*). Сврха састанака било је добијање стручног мишљења о иницијативи.

У погледу иницијатива социјалног укључивања, сви саговорници нагласили су потребу за снажнијом координацијом. Поред тога, већина је напоменула фрагментирано спровођење политике социјалног укључивања и потребу за кохерентнијим приступом, укључујући унапређење система праћења и извештавања о ефектима спроведених активности.

***Фаза 3: Израда извештаја и дефинисање закључака.***На основу консултација са заинтересованим странама, а посебном Тимом за социјално укључивање и смањење сиромаштва, извештај је припремљен уз интегрисање релевантних предлога. Препоруке су засноване на добијеним информацијама.

Истраживање садржи три поглавља:

* **Поглавље 1** обухвата регулаторни и институционални оквир у Србији, као и детаље о актуелном процесу израде и примене јавних политика у области социјалног укључивања из домаћих извора и развојне помоћи, на основу искустава у сродним пројектима и иницијативама.
* **Поглавље 2** садржи релевантне информације о управљању фондовима ЕУ, кључним изазовима и искуствима других земаља.
* **Поглавље 3** садржи препоруке за организациону и правну поставку Фонда за социјално укључивање, и анализира питање финансијског планирања и буџетских алокација за рад Фонда. Овде је дата и мапа пута за успостављање Фонда.

# Национални оквир и претходна искуства

Основна идеја овог истраживања јесте израда почетне анализе у вези са оснивањем Фонда за социјално укључивање, имајући у виду национални и европски регулаторни оквир и финансијску перспективу.

Ово истраживање пружа почетне идеје у вези са **управљачком структуром** и **областима деловања**. Управљачка структура зависи од обима активности, мисије Фонда и правног и институционалног окружења у којем ће Фонд деловати. Анализа почива на следећим претпоставкама:

- Фонд за социјално укључивање бавиће се међусекторском проблематиком социјалног укључивања, што је потребно додатно разрадити с обзиром на контекст и

- Фонд за социјално укључивање ће поштовати постојеће правно и институционално окружења.

Ово истраживање такође се ослања на искуства стечена кроз раније интервенције и постојеће структуре у вези са процесом социјалног укључивања у Републици Србији.

## **1.1. Кључни аспекти и принципи**

Република Србија је, као један од важних задатака у процесу европских интеграција, дефинисала активно учешће у европском процесу социјалног укључивања. У протеклих неколико година процеса интеграције, бројни закони који су ступили на снагу одражавају потребу за интегрисањем стратешких области, координацијом и разумевањем социјалних ризика у ширем контексту социјалне искључености. Међутим, мали број закона садржи конкретне мере кроз које се реализује политика социјалног укључивања.

Једна од анализа услуга на локалном нивоу такође указује на слабу међусекторску сарадњу[[4]](#footnote-4). Такође, неопходно је напоменути да спровођење појединих стратешких докумената захтева постојање сложених оквира за спровођење, услед природе иновативних међусекторских услуга које су намењене осетљивим групама становништва (нпр. Стратегија за унапређивање положаја Рома).

Због фрагментираног правног и институционалног окружења, тешко је ослонити се на једно ресорно министарство приликом успостављања Фонда за социјално укључивање. Према томе, централна позиција у структури Владе може бити бољи оквир за оснивање Фонда за социјално укључивање.

***Неопходно је постићи консензус међу свим заинтересованим странама надлежним за област социјалног укључивања о успостављању јединственог, свеобухватног тела задуженог за спровођење политика социјалног укључивања.***

Мисија Фонда за социјално укључивање

Структура организације би требало да прати њену мисију. Активности доделе бесповратних средстава могу да имају различите димензије: развој услуга; иновације, тестирање и примену у читавом систему; изградњу капацитета, транспарентно коришћење средстава итд. Пошто тек предстоји утврђивање прецизне мисије будућег Фонда за социјално укључивање, поједина питања захтевају озбиљно промишљање и анализу. Ово укључује, између осталог, следеће аспекте:

1. **Учење на основу пројеката и локалних иницијатива**. Учење се јавља искључиво када су актери заинтересовани за учење и када постоје системски подстицаји за укључивање у тај процес. У том смислу, потребно је посебну пажњу посветити програмима кроз које се осмишљавају методологије, приступи, услуге итд. у оквиру јавног сектора. Потенцијал за учење из *ad hoc* пројеката изузетно је ограничен, нарочито код краткорочних пројеката које спроводе консултантска предузећа.
2. **Врсте финансираних пројеката**. Пројекти које ће финансирати будући Фонд за социјално укључивање могу да буду усмерени на пружање услуга, односно на вршење утицаја на јавне политике. Пројектима се утиче на јавне политике када се кроз њих тестирају иновативни приступи и политике, када их спроводе јавне институције и други актери, када се врши праћење и оцена ради будуће примене широм система итд. У том смислу, неопходна им је управљачка структура у којој су заступљени и различити правци за измену јавних политика.
3. **Одрживост**. Уколико је пројекат осмишљен тако да се од самог почетка води рачуна о одрживости, висока је вероватноћа да ће се то и остварити. Уколико се од пројекта захтева да одрживост обезбеди касније током спровођења, вероватно је да у томе неће успети. Одрживост зависи од укључености локалне самоуправе и релевантних националних актера. На овом пољу потребан је опрез, пошто проширење управљачке структуре не води ефикаснијем раду.
4. **Координација**. Будући Фонд за социјално укључивање суочиће се са питањима координације. Координација са дугорочним активностима ресорних министарстава (нпр. буџетски фондови) представљаће посебан изазов. Ови фондови налазе се на истој равни одговорности као и Фонд и поседују могућност утицаја на јавне политике коју поседују и ресорна министарства (за разлику од пројеката који се финансирају екстерним средствима).
5. **Партнерство**. Партнерство између јавног и приватног сектора често се сматра средством за унапређење квалитета и доступности услуга. Међутим, партнерством се унапређује квалитет услуга у мери у којој је партнерство засновано на стручности, а не на критеријумима географске или организационе структуре (нпр. партнерство које окупља НВО, државне органе, локалну самоуправу итд.).

## **1.2. Министарства и државни органи**

Делокруг рада министарстава Републике Србије дефинисан је Законом о министарствима[[5]](#footnote-5). Tренутно је неколико министарстава задужено за конкретне области социјалног укључивања[[6]](#footnote-6): Министарство рада и социјалне политике, Министарство просвете и науке, Министарство економије и регионалног развоја, Министарство здравља и Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу.

Најважније надлежности ових министарстава обухватају, између осталог:

1. **Mинистарство рада и социјалне политике**:

* рад, безбедност и здравље на раду,
* борба против дискриминације,
* социјална заштита, брига о породици и деци, популациона политика,
* интеграција избеглица и интерно расељених лица, Рома, азиланата, итд,
* борачка заштита,
* родна равноправност (кроз Управу за родну равноправност);

2. **Министарство просвете и науке**:

* предшколско, основно, средње и више образовање и васпитање,
* ђачки и студентски стандард,
* образовање одраслих,
* таленти,
* инклузивно образовање;

3. **Министарство економије и регионалног развоја**:

* незапосленост, активне и пасивне мере тржишта рада, осигурање за случај незапослености,
* миграције на тржишту рада;

4. **Министарство здравља**:

* систем здравствене заштите, здравствено осигурање;

5. **Mинистарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу**:

* права националних мањина, људска и мањинска права,
* положај ромског становништва.

Очигледно је да се различити аспекти социјалног укључивања налазе у склопу мандата различитих министарстава. Окружење у Републици Србији садржи низ других релевантних актера:

* **специјализоване органе** задужене за анализу, односно спровођење релевантних секторских политика, као што су: Републички завод за социјалну заштиту, Покрајински завод за социјалну заштиту и Национална служба за запошљавање;
* **независна тела,** као што су Повереник за заштиту равноправности, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, канцеларија Заштитника грађана итд;
* **остала релевантна тела** као што су: Социјално-економски савет, Савет за родну равноправност, Група за спровођење Стратегије за унапређивање положаја Рома (у склопу Министарства за људска и мањинска права);
* **Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва** у Кабинету потпредседника Владе за европске интеграције[[7]](#footnote-7). Одлуком Владе, улога координације министарстава и других органа Владе у вези са применом политика социјалног укључивања додељена је потпредседнику Владе, односно Тиму за социјално укључивање и смањење сиромаштва. Радна група за социјално укључивање образована је 2010. године на нивоу Владе Републике Србије.

## **1.3. Координирање међусекторских политика**

Министарства у Републици Србији успостављена су на основу Закона о министарствима, и њихова структура и надлежности могу бити веома различити. Међутим, министарства увек имају **строго подељене области за које су надлежна, што често знатно отежава управљање међусекторским и вишесекторским питањима.** Ово је последица а) правног и институционалног окружења које одликују раздвојене надлежности, б) политичког система у којем најчешће једна странка има контролу над једним министарством и в) организационе културе која не подстиче мобилност државних службеника између министарстава[[8]](#footnote-8).

Додатно, институционално окружење у Србији је презасићено различитим министарствима и јавним телима надлежним за питања социјалног укључивања. Према различитим анализама наведеним у овој студији, још увек постоји простор за унапређење сарадње међу њима. Такође, присутан је недостатак захтева и подстицаја међусекторској сарадњи, као последица великог броја фактора, што доводи до фрагментираних и недовољно ефикасних секторских мера намењених социјалном укључивању. Већина мера социјалног укључивања (нпр. унапређење положаја Рома, инклузивно образовање, активно старење, разноврсне услуге социјалне заштите у заједници, итд) по својој природи захтевају ближу сарадњу између министарстава, и још важније – свакодневни заједнички рад у фази спровођења.

**Стратешки приступ који министарства често примењују јесте креирање међуресорних тела или савета за координацију**. Ова тела су често неефикасна из више разлога: државни службеници на нижим позицијама немају овлашћење да доносе одлуке, постоје правне и политичке препреке, итд. У складу са тим, низ програма је покушао да превазиђе проблем непостојања координације на националном нивоу креирањем различитих механизама координације на локалном нивоу. Расположиви подаци указују на то привремена координациона тела не успевају да утичу на питање координације јавних политика уколико не дође и до промене правног и институционалног оквира[[9]](#footnote-9).

Као што је наведено у извештају *SIGMA 2011 Assessment Serbia*[[10]](#footnote-10), на нивоу Кабинета потпредседника Владе спроводи се ограничен ниво координације. У овом тренутку, ову координацију врши Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва (SIPRU) у оквиру Кабинета председника Владе. Испред Кабинета, Тим подстиче координацију рада министарстава у одређеним областима. Тим има ограничену стратешку улогу у у погледу социјалних питања, док други кабинети потпредседника Владе немају овакву функцију. На централном нивоу Владе не постоји систем стратешког планирања, као ни капацитети за пружање стратешког саветовања. Међутим, постоје планови за развијање система стратешког планирања, који се разматрају у Генералном секретаријату, иако их Влада још увек није одобрила[[11]](#footnote-11).

Поред наведеног, Влада Републике Србије мора имати у виду потребу за координирањем различитих пројеката. Питање координације мора бити решено с обзиром на оквир планирања буџета ЕУ, као и оквире међународних финансијских институција и других релевантних донатора. Координирање рада пројеката представља изазов (јер их спроводе различита министарства и уговорне агенције, које имају различите нивое одговорности, итд).

Коначно, потреба за ближом сарадњом ће бити очигледна у блиској будућности, када Србија буде потписала Заједнички меморандум о укључивању (ЗМУ)[[12]](#footnote-12) са Европском комисијом, као што је то био случај са осталим државама чланицама ЕУ. Ови документи се припремају ради подршке државама кандидатима за чланство да реформишу своје системе социјалне заштите. Они пружају чврсту основу за будуће учествовање у социјалном Отвореном методу координације[[13]](#footnote-13) и помажу државама у усклађивању националних политика са заједничким циљевима ЕУ. Међутим, најтежи посао следи након што државе потпишу ЗМУ, када почиње процес праћења примене. То подразумева примену и праћење политика, са циљем унапређења социјалне укључености и социјалне заштите.

