

PRIPREME ZA EVROPSKI SOCIJALNI FOND: ANALIZA KAPACITETA LOKALNE SAMOUPRAVE



PRIPREME
ZA EVROPSKI
SOCIJALNI FOND:
ANALIZA KAPACITETA
LOKALNE SAMOUPRAVE

Beograd, decembar 2016.

Pripreme za Evropski socijalni fond: analiza kapaciteta lokalne samouprave

Izdavač:

Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva
Vlada Republike Srbije

Urednik:

Ivan Sekulović

Lektura i redaktura:

Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva

Dizajn i priprema:

Dalibor Jovanović



Vlada
Republike
Srbije



TIM
ZA SOCIJALNO UKLJUČIVANJE I
SMANJENJE SIROMAŠTVA



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**

PODRŠKA: Izrada publikacije omogućena je sredstvima Švajcarske agencije za razvoj i saradnju u okviru projekta „Podrška unapređenju procesa socijalnog uključivanja u Republici Srbiji“

NAPOMENA: Ova publikacija ne predstavlja zvaničan stav Vlade Republike Srbije. Svi pojmovi upotrebljeni u izveštaju u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

SADRŽAJ

Lista akronima	4
Rezime	5
1. Uvod	6
2. Apsorpcija fondova EU u sektoru ljudskih resursa i društvenog razvoja na nacionalnom i lokalnom nivou u Srbiji u periodu od 2007. do 2013. godine i mogućnosti IPA II u periodu od 2014. do 2020. godine	9
3. Ključne odlike ESF-a u periodu od 2014. do 2020. godine i faktori uspešne apsorpcije sredstava ESF-a na lokalnom nivou	14
4. Faktori za uspešno korišćenje sredstava iz fondova Evropske unije	19
4.1. Strateški okvir	19
4.2. Administrativni i finansijski kapacitet	21
4.3. Partnerstva između više sektora	22
5. Apsorpcioni kapaciteti za korišćenje sredstava pretpripravne pomoći u sektoru ljudskih resursa i društvenog razvoja na lokalnom nivou u Srbiji – rezultati ispitivanja kapaciteta JLS	24
5.1. Administrativni kapacitet za pripremu i sprovođenje projekata	24
5.2. Strateški okvir i finansijski resursi	33
5.3. Razvoj partnerstava i umrežavanje	37
6. Zaključci	40
7. Preporuke	44
8. Literatura	47
Aneks 1 – Upitnik za analizu kapaciteta JLS za korišćenje fondova EU	49
Aneks 2 – Mapa JLS koje su dostavile popunjeno upitnik	62

Lista akronima

CLLD	Lokalni razvoj vođen od strane lokalne zajednice (Community-led Local Development)
ERDF	Evropski fond za regionalni razvoj (European Regional Development Fund)
ESF	Evropski socijalni fond (European Social Fund)
ESIF	Evropski strukturni i investicioni fondovi (European Structural and Investment Funds)
IPA	Instrument za pretpristupnu pomoć (Instrument for Pre-Accession Assistance)
ITI	Integrисane teritorijalne investicije (Integrated Territorial Investment)
JLS	Jedinica lokalne samouprave
OCD	Organizacija civilnog društva
PADOR	Onlajn registracija podataka potencijalnih aplikanata (Potential Applicant Data On-Line Registration)
PRAG	Praktični vodič kroz ugovorne procedure za projekte spoljne pomoći EU (Practical Guide to Contract Procedures for EU External Actions)
SUD	Održivi urbani razvoj (Sustainable Urban Developement)

Rezime

Republika Srbija je korisnik sredstava iz pretpriступnih fondova EU od 2000. godine, a kao zemlja kandidat za članstvo u Evropskoj uniji (EU), kroz IPA II, Srbija koristi sredstva za sprovođenje političkih, institucionalnih, ekonomskih i socijalnih reformi u procesu priprema za članstvo u EU. Efikasno upravljanje finansijskim sredstvima pretpriступnih fondova u zemljama koje pristupaju EU zavisi pre svega od postojanja administrativnih kapaciteta na svim nivoima vlasti i od velikog je značaja za proces pripreme za korišćenje evropskih strukturnih i investicionih fondova kada zemlja postane članica EU.

Evropski socijalni fond u periodu od 2014-2020. godine podržava investicije u zemljama članicama EU u oblasti zapošljavanja, obrazovanja, socijalnog uključivanja, kao i inicijative za modernizaciju javne uprave. Izgradnjom adekvatnih apsorpcionih kapaciteta za korišćenje pretpriступnih fondova Evropske unije u Srbiji, posebno u sektoru ljudskih resursa i društvenog razvoja Srbija se, kao zemlja kandidat, priprema i za korišćenje sredstava Evropskog socijalnog fonda kada postane članica EU.

Iskustva zemalja članica EU, koje su stupile u članstvo u poslednjim talasima proširenja, pokazala su da efikasno korišćenje fondova EU zahteva, pored pripremljenosti nacionalnog nivoa vlasti, i pripremljenost regionalnih i lokalnih nivoa vlasti, kao i učešće civilnog društva. Ključni faktori uspešnosti korišćenja sredstava pretpriступnih fondova EU koja su namenjena razvoju ljudskih resursa kao prethodnici Evropskog socijalnog fonda jesu postojanje kvalitetne integrisane strategije razvoja na lokalnom nivou, posedovanje adekvatnih administrativnih kapaciteta lokalnih samouprava, ustanova i organizacija za samostalnu pripremu i implementaciju projekata, kao i dovoljan nivo finansijskih sredstava za predfinansiranje i kofinansiranje projekata. Za dugoročnu održivost rezultata projekata, kao i za njihovu efikasniju pripremu i implementaciju od ključnog značaja je uključivanje partnera iz drugih sektora u svim fazama pripreme i realizacije projekata. U zavisnosti od toga koliko je nivo lokalne samouprave izgradio kapacitete po svim navedenim faktorima uspešnosti ostvaruje se i nivo spremnosti da se na delotvoran i efikasan način u potpunosti iskoriste sva sredstva fondova EU u pretpriступnom, ali i u periodu kada zemlja postane članica EU.

