

Студија опција за успостављање Фонда за социјално укључивање у Републици Србији



ТИМ ЗА СОЦИЈАЛНО
УКЉУЧИВАЊЕ
И СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА

Студија опција за успостављање Фонда за социјално укључивање у Републици Србији

Април 2013. године

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

Студија не представља званичан став
Владе Републике Србије. Искључиву
одговорност за садржај и информације које се
налазе у публикацији носе аутори текста.



Влада
Републике
Србије



ТИМ ЗА СОЦИЈАЛНО
УКЉУЧИВАЊЕ
И СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА

Израда документа омогућена је средствима
Швајцарске агенције за развој и сарадњу
у оквиру пројекта “Подршка унапређењу
процеса социјалног укључивања
у Републици Србији”.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**

Садржај

Увод 4

Методологија израде и садржај Студије 6

Национални оквир и претходна искуства 7

- 1.1. Кључни аспекти и принципи. 7
- 1.2. Министарства и државни органи 7
- 1.3. Координација примене међусекторских политика 8

Финансијски инструменти Републике Србије намењени социјалном укључивању . . 10

- 2.1. Финансирање социјалног укључивања на централном нивоу 10
- 2.2. Финансирање социјалног укључивања на локалном нивоу. 12
- 2.3. Релевантни пројекти 13

Управљање фондовима ЕУ и главни изазови 16

- 3.1. Оквир ЕУ 16
 - 3.1.1. Европски социјални фонд (ЕСФ) и други фондови и програми ЕУ 16
 - 3.1.2. Инструмент за претприступну помоћ (ИПА) 18
 - 3.1.3. Децентрализовано управљање фондовима ЕУ 21
- 3.2. Главни изазови 23
 - 3.2.1. Административни капацитети за управљање фондовима ЕУ 23
 - 3.2.2. Правовремено управљање фондовима ЕУ 24
 - 3.2.3. Суфинансирање и предфинансирање 25
- 3.3. Тела за уговарање као део Оперативне структуре 26
- 3.4. Искуства других земаља 28
 - 3.4.1. Република Ирска 29
 - 3.4.2. Република Словачка 30
 - 3.4.3. Бугарска. 30
 - 3.4.4. Велика Британија 31
 - 3.4.5. Хрватска. 31

Кораци ка успостављању Фонда за социјално укључивање 35

- 4.1. Управљачка структура будућег Фонда за социјално укључивање 35
- 4.2. Могући правни основ за успостављање Фонда за социјално укључивање 36
- 4.3. Опције и препоруке у погледу кључних функција Фонда за социјално укључивање 37
- 4.4. Финансијски аспекти Фонда за социјално укључивање 38
- 4.5. Мапа пута за успостављање Фонда за социјално укључивање 39

ЛИТЕРАТУРА 40

АНЕКСИ 42

- Анекс 1. 42
- Анекс 2. 42
- Анекс 3. 43
- Анекс 4. 43

Увод

Циљ ове студије је да испита опције оснивања Фонда за социјално укључивање, као најадекватнијег модела подршке спровођењу програма социјалног укључивања осетљивих група у Републици Србији.

Ова потреба идентификована је Првим националним извештајем о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва. Циљ иницијативе је да се пружи допринос ефикаснијем и успешнијем коришћењу расположивих националних фондова, као и будућих ЕУ фондова намењених социјалном укључивању. Она представља одговор на изазове идентификоване Годишњим извештајем ЕК о напретку у Републици Србији (2012), према којем „треба уложити напор да би се избегли паралелни системи, и то за националну политику и кохезиону политику“. Притом, важно је напоменути да би овакав модел до пуног изражаја дошао усвајањем ширег стратешког оквира за смањење сиромаштва и социјално укључивање, у складу са приоритетима Стратегије Европа 2020 и Отвореним методом координације у области социјалне заштите и социјалног укључивања.

Студија почива на следећим претпоставкама: (1) Фонд за социјално укључивање бавиће се међусекторском проблематиком социјалног укључивања, што је потребно додатно разрадити с обзиром на контекст; (2) Фонд за социјално укључивање ће поштовати постојеће правно и институционално окружење. Поред тога, важно је напоменути да се документ ослања на искуства стечена кроз раније интервенције и постојеће структуре у вези са процесом социјалног укључивања у Републици Србији.

Успостављањем Фонда за социјално укључивање омогућила би се делотворнија и ефикаснија подршка социјалном укључивању осетљивих друштвених група у Републици Србији. Фонд треба да унапреди спровођење мера социјалног укључивања предвиђених бројним законима и стратешким документима. За оснивање Фонда нису потребна нова додатна средства и људи, већ је законодавном променом и бољом расподелом постојећих ресурса могуће постићи делотворније резултате. Фонд би могао да буде пример примене принципа: **постићи више, са мање ресурса**. Да би се то остварило, неопходна је одлука да се обједине одређени буџетски фондови и административни ресурси.

Испуњењем наведене мисије Фонда за социјално укључивање осигурало би се:

1. **Спровођење делотворне децентрализације**
Фонд ће локалним самоуправама пружити подстицај да ефикасније спроводе мере социјалног укључивања и смањења сиромаштва, у оквиру својих надлежности (као што су: развој услуга социјалне заштите, рад интерресорних комисија за процену потреба за додатном подршком деци и локалних савета за запошљавање, подршка образовању деце из осетљивих група, развој социјалног становања, итд.). На тај начин ће бити дат допринос спровођењу актуелног и будућег законског оквира о надлежностима и финансирању локалне самоуправе, а тиме и допринети уклањању препреке коју је истакла Европска комисија у Годишњем извештају о напретку у Републици Србији (2012): „Надлежности се и даље преносе без обезбеђивања довољних капацитета и средстава на локалном нивоу“.
2. **Спровођење реформи и изградња капацитета на локалном нивоу**
Фонд ће омогућити оспособљавање локалних самоуправа да примене правила која се дефинишу на националном нивоу, у складу са ЕУ стандардима. Фонд ће омогућити развој иновативне праксе и пилот пројеката из којих сви могу да уче, укључујући и доносиоце политика на националном нивоу.

3. Међусекторско повезивање и изградња партнерстава

Оснивањем Фонда биће ојачана међуресурсна сарадња и креирана платформа за бољу координацију спровођења политика социјалног укључивања у Србији. Све богатији законодавни и стратешки оквир, повећане надлежности локалних самоуправа уз фискална ограничења утичу на недовољно добру координацију између партнера и институција на свим нивоима. Оснивање Фонда ће делимично превазићи овај изазов – биће омогућено повезивање парцијалних буџетских фондова и иницијатива на националном нивоу у снажнији механизам, и подстакнута изградња партнерстава између институција, невладиних организација и социјалних партнера, на локалном нивоу.

4. Већа издвајања на локалном нивоу (по принципу комплементарних грантова)

Повећање буџета локалних самоуправа за мере социјалног укључивања биће подстакнуто суфинансирањем пројеката (по принципу комплементарних грантова) и спровођењем одговарајућих обука. Оснивањем Фонда ће се удружити улагања централног нивоа (укључујући и наменске трансфере према Закону о социјалној заштити) и локалног нивоа власти у програме социјалне заштите, запошљавања, образовања и бриге о осетљивим групама становништва (нарочито о деци, старијима, особама са инвалидитетом и Ромима/кињама, и др).

5. Делотворније и ефикасније испуњење обавеза у процесу европских интеграција

Допринос испуњењу Мадридских критеријума ЕУ о одговарајућим административним капацитетима биће остварен оснивањем Фонда, тзв. „посредничког тела“ које би вршило ефикасно уговарање, праћење пројектног циклуса и омогућило квалитетније спровођење пројеката из фондова ЕУ у оквиру сектора друштвеног развоја. Фонд за социјално укључивање ће представљати практични механизам који ће осигурати да се искористи више средстава ЕУ намењених социјалном укључивању.

6. Праћење ефеката спроведених мера

Оснивањем Фонда праћење реализације пројеката постаће редовни посао спровођења мера социјалног укључивања. Систем ће редовно добијати информације о делотворности и ефикасности улагања и омогућити креаторима јавних политика информацију о корективним мерама. Оснивањем Фонда за социјално укључивање добиће бисмо институцију која ће примењивати контролне механизме трошења средстава који важе за средства из националног буџета, али и средства ЕУ.

Као што је поменуто, Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији, који је Влада усвојила у марту 2011. године¹, 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 са 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 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 у периоду 2014–2020. године, као и оквир за стварање окружења за апсорпцију структурних фондова у наредном периоду. У корист значаја правремене 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.