***Сарадња међу министарствима и државним органима који покривају области социјалног укључивања и координације политика у фази спровођења представља једно од горућих питања за Владу Републике Србије.***

## **1.4. Социјално укључивање на нивоу локалне самоуправе**

Локалне самоуправе такође су релевантни и равноправни партнери на пољу социјалног укључивања. Њихов мандат дефинисан је низом прописа који обухватају, између осталог:

*Закон о социјалној заштити*

Овим законом утврђује се да су локалне самоуправе дужне да развију засебне програме за унапређење социјалне заштите, те да локалне власти морају да успоставе мере и активности за подстицај и развој постојећих и нових социјалних услуга. Средства за ове мере обезбеђују се из буџета локалних власти. У случају да су општине испод просечног нивоа развијености Републике, финансирање се обезбеђује „наменским” трансферима. У складу са чланом 207. овог закона, Влада утврђује износ и критеријуме за доделу ових трансфера.

*Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености*

Финансирање активне политике запошљавања дефинисано је члановима 59. и 60. овог закона, где се наводи да се активне мере запошљавања на општинском нивоу финансирају из локалних буџета кроз наменски одређена буџетска средства. Општине које обезбеде више од половине средстава за финансирање активних мера запошљавања могу да се пријаве за кофинансирање из националног буџета у складу са Националним акционим планом за запошљавање.

*Закон о основама система образовања и васпитања*

У складу са чланом 28. овог закона, Република Србија, аутономна покрајина, локална самоуправа, односно друго правно лице или приватно тело, могу да оснују образовну институцију. Овим законом утврђују се поступци за рад интерресорних комисија и детаљи у вези са индивидуалним образовним планом, индивидуалним програмом и индивидуализованим начином рада (члан 77.) за децу или студенте којима је потребна додатна подршка у образовању и васпитању због социјалне ускраћености, сметњи у развоју и физичког инвалидитета или других разлога. Ови аспекти социјалног укључивања у образовању, међутим, захтевају додатну изградњу капацитета и средства, што се често финансира екстерно. Успостављање Фонда за социјално укључивање може да обезбеди прилике образовним институцијама да делотворно спроводе ове одредбе Закона.

У складу са препорукама Првог националног извештаја о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији, приоритет током предстојећег периода би требало да буде целовито преузимање већ пренетих овлашћења и успостављање партнерстава на локалном нивоу, укључујући међусекторску и међуопштинску сарадњу. Осим тога, према истом Извештају, неопходно је додатно ускладити политике финансирања локалних власти, развити информационе системе (што подразумева прикупљање и размену информација), јачати њихове капацитете, осигурати темељније укључивање у реформе у вези са процесом социјалног укључивања и смањења сиромаштва и сл.

**Фонд за социјално укључивање може да игра значајну улогу у будућем оснаживању надлежности локалних самоуправа за израду делотворних мера социјалног укључивања.**

## **1.5. Финансијски инструменти на нивоу централне власти**

Као последица недовољног нивоа сарадње у изради политика, примена политика за смањење социјалне искључености је такође фрагментирана и недовољно усклађена. Презасићеност телима и министарствима надлежним за социјално укључивање довела је до презасићености фондовима и осталим иницијативама успостављеним као продужена рука политике социјалног укључивања. Наравно, ови фондови доводе до резултата и доприносе социјалном укључивању, али једноставна логика синергије захтева промишљање о промени постојећих структура и фондова. Додатна слабост коју су подвукли саговорници у изради ове студије је то што систем индикатора и праћење ефеката постојећих мера које се спроводе путем ових фондова не постоји, или није довољно развијен.

Према Закону о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2011. годину, следећи одабрани фондови су намењени мерама социјалног укључивања:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Буџ. година** | **РСД** | **ЕУР\*** |
| **Министарство рада и социјалне политике** | | | |
| Буџетски фонд за програме заштите и унапређења положаја особа са инвалидитетом | 2011. | 336.009.000 | 3.290.469 |
| Буџетски фонд за програме социјално-хуманитарних организација | 382.022.000 | 3.741.065 |
| Буџетски фонд за установе социјалне заштите | 676.428.000 | 6.624.113 |
| **Министарство економије и регионалног развоја** | | | |
| Фонд за професионалну рехабилитацију и подстицање запошљавања особа са инвалидитетом | 2011. | 2.260.174.000 | 22.133.397 |
| **Министарство здравља** | | | |
| Унапређење здравља посебних групација становништва (деце, младих, жена, Рома) | 2011. | 20.039.000 | 197.237 |
| **Министарство просвете и науке** | | | |
| Програм инклузивног образовања финансиран из кредита Банка за развој Савета Европе | 2011 | 4.608.000.000 | 45.000.000 |
| \*Просечни курс у 2011. према InforEuro | | | |

|  |
| --- |
| **Бокс 1. Бивши савезни фондови**  Постоје још две релевантне институције – бивши савезни фондови који су пренети под надлежност Републике Србије. То су **Фонд Федерације за кредитирање бржег развоја привредно недовољно развијених република и аутономних покрајина** и **Фонд за финансирање повећања запослености у привредно недовољно развијеним и изразито емиграционим подручјима,** који још увек постоје и раде. Ови фондови поседују сопствена буџетска и ванбуџетска средства за рад, канцеларијски простор и укупно 9 запослених, за заједничким секретаријатом и директором. Опслужују бројне кредите и развојне пројекте и као такви искусни су у раду са међународним институцијама (нпр. Банка за развој Савета Европе). Такође већ спроводе поједине пројекте у области социјалног укључивања (нпр. обука и запошљавање, односно реинтеграција радника који се враћају са привременог рада у Немачкој). Њихова улога у вези са успостављањем Фонда за социјално укључивање захтева додатну анализу на основу њиховог институционалног и правног контекста, капацитета и обавеза. |

Поред ових фондова и програма, постоје и друге могућности за финансирање мера социјалног укључивања, на пример могућност утврђена Законом о одузимању имовине проистекле из кривичног дела. Чланом 49. Закона прописано је да новчана средства добијена продајом одузете имовине могу да се користе за финансирање социјалних, здравствених, просветних и других установа, у складу са актом Владе.

Као закључак може се рећи да постојећи буџетски фондови и програми у области социјалног укључивања на централном нивоу не представљају механизме за делотворно и ефикасно трошење јавних средстава. Присутна је јасна потреба за обједињавање извесног броја ових фондова у један заједнички механизам. Показало се да је интегрисање фондова различитих министарстава тежак задатак, чак и када се ради о фондовима једног истог министарства. Ипак, овај изазов се може превладати уз постојање снажне политичке воље и подршке од стране ЕУ у погледу изградње окружења погодног за јаснију улогу у изради и примени политика у области социјалног укључивања.

## **1.6. Релевантни пројекти**

Још један проблем је видљив у вези са управљањем мерама социјалног укључивања које су финансиране средствима из екстерних извора. У претходном периоду реализовани су многи програми финансирани бесповратним средствима и из зајмова, али најважнији изазов за све наведене програме јесте питање тзв. институционалног сећања, јер је већина програма финансирана и реализована кроз наменски успостављене пројектне јединице, које су престале са радом након што су пројекти окончани. Рационалнији и ефикаснији приступ јесте изградња капацитета јединственог тела које може апсорбовати и, што је важније, реализовати средства у складу са строгим критеријумима које дефинишу развојни партнери.

**Пројекат DILS (Пружање унапређених услуга на локалном нивоу)** финансира се из зајма Светске банке од 32 милиона евра. Пројекат спроводе тим за спровођење пројекта и три министарства (Министарство просвете и науке, Министарство рада и социјалне политике и Министарство здравља). Циљ пројекта јесте јачање капацитета установа здравствене заштите, образовања и социјалне заштите на локалном нивоу ради пружања ефикасних, доступних и квалитетних услуга, финансираних по принципу „новац следи клијента” у децентрализованом окружењу које брине о угроженим корисницима услуга. Главне активности укључују бесповратна средства, успостављање информационих система, обуку, иновације итд.

Министарство просвете и науке развило је и тестирало ефикасан модел инклузивног образовања у девет пилот школа током 2009. и 2010. године. Овај модел је потом проширен на читав образовни систем. Нарочита пажња дата је питању укључивања Рома и са тим циљем је осмишљен под-пројекат насловљен „Образовно укључивање Рома”. У склопу тог оквира, 56 локалних самоуправа са високим процентом ромског становништва примило је бесповратна средства усмерена на повећање квалитета и доступности образовања ромских ученика. Просечан износ бесповратних средстава је 35.000 евра. Подаци о активностима везаним за ученике из сиромашних породица и руралних подручја у овом тренутку нису доступни.

Са друге стране, Министарство рада и социјалне политике додељује бесповратна средства удружењима особа са инвалидитетом. Спроведена су два круга доделе бесповратних средстава. Кандидати су невладине организације које се баве питањима инвалидитета. Током 2010. године одобрено је укупно 48 пројеката. Целокупан буџет за локалне пројекте износио је 400.000 евра. Током 2011. године одобрено је укупно 36 пројеката. Конкурс из 2011. године осмишљен је тако да подржи „пакете услуга” који би током 2012. године постали део редовних активности 34 асоцијације и 500 локалних организација.

Тренутно се **спроводи низ програма финансираних средствима ЕУ,** између осталог:

* *„Подршка цивилном друштву”* је програм који финансира ЕУ са 4 милиона евра за бесповратна средства организацијама цивилног друштва. У периоду од 2011. до 2012. године спроводило се укупно 48 пројеката. Наредни круг пројеката који ће бити финансиран треба да буде одабран до краја 2012. године.
* *„Подршка приступу правима, запошљавању и побољшању услова живота избеглица и интерно расељених лица у Републици Србији”* је програм који финансира ЕУ, а спроводи Министарство рада и социјалне политике. Током 2012. године укупно 2,6 милиона евра додељено је за 25 локалних самоуправа за пројекте унапређења социјалног укључивања избеглица и интерно расељених лица.
* *„Развој локалних услуга за децу са инвалидитетом и њихове породице”* је пројекат који спроводе УНИЦЕФ и Министарство рада и социјалне политике, а финансира га ЕУ. Различите услуге социјалне заштите финансирају се у 41 општини.
* *„Друга шанса”* је пројекат вредан 4 милиона евра који финансира ЕУ, и њиме се пружају програми образовања одраслих у 80 основних школа широм Републике Србије. Пројектом се развијају пакети обуке и организује обука за укупно 4.000 корисника.

**Фонд за социјалне иновације** (ФСИ) представљао је програм Министарства рада и социјалне политике, који су подржали УНДП и ЕУ. Основан је са циљевима:

* подршке развоју иновативних услуга,
* подршке развоју и интеграцији најбољих пракси у систем социјалне заштите,
* подршке развоју услуга у местима где ове услуге не постоје,
* развоја капацитета пружалаца услуга и
* увођења нових актера у систем (профитни и непрофитни сектор).

Фонд је организовао јавне конкурсе. Пројекте су пријављивале НВО у партнерству са јавним институцијама, који су морали бити у складу са локалним приоритетима (током каснијих фаза, финансирани пројекти одражавали су приоритете локалних стратегија за социјалну заштиту).

Питање правног положаја Фонда за социјалне иновације никада није разрешено, иако су неколико пута уложени напори да се он дефинише и да се постигне споразум у оквиру Владе и ресорног министарства. Размотрено је неколико решења: оснивање Фонда као дела ресорног министарства, оснивање јавне агенције, пројектног центра у склопу министарства или придруживање Заводу за социјалну заштиту. Највећи број анализа ово је препознао као кључни недостатак. Међутим, Фонд за социјалне иновације успостављен је под претпоставком да ће представљати привремени (прелазни) механизам. Приручник за рад ФСИ садржи могућност да ће Фонд представљати прелазни механизам који ће се угасити након што потреба за њим нестане.

Кључне мере које су довеле до релативно добрих резултата у интеграцији пројеката у системе социјалне заштите на локалном нивоу јесу мањи буџети (испод 20.000 евра уколико просек не укључује велике пројекте трансформације установа), кофинансирање са локалним властима, утврђивање приоритета на основу планирања на локалном нивоу и садржаности у локалним стратегијама социјалне заштите и постепено смањење удела финансирања укупних трошкова услуга од стране ФСИ током периода од две до три године.