Svrha ove analize jeste da istraži pitanja uspešne apsorpcije fondova EU namenjenih sektoru ljudskih resursa i društvenog razvoja na lokalnom nivou kao prethodnici Evropskog socijalnog fonda.

Rezultati istraživanja su pokazali da lokalni nivo vlasti u Srbiji poseduje određene administrativne kapacitete i iskustva u procesu pripreme i sprovođenja projekata finansiranih iz fondova EU, ali ukazuje na neophodnost dodatnog jačanja kapaciteta jedinica lokalne samouprave (JLS). Unapređenje kapaciteta JLS za konkurisanje za infrastrukturne projekte u narednom periodu prvenstveno treba da bude usmereno na unapređenje znanja za pripremu tehničke dokumentacije, kao i za izradu budžeta projekata, dok u delu sprovođenja projekata fokus podizanja kapaciteta treba da bude na unapređenju znanja za sprovođenje javnih nabavki po PRAG pravilima, kao i o pravilima državne pomoći.

U poslednjih pet godina, 94,7% anketiranih JLS imalo je iskustva u pripremi projekata za fondove EU, ali takođe treba imati u vidu da, u navedenom periodu, 5% anketiranih JLS nije pripremilo nijedan predlog projekta za fondove Evropske unije.

Nalazi analize ukazuju da na lokalnom nivou još uvek nije uspostavljen tzv. project pipeline, već da se projekti u velikom broju slučajeva pripremaju na ad hoc bazi. Preko 70% anketiranih JLS nema unapred pripremljene projekte i priprema ih isključivo kada je raspisani konkurs, dok 27% anketiranih JLS projekte priprema nezavisno od raspisanih konkursa.

Jedinice lokalne samouprave, Stalna konferencija gradova i opština, ali i relevantne institucije nacionalnog nivoa vlasti moraju da nastave sa koordiniranim aktivnostima unapređenja kapaciteta JLS za upravljanje fondovima EU, kako bi obezbedile njihovo efikasno i transparentno korišćenje na lokalnom nivou kada Srbija postane zemlja članica Evropske unije.

1. Uvod

Od 2000. godine Republika Srbija koristi sredstva pretpriступне помоћи EU kroz programe CARDS 2000–2006, IPA 2007–2013. i IPA 2014–2020. (IPA II). Realizacija pretpriступне помоћи u prethodnom periodu u Republici Srbiji zahtevala je stvaranje institucionalne strukture i administrativnih kapaciteta na nacionalnom nivou u cilju efikasne koordinacije upotrebe sredstava pretpriступne помоћи. Jedan od sektora u kome se koriste sredstva pretpriступne помоћи jeste i sektor ljudskih resursa i društvenog razvoja u kome su tokom perioda 2007–2013. godine implementirani projekti u vrednosti od 213 miliona evra. Ova sredstva su omogućila realizaciju velikog broja inicijativa, uključujući strukturne reforme u sektoru, kao i konkretne aktivnosti koje su imale uticaj na poboljšanje kvaliteta života ljudi u Srbiji. Istovremeno, prema izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije iz 2015. godine, kada je reč o pripremama za Evropski socijalni fond (ESF), kadrovske fluktuacije unutar državne uprave utiču na stručno znanje o upravljanju programom IPA u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i u Nacionalnoj službi za zapošljavanje. Osim toga, u Izveštaju se konstatiše da kapacitet potencijalnih krajnjih korisnika za pripremu projektne dokumentacije u skladu sa zahtevima IPA konkursa treba da bude unapređen. Što se tiče pripremljenosti u oblasti obrazovanja Srbija je na zadovoljavajućem nivou, dok je u oblasti socijalne politike i zapošljavanja umereno pripremljena.¹

Proces izgradnje apsorpcionih kapaciteta za efikasnu upotrebu fondova EU zahteva političku podršku i veliki napor za stvaranje institucionalne strukture i administrativnih kapaciteta na nacionalnom i lokalnom nivou koji će moći efikasno da upravljaju i koriste sredstva pretpriступne помоћи, ali i sredstva evropskih strukturnih i investicionih fondova kada zemlja postane članica EU. Iskustva novih zemalja članica pokazuju da su generalno najveći izazovi po pitanju apsorpcionih kapaciteta uočeni u javnom sektoru, naročito u pogledu nepostojanja sveobuhvatnog strateškog okvira, nedostatka sredstava za sufinansiranje projekata, neefikasne, a u nekim slučajevima i nepostojeće horizontalne i vertikalne koordinacije između ministarstava i različitih nivoa vlasti u zemlji, kao i u nedostatku stručnih ljudskih resursa angažovanih na upravljanju sredstvima EU na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Pored toga, pokazalo se da je od ključnog značaja i spremnost regionalnih i lokalnih nivoa vlasti za pripremu i implementaciju projekata, kao i učešće civilnog društva u navedenim procesima.

¹ Evropska komisija: Izveštaj o napretku 2015. Republika Srbija, novembar 2015. godine.