1. <http://bit.ly/Irgtbl>

Било би оптимално да наредни корак у иницијативи за оснивање Фонда за социјално укључивање буде израда **студије изводљивости оснивања Фонда за социјално укључивање**, која би обухватила широк спектар питања на која су указали учесници консултација о тексту ове студије. Ради се о питањима која се односе на: методологију, попут потребе да се спроведе анализа кључних актера и SWOT анализа; затим на стратешки основ, попут потребе да се усвоји национална стратегија за социјално укључивање; даље, питања у вези са оснивањем и функцијама Фонда, као што је дилема да ли Фонд основати посебним законом или изменити постојећи ресорни закон, на пример Закон о социјалној заштити; и на крају, питања која се односе на структуру, финансијске и људске ресурсе Фонда, као и на изградњу партнерства са цивилним друштвом. Важно је напоменути да су сви саговорници у процесу израде ове студије нагласили потребу за снажнијом координацијом примене политика социјалног укључивања. Поред тога, већина је напоменула да постоји проблем фрагментираног спровођења политика социјалног укључивања и нагласила потребу за кохерентнијим приступом, укључујући и унапређење система праћења и извештавања о ефектима спроведених активности.

Прву верзију ове студије припремио је тим Европског пројектног центра, као организација ангажована од стране Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва. Након тога, Тим је припремио коначну верзију Студије која је пред вама, уградивши у њен текст бројне корисне сугестије и коментаре који су пристигли од стране државних органа, организација цивилног друштва и појединаца и појединки. У том смислу, Тим би желео да се захвали свима који су дали свој значајан допринос унапређењу текста Студије (листа у Анексу 3).

Методологија израде и садржај Студије

Методологија израде студије састојала се од 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 Студије и спровођење интервјуа. Први шири консултативни састанак на којем је представљена иницијатива израде Студије 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 нед ељи априла 2012. године. Саговорници су одабрани на основу њихове улоге и учешћа у иницијативама социјалног укључивања у Србији (Анекс 2). Сврха састанака било је добијање стручног мишљења о иницијативи.

Фаза 3. Израда студије. На основу консултација са заинтересованим странама (Анекс 3), коначна верзија Студије је припремљена уз интегрисање релевантних предлога. Препоруке су засноване на добијеним информацијама.

Студија садржи четири 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.
- **Поглавље 2** говори о финансијским инструментима Републике Србије намењеним социјалном укључивању на централном и локалном нивоу, као и искуствима у сродним пројектима и иницијативама.
- **Поглавље 3** садржи релевантне информације о управљању фондовима ЕУ, кључним изазовима и искуствима других земаља.
- **Поглавље 4** 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

1

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 сарадњу². 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. У управљачкој структури Фонда учествовали би представници свих органа државне управе у чијој надлежности су мере обухваћене активностима Фонда, чиме би се обезбедила ефикасна и делотворна међуресорна и међусекторска координација спровођења политика социјалног укључивања.

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

1.2. Министарства и државни органи

Делокруг рада министарстава Републике Србије дефинисан је Законом о министарствима³. Тренутно је неколико министарстава задужено за конкретне области социјалног укључивања⁴: Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство здравља и Министарство омладине и спорта.

Најважније надлежности ових министарстава обухватају, између осталог:

1. Министарство рада, запошљавања и социјалне политике:

- рад, безбедност и здравље на раду,
- незапосленост, активне и пасивне мере тржишта рада, осигурање за случај незапослености,
- миграције на тржишту рада,
- 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;

2. 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.

3. Закон о министарствима, Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2012.

4. 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 шири координација политика и улагања увела додатну сложеност која би могла да нашкоди новој институцији. Осим тога, институционална 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.

2. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја:**
 - предшколско, основно, средње и високо образовање,
 - ученички и студентски стандард,
 - образовање одраслих,
 - инклузивно образовање;
3. **Министарство здравља:**
 - систем здравствене заштите, здравствено осигурање;
4. **Министарство омладине и спорта:**
 - систем, развој и унапређење омладинске политике.

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, Канцеларија за људска и мањинска права;
- Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва у Кабинету потпредседника Владе за европске интеграције. Одлуком Владе, улога координације министарстава и других органа Владе у вези са учешћем Републике Србије у процесу социјалног укључивања ЕУ 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. КООРДИНАЦИЈА ПРИМЕНЕ МЕЋУСЕКТОРСКИХ ПОЛИТИКА

Министарства у Републици Србији успостављена су на основу Закона о министарствима, и њихова структура и надлежности су 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 министарстава⁵.

Додатно, институционално окружење у Србији састоји се од различитих министарстава и мање или више повезаних јавних тела надлежних 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 механизма 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 оквира⁶.

5. 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.

6. 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.

Као што је наведено у извештају SIGMA 2011 Assessment Serbia⁷, на нивоу Кабинета потпредседника Владе спроводи се ограничен ниво координације. У овом тренутку, ову координацију врши Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва у оквиру Кабинета потпредседника Владе. Испред Кабинета, Тим подстиче координацију рада министарстава у одређеним областима. Тим има ограничену стратешку улогу 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 одобрила⁸.

Поред наведеног, Влада Републике Србије мора имати у виду потребу за координацијом различитих пројеката. Питање унапређене координације би требало убрзано решити с обзиром на оквир планирања буџета ЕУ, као и оквири 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 развијала и потписала Employment and Social Reform Program (ESRP) са Европском комисијом⁹.

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.

7. Извештај припремљен у оквиру заједничког пројекта ОЕЦД и ЕУ–Support for Improvement in Governance and Management, <http://bit.ly/J8du80>

8. SIGMA, Assessment Serbia 2011. [стр.174–175]

9. Наведено према: Instrument for Pre-accession Assistance (2014–2020): Roadmap for planning and programming, European Commission (2013).

Финансијски инструменти Републике Србије намењени социјалном укључивању

Као последица недовољног нивоа сарадње у изради политика, примена политика за смањење социјалне искључености је такође фрагментирана и недовољно усклађена. Велики број министарстава, тела и функција надлежних за политике социјалног укључивања довео је до презасићености фондовима и осталим иницијативама успостављеним као „продужена рука“ у циљу ефикаснијих политика 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.

2.1. ФИНАНСИРАЊЕ СОЦИЈАЛНОГ УКЉУЧИВАЊА НА ЦЕНТРАЛНОМ НИВОУ

Према релевантним прописима Републике Србије, следећи изабрани фондови су намењени мерама социјалног укључивања:

Буџетски фондови оснивају се одлуком надлежног органа на неодређено време и њима, у оквиру своје надлежности, управљају, између осталих, и министарства надлежна за послове социјалне заштите, запошљавања, спорта и омладине, локалне самоуправе и здравља. Извори финансирања појединих буџетских фондова (Табела 1.) су: 1) апропријације обезбеђене у буџету за текућу годину; 2) накнаде за приређивање игара на срећу; 3) накнада за дозволу и накнада за добијено одобрење за приређивање посебних игара на срећу, односно сагласност за приређивање наградне игре у роби и услугама; 4) други извори. Наменска примања буџета распоређују се, у износу од по 19%, за финансирање: Црвеног крста Србије, организација особа са инвалидитетом и других удружења чији је циљ унапређење социјално-економског и друштвеног положаја особа са инвалидитетом, установа социјалне заштите и других удружења чији је циљ унапређење социјално-економског и друштвеног положаја лица у стању социјалне потребе, спорта и омладине, јединица локалне самоуправе.

Као пример недостатака у располагању буџетским средствима, које није усклађено са стандардима ЕУ којима се тежи у оквиру децентрализованог управљања фондовима ЕУ, наводимо да је Државна ревизорска институција 2009. године објавила Извештај о ревизији Годишњег финансијског извештаја Министарства рада и социјалне политике за 2009. годину којим је препоручило да се финансирање борачко-инвалидских, инвалидских и других организација и удружења уреди актом, односно да уреди поступак, начин и критеријуме избора програма, односно пројеката, садржину и форму уговора за потписивање са корисницима, пропише форму и обавезне елементе које програми корисника треба да садрже, критеријуме и мерила за додељивање средстава, рокове, форму и обавезне елементе извештаја за правдање средстава, начин и инструменте контроле утрошених средстава.

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.

Додатно, важно је напоменути да је у погледу финансирања организација цивилног друштва из буџета Републике Србије у 2011. години утврђено да је скоро 20 одсто конкурса расписано без писаних критеријума за доделу средстава, као и да већина институција Владе нема процедуру за пријем жалби за све конкурсе које спроводи¹⁰.

10. Годишњи збирни Извештај о утрошку средстава која су из буџета Републике Србије исплаћена као подршка програмским активностима удружења и других организација цивилног друштва у 2011. години, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, Влада Републике Србије.