Евалуација рада Фонда је такође показала да је *рад на терену предуслов* за успешан развој услуга. Тим ФСИ је уложио значајне напоре у рад на терену приликом припреме предлога пројеката, обуке и консултација, подршке за спровођење пројеката, праћења и оцењивања.

Временом је *административна и финансијска контрола бесповратних средстава постала сложенија*. Ово је у евалуацији оцењено као једна од највећих негативних страна, при чему је неопходно имати на уму низ ограничења која следе из административних правила ЕУ.

*Интеграција најбољих пракси* у систем један је од стратешких циљева ФСИ који није у потпуности реализован. Тим ФСИ и органи власти (унутар и ван министарства) нису имали стручне капацитете за подршку истраживању иновација и њихову оцену. Ти задаци су сложени (као што се показало приликом оцењивања EQUAL програма ЕУ[[14]](#footnote-14)) и таква функција мора бити унапред планирана и на одговарајући начин буџетирана.

|  |
| --- |
| **Бокс 2. Фонд за социјалне иновације у бројкама**  Годишњи износ средстава које је Фонд за социјалне иновације доделио креће се од 0,7 до 1,7 милиона евра током првих пет година деловања (2003-2008. године). Сваке године додељено је између 19 и 88 грантова, у просечном износу од 23.000 евра. На пример, током 2005. године, као типичне године без изборног процеса и са јасном политичком подршком, финансиран је 51 пројекат са укупно 1,5 милиона евра, чиме је управљало 7 чланова особља јединице за управљање пројектом и 12 лица запослених хонорарно ради праћења пројеката. Као што је документовано у евалуацији Фонда за социјалне иновације, ова количина посла имала је за последицу велики бирократски апарат и захтевно финансијско праћење, као и недостатак подршке у виду лобирања за локалне пројекте. Особље ФСИ је као кључне препреке у раду пријавило недовољне административне, стручне и управне капацитете корисника бесповратних средстава (мале, локалне НВО и одељења јавне управе) и велике административне и управљачке обавезе у вези са ЕУ средствима. |

Пројекат **„Запошљавање и миграције младих” (*Youth Employment and Migration –* YEM)** је заједнички програм Уједињених нација за 2009-2012. годину, финансиран средствима шпанског Фонда за реализацију Миленијумских циљева развоја. Овај програм бавио се изазовима запошљавања и миграција младих, кроз вишесекторски приступ – комбиновањем циљева запошљавања и социјалне политике. Програм је допринео обуци и запошљавању преко 2.830 угрожених младих људи у Републици Србији, али је и оснажио капацитете националних институција да допру до осетљивих група и запосле више младих (кроз успостављање Фонда за запошљавање младих у склопу структуре НСЗ). У овом програму учествовало је преко 50 општина у пет округа, укључујући Јужнобачки, Београдски, Пчињски, Нишавски и Поморавски округ.

Важан аспекат овог програма било је пилотирање интегрисаног пружања услуга, које је требало да одговори на стварне потребе на терену. Ово је захтевало пружање унапређених услуга више националних институција угроженим лицима са сложеним потребама.

На нивоу непосредне подршке појединачним установама, овај програм био је усмерен на центре за социјални рад (ЦСР), Националну службу за запошљавање, општинске канцеларије за младе и локалне савете за запошљавање. Програмом је подржано увођење управљања случајем и годишњег оперативног планирања у одабраним центрима за социјални рад, пружена је подршка канцеларијама за младе како би се унапредило разумевање и успоставио контакт са угроженим младима кроз инфо-тачке (које је већ користило преко 5.000 младих лица), као и да би се спроводили програми везани за запошљавање који ће обухватити најмање 700 младих. Кроз овај заједнички програм такође је пружена подршка саветима за запошљавање да активности запошљавања младих заснују на релевантним показатељима, што је довело до израде локалних акционих планова 22 савета за запошљавање.

Програм је координирао рад међуресорне радне групе са циљем пружања квалитетнијих интегрисаних услуга јавних установа, при чему су сва релевантна министарства била обавезна да обезбеде техничку помоћ, али је такође и пилотиран овај приступ кроз раније наведено интегрисано пружање услуга. На стратешком нивоу, радна група за интегрисано пружање услуга успешно је утицала на нови Закон о социјалној заштити осигуравањем чврсте сарадње између центара за социјални рад и Националне службе за запошљавање.

# 2. Управљање фондовима ЕУ и главни изазови

## 2.1. Оквир ЕУ

### 2.1.1. Европски социјални фонд (ЕСФ) и други фондови и програми ЕУ

Уз идентификовану потребу да се интензивирају напори финансирани из националног буџета усмерени на унапређење социјалног укључивања и смањења сиромаштва, ова Студија разматра оквир за коришћење претприступних фондова Европске уније, као и за постављање основа за апсорпцију структурних фондова у будућности. Значај правовременог успостављања одговарајућих капацитета наглашен је примером неколицине нових држава чланица које нису успеле да апсорбују средства која су им стављена на располагање услед лоше организованих система и одсуства снажних институционалних аранжмана.

Социјална кохезија је један од главних циљева Европске уније и значајна компонента корпуса европских вредности. Кључни финансијски инструмент којим се остварују циљеви везани за социјалну кохезију на нивоу ЕУ је Европски социјални фонд (ЕСФ)[[15]](#footnote-15). Иако је ЕСФ првобитно успостављен у циљу подстицања запошљавања, он се претворио у високо делотворан инструмент за смањење ризика од сиромаштва и социјалне искључености. Европски социјални фонд помаже одрживу интеграцију социо-економски угроженог становништва и особа са инвалидитетом у радну снагу. Активности којима се овај циљ остварује су:

* Саветовање и обуке прилагођени специфичним потребама социо-економски угроженог становништва и особа са инвалидитетом;
* Отварање пута интеграцији и запошљавању, те отварању радних места за социо-економски угроженог становништва и особе са инвалидитетом у социјалној економији;
* Подршка предузетништву социо-економски угроженог становништва и особа са инвалидитетом;
* Кампање информисања јавности у борби против дискриминације, промена ставова и промоција различитости на радном месту.

Око 18% буџета Европског социјалног фонда, који износи више од 10 милијарди евра годишње[[16]](#footnote-16), намењено је пројектима за борбу против социјалне искључености: помоћи мигрантима да уђу на тржиште рада, интеграцији социо-економски угроженог становништва и побољшању једнаких могућности на тржишту рада.



Графикон 1: Потрошња за социјално укључивање као проценат укупне потрошње ЕСФ[[17]](#footnote-17)

Земље кандидати за чланство у ЕУ припремају се за програмирање, управљање и спровођење ЕСФ и других структурних фондова ЕУ путем претприступне помоћи – ИПА компоненте IV (Развој људских ресурса). IV компонента ИПА обезбеђује средства за подстицање квалитета људских ресурса у тим земљама. На основу Европске стратегије запошљавања, она захтева да те земље усредсреде своје пројекте, који се финансирају из ИПА, на три основна приоритета:

1. Привлачење и задржавање већег броја људи у статусу запослених;
2. Подизање степена прилагодљивости и флексибилности радника и предузећа путем образовања; и
3. Јачање социјалне укључености путем интеграције социо-економски угроженог становништва на тржиште рада.

|  |
| --- |
| **Бокс 3: ЕСФ према новој Финансијској перспективи за период од 2014-2020. године**  Комисија је 6. октобра 2011. године предложила нова правила функционисања Европског социјалног фонда за период од 2014-2020. године[[18]](#footnote-18). Предлог је део свеобухватног пакета прописа који се односе на кохезиону политику Уније у будућности.  Циљ Европског социјалног фонда је да повећа шансе за запошљвање, подстакне образовање и целоживотно учење, оснажи социјално укључивање, допринесе борби против сиромаштва и унапреди институционалне капацитете у државној управи. Нови предлог ојачава улогу ЕСФ на следећи начин:   * Повећање буџета на 84 милијарде евра, у поређењу са постојећих 75 милијарди евра; * Државе чланице мораће да усредсреде ЕСФ на ограничени број циљева и инвестиционих приоритета у складу са Стратегијом „Европа 2020”, а да би повећале ефекат и достигле критичну масу; * Најмање 20% ЕСФ биће опредељено за пројекте који се тичу социјалног укључивања; * Већи нагласак биће стављен на борбу против незапослености младих, промоцију активног и здравог старења, и подршку социо-економски угроженом становништву и маргинализованим заједницама попут Рома; * Већа подршка ће бити обезбеђена за социјалне иновације, односно за тестирање и ширење иновативних решења ради задовољења социјалних потреба, на пример, за подршку социјалном укључивању.   *Извор: Генерални директорат за запошљавање, социјална питања и укључивање Европске комисије: „Какве се промене ЕСФ предлажу?”*  [*http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=en*](http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=en) |

Уз **Европски социјални фонд**, од кога се очекује највећи финансијски допринос инвестицијама у људске ресурсе из буџета ЕУ, Европска комисија предложила је и друге инструменте којима ће моћи да се испуне циљеви Развоја људских ресурса према новом Вишегодишњем финансијском оквиру (МФФ), као што је нови **Програм ЕУ за друштвене промене и иновације (ПДПИ),** којим ћедиректно управљати Комисија, комбиновањем три постојећа програма и проширењем њихове покривености: Програма за запошљавање и социјалну солидарност (Прогрес); Европских служби за запошљавање (ЕУРЕС) и Европског инструмента за микрофинансирање Прогрес. Програм ће пружити подршку координацији политика, размени примера добре праксе, изградњи капацитета и тестирању иновативних политика са циљем да се прошире најуспешније мере уз подршку Европског социјалног фонда и тиме допринесе остваривању Стратегије „Европа 2020”. Предложена алокација за овај програм износи 850 милиона евра.

*Табела 1: Релевантни фондови у новој Финансијској перспективи ЕУ*

|  |  |
| --- | --- |
| **Инструмент (од највишег до најнижег буџета)** | **Предложени буџет (константне цене)** |
| Европски социјални фонд (заснован на формули 25/40/52 по категорији региона) | 84,0 милијарде евра |
| ‘Образовање Европа’ | 15,21 милијарди евра |
| Европски фонд за прилагођавање глобализацији | 3,0 милијарде евра |
| Интегрисани програм за запошљавање, социјалну политику и укључивање | 0,85 милијарди евра |
| Независне буџетске линије | 0,4 милијарде евра |

### 2.1.2. Инструмент за претприступну помоћ (ИПА)

Мада је чланство у Европској унији, које ће собом донети и приступ структурним фондовима ЕУ (укључујући и средствима Европског социјалног фонда), крајњи циљ, Република Србија – као земља која се налази у процесу приступања – има приступ фондовима ЕУ у оквиру претприступне помоћи. Према томе, важно је усмерити се на спровођење програма социјалног укључивања у контексту Инструмента за претприступну помоћ (ИПА).

ЕУ је 2007. године преобликовала финансијску помоћ земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима, укључујући и Србију, пре свега успостављањем јединственог инструмента који је заменио све претходне – Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). Инструмент за претприступну помоћ[[19]](#footnote-19) уређују два кључна правна инструмента и оба су транспонована у национално законодавство Србије[[20]](#footnote-20).