Istraživanja koja se bave pitanjem apsorpcionih kapaciteta za korišćenje fondova EU su uglavnom fokusirana na analizu apsorpcionih kapaciteta institucija na nacionalnom nivou – ove institucije su uključene u sistem upravljanja fondovima, a istraživanja su vrlo retko fokusirana na analizu sposobnosti potencijalnih korisnika za kreiranje projekata i njihovo sufinansiranje.

Imajući u vidu stanje i izazove u vezi sa izgradnjom adekvatnih apsorpcionih kapaciteta za korišćenje fondova EU u Srbiji, posebno u sektoru ljudskih resursa i društvenog razvoja kao prethodnici ESF-a, ova analiza ima za cilj da istraži apsorpcione kapacitete lokalnih samouprava za korišćenje fondova EU u oblasti razvoja ljudskih resursa. Pritom, ovde se pod apsorpcionim kapacetetom podrazumeva administrativni kapacitet za upravljanje, programiranje i implementaciju projekata.

Analiza je sprovedena kroz tri faze. U prvoj fazi je izvršena analiza relevantnih dokumenata koja se odnose na apsorpcione kapacitete za korišćenje fondova EU u sektoru ljudskih resursa i društvenog razvoja, kao i intervjuji sa stručnjacima iz oblasti koje obuhvata sektor ljudskih resursa i društvenog razvoja; i analiza i intervjuji bili su vršeni sa ciljem sagledavanja stanja na nacionalnom i lokalnom nivou u Srbiji i identifikacije ključnih faktora uspešne apsorpcije fondova EU na lokalnom nivou. U drugoj fazi, u saradnji sa Stalnom konferencijom gradova i opština, pripremljen je upitnik za predstavnike lokalnih samouprava u Srbiji i sprovedeno je istraživanje u periodu od 21. februara do 14. marta 2016. godine. U trećoj fazi je izvršena analiza dobijenih odgovora iz popunjениh upitnika – 71 jedinica lokalne samouprave (JLS) je dostavila popunjjen upitnik, pa je pripremljen finalni nacrt analize sa preporukama.

2. Apsorpcija fondova EU u sektoru ljudskih resursa i društvenog razvoja na nacionalnom i lokalnom nivou u Srbiji u periodu od 2007. do 2013. godine i mogućnosti IPA II u periodu od 2014. do 2020. godine

Prema dostupnim podacima, u sektoru ljudskih resursa i društvenog razvoja evidentna je značajna finansijska pomoć međunarodne donatorske zajednice u periodu od 2007. do 2013. godine. Ukupan procenjeni obim odobrenih sredstava u Republici Srbiji u ovom sektoru iznosi 425 miliona evra, a najveći i najznačajniji donator u sektoru bila je EU sa odobrenih ukupno 180 miliona evra iz IPA fondova tokom perioda 2007–2013². Najznačajniji korisnici ovih sredstava su bili ministarstvo nadležno za obrazovanje, ministarstvo nadležno za poslove zdravlja, ministarstvo nadležno za poslove socijalne politike i zapošljavanja, Nacionalna služba za zapošljavanje i Kancelarija za ljudska i manjinska prava.

U evaluacionom izveštaju pod nazivom „Evaluacija delotvornosti i efikasnosti razvojne pomoći Republici Srbiji po sektorima“³ data je veoma visoka ocena relevantnosti pomoći koja je dodeljena sektoru ljudskih resursa i društvenog razvoja, delotvornost i efikasnost su na srednjem nivou, a celokupna ocena uticaja i održivosti je niska. Evaluacija je takođe identifikovala da nema dovoljno informacija, naročito na lokalnom nivou, koje se odnose na raspoloživa sredstva kroz programe EU, kao što su bili programi PROGRESS i Program celoživotnog učenja. Najveći deo sredstava međunarodnih donatora u navedenom periodu bio je usmeren u zdravstvo i obrazovanje, a evaluacija je pokazala da je efikasnost upotrebe donatorskih sredstava veća u oblastima socijalnog uključivanja i zapošljavanja gde su projekti rezultirali sistemskim promenama. Međutim, jedan od glavnih izazova sa kojima se suočava sektor ljudskih resursa i društvenog razvoja jeste nedovoljna uključenost lokalnih samouprava u definisanje, sprovođenje i evaluaciju politika razvoja ljudskih resursa na nacionalnom nivou.

Evaluacija pokazuje da je, zahvaljujući sredstvima međunarodne donatorske pomoći, razvijen i sistem za koordinaciju pružanja socijalnih usluga između različitih

² Indicative Strategy Paper for Serbia (2014–2020), European Commission, 2014.

³ Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per sector in the period 2007–2011.