Табела 1: Приказ планираних и утрошених средстава за изабране буџетске фондове

	2011. ¹				2012. ²	2013. ³
ОПИС	Закон	Текуће апропријације	Извршење	% извршења (у односу на текуће апропријације)	Закон – РЕБАЛАНС	Закон
Буџетски фонд за професионалну рехабилитацију и подстицање запошљавања особа са инвалидитетом⁴						
Извори финансирања:						
Приходи из буџета	20,000,000	20,000,000	0	0		
Сопствени приходи буџетских корисника	1,200,000,000	1,200,000,000	688,584,016	57,4		
Нераспоређени вишак прихода из ранијих година	1,040,174,000	1,040,174,000	1,036,051,109	99,6		
Свега:	2,260,174,000	2,260,174,000	1,724,635,125	76,3	1,290,000,000	1,894,976,000
Буџетски фонд за програме заштите и унапређења положаја особа са инвалидитетом⁵						
Извори финансирања:						
Сопствени приходи буџетских корисника	241,900,000	321,900,000	270,397,569	84		
Нераспоређени вишак прихода из ранијих година	94,109,000	94,109,000	94,098,679	100		
Свега:	336,009,000	416,009,000	364,496,248	87,6	337,244,397	365,000,000
Буџетски фонд за програме социјално-хуманитарних организација⁶						
Извори финансирања:						
Сопствени приходи буџетских корисника	370,000,000	370,000,000	803,447	0,22		
Нераспоређени вишак прихода из ранијих година	12,022,000	12,022,000	1,270,000	10,56		
Свега:	382,022,000	382,022,000	2,073,447	10,78	29,227,304	
Буџетски фонд за установе социјалне заштите⁷						
Извори финансирања:						
Сопствени приходи буџетских корисника	350,000,000	350,000,000	160,984,872	46		
Нераспоређени вишак прихода из ранијих година	326,428,000	326,428,000	226,629,135	69,4		
Свега:	676,428,000	676,428,000	387,614,007	57,3	423,711,697	424,708,000
Укупно фондови	3,654,633,000	3,734,633,000	2,478,818,827	66,4	2,080,183,398	2,684,684,000

1 Извор података је Нацрт закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2011. годину.

2 Извор података је Закон о изменама и допунама закона о буџету Републике Србије за 2012. годину.

3 Извор података је Закон о буџету Републике Србије за 2013. годину.

4 Основан Законом о професионалној рехабилитацији и подстицању запошљавања особа са инвалидитетом (члан 28.). Пенали које послодавци плаћају у случају

незапошљавања особе са инвалидитетом представљају приход овог фонда и користе се за подстицање запошљавања, професионалну рехабилитацију и посебне облике запошљавања и радног ангажовања особа са инвалидитетом (члан 29) Закон је објављен у „Службеном гласнику РС“, бр. 36/2009 од 15.5.2009. године.

5 Основан Законом о играма на срећу, чл 17–18.

6 Основан Законом о играма на срећу, чл 17–18.

7 Основан Законом о играма на срећу, чл 17–18.

Препоруке и налази Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије јасно указују на недостатке система у различитим фазама финансирања организација цивилног друштва и других удружења. Из тог разлога, препоручује се развијање методологије праћења реализације одобрених програма/пројеката, а посебно праћења њихове реализације на терену – мониторинг, као и унификавања праћења утрошка финансијских средстава ради превенције ненаменског утрошка средстава. Препоручује се и развијање методологије праћења постигнутих резултата одобрених пројеката/програма, као и спровођење редовне анализе ефеката уложених средстава у односу на постигнуте резултате, ради делотворнијег коришћења резултата конкурса у даљем планирању подршке.

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 обједињавањем 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.

2.2. ФИНАНСИРАЊЕ СОЦИЈАЛНОГ УКЉУЧИВАЊА НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ

Локалне самоуправе такође су релевантни и равноправни партнери на пољу социјалног укључивања. Према Закону о финансирању локалне самоуправе, Република је дужна да при сваком преношењу или поверавању нових послова јединици локалне самоуправе обезбеди одговарајућа средства, односно изворе прихода, потребне за обављање тих послова. Међутим, процес децентрализације повремено наилази на тешкоће када је реч о финансирању надлежности на локалном нивоу, а на то је указала и Европска комисија у Годишњем извештају о напретку у Републици Србији (2012): „надлежности се и даље преносе без обезбеђивања довољних капацитета и средстава на локалном нивоу“. Конкретно, указано је на то да је и даље ограничена расположивост социјалних услуга у заједници.

Надлежности локалних самоуправа дефинисане су низом прописа. Наводимо неколико примера. **Закон о социјалној заштити:** Овим законом утврђује се да Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују обављање делатности у области социјалне заштите из оквира својих права и дужности утврђених Уставом и законом оснивањем установа или поверавањем вршења тих делатности другим правним и физичким лицима. 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 суфинансирање 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.

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. Оснивањем Фонда за социјално укључивање био би дат допринос да се реше наведени изазови и да се унапреди спровођење актуелног и будућег законског оквира о надлежностима и финансирању локалне самоуправе. Примера ради, повећање буџета локалних самоуправа за мере социјалног укључивања могло би да буде подстакнуто суфинансирањем пројеката (по принципу комбиновања средстава из ЕУ фондова и наменских трансфера у области социјалне заштите) и спровођењем одговарајућих обука намењеним актерима на локалном нивоу. Ово нарочито долази до значаја имајући у виду будућу кохезиону политику ЕУ у оквиру које се планирају повећана улагања у социјалну инфраструктуру, која представља предуслов за успешну примену мера социјалне заштите и других политика социјалног укључивања.

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

2.3. 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 међуресорни и међусекторски 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 спроводи тим за спровођење пројекта и три министарства (Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство рада, запошљавања 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, науке и технолошког развоја 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, запошљавања и социјалне политике додељује бесповратна средства удружењима особа са инвалидитетом. Сprovedена 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.

Фонд за социјалне иновације (ФСИ) представљао је програм тадашњег 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), суфинансирање 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.

Бокс 1.

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.

Интеграција најбољих пракси у систем један је од стратешких циљева ФСИ који није у потпуности реализован. Ти задаци су сложени (као што се показало приликом оцењивања EQUAL програма ЕУ¹¹) и таква функција мора бити унапред планирана и на одговарајући начин буџетирана.

11. 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.

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 аспект 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.

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.
- „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, запошљавања 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, запошљавања 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.

На крају, треба напоменути да су мере социјалног укључивања финансиране и средствима билатералних донатора. Примера ради, Италијанска кооперација – Одељење за развој, подржала је реализацију следећих пројеката: „Подршка деинституционализацији деце, посебно оне са инвалидитетом“, „Институционално јачање за децентрализацију социјалних услуга, заштиту права деце и усклађивање прописа за стандардима ЕУ“ и „Партнерство за запошљавање младих у Србији“.

3.1. Оквир ЕУ

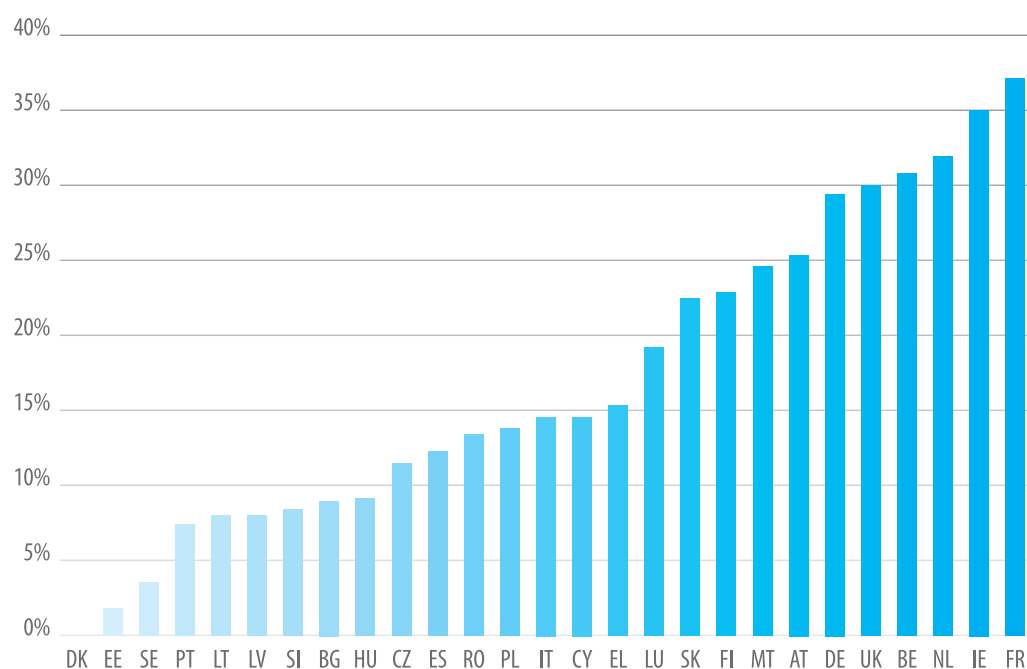
3.1.1. Европски социјални фонд (ЕСФ) и други фондови и програми ЕУ

Уз идентификовану потребу да се интензивирају напори финансирани из националног буџета усмерени на унапређење социјалног укључивања и смањења сиромаштва, ова студија разматра и оквир за коришћење претприступних фондова Европске уније у буџетском периоду 2014–2020, 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)¹². 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.

Око 18% буџета Европског социјалног фонда, који износи више од 10 милијарди евра годишње¹³, 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 ЕСФ¹⁴



12. <http://bit.ly/bNIS2b>

13. Потрошња ЕСФ износи око 10% укупног буџета ЕУ – за период од 2007 до 2013. године ЕСФ је додељено око 76 милијарди евра.