ИПА има **пет компоненти** које пружају циљану и делотворну помоћ свакој земљи према њеним потребама и динамици развоја: помоћ за транзицију и изградњу институција; прекограничну сарадњу; регионални развој; развој људских ресурса и рурални развој. **Област Социјалног укључивања, према важећој ИПА уредби (која је на снази до 2013. године), покривена је у оквиру Компоненте IV – Развој људских ресурса**.

|  |
| --- |
| **Бокс 4: Области и облици помоћи који могу конкурисати за средства ИПА Компоненте IV - Развој људских ресурса[[21]](#footnote-21)**  1. Компонента развоја људских ресурса допринеће јачању економске и социјалне кохезије, као и приоритетима Европске стратегије запошљавања у области запошљавања, образовања и обуке и социјалног укључивања.  2. Ова компонента ће нарочито обухватити помоћ људима и фокусирање на доле наведене приоритете, чији ће тачан однос и концентрација зависити од економских и социјалних специфичности сваке земље кориснице:   * Повећати степен прилагодљивости радника, предузећа и предузетника, са циљем да се повећа предвиђање и позитивно управљање економским променама * Повећати приступ запошљавању и одрживом укључивању на тржиште рада тражилаца посла и неактивних особа, спречавати незапосленост, посебно дугорочну незапосленост и незапосленост младих, охрабривати активно старење и продужити радни век, повећати учешће на тржишту рада * Оснажити социјално укључивање и интеграцију социо-економски угроженог становништва у циљу њиховог одрживог укључивања у свет рада и борити се против свих видова дискриминације на тржишту рада * Унапредити партнерства, споразуме и иницијативе умрежавањем релевантних заинтересованих страна попут социјалних партнера и невладиних организација на националном, регионалном и локалном нивоу, у циљу мобилизације за реформе у области запошљавања и инклузивности тржишта рада * Повећати и унапредити инвестиције у људски капитал * Јачати институционалне капацитете и ефикасност државних управа и јавних услуга на националном, регионалном и локалном нивоу и, тамо где је то потребно, социјалних партнера и невладиних организација са циљем да се спроводу реформе и добро управљање у областима запошљавања, образовања и обуке, као и у социјалним областима. |

До сада је Република Србија имала приступ само Компонентама I и II Инструмента за претприступну помоћ, с обзиром да су предуслови за приступ фондовима свих пет компоненти укључивали како статус земље кандидата за чланство, тако и пренос овлашћења за управљање са Европске комисије на националне органе. Ово друго претпоставља постојање акредитованог децентрализованог управљања фондовима ЕУ.

Да би одговорила на своје обавезе у процесу управљања фондовима Инструмента за претприступну помоћ, Влада Републике Србије усвојила је Акциони план за акредитацију децентрализованог система управљања у јуну 2008. године. Овај Акциони план такође предвиђа успостављање структура које се односе на ИПА Компоненту IV.

Структуре за ИПА Компоненту IV креиране су на врло сличан начин као и структуре за управљање структурним/кохезионим фондовима. Док Уредба о спровођењу ИПА користи генерички термин „Оперативна структура” који се односи на тело или збир тела надлежних за управљање и спровођење, регулатива која уређује коришћење структурних/кохезионих фондова назива ове структуре „управљачким органима”, „посредничким телима” и „крајњим корисницима”.

Ради убрзања припрема за коришћење структурних фондова, механизми спровођења за ИПА Компоненту IV осмишљени су на темељу структура које већ постоје за структурне фондове Европске уније, али у складу са Уредбом о спровођењу ИПА (УС ИПА).

Те структуре су у складу са чланом 21. УС ИПА и састоје се из:

|  |  |
| --- | --- |
| **Уредба о спровођењу ИПА** | **Позиција у Влади Републике Србије** |
| Национални ИПА координатор (НИПАК) | Директор Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије |
| Стратешки координатор (СК) за компоненту регионалног развоја и компоненту развоја људских ресурса | Заменик директора Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије |
| Национални службеник за акредитацију | Министар финансија |
| Надлежни службеник за одобравање | Државни секретар у Министарству финансија |
| Национални фонд | Сектор у оквиру Министарства финансија |
| Оперативна структура према ИПА компоненти или програму |  |
| Развој људских ресурса | Руководилац Оперативне структуре – Помоћник министра економије и регионалног развоја |
| Економски развој | Руководилац Оперативне структуре – Помоћник министра финансија |
| Ревизорско тело (РТ) | Канцеларија за ревизију система управљања средствима ЕУ |

Да би се у потпуности припремила за процес апсорпције фондова ЕУ у оквиру Компоненти III и IV, Србија је израдила Оквир за стратешко усклађивање (ОСУ) и одговарајуће оперативне програме (ОП). Овај процес започео је Управни одбор ИПА у складу са Уредбом о спровођењу ИПА. Да би се осигурала усклађеност са циљевима националне политике и потпуно власништво надлежних ресорних министарстава над ИПА компонентама III и IV, у овом процесу је стратешком координатору помогло Заједничко тело за ОСУ (ЗТОСУ). ЗТОСУ је званично основано међуминистарским споразумом који је усвојен 28. августа 2009. године. ЗТОСУ је омогућило међуресорну координацију, радило као форум за разматрање информација које се уносе у ОСУ и разматрање нацрта докумената у складу са договореним протоколима. Такође је осигуравало координацију, комплементарност и синергију између оперативних програма.

Међутим, ове документе Влада није званично усвојила због тога што је Србији одобрен статус кандидата у поодмаклој фази текуће Финансијске перспективе ЕУ (2007-2013). Па ипак, већина пројеката програмираних у оквиру овог процеса биће реализована под окриљем процедуре и правила формулисаних за ИПА Компоненту I за 2012. и 2013. годину.

**Влада Србије је израдила Оквир за стратешко усклађивање и Оперативни програм за Развој људских ресурса и успоставила оперативне структуре. Започете су припреме за успостављање децентрализованог управљања фондовима ЕУ – предат је акредитациони пакет, а пренос овлашћења за управљање за све четири ИПА компоненте се очекује средином 2013. године.**

**Нацрт оперативног програма за развој људских ресурса у периоду од 2012 – 2013. године**, предвиђа две мере директно усмерене на социјално укључивање (иако и друге мере индиректно таргетирају социјално укључивање):

* подршку процесу социјалног укључивања путем веће диверзификације социјалних услуга у заједници у циљу јачања капацитета локалних самоуправа за предвођење политика социјалног укључивања заснованих на партнерствима и повећања спектра и квалитета социјалних услуга у заједници којима се обезбеђују мултисекторска решења за осетљиве групе и социо-економско угрожено становништво,
* подршку прелазу са социјалне помоћи на тржиште рада путем активног укључивања у циљу повећања обухвата загарантованог минималног дохотка за социјално искључене категорије, и подстицање преласка са социјалне помоћи на рад путем активног укључивања и боље интегрисаних социјалних услуга и услуга запошљавања.

Остале приоритетне осе и мере у оквиру Компоненте IV Инструмента за претприступну помоћ приказане су у Анексу 3.

|  |
| --- |
| **Бокс 5: ИПА према новој Финансијској перспективи за период од 2014-2020. годинеа**  Предлог Уредбе о Инструменту за претприступну помоћ (ИПА II) Европског парламента и Савета (7.12.2011.) (у даљем тексту „Предлог”) представља снажну поруку да ће Европска унија наставити да пружа техничку и финансијску помоћ земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство за усклађивање њихових институција и привреда са стандардима и политикама Европске уније у складу са новом Финансијском перспективом за период од 2014-2020. године.  Мада ће циљ новог Инструмента за претприступну помоћ остати непромењен: остваривање политике проширења подршком земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима да се припреме за чланство у Европској унији, остаје нејасно каква ће бити форма нове ИПА. Па ипак, већ је очигледно да ће се догодити неке промене. Неки од главних трендова који су наговештени у новом предлогу могу се сумирати на следећи начин:   * **Јачање секторског приступа** * **Фокусирање на иновативне инструменте финансирања** * **Приступ различитим видовима помоћи независно од статуса кандидата/потенцијалног кандидата** * **Увођење вишегодишњег планирања да би се покрило трајање наредног вишегодишњег финансијског оквира**   Могуће импликације за процес социјалног укључивања:   * Социјално укључивање ће вероватно остати под Развојем људских ресурса, који ће вероватно постати сектор – у оквиру секторског приступа планирању * Координација политика/програмирање и спровођење политика социјалног укључивања мораће бити појачани услед дужих интервала програмирања (од 3 до 7 година – да се покрије цео буџетски циклус ЕУ), са нагласком на секторском приступу планирању и предложеном повећању удруживања различитих извора финансирања. |

### 2.1.3. Децентрализовано управљање фондовима ЕУ

Пренос овлашћења за управљање са ЕУ на националне структуре захтевао је успостављање и обезбеђење ресурса у институцијама Србије за ИПА компоненте III и IV, израду система и планова контроле; спровођење консултација о предложеном устројству система, организацију и управљање ризиком, међуинституционалне договоре и писане процедуре.

Према постојећем институционалном устројству релевантном за ИПА Компоненту IV, све мере социјалног укључивања спроводиће успостављена Оперативна структура (ОС) коју чине:

• Министарство економије и регионалног развоја

• Министарство просвете и науке

• Министарство рада и социјалне политике

• Министарство финансија – Централна јединица за финансирање и уговарање пројеката које финансира ЕУ

Органиграм Оперативне структуре који следи представља поделу одговорности за Оперативни програм, приоритетне осе, мере и уговарање и спровођење. Сваки орган такође садржи и јединицу за интерну ревизију која ће бити надлежна за спровођење редовних независних прегледа функционисања система управљања и контроле ИПА IV у оквиру министарстава, а у складу са Чланом 28. (Уредба о спровођењу ИПА и критеријуми за акредитацију).



Слика 1: Приказ организационих надлежности према Нацрту оперативног програма за развој људских ресурса

До предаје овлашћења за управљање још увек није дошло, али је оно планирано за средину 2013. године, с обзиром да је предат акредитациони пакет. Република Србија се сада налази између треће и четврте од пет фаза процеса акредитације.

## 2.2. Главни изазови

### 2.2.1. Административни капацитети за управљање фондовима ЕУ

Искуства других земаља које су прошле кроз процес успостављања децентрализованог управљања фондовима ЕУ и добиле овлашћење за управљање показују да су наишле на проблеме скопчане са усвајањем нових правила и процедура. То је резултирало нижим степеном апсорпције фондова у поређењу са периодом у коме су ови задаци били „централизовани” у делегацијама ЕУ[[22]](#footnote-22). Шта више, нижи степен потрошње настављен је и онда када би некадашња земља кандидат постала пуноправна чланица ЕУ. Оваква ситуација је превасходно резултат неодговарајућих капацитета управе да апсорбује средства у складу са новим режимом потрошње.

У погледу апсорпције фондова, проблеме је могуће резимирати у три посебне дефиниције капацита за апсорпцију[[23]](#footnote-23):

1. Капацитет за макроекономску апсорпцију који је могуће дефинисати и мерити нивоом БДП према опредељеним структурним фондовима.
2. Капацитет за административну апсорпцију који се може дефинисати као способност и вештине органа власти на централном, регионалном и локалном нивоу да правовремено израде прихватљиве планове, програме и пројекте, да одлучују о појединим програмима и пројектима, организују координацију између главних партнера, да се изборе са огромним количинама администрације и извештавања које Комисија захтева и да правилно финансирају и надзиру спровођење, избегавајући злоупотребе у највећој могућој мери.
3. Капацитет за финансијску апсорпцију, који значи способност кофинансирања програма и пројеката које подржава ЕУ, планирање и гаранције ових националних доприноса у вишегодишњим буџетима и скупљање ових доприноса од различитих партнера (јавних и приватних) заинтересованих за поједини програм или пројекат.

У овом тренутку, најважнији елемент је капацитет за административну апсорпцију, што у пракси значи да су Србији потребни државни службеници са великим искуством, вештинама и снажном мотивацијом. До сада су уложени велики напори у стварање таквих ресурса, али су ти напори у политикама социјалног укључивања били расути на огроман број донаторских пројеката, што је довело до губитка институционалне меморије и суштински незадовољавајућег поврата инвестиције. Таква ситуација захтева систематичнији и боље координиран приступ развоју људских ресурса у области управљања фондовима ЕУ, посебно с обзиром на увођење децентрализованог управљања. Уз то, вреди поменути да се захтеви везани за административне капацитете разликују у зависности од фазе животног циклуса политике.