sektora (socijalna zaštita, zapošljavanje, obrazovanje, zdravstvo, itd.) na lokalnom nivou⁴. Međutim, u ovoj oblasti su neophodni nastavak podrške i veća efikasnost u korišćenju raspoloživih resursa. Prema pomenutom evaluacionom izveštaju razlozi ovome su: (1) socijalne usluge u zajednici još uvek nisu dovoljno razvijene da odgovore na potrebe ugroženih grupa; (2) kapacitet lokalnih samouprava da upravlja politikama socijalnog uključivanja je još uvek nedovoljno razvijen; (3) nedostatak finansijskih sredstava na lokalnom nivou predstavlja i dalje ozbiljnu prepreku za održivost i proširenje ovih usluga; (4) treba da se unapredi regulatorni okvir kako bi se širio spektar usluga. U oblasti reforme socijalne zaštite veoma je važno uključivanje i ostalih aktera na lokalnu, posebno organizacija civilnog društva sposobnih da isporuče kvalitetne socijalne usluge. S druge strane, međunarodna pomoć u sektoru ljudskih resursa i društvenog razvoja nije dovoljno efikasna u ujednačavanju kvaliteta socijalnih usluga u zajednici na teritoriji cele zemlje; fiskalna decentralizacija u oblasti socijalne zaštite nije napredovala željenom dinamikom; kapaciteti i budžeti lokalnih samouprava znatno variraju, dok finansijski i regulatorni mehanizmi koji bi omogućili integrisane, socijalne usluge tek treba da se izgrade⁵. Evaluacija razvoja usluga u zajednici konstatuje da mnoge lokalne samouprave imaju skromne budžete i nedostatak kapaciteta za mapiranje potreba i resursa, osmišljavanje i sprovođenje politika socijalnog uključivanja na participativan način, obezbeđivanje usluga, kao i za njihovu evaluaciju.⁶ Pored jačanja kapaciteta JLS za uspostavljanje sistema pružanja usluga u zajednici neophodno je da se unapredi pravni okvir kojim bi se omogućilo korišćenje namenskih transfera i time unapredio sistem u nerazvijenim JLS. Sredstva međunarodne pomoći su još od 2006. godine korišćena za podršku JLS za razvoj strategija socijalne politike kojima se identifikuju potrebe na lokalnom nivou u oblasti socijalne zaštite, obrazovanja, zapošljavanja, zdravlja i stanovanja. Takođe, sredstva međunarodne pomoći su bila usmerena na razvoj kapaciteta JLS za pripremu strategija kroz participativni pristup u partnerstvu sa ključnim lokalnim akterima⁷.

⁴ Ibidem.

⁵ Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per sector in the period 2007–2011.

⁶ Final Evaluation Report Developing Community based Services for Children with Disabilities and their Families (April 2010–December 2013).

⁷ HRD Sector Evaluation 2007–2011, Final Report, June 2013.

Nekoliko važnih naučenih lekcija u vezi sa uspešnom upotrebatom sredstava pretprištupne pomoći u sektoru ljudskih resursa i društvenog razvoja u Srbiji sugerisu da je neophodno primenjivati participativni pristup i uključiti sve relevantne aktere, uključujući i krajnje korisnike, kako u fazi programiranja, tako i u fazi implementacije i praćenja upotrebe raspoloživih sredstava. Za postizanje vidljivih rezultata u sektoru neophodno je i aktivno uključivanje svih relevantnih institucija, uz postojanje političke volje za sprovođenje reformi u sektoru ljudskih resursa i društvenog razvoja⁸. U oblasti obrazovanja veoma intenzivno se koristio pristup pilotiranja u implementaciji aktivnosti. Dodatno, treba naglasiti da su u ovom sektoru sprovedeni projekti inkluzivnog obrazovanja kao što su „Obrazovanje za sve” i „Druga šansa”, koji su postali primer dobre prakse⁹ (Box 1).

Box 1: Obrazovanje za sve – primer uspešnog projekta u obrazovanju

U februaru 2010. EU i nadležno ministarstvo su pokrenuli dvogodišnji projekat „Obrazovanje za sve”, koji je posebno usmeren na podršku nastojanjima Vlade da obezbedi veću socijalnu uključenost u školskom sistemu Srbije i time prekine „krug” siromaštva.

Projekat je sproveden u 180 predškolskih ustanova i osnovnih škola u Srbiji i bio je usmeren na uvođenje pomoćnika u nastavu kao vidi podrške mlađim učenicima sa ekonomskim i socijalnim poteškoćama da bi u potpunosti ostvarili svoje mogućnosti. Na početku školske 2010/2011. godine, u okviru ovog projekta zvanično je uvedeno radno mesto pedagoškog asistenta u obrazovni sistem Srbije. Tokom perioda realizacije projekta 190 pedagoških asistenata je prošlo obuku za pružanje pomoći deci u nastavi.

Izvor:http://euinfo.rs/files/Publikacije-srp/36_Rastemo_zajedno.pdf

Postignuti rezultati projekata u oblastima socijalnog uključivanja i zapošljavanja u prethodnom periodu pokazali su najviši stepen održivosti zahvaljujući dobroj tehničkoj pomoći, koordinaciji donatora, posvećenosti i spremnosti resornih ministarstava za sprovođenje reformi, kao i spremnosti donatorske zajednice da pruža podršku u dužem vremenskom periodu¹⁰.

Jedna od naučenih lekcija iz prethodnog perioda u navedenim oblastima jeste upravo neophodnost obezbeđivanja bolje

koordinacije između državne uprave i lokalne samouprave i integrisan pristup u pružanju usluga u cilju efikasnog sprovođenja politika socijalnog uključivanja i zapošljavanja.

⁸ Ibidem.

⁹ Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per sector in the period 2007-2011.

¹⁰ HRD Sector Evaluation 2007-2011, Final Report, June 2013.