14. Европска комисија, Генерални директорат за запошљавање, социјална питања и укључивање. „Европски социјални фонд: прекретница у борби против сиромаштва и социјалне искључености“, 2010.

Бокс 2:

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*. Предлог је део свеобухватног пакета прописа који се односе на кохезиону политику Уније у будућности.

Циљ Европског социјалног фонда је да повећа шансе за запошљавање, 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://bit.ly/rcf9kK>

* Предлог Европске комисије (COM(2011) 607) за Уредбу Европског парламента и Савета о Европском социјалном фонду којом се укида Уредба Савета (ЕЗ) бр. 1081/2006.

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.

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 (ВФО), као што је нови **Програм ЕУ за друштвене промене и иновације (ПДПИ)**, којим ће директно 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 2: Релевантни фондови у новој Финансијској перспективи ЕУ

Инструмент	Предложени буџет (константне цене)
Европски социјални фонд (заснован на формули 25/40/52 по категорији региона)	84,0 милијарде евра
Програм за друштвене промене и иновације	0,85 милијарди евра
Независне буџетске линије	0,4 милијарде евра

3.1.2. 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. ИПА¹⁵ уређују два кључна правна инструмента и оба су транспонована у национално законодавство Србије¹⁶.

Бокс 3:

Области и облици помоћи који могу конкурисати за средства ИПА Компоненте IV - Развој људских ресурса*

- 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.
- 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 спроведу реформе и добро управљање у областима запошљавања, образовања и обуке, као и у социјалним областима.

* Уредба о спровођењу ИПА.

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**

15. Уредба Савета (ЕЗ) бр. 1085/2006 од 17. јула 2006. године – 'Уредба о успостављању ИПА', и Уредба Комисије (ЕЗ) бр. 718/2007 од 12. јуна 2007. године о спровођењу Уредбе Савета (ЕЗ) бр. 1085/2006 – 'Уредба о спровођењу ИПА'.

16. 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).

укључивања, према важећој ИПА уредби (која је на снази до 2013. године), покривена је у оквиру Компоненте IV – Развој људских ресурса.

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 и привреде
Надлежни службеник за одобравање	Саветник министра финансија и привреде
Национални фонд	Сектор за национални фонд за управљање средствима ЕУ у оквиру Министарства финансија и привреде
Оперативна структура према ИПА компоненти или програму	Развој људских ресурса: Руководилац Оперативне структуре – Помоћник министра рада, запошљавања и социјалне политике Економски развој: Руководилац Оперативне структуре – Помоћник министра финансија и привреде
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 нацрте Оквира за стратешко усклађивање (ОСУ) и одговарајућих оперативних програма (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 нацрт Оквира за стратешко усклађивање и Оперативни програм за Развој људских ресурса и успоставила оперативне структуре. Тренутно се приводе крају активности на успостављању децентрализованог управљања фондовима ЕУ – предат је акредитациони пакет, а пренос овлашћења за управљање 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-економски 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 4.

Бокс 4:

ИПА ПРЕМА НОВОЈ ФИНАНСИЈСКОЈ ПЕРСПЕКТИВИ ЗА ПЕРИОД ОД 2014–2020. ГОДИНЕ

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 бити покривено облашћу запошљавање, социјалне политике и развој људских ресурса, која 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.

3.1.3. ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНО УПРАВЉАЊЕ ФОНДОВИМА ЕУ

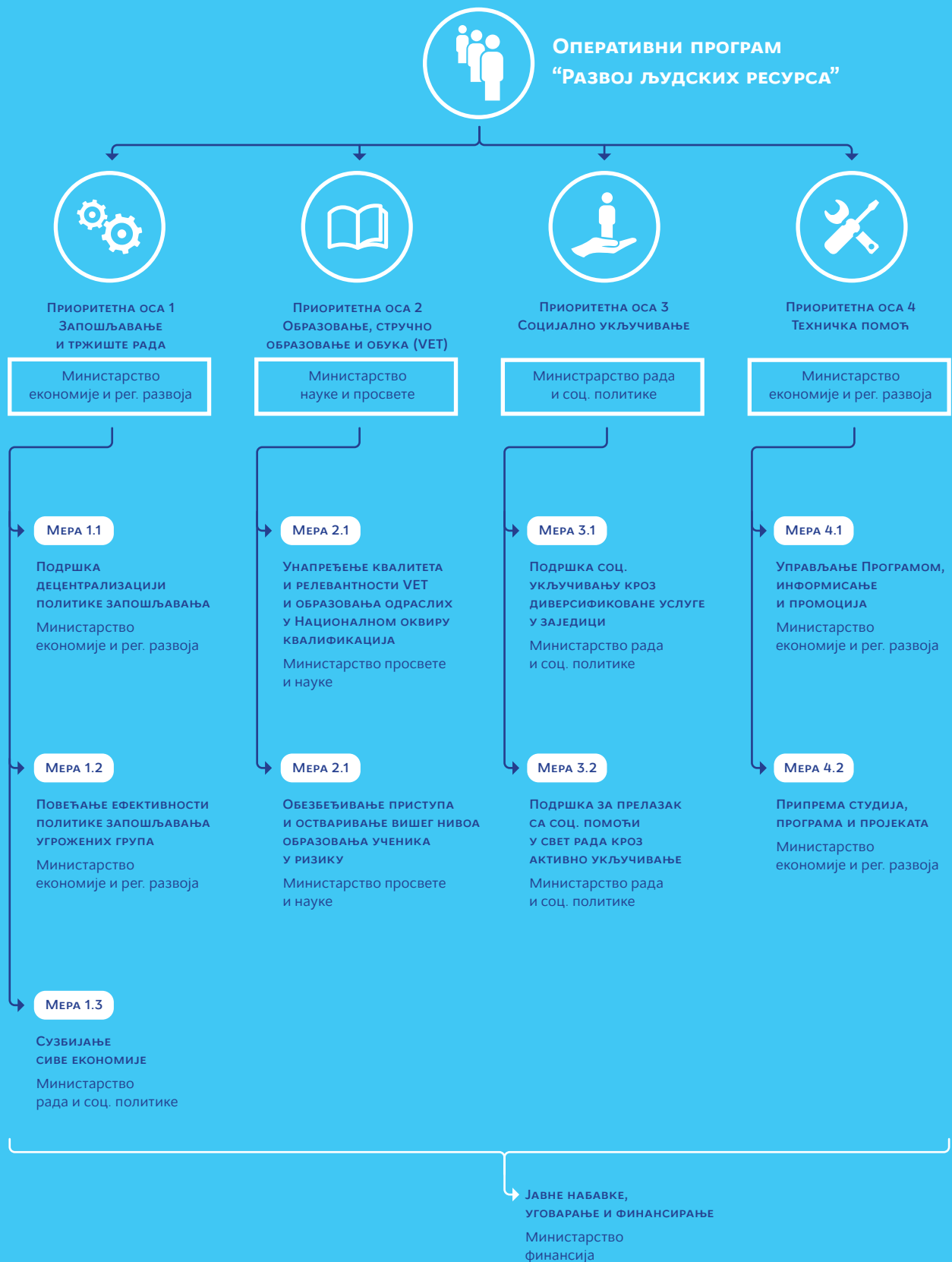
Пренос овлашћења за управљање са ЕК на националне структуре захтевао је успостављање и обезбеђење ресурса у институцијама Србије за ИПА компоненте III и IV, израду система и планова контроле; спровођење консултација о предложеном устројству система, организацију и управљање ризиком, међуинституционалне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

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

- Министарство рада, запошљавања и социјалне политике
- Министарство просвете, науке и технолошког развоја
- Министарство финансија и привреде – Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ

Органиграм Оперативне структуре који следи представља бившу поделу одговорности за Оперативни програм, приоритетне осе, мере и уговарање и спровођење. Сваки орган такође садржи и јединицу за интерну ревизију која би била 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).

До преноса овлашћења за управљање још увек није дошло, али је оно планирано за средину 2013. године, с обзиром да је предат акредитациони пакет.



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

3.2. Главни изазови

3.2.1. 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 недостатком административно-техничких капацитета за спровођење нових правила и процедура. То је резултирало нижим степеном апсорпције фондова у поређењу са периодом у коме су ови задаци били „централизовани“ у делегацијама ЕУ¹⁷. Штавише, 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 већи износ алоцираних средстава у складу са новим режимом потрошње.

У погледу апсорпције фондова, проблеме је могуће резимирати у три посебне дефиниције капацитета за апсорпцију¹⁸:

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 суфинансирања 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 (потребне вештине се крећу од поседовања међународно признатих сертификата о познавању система финансијске ревизије, до владања енглеским језиком на напредном нивоу). 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 Србији¹⁹. 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 (ЕК, Еуратом) бр. 1605/2002 и да обезбеди да коначна надлежност за описане функције остане на овлашћеним оперативним структурама.

17. 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.

18. Економски институт Холандије, Капацитети за апсорпцију структурних фондова региона Словеније, Љубљана, 2002.