Сви процеси заједно: управљање, програмирање, спровођење, праћење и оцена, финансијско руковођење и контрола представљају животни циклус једне политике. Политике социјалног укључивања у Србији креирају различите институције, ресорна министарства, одељења у тим министарствима, радне групе, стални и привремени органи и спољни актери, зависно од њихових мандата. Имајући у виду разноврсност, мандате и број тих институција, механизми координације политика у Србији нису довољно развијени, што за резултат има одсуство координације. Што је још важније, праћење и оцена представљају инхерентне слабости циклуса политика у Србији. Ове тврдње често наглашавају како националне, тако и спољне (пре свега, ЕУ) процене државне управе у Србији[[24]](#footnote-24).

Једна од стратешких опција за јачање аспекта управљања средствима ЕУ јесте да се уведе орган који ће искључиво бити фокусиран на спровођење у оквиру циклуса политика у складу са опцијом која се нуди у оквиру ИПА УС, дефинисаном чланом 31.

Овај члан омогућава груписање функција и давање надлежности за њих одређеним органима у или изван овлашћених оперативних структура. То би требало да у потпуности поштује поделу одговорности коју захтева Уредба (ЕK, Еуратом) бр. 1605/2002 и да обезбеди да коначна надлежност за описане функције остане на овлашћеним оперативним структурама.

***Уредба о спровођењу ИПА*** ***омогућује груписање функција оперативних структура и њихово стављање у надлежност овлашћених органа.***

Однос између ових посебних органа и оперативних структура требало би озваничити писаним споразумима. Они су затим предмент акредитације од стране националног службеника за одобравање и тада Комисија даје одобрење за „пренос овлашћења за управљање”. Према терминологији ИПА, ова тела се називају „овлашћени органи”. Према терминологији структурних фондова, то је општи израз за „посредничка тела”.

### 2.2.2. Правовремено управљање фондовима ЕУ

Аранжмани за управљање фондовима ЕУ постају још сложенији када се узму у обзир различити аспекти попут временских ограничења које намеће Уредба о спровођењу ИПА и захтеви за кофинансирањем. Ови аспекти су још озбиљнији у ситуацији када државни органи морају да управљају великим портфељима мањих пројеката у ограниченом временском периоду.

Да би се нагласио значај координираног програмирања и спровођења ИПА програма у оквиру децентрализованог управљања, битно је разумети наметнута временска ограничења за реализацију тих програма према правилима Инструмента за претприступну помоћ.

Према постојећим регулативама које се односе на ИПА, кључни документи којима се дефинишу основна правила буџетског планирања и потрошње ЕУ и ИПА дефинишу „правило N+3” су:

* Уредба Савета (ЕЗ, Еуратом) бр. 1605/2002 од 25. јуна 2002. године о Финансијској уредби која се примењује на општи буџет Европских заједница[[25]](#footnote-25) - (у даљем тексту: Финансијска регулатива),
* Уредба Комисије (EЗ, Еуратом) бр. 2342/2002 од 23. децембра 2002. године која дефинише детаљна правила спровођења Уредбе Савета (EK, Еуратом) Бр. 1605/2002 о Финансијској регулативи која се примењује на општи буџет Европских заједница – *и припадајући амандмани и корекције* (у даљем тексту: Уредба о спровођењу Финансијске регулативе),
* Уредба о спровођењу ИПА.

У складу са Чланом 166. Финансијске уредбе, Европска комисија ће аутоматски повући сваки део буџетског опредељења за програм у случају када, до 31. децембра треће године након године ’N’ када је учињено буџетско опредељење, тај програм није реализован.

Другим речима, ако је година ’N’ 2013. година, корисник мора реализовати програм до краја 2016. године и извршити коначне исплате (10% свих исплата – остатак исплата мора бити извршен раније, укључујући и 30% ‘аванса’ уплаћеног у години ’N’) до краја 2017. године

*Табела 2: Исплате према правилу* N+3

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 2013. | | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. |
| **N**  (30% аванса) | | **N+1** | **N+2** | **N+3** | 10% коначна исплата (програм) |
| У 2018. години повлачење средстава која нису уговорена | | | | |

Правило N+3 јасно показује да пажљиво планирање и координација имају директан утицај на успешно спровођење програма ИПА.

Према правилу N+3, планирани расходи се односе на програмска опредељења буџета Европске комисије (једно опредељење годишње по програму) – а не на појединачне пројекте. Па ипак, да би се опредељена средства апсорбовала у дефинисаном временском периоду (уговарање почиње у години ‘N’ а коначне исплате се врше у складу са правилом N+3), пројекти морају бити потпуно спремни са свом неопходном пратећом документацијом у тренутку када правило N+3 ступи на снагу.

Уз то, веома је битно имати на уму да се период N+3 не односи само на спровођење појединачних пројекат, већ и на њихов тендерски поступак/уговарање, на шта одлази знатна количина времена. Другим речима, уколико се финансијски споразум потпише у години ’N’, важно је урачунати време које је потребно за уговарање пројеката[[26]](#footnote-26), чиме се скраћује време које преостаје за њихово спровођење.

***Строга временска ограничења дефинисана правилима спровођења Инструмента за претприступну помоћ (N+3) захтевају довољан број пројеката из домена социјалног укључивања и одговарајуће институционалне капацитете.***

Штавише, услед низа тема које долазе у обзир за финансирање у оквиру осе социјалног укључивања будућих оперативних програма за развој људских ресурса ИПА Компоненте IV (и будућег Европског социјалног фонда), и фрагментираног спровођења политика социјалног укључивања у Србији (различити органи на националном и локалном нивоу, државни органи и невладине организације), координација програмирања средстава ЕУ и националних средстава је изузетно је важна.

### 2.2.3. Кофинансирање и предфинансирање

Као земља кандидат, Србија ће морати да кофинансира програме и пројекте које финансира ЕУ. Кофинансирање прихватљивих трошкова значи да ЕУ не плаћа свих 100% неког пројекта, већ да један део мора бити покривен из јавних фондова земље корисника. Ово следи из једног од основних начела фондова ЕУ – додавање (комплементарност). Према овом принципу, активности финансиране из фондова ЕУ нису усмерене на гашење или замену активности предузетих од стране националних институција, већ управо на њихово обогаћивање и јачање. Код Инструмента за претприступну помоћ, стопе кофинансирања које по правилу дефинише ЕУ и које се понекад називају „интензитет помоћи” или „стопе интервенције”, варирају од једне до друге компоненте (85% за I до IV, 75% за V). Међутим, у неким случајевима могу се направити изузеци при чему се стопа кофинансирања ЕУ подиже до 100%. Детаљне информације о свакој од компоненти могу се наћи у члановима 38, 67, 90, 149, 153. и 173. Уредбе о спровођењу ИПА. Израз „кофинансирање” се очито примењује не само на фондове које одобрава ЕУ, већ и на остатак који обезбеђује корисник (у већини случајева национална средства обезбеђују се из државних, регионалних или локалних буџета). ЕУ, национални јавни и не-јавни фондови могу се реализовати путем заједничког кофинансирања или паралелног кофинансирања.[[27]](#footnote-27)

Дијаграм илуструје дистрибуцију средстава која се обезбеђују у оквиру ИПА Компоненте IV (државама кандидатима које користе ИПА Компоненту IV) за запошљавање, образовање, социјално укључивање и техничку помоћ. Укупно гледано, за Развој људских ресурса у оквиру ИПА за период од 2007-2009. године опредељено је 250.914,151 евра. Према аранжману о кофинансирању, 37.637,151 евра (или 15% укупног износа) обезбедиле су националне владе, а остатак од 213.277.000 евра Европска унија.[[28]](#footnote-28)

*Графикон 2: Дистрибуција фондова ИПА Компоненте IV, према приоритетима у %, 2007-2009. година*

Додатни проблем за земље кандидате представља проблем предфинансирања одређених програма/пројеката који постаје још већи након ослобађања средстава за развој људских ресурса, посебно код пројеката који се финансирају на основу конкурса за доделу бесповратних средстава, попут оних који су наведени као приоритети у области социјалног укључивања (види Табелу 3).

У пракси, предфинансирање означава ситуацију када примаоци бесповратних средстава добију „аванс” за отпочињање предвиђених пројектних активности. Међутим, проблем је што одређени програми (као што је Програм прекограничне сарадње у оквиру ИПА, за програме који се реализују са државама чланицама) функционишу у режиму ‘система рефундирања’ што значи да пројекти за које су додељене субвенције не могу унапред да добију средства, а да прва 'редовна' накнада прихватљивих трошкова може да буде извршена тек након првог периода извештавања. То ствара велике проблеме организацијама цивилног друштва које се, већином, ослањају на спољне изворе финансирања, и суочавају са тешкоћама да прибаве сопствена средства за отпочињање пројекта.

Имајући у виду правило о предфинансирању и нивоу доприноса, могућности за учешће у одређеним програмима и делотворно коришћење фондова ЕУ често су знатно лимитирани за организације цивилног друштва, општине и друге непрофитне кандидате.

Фонд за социјално укључивање био би добро решење за испуњавање како обавеза које се односе како на кофинансирање, тако и на предфинансирање – за ИПА Компоненту IV могао би да обезбеди кофинансирање за вишегодишње програме ЕУ много брже него други државни органи који имају годишње буџете и који су ограничени у смислу доделе средстава неколико година унапред (посебно уколико се програмирање у оквиру нове ИПА Компоненте IV продужи са 3 на 7 година).

***Фонд за социјално укључивање омогућује флексибилност у премошћавању захтева за кофинансирањем и предфинансирањем који настају из претприступне помоћи и других програма ЕУ опредељених за социјално укључивање.***

## 2.3. Посредничка тела као део Оперативне структуре

Оперативне структуре у контексту ИПА Компоненти III и IV обично се састоје из најмање два органа: једног који је надлежан за програмирање, праћење и оцену, и другог који је одговоран за набавке, доделу бесповратних средстава, исплате и верификацију трошкова. Општу надлежност за програм преузима један од два органа унутар оперативне структуре. Овај, водећи, орган овлашћује се за руководиоца оперативне структуре. Руководилац оперативне структуре закључује оперативне уговоре са другим органима у датој оперативној структури.

Да би нека институција у оквиру административне структуре у Србији постала део оперативне структуре према ИПА (или управљачког органа према структурним фондовима) – потребно је да прође кроз процес акредитације којим се потврђује да поседује одговарајуће капацитете (број запослених) и стручност (познавање области и процедура – на пример, процедура јавних набавки и доделе бесповратних средстава). Другим речина, акредитација представља званично признање да дати орган испуњава ове захтеве садржане у Уредби о спровођењу ИПА који се односе на управљање ИПА компонентама или програмима који се финансирају из ИПА у оквиру децентрализованог управљања. Акредитацију издаје виша институција, прво на националном нивоу – национални службеник за одобравање или национални службеник за акредитацију (у ком случају се назива „национална акредитација”), а затим Европска комисија (у ком тренутку то прераста у елемент ширег 'преноса овлашћења за управљање'). Институције које издају акредитацију могу исту суспендовати или укинути током реализације програма уколико се утврди да релевантни орган више не испуњава захтеве Уредбе о спровођењу ИПА.

При доношењу одлуке о устројству оперативне структуре, требало би имати у виду темељни принцип ‘поделе одговорности’. Овај принцип примењује се на системе управљања и контроле фондова ЕУ и према њему се различити задаци поверавају различитим службеницима да би се избегао сукоб интереса. Принцип се посебно примењује на следеће парове задатака:

* програмирање и спровођење (тендерски поступак и уговарање);
* одобравање уговора и налога за исплату, и извршење исплата;
* чување рачуноводствених евиденција и извршење исплата;
* чување рачуноводствених евиденција и провера ових евиденција;
* активности сертификације/ревизије и управљања.

Тренутна организација оперативне структуре за ИПА Компоненту IV врши притисак на постојећи орган надлежан за спровођење – Централну јединицу за финансирање и уговарање (ЦЈФУ). Већина мера осмишљених у Нацрту оперативног програма за развој људских ресурса предвиђа индивидуалне и мање пројекте (карактеристичне за пројекте социјалног укључивања) који ће бити спровођени путем система конкурса за доделу бесповратних средстава. Шта више, систем конкурса подразумева додатне задатке попут обавештавања корисника, директне помоћи циљним групама потенцијалних корисника, информисања о појединим иницијативама и обезбеђења правовремених повратних информација кључних за предузимање корективних акција у дизајну политике и програма.