Zemlje kandidati za članstvo u EU se kroz korišćenje pretpristupnih fondova EU pripremaju i za korišćenje sredstava ESF-a koja će im biti dostupna kada postanu zemlje članice EU. Republika Srbija prema Indikativnom strateškom dokumentu za korišćenje IPA II sredstava za Srbiju u periodu od 2014. do 2020. godine u sektoru ljudskih resursa i društvenog razvoja može da računa na 190 miliona evra¹¹. U ovom sektoru kroz IPA II fokus će biti na podršci procesu harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i jačanju institucionalnog okvira i kapaciteta za implementaciju, podršci politici zapošljavanja kroz implementaciju strategije zapošljavanja 2011–2020, daljim reformama i sinhronizaciji obrazovanja i tržišta rada, modernizaciji mehanizama za socijalno uključivanje najugroženijih grupa, naročito osoba sa invaliditetom, žena, dece i Roma i Romkinja. Takođe, predviđena je i dalja podrška razvoju usluga u zajednici u oblasti obrazovanja, zdravstva i stanovanja kroz jačanje postojećih modela pružanja usluga u zajednici i podršku stvaranju novih modela u zajednicama u kojima ti modeli nisu razvijeni. Planirano je da podrška u oblasti socijalnog uključivanja bude usmerena i na sprovođenje strategije i akcionog plana za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji. Planirana sredstva u sektoru ljudskih resursa i društvenog razvoja će biti korišćena kroz nabavku opreme, grant šeme, twining projekte, tehničku pomoć, a od 2016. godine, ukoliko se ispune neophodni uslovi, moguće je razmatrati i korišćenje direktnе budžetske podrške kao oblika koršćenja pomoći IPA II u sektoru ljudskih resursa i društvenog razvoja¹².

Važno je napomenuti i da korišćenje IPA II sredstava u navedenom periodu treba da unapredi i kapacitete na nacionalnom nivou, kao i da bude usmereno ka ispunjavanju obavezujućih preduslova (tzv. ex-ante conditionalities) za korišćenje ESF-a kada Srbija postane zemlja članica EU. Iako trenutno Srbija verovatno zadovoljava veći broj tih preduslova koji se tiču postojanja strateškog i institucionalnog okvira za korišćenje ESF-a, neophodno je nastaviti aktivnosti u cilju zadovoljenja svih preduslova, kao i ka unapređenju efikasnosti, koordinacije i administrativnih kapaciteta institucija koje su u Republici Srbiji uključene u realizaciju politike razvoja ljudskih resursa na nacionalnom nivou.

Analiza administrativnih kapaciteta iz 2014. godine pokazuje da njihovo jačanje za upravljanje fondovima EU na nacionalnom nivou predstavlja jedan od najzahtevnijih

¹¹ Indicative Strategy Paper for Serbia (2014–2020), European Commission, 2014.

¹² Ibidem.

poslova u uspostavljanju sistema za upravljanje fondovima EU¹³. Analiza pokazuje da su brojni projekti finansirani od strane međunarodnih donatora usmereni na jačanje administrativnih kapaciteta na nacionalnom nivou; međutim, naglašena je potreba jačanja kapaciteta korisnika sredstava iz fondova EU na lokalnom nivou (lokalne samouprave, javna komunalna preduzeća, itd.). U prethodnom periodu malo je pažnje posvećeno pripremi ovih aktera, što je imalo značajnog uticaja na to da se određeni broj projekata suoči sa problemima u realizaciji. To samo potvrđuje činjenicu da nespremnost krajnjih korisnika na lokalnom nivou i nejasna uloga u procesu korišćenja sredstava pretpriступne pomoći dovodi do problema u apsorpciji (sa druge strane, kada u procesu implementacije postoji tehnička i stručna podrška, jasne instrukcije i proceduralni okvir, kao u slučaju programe EU Exchange 4, uspeh u realizaciji i postignuti rezultati su konkretniji). Takođe, treba naglasiti da politika zadržavanja kadrova predstavlja jedan od ključnih faktora za jačanje administrativnih kapaciteta za apsorpciju fondova EU¹⁴.

Analiza uticaja procesa pristupanja Srbije EU na lokalne samouprave pokazuje da su, kada je u pitanju priprema projektnih aplikacija, JLS u zavidnoj meri savladale tehniku pisanja projektnih aplikacija. Međutim, imajući u vidu pitanje relevantnosti tih projekata, njihovih efekata i održivosti, analiza ukazuje na neophodnost dodatnog jačanja kapaciteta JLS kada je u pitanju upravljanje projektima koji se finansiraju iz grant šema, kao i investicionim projektima.¹⁵

¹³ SERBIA Assessment of the Current Situation for Programming and Absorption of IPA funds, GIZ November 2014.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ognjen Mirić, Analiza uticaja procesa pristupanja Srbije EU na lokalne samouprave, Oblast regionalne (kohezione) politike EU, Stalna konferencija gradova i opština, 2014.

3. Ključne odlike ESF-a u periodu od 2014. do 2020. godine i faktori uspešne apsorpcije sredstava ESF-a na lokalnom nivou

Evropski socijalni fond (ESF) predstavlja ključni instrument za jačanje ekonomskog i socijalnog kohezije na nivou EU. Evaluacija efekata upotrebe sredstava ESF-a za period 2007–2013. godine između ostalog je pokazala i da je ESF predstavljao jedan od ključnih izvora sredstava na regionalnom i lokalnom nivou, usmerenih na podršku razvoja i održivosti usluga u zajednici, posebno u oblastima pristupa tržištu rada i socijalnog uključivanja. Na taj način ESF je doprineo razvoju značajnih i održivih kapaciteta za pružanje usluga u partnerstvu na lokalnom nivou.¹⁶

Budžet ESF-a u periodu od 2014. do 2020. godine za 28 zemalja članica EU iznosi 80,3 milijardi evra i podržava investicije u oblastima zapošljavanja, socijalnog uključivanja, obrazovanja, kao i inicijative za modernizaciju javne uprave. U periodu 2014–2020. godine u cilju zaustavljanja postepenog smanjivanja udela sredstava ESF-a u ukupnim strukturnim i investicionim fondovima EU, Evropska komisija je propisala minimum od 23,1% sredstava iz budžeta kohezione politike koji treba da budu alocirani na ESF u novom budžetskom periodu.¹⁷