19. Европска комисија, „Мишљење Комисије о подношењу захтева Републике Србије за добијање чланства у Европској унији“, COM(2011) 668, октобар 2011. године.

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 предмет 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”.

3.2.2. 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 суфинансирањем. 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 временске рокове 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 заједница²⁰ – (у даљем тексту: Финансијска регулатива),
- Уредба Комисије (ЕЗ, Еуратом) бр. 2342/2002 од 23. децембра 2002. године која дефинише детаљна правила спровођења Уредбе Савета (ЕК, 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 3: 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				

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.

20. И припадајући амандмани и корекције.

Уз то, веома је битно имати на уму да се период N+3 не односи само на спровођење појединачних пројеката, већ и на припрему тендерске документације, спровођење тендерског поступка и 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 пројеката²¹, 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.

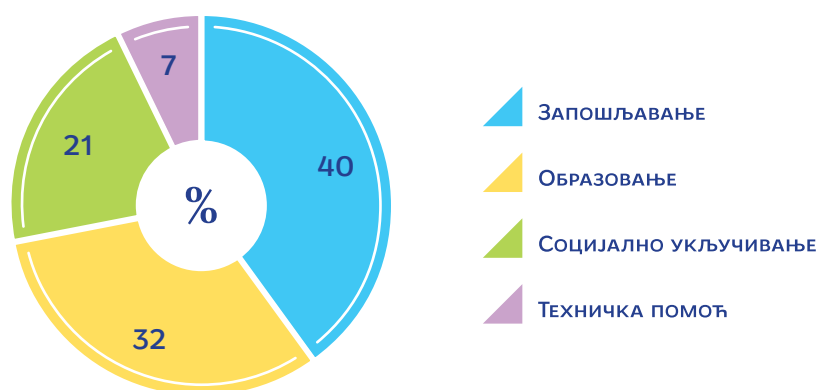
Штавише, услед низа тема које долазе у обзир за финансирање у оквиру осе социјалног укључивања будућих оперативних програма за развој људских ресурса ИПА Компоненте IV (и будућег Европског социјалног фонда), и фрагментираног спровођења политика социјалног укључивања у Србији (различити органи на националном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

3.2.3. СУФИНАНСИРАЊЕ И ПРЕДФИНАНСИРАЊЕ

Као земља кандидат, Србија ће морати да суфинансира програме и пројекте које финансира ЕУ. Суфинансирање 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 суфинансирања 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 суфинансирања 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 „суфинансирање” 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 суфинансирања или паралелног суфинансирања²².

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 суфинансирању, 37.637,151 евра (или 15% укупног износа) обезбедиле су националне владе, а остатак од 213.277.000 евра Европска унија²³.

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



21. На основу корака предвиђених у PRAG 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.

22. ИПА речник појмова, децембар 2010. године.

23. Европска комисија, Генерални директорат за запошљавање, социјална питања и укључивање, „Европски социјални фонд”. <http://bit.ly/RuyWDR>

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.

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

Фонд за социјално укључивање био би добро решење за испуњавање како обавеза које се односе на суфинансирање, тако и на предфинансирање – за ИПА Компоненту IV могао би да обезбеди суфинансирање 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).

3.3. ТЕЛА ЗА УГОВАРАЊЕ 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 набавку, 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 речима, 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.

Планирана организација оперативне структуре за ИПА Компоненту IV вршила би притисак на постојећи орган надлежан за спровођење – Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ (CFCU). 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. Штавише, систем конкурса подразумева додатне задатке попут обавештавања, организовања и спровођења обука за кориснике, директне помоћи циљним групама потенцијалних корисника и информисања о појединим иницијативама.

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 руководиоца оперативне структуре.

Табела 4: 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, запошљавања и социјалне политике	Централна јединица за финансирање и уговарање – Министарство финансија и привреде	1	До 30
Мера 2.1: Развој инфраструктуре за управљање отпадом	Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине	Централна јединица за финансирање и уговарање – Министарство финансија и привреде	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 спроведе 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) и надзор, али и оцену – на нивоу пројекта – врше стручњаци за социјално укључивање. Према постојећој структури, процену спроводивости пројеката вршиће Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ у Министарству финансија и привреде, 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 суфинансирања, 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 тела за уговарање у оквиру Оперативне структуре за ИПА компоненту Развој људских ресурса, за спровођење програма социјалног укључивања и представљао би део саме оперативне структуре. Фонд би у будућој оперативној структури за област запошљавање, социјалне политике и развој људских ресурса у наредној финансијској перспективи имао улогу и вршио функцију коју у постојећој оперативној структури за ИПА компоненту IV обавља Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ. Делокруг и надлежности тела за уговарање су детаљно описане у члану 20. Уредбе о децентрализованом управљању ЕУ фондовима. Ова Уредба такође предвиђа могућност да у оквиру једне оперативне структуре може постојати више тела за уговарање и да се међусобни односи између одговорних лица за послове оперативне структуре и тела за уговарање утврђују оперативним споразумом, који одговорно лице потписује са свим телима која чине оперативну структуру²⁴.

3.4. 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. Ови сектори или обављају функцију тела за координацију коришћења средстава помоћи ЕУ или државе чланице образују посебна тела за управљање Европским социјалним фондом и утврђују им надлежност за послове припреме и спровођења оперативних програма.

Да би се што ефикасније реализовали приоритети и мере једног оперативног програма, тела за управљање овлашћују тзв. **посредничка тела** којима делегирају одређене послове (нпр. спровођење поступака јавне набавке, поступака доделе уговора и уговарање), који се утврђују међусобним споразумом, за реализацију појединих приоритета и мера из оперативног програма, при чему тело за управљање задржава пуну одговорност за реализацију програма. Посредничка тела су најчешће државне институције, агенције или фондови који су уско специјализовани за област или активности обухваћене приоритетом или мером, или својом надлежношћу у националној управи покривају област у којој се спроводе те мере.

Посредничка тела другог реда, тзв. **тела за имплементацију**, су оне организације или институције које посредничка тела првог реда овлашћују за вршење послова уговарања и расподеле алоцираних средстава крајњим корисницима.

Посредничка тела првог или другог реда, у зависности од својих административно-техничких и стручних капацитета, као и надлежности које су на њих пренесене оперативним споразумом са телом за управљање, објављују конкурсе и додељују фондове ЕУ у складу са националним правилима јавних набавки ЕУ и унапред дефинисаним програмским критеријумима.

Примери праксе управљања ЕУ фондовима у земљама чланицама и Републици Хрватској, која ће у ове године постати пуноправна чланица, говоре у прилог тези да **не постоји једнообразан и универзалан приступ и начин управљања ЕУ фондовима**. Системи и институционална организација се разликују од земље до земље и детерминисани су превасходно административно-техничким и стручним капацитетима тела којима се поверава надлежност за управљање средствима из структурних фондова. Оно што је заједничко свим тим системима јесте **приступ делегирања појединих активности и задатака у процесу реализације и спровођења одређених приоритета и мера из оперативних програма на специјализована тела и организације које поседују довољан стручни капацитет и знања да спроведу мере и операције у областима које су обухваћене оперативним програмима**. Поучени искуством Хрватске, али и других земаља из региона и ЕУ, сматрамо да је једно од кључних питања у вези са јачањем апсорпционих капацитета на националном нивоу, питање јачања националних институција и

организација за примену правила ЕУ и спровођење пројеката и мера у складу са тим правилима, као и равномерније распоређивање и делегирање активности у процесу имплементације како би се на што ефикаснији начин уговорила средства из ЕУ која нам стоје на располагању уз максимизацију њиховог ефекта.

Студија опција за успостављање Фонда ни на који начин неће утицати нити предлаже било каке измене или промене које би утицале на добијање акредитације и пренос овлашћења за управљање ЕУ фондовима на постојеће националне структуре у овом тренутку.

3.4.1. РЕПУБЛИКА ИРСКА

У текућем програмском периоду (2007–2013) алокација из Европског социјалног фонда за Оперативни програм „Улагање у људски капитал” износи 751 милион евра. Министарство просвете и вештина је именовано за Тело за управљање Оперативним програмом. Постоје два посредничка тела ОП.

Оперативни програм „Улагање у људски капитал ”	Посредничка тела
Приоритетна оса: „Активација радне снаге”	Национална служба за обучавање и запошљавање (FAS) добила је одређене надлежности од тела за управљање за спровођење мере 1.1 Обучавање незапослених за стицање вештина
Приоритетна оса: „Повећање учешћа и смањење неједнакости у радној снази”	Тело за равноправност (независно тело успостављено Законом о равноправности на раду) добила је одређене надлежности од тела за управљање за спровођење мера 2.8 Позитивне мере за промовисање родне равноправности и 2.9 Подршка спровођењу принципа једнакости.



Популација (2011):
4,588,252

Чланица ЕУ од:
1973.



Популација (2011):
5,397,036

Чланица ЕУ од:
2004.

3.4.2. 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



Популација (2011):
7,364,570

Чланица ЕУ од:
2007.