С друге стране, пројекти вишег стратешког нивоа или сложенији пројекти су, у већини случајева, претходно одабрани на програмском нивоу или осмишљени током процеса преговарања или груписањем пројеката. При алокацији значајних средстава за такве пројекте, надлежни за програм могу, у извесној мери, унапредити процес контроле током реализације програма. Њих обично усмерава руководилац оперативне структуре.

*Табела 3: Поређење између великих и малих пројеката у Нацрту оперативног програма за развој људских ресурса Владе Србије за период од 2012 – 2013. године и Нацрту оперативног програма за економски развој од 2012 – 2013. године*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Орган одговоран за меру | Извршни орган | Број пројеката | Број уговора |
| **Мера 3.1: Подршка социјалном укључивању кроз диверсификоване услуге у заједници ци** | Министарство рада и социјалне политике | Централна јединица за финансирање и уговарање –Министарство финансија | 1 | До 30 |
| **Мера 2.1 – Развој инфраструктуре за управљање отпадом** | Министарство животне средине, рударства и просторног планирања | Централна јединица за финансирање и уговарање –Министарство финансија | 1 | 2 |

У горе наведеном случају „Еколошке мере”, очито постоји један главни (унапред програмирани) пројекат, који подразумева потписивање два уговора који ће се спроводити у складу са припремљеним пројектним документима и тендерском документацијом. Крајњи резултат самог пројекта је предвиђени физички објекат потпуно у складу са пројектом.

С друге стране, пројекти социјалног укључивања који би требало да се спроводе путем доделе бесповратних средстава, подразумевају склапање и спровођење до 30 уговора. Сваки од тих уговора покривао би широки спектар циљева и категорија корисника. Да би нека мера била успешно реализована, пожељно је да дизајн спровођења пројекта (којим се дефинишу конкурси за бесповратна средства), надзор и оцену – на нивоу пројекта – врше стручњаци за социјално укључивање. Према постојећој структури, финансијску процену пројеката вршиће Централна јединица за финансирање и уговарање смештена у Министарству финансија, али ће процену квалитета спроведених пројеката вршити стручњаци у ресорним министарствима. **Чињеница да постоји висок степен зависности од међуресорне координације повећава ризик од кашњења процеса и може као крајњи исход имати смањени ефекат фондова.**

Овај приступ представљао би сценарио у коме није у потпуности задовољен принцип одрживости. То значи да ће, као и код других пројеката који се финансирају екстерним средствима, људи у различитим установама или органима бити обучени, стећи искуство у овом посебном подручју. Овом приступу недостаје потенцијални ефекат синергије који би могао бити остварен уколико би се сви стручњаци налазили ‘под једним кровом’.

**Имајући у виду проблеме скопчане са капацитетима за апсорпцију и административне капацитете, координацију, правовремено управљање фондовима ЕУ и флексибилност у смислу кофинансирања, ова Студија предлаже опцију при којој би све функције које се односе на спровођење мера социјалног укључивања, које ће се финансирати будућим средствима ЕУ, биле лоциране у једној институцији – Фонду за социјално укључивање.**

Фонд за социјално укључивање, који предлажемо, имао би улогу овлашћеног (посредничког) тела надлежних ресорних министарстава за спровођење програма социјалног укључивања у оквиру ИПА и представљао би део оперативне структуре.

## 2.4. Искуства других земаља

Механизми за реализацију политика социјалног укључивања у ЕУ се разликују, од фрагментираних до консолидованих, централизованих до регионалних. У неким случајевима, сектори надлежни за дефинисање политике у државним институцијама такође су надлежни и за управљање фондовима ЕУ.

Неке државе именују ‘посредничка тела’ надлежна за реализацију програма социјалног укључивања који се финансирају средствима ЕУ. Посредничка тела објављују конкурсе и додељују фондове ЕУ у складу са правилима јавних набавки ЕУ и унапред дефинисаним програмским критеријумима.

### 2.4.1. Република Словачка

У текућем програмском периоду (2007-2013) алокација из Европског социјалног фонда за Оперативни програм „Запошљавање и социјално укључивање” износи 882 милиона евра. Министарство за запошљавање, социјална питања и породицу служи као тело за управљање Оперативним програмом. Постоје два посредничка тела ОП.

|  |  |
| --- | --- |
| **Оперативни програм „Запошљавање и социјално укључивање”** | **Посредничка тела** |
| **Приоритетна оса:** „**Подршка расту запослености”**  *Мере :*   * Унапређење програма у области запошљавања и решавање проблема незапослености и дугорочне незапослености * Унапређење стварања и одрживости радних места путем повећане прилагодљивости радника, предузећа и подстицања предузетништва | Извршна агенција за социјална питања (ИАСП) добила је одређене надлежности од тела за управљање |
| **Приоритетна оса:** „**Подршка социјалном укључивању”**  *Мере:*   * Подршка социјалном укључивању особа у које се налазе у ризику од социјалне искључености или социјално искључених особа развојем услуга неге са посебном пажњом на маргинализоване ромске заједнице * Подстицање једнаких могућности у приступу тржишту рада и подршка интеграцији социо-економски угроженог становништва на тржиште рада са посебном пажњом на маргинализоване ромске заједнице * Унапређење помирења радног и породичног живота и брига за малу децу | **Фонд за социјални развој** (ФСР) добио је одређене надлежности од тела за управљање |
| **Приоритетна оса:** „**Подршка запошљавању, социјалном укључивању и изградњи капацитета у Самоуправном региону Братислава (СРБ)”**  *Мере:*   * Подстицање раста запослености и побољшање запошљивости са посебном пажњом на друштво засновано на знању * Подстицање социјалног укључивања и родне равноправности и помирења радног и породичног живота у СРБ | **Фонд за социјални развој** (ФСР) добио је одређене надлежности од тела за управљање |

### 2.4.2. Бугарска

У текућем програмском периоду (2007-2013) алокација из Европског социјалног фонда за Оперативни програм „Развој људских ресурса” износи 1.031 милион евра.Министарство за рад и социјалну политику служи као тело за управљање Оперативног програма. Постоје три посредничка тела ОП.

|  |  |
| --- | --- |
| **Оперативни програм “Развој људских ресурса”** | **Посредничко тело** |
| **Приоритетна оса:** „Унапређење привредне активности и развој инклузивног тржишта рада”  **Приоритетна оса:** „Подизање нивоа продуктивности и прилагодљивости запослених” | **Национална служба за запошљавање** |
| **Приоритетна оса:** „Унапређење квалитета образовања и обуке у складу са потребама тржишта рада за изградњу друштва заснованог на знању”  **Приоритетна оса:** „Побољшање приступа образовању и обуци” | **Министарство просвете, омладине и науке** |
| **Приоритетна оса:** „Социјално укључивање и унапређење социјалне економије”  **Приоритетна оса:** „Подизање степена делотворности институција тржишта рада и социјалних и здравствених услуга” | **Агенција за социјалну помоћ** |

### 2.4.3. Хрватска

У текућем програмском периоду (2007-2013) алокација из Европског социјалног фонда за Оперативни програм „Развој људских ресурса” износи 69,97 милиона евра. Шеф Оперативне структуре је државни секретар Министарства господарства, рада и подузетништва. Постоје два посредничка тела ОП.

|  |  |
| --- | --- |
| **ОП Развој људских ресурса** | **Посредничко тело** |
| **Приоритетна оса:** „**Побољшање приступа запошљавању и одрживо укључивање на тржиште рада”**  *Мере*   * Подршка изради и спровођењу активних и превентивних политика тржишта рада * Подршка делотворности и квалитету јавних служби за запошљавање Хрватске | **Хрватски завод за запошљавање** |
| **Приоритетна оса:** „**Јачање социјалног укључивања и интеграција социо-економски угроженог становништва”**  *Мере*   * Подршка приступу запошљавању социо-економски угроженог становништва   Подршка приступу образовању социо-економски угроженог становништва | **Хрватска завод за запошљавање**  **Агенција за струковно образовање и образовање одраслих** |
| **Приоритетна оса: „Унапређивање људског капитала и запошљивости”**  *Мере*   * Даљи развој хрватског Оквира квалификација * Подршка развоју институтиција и њихових партнера надлежних за стручно образовање и обуку и образовање одраслих | **Агенција за струковно образовање и образовање одраслих** |

# 3. Кораци ка успостављању фонда за социјално укључивање

Како би Фонд за социјално укључивање био успостављен, неопходно је позабавити се питањем организационе структуре Фонда, као и правним корацима које је неопходно предузети. **Овај одељак садржи препоруке у вези са управљачком структуром и правним основом Фонда за социјално укључивање.** У овом одељку покреће се и питање буџетских средстава за рад Фонда за социјално укључивање, које је неопходно детаљније испитати након формирања нове Владе и утврђивања делокруга рада министарстава.

## **3.1. Управљачка структура будућег Фонда за социјално укључивање**

Имајући у виду представљени оквир, успостављање Фонда за социјално укључивање захтева **ефикасну управљачку структуру** која ће омогућити адекватно функционисање Фонда. Политике социјалног укључивања прожимају више различитих сектора и обухватају јавне политике у области образовања, запошљавања и социјалне политике. Овде издвајамо и дајемо приоритет наведеним политикама у односу на друге области, из следећег разлога:

* систем образовања обезбеђује основне предуслове за интегрисање у друштво;
* запошљавање, односно улазак на тржиште рада, представља основни канал за интегрисање у друштво, и
* политике социјалне заштите обезбеђују механизме подршке особама које нису успеле да се интегришу у шире друштво.

Политике у другим областима, као што су становање, миграције, људска права, мањинска права и друге, такође су веома важне. Међутим, у контексту проблема социјалне искључености у Републици Србији, најважнија питања су: низак степен образовања, висок степен незапослености, велике разлике између региона, као и јаз између руралног и урбаног становништва, итд.[[29]](#footnote-29).

У циљу интегрисања секторских политика, структура управљања Фондом за социјално укључивање мора обухватити високе представнике барем следећих органа:

* Министарства рада и социјалне политике,
* Министарства просвете и науке,
* Министарства економије и регионалног развоја,
* Министарства за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу,
* Министарства здравља и
* Сталне конференције градова и општина.

На овај начин обезбедиће се интегрисање политика у областима образовања, социјалне политике, запошљавања и здравља. Детаљније дефинисање организационе структуре, унутрашњих процедура, попуњавања радних места и других питања захтева решавање претходних питања која се тичу поменутих аспеката рада будућег Фонда за социјално укључивање.

## **3.2. Могући правни основ за успостављање Фонда за социјално укључивање**

Како би могао да врши функцију управљања средствима из буџета и, потенцијално, фондова ЕУ, као и функцију додељивања бесповратних средстава, Фонд за социјално укључивање мора имати **статус правног лица** и остваривати **блиску сарадњу са релевантним заинтересованим странама** (министарствима, организацијама цивилног друштва, итд).

Овај приступ одабран је на основу потребе за флексибилним системом и карактеристикама система управљања фондовима ЕУ:

* **Фонд треба да поседује одвојен рачун** – овим се омогућава увид у ток средстава,
* **Фонд се оснива у сврху кофинансирања помоћи ЕУ** – Фонд се не односи на само један пројекат, што је случај у тренутном систему који је утврђен упутством за припрему буџета,
* **ресорна министарства се задужују да управљају радом Фонда кроз управни одбор** – на овај начин омогућава се јасно дефинисање процедура у складу са прописима ЕУ,
* **Фонд се оснива посебним законом** – на овај начин обезбеђује се флексибилност неопходна за прецизно подешавање децентрализованог управљања фондовима ЕУ,
* **на крају текуће године непотрошена средства на рачуну Фонда преносе се на следећу годину** – и на овај начин обезбеђује се флексибилност финансирања пројеката и омогућава брзо реаговање на потенцијалне промене у спровођењу пројеката.