Pregled operativnih programa zemalja članica EU pokazuje da je 18 zemalja članica povećalo iznos sredstava za aktivnosti ESF-a u odnosu na minimalan iznos koji je propisala uredba EU. Prema raspoloživim podacima, na ESF je u svim zemljama članicama EU za period 2014–2020. godine alocirano 24,8% ukupnog iznosa sredstava strukturalnih i investicionih fondova EU. Alocirana sredstva su za period 2014–2020. raspoređena na oblasti ESF-a na sledeći način¹⁸: zapošljavanje – 37,4%; socijalno uključivanje – 25,5%; obrazovanje – 32,7%; jačanje kapaciteta administracije – 4,4%.

Za razliku od prethodne finansijske perspektive, za period od 2014. do 2020. godine u svakoj državi članici će 20% budžeta ESF-a biti alocirano za podršku merama socijalne uključenosti i borbe protiv siromaštva u cilju investiranja u rešavanje

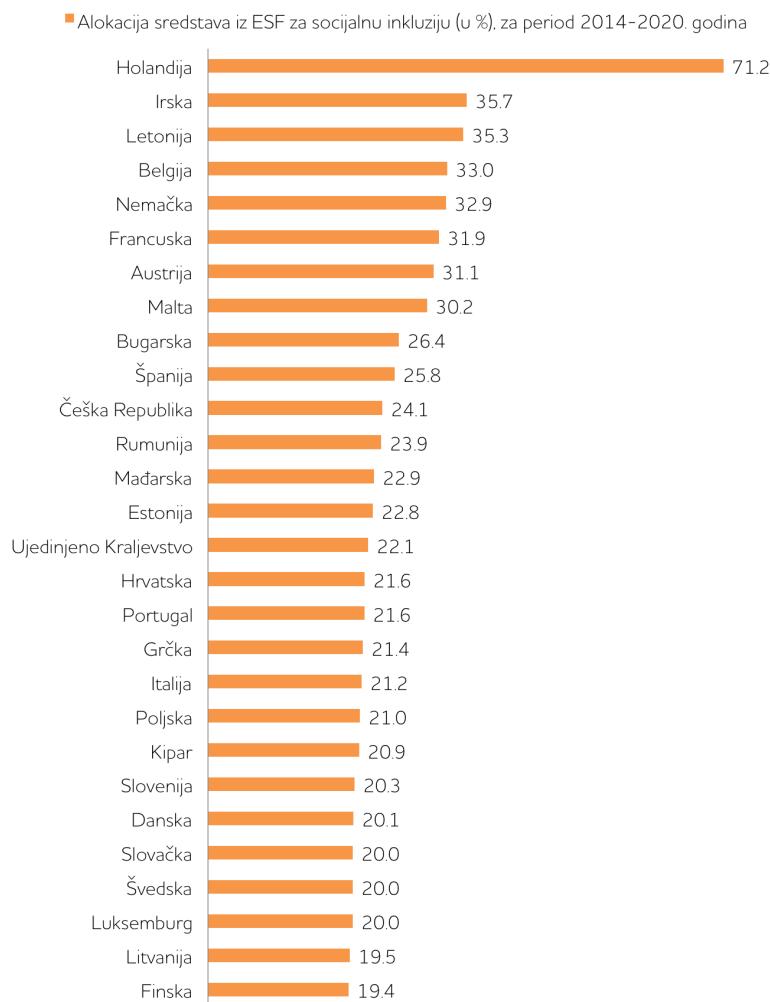
¹⁶ ESF Expert Evaluation Network, Final synthesis report: Main ESF achievements, 2007–2013, March 2014.

¹⁷ Izvor: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=en&newsId=8262>

¹⁸ Izvor: EU Budget Financial Report 2014, European Social Fund (ESF) http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2014/expenditure/cohesion/index_en.html

problema najugroženijih građana i lokalnih zajednica. ESF će u novom periodu podržati sprovоđenje inicijativa aktivnog uključivanja kojima bi se osigurala bolja koordinacija između obrazovanja i tržišta rada u cilju jačanja socijalne kohezije i povećanja pristupa tržištu rada. Raspoloživi podaci pokazuju da je minimalni iznos od 20% za oblast socijalnog uključivanja premašen u velikom broju zemalja članica EU (Grafikon 1).

Grafikon 1. Učešće alokacije za socijalnu inkluziju u ukupnoj alokaciji sredstava iz Evropskog socijalnog fonda po zemljama članicama EU (2014-2020)¹⁹



¹⁹ Izvor: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries>

Box 2: Šta su ex-ante preduslovi?

Ex-ante preduslovi su u novoj finansijskoj perspektivi 2014–2020. prepoznati kao neophodni preduslovi za delotvorno i efikasno korišćenje podrške EU. Postoje tematski i opšti preduslovi.

Primera radi, jedan od tematskih preduslova koji se tiče ESF-a jeste da aktivne mere tržišta rada budu formulisane i primenjivane u svetu Smernica za zapošljavanje; jedan od kriterijuma za njegovo ispunjenje jeste da služba za zapošljavanje mora da uspostavi formalne ili neformalne sporazume o saradnji sa relevantnim zainteresovanim stranama.