3.4.3. 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

3.4.4. Велика Британија

На сличан начин као и код претходних, Министарство рада и пензија је именовано за Тело за управљање ЕСФ у Енглеској и управља оперативним програмом за Енглеску на националном нивоу и координира рад за Европском комисијом у Бриселу. Вредност оперативног програма у програмском периоду (2007–2013) је 5 милијарди фунти од чега је половина из средстава ЕУ.

Министарство рада и пензија је делегирало извесне задатке у реализацији оперативног програма на **Агенцију за финансирање вештина** (укупна вредност мера које спроводи је приближно 680 милиона фунти) и **Националну службу управљање преступницима** (за меру: Запошљавање и развијање вештина преступника и бивших осуђеника, у укупној вредности од 90 милиона фунти)

3.4.5. Хрватска

Организација система за децентрализовано управљање ЕУ фондовима у Републици Хрватској се често узима као пример добре праксе за управљање претприступним фондовима. У Републици Хрватској, која претприступну помоћ спроводи на децентрализован начин од почетка 2006. године постоји више тела за уговарање у оквиру оперативних структура јер се током имплементације програма који су претходили ИПА дошло до закључка да једно централно тело за уговарање не може да поседује довољан административно-технички и стручни капацитет као и довољан број квалификованих кадрова да би уговорило и пратило реализацију свих одобрених пројеката и операција обухваћених оперативним програмима.

Даља децентрализација спровођења ЕУ програма/пројеката, кроз пренос овлашћења за уговарање приоритета и мера оперативних програма, на специјализована тела за спровођење је допринела јачању институционалних капацитета националних структура за апсорбовање расположивих ЕУ средстава.

У Републици Хрватској тренутно постоји више акредитованих тела на која су пренета овлашћења за уговарање и спровођење програма у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА) Одговорности су подељене са циљем да се омогући ефикаснија припрема квалитетне тендерске документације за спровођење поступака јавних набавки; уговарање пројеката са најбољим понуђачима, према оцени релевантних представника струке у одређеној области, и у складу са Правилима за спровођење поступака јавних набавки за екстерне активности ЕУ (PRAG), а затим и управљање уговореним пројектима, у складу са поменутим правилима и тековинама најбољих стручних пракси. Централна јединица за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ, која броји око 120 запослених, је у Хрватској задужена за уговарање и спровођење ИПА компоненте I, приоритета 2. и 3. из оперативног програма за транспорт, техничке помоћи у оквиру оперативног програма за животну средину и оперативног програма за регионалну конкурентност, док је уговарање осталих приоритета из оперативних програма за ИПА компоненте II, III и IV делегирано другим агенцијама и институцијама које имају одговарајући стручни и административни капацитете за вршење тих послова.

Подела надлежности над уговарањем и спровођењем прве четири компоненте Инструмента за претприступну помоћ у Републици Хрватској у периоду од 2007. до 2012. године је приказана на слици 2.



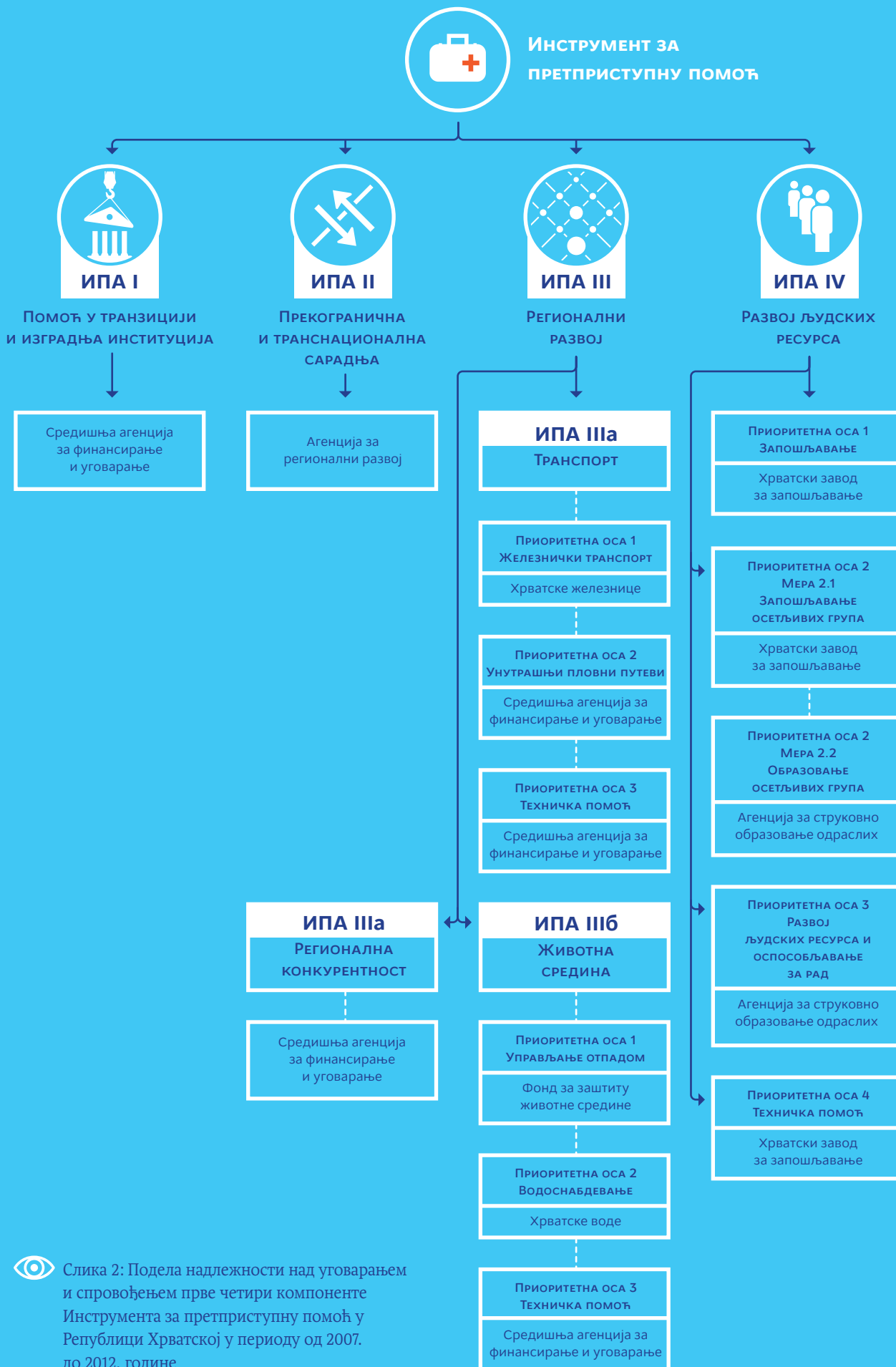
Популација (2011):
63,181,775

Чланица ЕУ од:
1973.



Популација (2011):
4,284,889

Чланица ЕУ од:
2013.



 Слика 2: Подела надлежности над уговарањем и спровођењем прве четири компоненте Инструмента за претприступну помоћ у Републици Хрватској у периоду од 2007. до 2012. године

ОП Развој људских потенцијала	Тело за уговарање
Приоритетна оса: „Побољшање приступа запошљавању и одрживо укључивање на тржиште рада“ Мере : • Подршка изradi 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	Хрватски 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 институција и њихових партнера надлежних за стручно образовање и обуку и образовање одраслих	Агенција за струковно образовање и образовање одраслих

У (2007–2011) алокација за компоненту IV Инструмента за претприступну помоћ, која је реализована кроз Оперативни програм „Развој људских потенцијала“, износила је 69,97 милиона евра. Руководилац Оперативне структуре за ИПА IV је државни секретар Министарства gospodarства, рада и подuzетништва. Постоје два тела за спровођење Оперативног програма.

Влада Републике Хрватске је Уредбом о опсегу и одговорностима те овластима тијела надлежних за управљање Инструментом претприступне помоћи²⁵ утврдила надлежности тела за управљање и спровођење појединих компоненти, приоритета и/или мера кроз које се реализује претприступна помоћ ЕУ.

Поред надлежности и детаљног описа задатака тела у оквиру Оперативне структуре за ИПА компоненту IV, ова Уредба је такође, чланом 15, утврдила Министарство gospodarства, рада и подuzетништва као тело одговорно за управљање и спровођење оперативног програма ИПА Развој људских потенцијала; јединицу задужену за припрему и provedбу програма и пројеката Еуропске уније на подручју рада и тржишта рада, истог министарства, као одговорно тело за приоритете 1. и 4. из Оперативног програма, Министарство здравства и социјалне скрби, као одговорно за управљање мером 2.1. и Министарство знаности, образовања и шпорта, као тело задужено за управљање мером 2.2. у оквиру приоритета 2, док је Министарству знаности, образовања и шпорта, такође утврђена надлежност за управљање приоритетом 3.

Исти члан утврђује Хрватски завод за запошљавање као тело задужено за спровођење односно, уговарање операција кроз које ће се реализовати мере обухваћене приоритетом 1., приоритет 4, и мере 2.1, у оквиру приоритета 2, док је Агенција за струковно образовање и образовање одраслих именована као тело за спровођење мере 2.2, приоритета 2. и приоритета 3. Оперативног програма за развој људских потенцијала.