Имајући наведено у виду, најадекватније институционално решење за успостављање будућег Фонда за социјално укључивање јесте оснивање посебне организације са јасним правним основом. Како би се искористили постојећи ресурси, основно начело за успостављање Фонда треба да буде обухватање постојећих структура (нпр. буџетских фондова), под једном снажном и добро позиционираном кровном институцијом, чиме би се преузела запослена лица из постојећих структура.

***Како би могао да врши функцију управљања средствима из националног буџета и, потенцијално, фондова ЕУ, као и функцију додељивања бесповратних средстава, Фонд за социјално укључивање мора имати статус правног лица и остваривати блиску сарадњу са релевантним заинтересованим странама (министарствима, организацијама цивилног друштва, итд). Са циљем смањивања административног оптерећења, Фонд може да преузме лица запослена у постојећим структурама, укључујући и друге активне фондове.***

Постоје три правне могућности за успостављање будућег Фонда за социјално укључивање:

(1) доношење измена и допуна ресорног закона,

(2) доношење посебног закона о Фонду за социјално укључивање, и

(3) доношење измена и допуна Закона о јавним агенцијама, којим би Фонд за социјално укључивање био успостављен као јавна агенција.

Овом анализом укратко су представљени аргументи у корист и против сваког од наведених решења, са аспекта следећих кључних питања: административних и политичких трошкова, управљачке структуре и вишесекторских питања.

**Опција 1. Успостављање Фонда за социјално укључивање кроз доношење измена и допуна ресорног закона (нпр. Закона о социјалној заштити).**

|  |  |
| --- | --- |
| **Аргументи у корист Опције 1** | **Аргументи против Опције 1** |
| Релативно једноставан и брз административни поступак | Припадност и зависност од једног ресора |
| Политички једноставно решење јер Фонд остаје у надлежности једног министарства | Неадекватна управљачка структура, јер је Фонд одговоран једном министарству |
|  | Неизвесна могућност рада изван ресорних оквира и бављења међуресорним питањима |

**Опција 2. Успостављање Фонда за социјално укључивање кроз доношење посебног закона.**

|  |  |
| --- | --- |
| **Аргументи у корист Опције 2** | **Аргументи против Опције 2** |
| Снажан правни основ | Дугачак и захтеван административни поступак |
| Могућност успостављања адекватне управљачке структуре | Политички скупо решење јер захтева координирање на нивоу различитих сектора у фази успостављања Фонда |
| Бољи изгледи за бављење међуресорним питањима након оснивања Фонда |  |

**Опција 3. Успостављање Фонда за социјално укључивање као јавне агенције доношењем измена и допуна Закона о јавним агенцијама**

|  |  |
| --- | --- |
| **Аргументи у корист Опције 3** | **Аргументи против Опције 3** |
| Могућност успостављања адекватне управљачке структуре | Дугачак административни поступак и могући високи политички трошкови у тренутним околностима |
|  | Слаб правни основ |
|  | Неизвесна могућност рада изван ресорних оквира и бављења међуресорним питањима |

## 3.3. Опције и препоруке у погледу кључних функција Фонда за социјално укључивање

**С обзиром да ће Влада Републике Србије морати да покрене питање координирања јавних политика у области социјалног укључивања,** овде су дата два решења у погледу кључних функција Фонда за социјално укључивање, као и аргументи у корист и против њих:

1. **Додела функције координирања јавних политика Фонду за социјално укључивање и коришћење новог механизма за превазилажење јаза у координацији јавних политика.**

Основне предности овог решења су краткорочне, док су негативне нешто дугорочније.

|  |  |
| --- | --- |
| **Аргументи у корист предлога** | **Аргументи против предлога** |
| Једноставна реализација у погледу руковођења, администрације и политика | Дугорочна неодрживост због недостатка подстицаја за координацију на нивоу министарстава и посебних организација |
| Једноставно повезивање финансирања пројеката на локалном нивоу са политикама и обрнуто | Опасност од креирања великог министарства за социјално укључивање[[30]](#footnote-30) које би се тешко уклопило у структуру Владе и остварило сарадњу са другим министарствима |
|  | Обједињавање различитих мисија у једној организацији захтева ресурсе: финансијске, људске, временске, итд. |

1. **Инсистирање на оснаживању функције координације јавних политика на централном нивоу, док додела средстава остаје кључна функција Фонда за социјално укључивање.**

|  |  |
| --- | --- |
| **Аргументи у корист предлога** | **Аргументи против предлога** |
| Одрживо решење на дужи рок, које подразумева креирање ефикасне и делотворне структуре на нивоу Владе која повезује различита министарства, финансијске механизме и службе у центру Владе | Захтевно у погледу временских ресурса и обима рада |
| Свако тело задржава фокус и једноставну мисију | Захтева политичке одлуке |
|  | Захтева јасну поделу надлежности и линије координације |

На основу претходно анализираних искустава у Србији, регулаторног оквира на националном и нивоу ЕУ, овде је дат предлог неких основних функција које Фонд за социјално укључивање треба да врши:

* верификовање тендерске документације/смерница за реализацију позива за достављање предлога пројеката које достављају ресорна министарства надлежна за социјално укључивање, као и припрема целокупних **тендерских досијеа/ образаца за пријаву пројеката**;
* припрема поступака **јавних набавки** и **поступака за доделу уговора**;
* улога **тела за уговарање** и надзор над спровођењем уговора (укључујући исплаћивање и повраћај новца);
* спровођење **верификације** како би се осигурало да су пријављени трошкови реализовани у складу са важећим прописима, да су производи и услуге реализовани у складу са одобреном одлуком и да су налози крајњег корисника за уплату исправни. Ова врста верификације обухвата административне, финансијске, техничке, физичке и функционалне аспекте операција, према потреби;
* улога **праћења и оцене**, кроз подршку изради докумената о напретку у реализацији релевантних мера које су дефинисане на нивоу јавних политика;
* чување документације и осигуравање доступности свих релевантних информација са циљем реализације **ревизорског трага**;
* **извештавање о неправилностима;**
* **вршење функције ресурсног центра и консултативног партнера за доносиоце јавних политика и потенцијалне кориснике Фонда**, посебно кроз (ко)организовање активности као што су: развијање стандарда за израду јавних политика, промовисање примера добре праксе, фандрејзинг, спровођење обука на тему пројектног и финансијског управљања, припрема публикација, пружање информација (*help desk*), и др.

## **3.4. Финансијски аспекти Фонда за социјално укључивање**

Упркос томе што се ово истраживање бави јасном потребом и даје аргументацију за успостављање новог тела у оквиру Владе[[31]](#footnote-31) које би се бавило спровођењем програма социјалног укључивања – **Фонда за социјално укључивање**, није могуће прецизно предвидети износ средстава које ово тело треба да администрира. Као прво, кључни доносиоци одлука тек треба да постигну договор о овој теми и, као друго, тек треба утврдити обим активности будућег Фонда. Међутим, у овом тренутку, могуће је направити почетну процену на основу следећих буџетских износа – комбиновањем постојећих домаћих средстава и на основу „начела комплементарности” које се захтева у реализацији фондова ЕУ.

Поред средстава из националног буџета, средства којима би Фонд за социјално укључивање могао у будућности да располаже су она која ће бити опредељена за пројекте социјалног укључивања у оквиру претприступне помоћи у периоду нове финансијске перспективе ЕУ од 2014-2020. године.

Опредељивање ових средстава мора бити у складу са начелом комплементарности које је саставни део Уредбе о спровођењу ИПА. Мере у оквиру будућих оперативних програма морају бити у складу са другим активностима које у Републици Србији спроводе домаћи и међународни партнери. **Циљ овог начела јесте што снажније координирање, синергија и доследност, при чему се ограничени ресурси усмеравају ка постизању максималног ефекта у току примене програма.**

## 3.5. Мапа пута за успостављање Фонда за социјално укључиавње

1. **Постизање сагласности заинтересованих страна и доносилаца одлука** о потреби за оснивањем Фонда за социјално укључивање у циљу делотворније, рационалније и транспарентније примене политика социјалног укључивања у Републици Србији. Неопходно је организовати широку јавну расправу, као и радионицу на којој ће бити представљени релевантни налази кључним ресорним министарствима и представницима Делегације Европске комисије/Генералном директорату за запошљавање, социјалну политику и укључивање, као и организацијама цивилног друштва.
2. **Спровођење студије изводљивости** успостављања Фонда за социјално укључивање, којом ће се обезбедити додатни подаци о неопходним корацима, као на пример: додатна анализа различитих опција за упостављање (посебно кроз обједињавање постојећих буџетских фондова), укључујући процену ефеката ових фондова, подаци о правном основу, мандату и структури, буџетски и финансијски план Фонда, анализа обима активности и обука за запослене, и др.
3. **Радна група која окупља представнике кључних министарстава и Министарстава финансија припрема нацрт релевантних правних аката** (ово истраживање предлаже израду посебног закона). Важно је водити рачуна да процес израде аката мора бити усклађен са процесом израде годишњег буџета (или измена и допуна постојећег Закона о буџету).
4. **Спровођење поступка усвајања аката на Влади**, у складу са Законом о Влади и Правилником о Влади.
5. **Правна акта улазе у скупштинску процедуру** и усвајају се на седници Народне скупштине.
6. **Обавезан процес именовања** спроводи се у складу са релевантним административним поступком.
7. **Израда и усвајање правилника о организацији и систематизацији радних места.** Попуњавање радних места у складу са релевантним поступцима.
8. **Дефинисање обавеза извештавања и праћења**, узимајући у обзир домаће и европске аспекте социјалног укључивања.
9. **Развити правила финансијског рачуноводства**, као и процедуре канцеларијског пословања, у складу са домаћим прописима, као и обавезама које произилазе из децентрализованог система управљања средствима ЕУ.
10. **Реализовање обуке запослених** кроз коришћење текућих пројеката финансираних из донаторских средстава, или кроз посебно осмишљени пројекат подршке функционисању Фонда за социјално укључивање.
11. **Спровођење доделе бесповратних средстава из националног буџета** као важна фаза у којој се тестирају капацитети новоформираног тела за реализацију својих функција, као предуслов за започињање следеће фазе.
12. **Акредитација Фонда за социјално укључивање** у оквиру децентрализованог управљања фондовима ЕУ, као финална фаза пре додељивања средстава из ЕУ фондова.



# Литература

Ben-Gera, Michal, “Horizontal Policy Coordination”, Ministry of Public Administration and Local Self-Government: Belgrade, 2009.

Нацрт оперативног програма за развој људских ресурса 2012-2013, Канцеларија за европске интеграције, 2011. <http://www.cdspredlaze.org.rs/Content/downloads/OP-HRD_2nd_Draft_%28main%29.pdf>

European Commission, “Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union - Analytical Report”, COM(2011) 668, October 2011.

European Commission's DG Employment, Social Affairs and Inclusion, “The EU and social inclusion - ESF in action”, March 2010. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=370&langId=en&featuresId=106&furtherFeatures=yes>

European Commission's DG for Employment, Social Affairs and Inclusion, “European Social Fund”, 2012. <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=32&langId=en>

European Commission's DG for Employment, Social Affairs and Inclusion. “The European Social Fund: a Cornerstone in the Fight Against Poverty and Social Exclusion”, 2010.

European Commission's DG for Employment, Social Affairs and Inclusion: “What are the proposed changes for the ESF?”, 2012. <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=en>

European Commission Proposal (COM(2011) 607) for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006.

European Court of Auditors, “Has EU assistance improved Croatia's capacity to manage post-accession funding?”, Special Report No 14/2011, 2011.

Гoлицин, Пaвлe и Гaљинa Oгњaнoв, “Процена резултата Фонда за социјалне иновације”, UNDP: Београд, 2010.

Влада Републике Србије, Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији, Београд, 2011.

Хoлaнд, К. и С. Eриксeн, *“Изaзoви рeфoрмe - диjaгнoстичкa студиja oргaнa држaвнe упрaвe Рeпубликe Србиje”*, Влада Републике Србије: Београд, 2002.

Закон о министарствима, *Службени гласник Републике Србије,* број 16/2011.

Ministry of Employment and Labour, Hungary, “Equal - Community Initiative Programme, Hungary 2004-2006”, 2003.