Kada je reč o opštim preduslovima, država mora da ima administrativni kapacitet za primenu prava EU u oblasti borbe protiv diskriminacije kada je reč o ESIF; kriterijum za njegovo ispunjenje je sprovođenje treninga službenika u telima nadležnim za upravljanje i kontrolu ESIF na temu prava i politika EU u oblasti borbe protiv diskriminacije.

Prethodne finansijske perspektive jeste mogućnost korišćenja dva nova instrumenta za planiranje lokalnih projekata finansiranih od strane ESF-a i ostalih strukturnih i investicionih fondova EU (poput Evropskog fonda za regionalni razvoj i Kohezionog fonda). Prvi instrument se odnosi na mogućnost korišćenja pristupa lokalnog razvoja vođenog od strane lokalne zajednice (Community-led Local Development – CLLD) kako bi države članice bile podstaknute da investicije iz ESIF usmeravaju na osnovu lokalnih strategija definisanih kroz primenu tzv. bottom-up pristupa. Praktično, primena ovog pristupa omogućava korišćenje različitih ESIF za finansiranje manjih projekata na lokalnom i regionalnom nivou usmerenih na rešavanje socijalnih problema koji zahtevaju rešenja specifična za određenu lokalnu sredinu. Važno je napomenuti da je CLLD moguće korisiti u jednoj zemlji samo ukoliko je to definisano u Partnerskom sporazumu.

²⁰ ANNEX XI of the Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006.

U novoj finansijskoj perspektivi Evropska komisija je takođe definisala niz preduslova (ex-ante conditionalities)²⁰ koji treba da budu ispunjeni kako bi sredstva ESF-a bila dostupna zemljama korisnicama (Box 2). Najveći broj preduslova se odnosi na postojanje strategija na nacionalnom ili regionalnom nivou u oblastima politike u kojima država članica EU želi da koristi sredstva ESF-a.

Ono što je novost u korišćenju evropskih struktturnih i investicionih fondova (ESIF) u odnosu na

Drugi instrument koji se koristi u novoj finansijskoj perspektivi 2014–2020. jesu tzv. integrisane teritorijalne investicije (Integrated Territorial Investment – ITI). ITI omogućava korišćenje ESIF-a od strane regionalnih i lokalnih vlasti u cilju bolje koordinacije obimnijih projekata. Kao i u slučaju CLLD-a, važno je napomenuti da ITI omogućava da se kombinuju različiti strukturni fondovi EU i može se efikasno koristiti samo u slučajevima gde postoji izrađena integrisana međusektorska strategija određene teritorije. Međutim, ITI se razlikuje od pristupa lokalnog razvoja vođenog od strane lokalne zajednice (CLLD), jer prilikom izrade strategije koristi top-down pristup tako da je proces koordiniran od strane vlasti na nacionalnom nivou. Da bi se ovaj instrument koristio na određenom delu teritorije zemlje članice EU, ITI mora da bude definisan u okviru operativnih programa koje izrađuju zemlje članice EU. Zbog toga je važno da, prilikom izrade operativnih programa, lokalne i regionalne vlasti sa određene teritorije u konsultativnom procesu zagovaraju neophodnost upotrebe ITI, posebno u slučajevima kada se predlaže korišćenje ovog instrumenta za podršku projektima u oblasti socijalne politike. U Partnerskom sporazumu svake zemlje članice moraju se navesti principi za izbor teritorija koje će biti podržane kroz ITI, kao i indikativni iznosi sredstava koji će biti alocirani za pojedinačne akcije. U novoj finansijskoj perspektivi 2014–2020 zemlje članice su u obavezi da izdvoje najmanje 5% od ukupnog iznosa sredstava ERDF-a za potrebe održivog urbanog razvoja (SUD-sustainable urban development) i da ta sredstva usmere kroz ITI²¹. Sprovođenje ITI može biti u formi grantova, ali i kroz upotrebu drugih instrumenata ukoliko oni više odgovaraju modalitetima sprovođenja predviđenih mera lokalne strategije.

Moguće je i kombinovanje upotrebe ova dva instrumenta, pri čemu CLLD može biti jedna od komponenata ITI programa za određenu teritoriju. U finansijskoj perspektivi 2014–2020. identifikovano je 88 programa u 16 zemalja, koji su definisani na način da koriste različite izvore finansiranja iz ERDF-a, Kohezionog fonda i ESF-a²².

Korišćenje gore navedenih instrumenata u novoj finansijskoj perspektivi će omogućiti rešavanje specifičnih lokalnih izazova i upotrebu sredstava ESIF-a direktno za finansiranje lokalnih potreba. Da bi to bilo moguće i urađeno na najefikasniji način,

²¹ Regulation (Eu) No 1301/2013 of the European Parliament and of the COUNCIL of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006.

²² Commission Staff Working Document Accompanying The Document Communication from the Commission Sixth report on economic, social and territorial cohesion: Investing in Europe's Future, 2014.

neophodno je postojanje strategije razvoja za određenu teritoriju na regionalnom ili lokalnom nivou, čiji su prioriteti pojedinih programa efikasno usklađeni sa lokalnim potrebama za intervencijama iz ESIF-a.

4. Faktori za uspešno korišćenje sredstava iz fondova Evropske unije

4.1. Strateški okvir

Imajući u vidu proces definisanja operativnih programa za korišćenje fondova EU, strateško planiranje na svim nivoima (nacionalni, regionalni i lokalni) prilikom upotrebe fondova EU jedan je od najvažnijih elemenata njihovog uspešnog korišćenja na lokalnom nivou. Imajući u vidu prirodu sektora ljudskih resursa i društvenog razvoja koji zahteva integrисани pristup u zadovoljavanju potreba ciljnih grupa i organizovanju socijalnih usluga (socijalna zaštita, obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvena zaštita i stanovanje), strateško planiranje dobija još više na značaju.