25. Уредба о опсегу и одговорностима те овластима тијела надлежних за управљање Инструментом претприступне помоћи (ИПА) (НН 34/2008).

Бокс 5:
АГЕНЦИЈА ЗА СТРУКОВНО ОБРАЗОВАЊЕ
И ОБРАЗОВАЊЕ ОДРАСЛИХ РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ

Агенција за струковно образовање и образовање одраслих (АСО) је основана Законом о Агенцији за струковно образовање и образовање одраслих, са делокругом рада који обухвата послове планирања, развијања, организовања, спровођења, праћења и унапређивања система струковног образовања и образовања одраслих. Као једно од централних тела које су носиоци образовне функције у Републици Хрватској, АСО настоји да развије систем образовања и квалификација који је утемељен на компетенцијама и резултатима учења, да усклади образовну функцију са потребама тржишта рада и да изгради систем струковног образовања који ће омогућити целоживотно учење и мобилност.

С обзиром на делокруг стручних послова који спадају у надлежност АСО, као и стручних капацитета запосленог кадра и вишегодишњег искуства и познавања проблематике образовања, захтева ЕУ у погледу реформе образовног система, као и потребу усаглашавања и реализације политика у области образовања и стручног оспособљавања, Агенција је укључена у оперативну структуру за ИПА компоненту III – развој људских ресурса, у припремној фази за добијање акредитације за управљање Инструментом за претприступну помоћ у Хрватској. **Одељење за финансирање и уговарање ИПА програма** је основано 2007. године као засебна организациона јединица у склопу Агенције, која је преузела функцију коју је у претходном периоду обављала садашња Средишња агенција за финансирање и уговарање. Преузимањем у надлежност послова припреме и спровођења тендерских поступака, оцењивања понуда поднетих на тендерима, уговарање, праћење и извештавање о спровођењу пројеката као и извршавање плаћања, Агенција је позиционирана у оперативној структури на Сprovedбено тело или Тело за уговарање мере 2.2 приоритета 2. и приоритета 3. Оперативног програма за развој људских потенцијала у периоду 2007–2009. године. Укупан износ средстава које је Агенција у поменутом периоду уговорила износи нешто преко **21 милион евра** (укључујући и национални допринос), која су усмерена на јачање социјалне укључености лица која припадају осетљивим групама, а нарочито приступа образовању лицима која су у неповољном положају, као и јачање људског капитала и запошљивости. Сам рад унутар Одељења је организован у четири уже организационе јединице – Одсеке, који у складу са принципом поделе послова и одговорности, обављају све стручне послове Тела за уговарање у децентрализованом систему управљања ЕУ фондовима.

Агенција тренутно спроводи **три грант шеме у износу од 9 милиона евра**, које су усмерене на укључивање ученика са потешкоћама у образовни систем, спровођење нових курикулума и развијање регионалне мреже локалних образовних установа. Пракса поверавања послова спровођења програма и пројеката финансираних из средстава ЕУ стручним и професионалним организацијама се показала врло успешно, јер је због познавања политика у области интервенција, као и циљева у тој области много **лакше усмерити циљеве и управљати пројектним активностима** које су усмерене ка реализацији тих циљева. Поред тога што децентрализација функције уговарања и делегирање активности на спровођењу пројеката који се финансирају из ЕУ средстава значајно олакшава само спровођење на централном, а значајно олакшава координацију спровођења и на локалном нивоу, она уједно доприноси јачању капацитета националних и професионалних структура за примену правила ЕУ у спровођењу јавних набавки, што је неопходно ради усвајања начина рада и оспособљавања за будуће управљање средствима из Европског социјалног фонда. Од када је Агенција добила акредитацију као једно од два тела за спровођење Оперативног програма за развој људских потенцијала, значајно је допринела развоју људских ресурса кроз ефикасно управљање средствима ЕУ и тиме ојачала квалитет и делотворност образовног система у Хрватској и његово повезивање са тржиштем рада.

Кораци ка успостављању Фонда за социјално укључивање

4

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.

4.1. 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, социјалне политике и јавног здравља. 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;
- политике социјалне заштите обезбеђују механизме подршке особама које нису успеле да се интегришу у шире друштво и
- систем здравствене заштите обезбеђује предуслове и за образовање и за рад и за интегрисање у 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, итд²⁶.

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

- Министарства рада, запошљавања и социјалне политике,
- Министарства просвете, науке и технолошког развоја,
- Министарства финансија и привреде,
- Министарства регионалног развоја и локалне самоуправе,
- Министарства здравља,
- Министарства омладине и спорта,
- Канцеларије за људска и мањинска права,
- Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом,
- Социјално-економског савета Републике Србије и
- Сталне конференције градова и општина.

На овај начин обезбедиће се интегрисање политика у областима образовања, социјалне политике, запошљавања и здравља.

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

4.2. 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 (и) у сврху суфинансирања 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. С обзиром да сва решења подразумевају спровођење законодавног поступка од стране Народне скупштине, на предлог Владе, заједнички изазов представља могућност да предлог законског решења утврђен од стране Владе буде измењен у скупштинској процедури путем амандмана.

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 захтевно 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 захтеван процес политичке координације
	Мања могућност рада изван ресорних оквира и бављења међуресорним питањима

4.3. ОПЦИЈЕ И ПРЕПОРУКЕ У ПОГЛЕДУ КЉУЧНИХ ФУНКЦИЈА Фонда за СОЦИЈАЛНО УКЉУЧИВАЊЕ

С обзиром да ће Влада Републике Србије морати да покрене питање координације 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 примене јавних политика Фонду за социјално укључивање и коришћење новог механизма за превазилажење јаза у координацији јавних политика.

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 ²⁷ 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.

27. Ово је био уобичајен модел у оквиру којег је Светска банка финансирала и руководила фондовима за социјална 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; Govaert, Piet (1998), Employment and Social Investment Funds in Central and Eastern Europe and CIS, Geneva: ILO.

2. 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 врши²⁸:

- 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**;
- спровођење поступака **јавних набавки, поступака за доделу уговора и уговарање**;
- спровођење надзора 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 (ради њиховог интегрисања у законодавни оквир и буџетски систем), фандрејзинг, спровођење обука на тему пројектног и финансијског управљања, припрема публикација, пружање информација (help desk), и др.

4.4. ФИНАНСИЈСКИ АСПЕКТИ Фонда за СОЦИЈАЛНО УКЉУЧИВАЊЕ

Упркос томе што се ово истраживање бави јасном потребом и даје аргументацију за успостављање новог тела у оквиру Владе²⁹ 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

28. У складу са чланом 20. Уредбе о децентрализованом управљању средствима развојне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента претприступне помоћи (ИПА) („Сл. Гласник РС“, бр. 70/11; 49/12).

29. 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.

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.

4.5. МАПА ПУТА ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ ФОНДА ЗА СОЦИЈАЛНО УКЉУЧИВАЊЕ

- 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 уније/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 успостављање (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 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 Пословником Владе.
- 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 произлазе 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 фондovima 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.

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.

Голицин, Павле и Гаљина Огњанов, "Процена резултата Фонда за социјалне иновације", UNDP: Београд, 2010.

Државна ревизорска институција, Извештај о ревизији годишњег финансијског извештаја Министарства рада и социјалне политике за 2009. годину.

European Commission, Serbia 2012 Progress report.

European Commission's DG Employment, Social Affairs and Inclusion, "The EU and social inclusion – ESF in action", March 2010, <http://bit.ly/bNIS2b>

European Commission's DG for Employment, Social Affairs and Inclusion, "European Social Fund", 2012. <http://bit.ly/19AN5uh>

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://bit.ly/J8d2XC>

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.

Закон о министарствима, Службени гласник Републике Србије, број 72/2012.

Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, Службени гласник Републике Србије, број 97/2008.

Закон о финансирању локалне самоуправе, Службени гласник Републике Србије, број 93/2012.

Закон о социјалној заштити, Службени гласник Републике Србије, број 24/2011.

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, Службени гласник Републике Србије, број 88/2010.

Закон о основама система образовања и васпитања, Службени гласник Републике Србије, број 52/2011.

Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, Влада Републике Србије, Годишњи збирни Извештај о утрошку средстава која су из буџета Републике Србије исплаћена као подршка програмским активностима удружења и других организација цивилног друштва у 2011. години.

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

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://bit.ly/1bT63vL>

Министарство рада и социјалне политике, „Позив за подношење предлога пројеката за развој и унапређење локалних социјалних услуга”, 2012. <http://bit.ly/1cDhhCj>

Министарство рада и социјалне политике, "Извештај о раду комисије за одабир пројеката, фебруар 2002. <http://bit.ly/1gIUxY2>

Министарство рада и социјалне политике, "Тендерска документација", 2011. <http://bit.ly/1JMdufj>

Нацрт оперативног програма за развој људских ресурса 2012–2013, Канцеларија за европске интеграције, 2011. <http://bit.ly/1dSJHkI>

Петровић, Марина. "Међусекторска сарадња у пружању услуга корисницима социјалне помоћи", Фокус, ЦЛДС: Београд, октобар 2010.