Ministry of Labour and Social Affairs, Czech Republic, “First phase evaluation of Community Initiative

EQUAL- 2nd round in Czech Republic”/ Second phase evaluation of Community Initiative EQUAL”, 2005; “Third Phase of the Ongoing Evaluation of the Community Initiative Programme EQUAL”, 2007.

Министарство рада и социјалне политике, „Позив за подношење предлога пројеката”, 2012. <http://www.minrzs.gov.rs/cms/sr/konkursi/341-poziv-za-podnoenje-predloga-projekata>

Министарство рада и социјалне политике, „Позив за подношење предлога пројеката за развој и унапређење локалних социјалних услуга”, 2012. <http://www.minrzs.gov.rs/cms/sr/konkursi/323-javni-poziv-za-podnoenje-predloga-projekata-za-razvoj-i-unapreenje-lokalnih-socijalnih-usluga>

Министарство рада и социјалне политике, “Извештај о раду комисије за одабир пројеката, фебруар 2002. <http://www.minrzs.gov.rs/cms/sr/konkursi/351-2012-02-22-14-21-52>

Министарство рада и социјалне политике, “Тендерска документација”, 2011. <http://www.minrzs.gov.rs/cms/sr/konkursi/328-2011-11-22-12-54-35>

Пeтрoвић, Maринa. *“Meђусeктoрскa сaрaдњa у пружaњу услугa кoрисницимa сoциjaлнe пoмoћи”*, Фoкус, ЦЛДС: Београд, октобар 2010.

Пeтрoвић, Maринa. “*Сoциjaлнa пoмoћ и aктивaциja у Србиjи: у пoтрaзи зa инклузивним рeшeњeм”*, ЦЛДС: Бeoгрaд, 2011

Канцеларија за европске интеграције, ИПА речник појмова, децембар 2010.

SIGMA, “Assessment - Serbia 2011”, 2011. <http://www.oecd.org/dataoecd/40/27/48970654.pdf>

The Netherlands Economic Institute, “Absorption capacity for Structural Funds in the regions of Slovenia, Ljubljana”, 2002.

Vukovic, Danilo, “Institutional Capacities, Social and Human Capital and the Application of Law: Reforms of the Local Social Protection System in Serbia”, paper presented at the conference “Poverty and Social Inclusion in the Western Balkans”, World Bank: Brussels, 2010.

World Bank, “EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?”, 2006.

# Анекси

### Анекс 1. Списак учесника на консултативном састанку са организацијама цивилног друштва у вези са иницијативом за успостављање Фонда за социјално укључивање

1. Aлeксaндрa Гaлoњa, Институт зa oдрживe зajeдницe
2. Слoбoдaнкa Maцaнoвић, Aутoнoмни жeнски цeнтaр
3. Taњa Игњaтoвић, Aутoнoмни жeнски цeнтaр
4. Moмчилo Стaнojeвић, Цeнтaр зa сaмoстaлни живoт oсoбa сa инвaлидитeтoм
5. Сaшa Стeфaнoвић, Oтвoрeни клуб Ниш
6. Taмaрa Симoнoвић, Oтвoрeни клуб Ниш
7. Нaдeждa Сaтaрић, Aмити
8. Jaснa Филипoвић, Цeнтaр зa рaзвoj нeпрoфитнoг сeктoрa
9. Гoрдaн Вeлeв, Групa 484
10. Maркo Стojaнoвић, Грaђaнскe инициjaтивe
11. Бojaнa Jeвтoвић, Грaђaнскe инициjaтивe
12. Maшa Димитриjeвић, Грaђaнскe инициjaтивe
13. Жaркo Шундeрић, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва
14. Иринa Љубић, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва
15. Aндриja Пejoвић, Eврoпски прojeктни цeнтaр

### Анекс 2. Списак саговорника

1. Љиљaнa Џувeр, Министарство економије и регионалног развоја
2. Силвиja Гajин, Министарство економије и регионалног развоја
3. Дрaгaнa Рaдoвaнoвић, Министарство рада и социјалне политике
4. Aлeксaндрa Mилeтић, Министарство рада и социјалне политике
5. Гoрдaнa Maткoвић, Центар за либерално-демократске студије
6. Вeрa Кoвaчeвић, Центар за либерално-демократске студије
7. Mилицa Стрaњaкoвић, Центар за либерално-демократске студије

### Анекс 3. Приоритетне осе и мере садржане у Нацрту оперативног програма за развој људских ресурса



1. [www.project-center.org](http://www.project-center.org) [↑](#footnote-ref-1)
2. <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2011/03/Prvi-nacionalni-izvestaj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-smanjenju-siromastva1.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. Уз „Мишљење Комисије о подношењу захтева Републике Србије за добијање чланства у Европској унији“, *COM (2011) 668 final.* [↑](#footnote-ref-3)
4. Марина Петровић, Социјална помоћ и активација у Србији: у потрази за инклузивним решењем, Београд, ЦЛДС, 2011; Марина Петровић, Међусекторска сарадња у пружању услуга корисницима социјалне помоћи, *Фокус*, октобар 2010. [↑](#footnote-ref-4)
5. Закон о министарствима, Службени гласник Републике Србије, бр. 16/2011. [↑](#footnote-ref-5)
6. На овом месту не позивамо се на питања трговине, животне средине, инфраструктуре, телекомуникација итд, иако јавне политике у овим областима значајно утичу на социјално укључивање. Разлози јесу то што би шира координација политика и улагања увела додатну сложеност која би могла да нашкоди новој институцији. Осим тога, институциона анализа покрива области за које се уопштено сматра да представљају природу социјалног искључивања у Републици Србији (упоредити: Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији, Београд, 2011), тако да се становање, дигитални јаз и слична стратешка питања не наводе као првенствени приоритети. [↑](#footnote-ref-6)
7. Основан је 2009. године. У децембру 2011. године, након оставке потпредседника Владе, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва премештен је у Кабинет председника Владе, где се од тада налази. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ben-Gera, Michal, Horizontal Policy Coordination, Belgrade: Ministry of Public Administration and Local Self-Government, 2009; Група аутора, Изазови реформе – дијагностичка студија органа државне управе Републике Србије, Београд, 2002. [↑](#footnote-ref-8)
9. Vuković, Danilo, Institutional Capacities, Social and Human Capital and the Application of Law: Reforms of the Local Social Protection System in Serbia“, paper presented at the conference Poverty and Social Inclusion in the Western Balkans-World Bank, Brussels, Belgium, 2010. [↑](#footnote-ref-9)
10. Извештај припремљен у оквиру заједничког пројекта ОЕЦД и ЕУ - Support for Improvement in Governance and Management, <http://www.oecd.org/dataoecd/40/27/48970654.pdf> [↑](#footnote-ref-10)
11. SIGMA, Assessment Serbia 2011. [стр.174-175] [↑](#footnote-ref-11)
12. Или други одговарајући стратешки документ који представља план повећања социјалне укључености и смањења сиромаштва у процесу приступања. [↑](#footnote-ref-12)
13. Путем Отвореног метода координације у области социјалне заштите и социјалног укључивања, ЕУ пружа оквир за израду националних стратегија, као и за координацију политика између држава чланица ЕУ по питању сиромаштва и социјалне искључености, здравствене заштите и дугорочне неге, као и пензија. [↑](#footnote-ref-13)
14. MEL, *Equal – Community Initiative Programme. Hungary 2004-2006*, Budapest, Ministry of Employment and Labour, 2003; MLSA, *First phase evaluation of Community Initiative EQUAL - 2nd round in Czech Republic,* Praha, Ministry of Labour and Social Affairs, 2005; MLSA, *Second phase evaluation of Community Initiative EQUAL,* Praha, Ministry of Labour and Social Affairs, 2006; MLSA, *Third Phase of the Ongoing Evaluation of the Community Initiative Programme EQUAL,* Praha, Ministry of Labour and Social Affairs, 2007. [↑](#footnote-ref-14)
15. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=370&langId=en&featuresId=106&furtherFeatures=yes>. [↑](#footnote-ref-15)
16. Потрошња ЕСФ износи око 10% укупног буџета ЕУ – за период од 2007 до 2013. године ЕСФ је додељено око 76 милијарди евра. [↑](#footnote-ref-16)
17. Европска комисија, Генерални директорат за запошљавање, социјална питања и укључивање. „Европски социјални фонд: прекретница у борби против сиромаштва и социјалне искључености”. 2010. [↑](#footnote-ref-17)
18. Предлог Европске комисије (COM(2011) 607) за Уредбу Европског парламента и Савета о Европском социјалном фонду којом се укида Уредба Савета (EЗ) бр. 1081/2006. [↑](#footnote-ref-18)
19. Уредба Савета (EЗ) бр. 1085/2006 oд 17. јула 2006. године – ‘Уредба о успостављању ИПА’, и Уредба Комисије (EЗ) бр. 718/2007 oд 12. јуна 2007. године о спровођењу Уредбе Савета (EЗ) бр. 1085/2006 – ‘Уредба о спровођењу ИПА’. [↑](#footnote-ref-19)
20. Путем усвајања „Закона којим се потврђује Оквирни споразум између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима сарадње у вези са финансијском помоћи Европске заједнице Републици Србији у вези са спровођењем помоћи у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА)” (Службени гласник – Међународни споразуми, број 124/07). [↑](#footnote-ref-20)
21. Уредба о спровођењу ИПА. [↑](#footnote-ref-21)
22. Европски ревизорски суд, „Да ли је помоћ ЕУ побољшала капацитете Хрватске да управља фондовима који ће јој бити на располагању након пријема у чланство?”, Специјални извештај бр. 14/2011, 2011; Светска банка, ЕУ-8 Административни капацитети у новим Земљама чланицама: Границе иновација?, 2006. [↑](#footnote-ref-22)
23. Економски институт Холандије, Капацитети за апсорпцију структурних фондова региона Словеније, Љубљана, 2002. [↑](#footnote-ref-23)
24. Европска комисија, „Мишљење Комисије о подношењу захтева Републике Србије за добијање чланства у Европској унији“, COM(2011) 668, октобар 2011. године. [↑](#footnote-ref-24)
25. И припадајући амандмани и корекције. [↑](#footnote-ref-25)
26. На основу корака предвиђених у ПРАГ и претпоставки о времену потребном различитим органима за уговарање и комисијама за евалуацију, потребно је око 10 месеци за потписивање уговора о услугама, 8 месеци за уговоре о роби и 10 за уговоре о радовима. [↑](#footnote-ref-26)
27. ИПА речник појмова, децембар 2010. године. [↑](#footnote-ref-27)
28. Европска комисија, Генерални директорат за запошљавање, социјална питања и укључивање, „Европски социјални фонд ”. <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=32&langId=en>. [↑](#footnote-ref-28)
29. Влада Републике Србије, Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији, Београд, 2011. [↑](#footnote-ref-29)
30. Ово је био уобичајен модел у оквиру којег је Светска банка финансирала и руководила фондовима за социјалнa улагања. Упоредити: de Silva, Samantha and June-wei Sum (2008), *Social Funds as an Instrument of Social Protection: An Analysis of Lending Trends*, Washington D.C.: The World Bank; Tendler, Judith with Rodrigo Serrano (1999), *The Rise of Social Funds: What Are They A Model Of?*, New York: MIT and UNDP ; Tendler, Judith (2000), “Why are Social Funds so Popular?”, in Simon J. Evenett, Weiping Wu and Shahid Yusuf (eds), Local Dynamics in an Era of Globalization: 21st Century Catalysts for Development, Washington: World Bank/Oxford University Press; WB (2002), *Social Funds – Assessing Effectiveness,* Washington, D.C.: The World Bank; Govaertes, Piet (1998), Employment and Social Investment Funds in Central and Eastern Europe and CIS, Geneve: ILO. [↑](#footnote-ref-30)
31. Према начелу обједињавања, Фонд за социјално укључивање не треба да обухвати додатна средства из националног буџета, већ да допринесе делотворнијој прерасподели и ефикасном искоришћењу постојећих средстава. [↑](#footnote-ref-31)