Петровић, Марина. "Социјална помоћ и активација у Србији: у потрази за инклузивним решењем", ЦЛДС: Београд, 2011

SIGMA, "Assessment – Serbia 2011", 2011. <http://bit.ly/1YXHJv>

Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији, 2011.

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

Уредба о децентрализованом управљању средствима развојне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента претприступне помоћи, Службени гласник Републике Србије, број 70/11.

Холанд, К. и С. Ериксен, "Изазови реформе – дијагностичка студија органа државне управе Републике Србије", Влада Републике Србије: Београд, 2002.

Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA).

Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA).

Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities.

Commission Regulation (EC, Euratom) No 2342/2002 of 23 December 2002 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities.



Анекс 1.

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

1. Александра Галоња,
Институт за одрживе заједнице
2. Слободанка Мацановић,
Аутономни женски центар
3. Тања Игњатовић,
Аутономни женски центар
4. Момчило Станојевић,
Центар за самостални живот особа са инвалидитетом
5. Саша Стефановић,
Отворени клуб Ниш
6. Тамара Симоновић,
Отворени клуб Ниш
7. Надежда Сатарић,
Амити
8. Јасна Филиповић,
Центар за развој непрофитног сектора
9. Гордан Велев,
Група 484
10. Марко Стојановић,
Грађанске иницијативе

11. Бојана Јевтовић,
Грађанске иницијативе
12. Маша Димитријевић,
Грађанске иницијативе
13. Жарко Шундерић,
Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва
14. Ирина Љубић,
Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва
15. Андрија Пејовић,
Европски пројектни центар

Анекс 2.

Списак саговорника

1. Љиљана Џувер, Министарство рада,
запошљавања и социјалне политике
2. Силвија Гајин, Министарство рада,
запошљавања и социјалне политике
3. Драгана Радовановић, Министарство рада,
запошљавања и социјалне политике
4. Александра Милетић, Министарство рада,
запошљавања и социјалне политике
5. Огњен Мирић, Канцеларија за европске интеграције
6. Стефана Лилић, Канцеларија за европске интеграције

7. Зорица Вукелић, Стална конференција градова и општина
8. Јасмина Танасић, Стална конференција градова и општина
9. Маја Кнежевић, Стална конференција градова и општина
10. Гордана Матковић, Центар за либерално-демократске студије
11. Вера Ковачевић, Центар за либерално-демократске студије
12. Милица Страњаковић, Центар за либерално-демократске студије
14. Ника Јуван, Министарство рада, породице и социјалних питања Републике Словеније
15. НЕЦ РП, Крагујевац
16. Радош Видаковић
17. Републичка агенција за становање
18. Стална конференција градова и општина
19. УНИЦЕФ канцеларија Србија
20. Удружење грађана „Снага пријатељства“ – Amity
21. УГС Независност

АНЕКС 3.

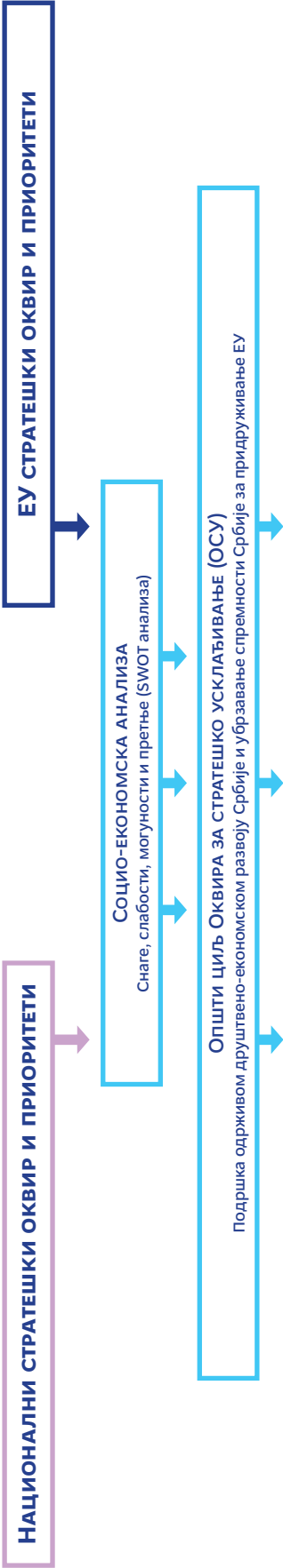
Списак органа, организација, појединаца и појединки који су доставили коментаре на нацрт Студије

1. Аутономни женски центар
2. Градска управа Лозница
3. Градска управа за социјалну и дечију заштиту Града Новог Сада
4. Грађанске иницијативе
5. Делегација Европске уније у Београду
6. Европска комисија – Генерални директорат за запошљавање, социјална питања и укључивање
7. ЕКОPLUS
8. Italian Development Cooperation Office, Belgrade
9. Институт за социјалну медицину Медицинског факултета Универзитета у Београду
10. Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом
11. Kasey Shine, Министарство социјалне заштите Републике Ирске
12. Министарство рада, запошљавања и социјалне политике
13. Министарство омладине и спорта
22. Удружење за подршку особама ометеним у развоју „Наша кућа“
23. Удружење предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом Републике Србије
24. Удружење Рома „Khetane – Заједно“
25. Удружење Рома „Amarilis“
26. YUROM центар
27. Housing центар
28. Центар за конструктивно решавање сукоба
29. Центар за правна и финансијска истраживања

АНЕКС 4.

Приоритетне осе и мере садржане у Нацрту оперативног програма за развој људских ресурса
→

ССП / НАЦИОНАЛНИ ПРОГРАМ ЗА ИНТЕГРАЦИЈУ У ЕУ (НПИ)



ОСУ и ОП циљеви	ОСУ	ОП
Повећане могућности за формално запошљавање и креирано инклузивније тржиште рада, развојем локалне политике запошљавања, повећањем обухвата и релевантности активних мера тржишта рада и унапређењем радних стандарда у складу са трендовима ЕУ	Унапређено целоживотно учење и већа релевантност образовања за свет рада, даљим развојем Националног оквира квалификација, изградњом система стручног образовања и обуке и промовисањем инклузивног образовања почев од предшколског образовања	Подршка социјалном укључивању социоекономских угрожених и ранијих група и њихова дугорочна интеграција на тржишта рада, кроз вишесекторски приступ и иницијативе засноване на локалним партнерствима

ОП СТРАТЕШКИ ПРИОРИТЕТИ	ПРИОРИТЕТНА ОСА 1: ЗАПОШЉАВАЊЕ И ТРЖИШТЕ РАДА	ПРИОРИТЕТНА ОСА 2: ОБРАЗОВАЊЕ, СТРУЧНО ОБРАЗОВАЊЕ И ОБУКА	ПРИОРИТЕТНА ОСА 3: СОЦИЈАЛНО УКЉУЧИВАЊЕ	ПРИОРИТЕТНА ОСА 4: ТЕХНИЧКА ПОМОЋ
-------------------------	--	--	--	--------------------------------------

ОП МЕРЕ	Мера 1.1	Мера 1.2	Мера 1.3	Мера 2.1	Мера 2.2	Мера 3.1	Мера 3.2	Мера 4.1	Мера 4.2
Подршка децентрализацији политике запошљавања	Повећање ефективности политике запошљавања угрожених група	Сузбијање сиве економије	Унапређење квалитета и релевантности VET и образовања одраслих у Националном оквиру квалификација	Обезбеђивање приступа и остваривање вишег нивоа образовања ученика у ризику	Подршка социјалном укључивању кроз диверсификоване услуге у заједници	Подршка за прелазак са социјалне помоћи у свет рада кроз активно укључивање	Управљање Програмом, информисање и промоција	Припрема студија, програма и пројеката	

ХОРИЗОНТАЛНЕ ТЕМЕ

родна равноправност, борба против дискриминације, промовисање одрживости и сарадња са цивилним друштвом

НАЦИОНАЛНИ ПРОГРАМИ; ИПА компоненте I, II, III, IV и V; билатерални донатори и међународне финансијске институције

ПАРТНЕРСТВА, КООРДИНАЦИЈЕ, КОМПЛЕМЕНТАРНОСТИ И СИНЕРГИЈЕ



Влада
Републике
Србије

Тим за социјално укључивање
и смањење сиромаштва

Палата Србије,
Булевар Михајла Пупина 2,
11000 Београд, Србија

Тел: +381 11 311 4605
E-mail: sipru@gov.rs

www.inkluzija.gov.rs

Израда документа омогућена је средствима
Швајцарске агенције за развој и сарадњу
у оквиру пројекта “Подршка унапређењу
процеса социјалног укључивања
у Републици Србији”.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**

НАПОМЕНА: Ова публикација не представља
званичан став Владе РС. Искључиву
одговорност за садржај и информације које
се налазе у публикацији сносе аутори текста.