Neophodno je istaći da će ceo sistem strateškog planiranja u Republici Srbiji biti značajno unapređen usvajanjem Zakona o planskom sistemu Republike Srbije i pratećih metodologija u formi uredaba (Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika i Uredba o metodologiji za izradu srednjoročnih planova) koje će na sveobuhvatan način urediti strateški okvir ali i povezati proces planiranja javnih politika sa programskim budžetom, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou.²³ Posebna novina u pogledu lokalnog nivoa, predstavlja uvođenje obaveze izrade planova razvoja jedinica lokalne samouprave koji će sadržati viziju, strateške ciljeve, ključne prioritetne ciljeve razvoja i spisak i opis planiranih mera, grupisanih u projekte i programe kao način ostvarivanja ključnih prioritetnih ciljeva razvoja.

Postojanje kvalitetne integrisane strategije razvoja na lokalnom nivou, zasnovane na odgovarajućoj nacionalnoj strategiji, kao i na Strategiji Evropa 2020, uključujući i postojanje planova razvoja jedinica lokalne samouprave važni su faktori uspešnosti sa aspekta finansiranja projekata iz fondova EU na teritoriji određene lokalne samouprave iz dva razloga. Prvi razlog jeste to što lokalne samouprave koje imaju kvalitetne strategije razvoja mogu mnogo efikasnije da zagovaraju realizaciju svojih lokalnih prioriteta u procesima definisanja programskih dokumenata potrebnih za planiranje upotrebe fondova EU kojima koordiniraju strukture na nacionalnom nivou.

²³ Navedeni paket propisa u oblasti planiranja pripremio je Republički sekretarijat za javne politike , a predlagač Zakona o planskom sistemu biće Ministarstvo finansija.

Drugi razlog jeste to što je proces identifikacije i prioritizacije projekata za finansiranje na lokalnom nivou neuporedivo efikasniji ukoliko lokalna samouprava ima izrađenu kvalitetnu strategiju razvoja, a uticaj i održivost takvih projekata su neuporedivo veći u lokalnoj zajednici.

Kao što je već opisano, primena navedenih instrumenata (ITI, CLLD) zahteva postojanje lokalnih strategija od čijeg kvaliteta zavisi i efektivnost korišćenja ESIF-a na lokalnom nivou. Proces strateškog planiranja omogućava identifikaciju potreba ciljnih grupa i potencijalnih korisnika na teritoriji određene lokalne samouprave u oblasti socijalne politike i njihovo povezivanje sa nacionalnim prioritetima i prioritetima Strategije Evropa 2020, pri čemu je poznato da su lokalni i regionalni akteri po prirodi stvari u najboljoj poziciji da definišu prioritete i potrebe pojedinih ciljnih grupa koje su obuhvaćene intervencijama ESF, kao i da preporuče najefikasniji način za zadovoljavanje identifikovanih potreba. Postojeće strategije i programi na nacionalnom i lokalnom nivou koriste se pri kreiranju operativnih programa jer sadrže opis stanja na lokalnom nivou u određenom sektoru, stanje i položaj pojedinih ciljnih grupa kao potencijalnih korisnika ESF sredstava i olakšavaju definisanje najefikasnijih instrumenata i aktivnosti u cilju zadovoljavanja identifikovanih potreba. Operativni programi u zemljama članicama EU treba da budu dizajnirani na način da oslikavaju lokalne potrebe. Pristupi u definisanju operativnih programa su različiti od zemlje do zemlje članice EU, pri čemu su u nekim zemljama na regionalnom nivou definisani integrисани programi sa manjim brojem prioriteta koji pokrivaju različite ciljne grupe i tipove aktivnosti koje mogu biti finansirane. U drugim zemljama programi su fokusirani na regionalni i lokalni nivo kroz lokalne planove razvoja posebno fokusirane na određenu ranjivu grupu (npr. Italija, region Ligurija) ili na nerazvijene oblasti (npr. Mađarska)²⁴. Ono što je zajedničko u svim zemljama jeste to da se definisanje programa uvek oslanjalo na uključivanje nižih nivoa vlasti i već definisane strategije na lokalnom i regionalnom nivou.

Način na koji je organizovan proces identifikacije, pripreme i prioritizacije predloga projekata na lokalnom nivou – tzv. project pipeline – u velikoj meri zavisi od oblika korišćenja sredstava fondova EU. Kod programa koji sadrže mere izgradnje infrastrukture i zaštite životne sredine, za velike projekte koji zahtevaju velike investicije i koji su definisani kao prioritet na osnovu nacionalnih politika, strategija i akcionih

²⁴ Evaluation of the capacity of the ESF delivery systems to attract and support OP target groups-Final Report, Evaluation for the European Commission Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, March 2011.

planova, proces je organizovan primenom pristupa „odozgo prema dole”. S druge strane, proces pripreme projekata za intervencije manjeg obima organizovan je „odozdo na gore”. U ove intervencije najčešćim delom spadaju upravo projekti koji se finansiraju sredstvima ESF-a. To se, pre svega, odnosi na grant šeme u okviru kojih korisnici na lokalnom nivou pripremaju predloge projekata; proces pripreme projekata je takođe organizovan „odozdo na gore” i praksa pokazuje da je neophodno uložiti dosta rada kako bi se identifikovale projektne ideje i pripremili predlozi projekata. Ključnu ulogu u ovom procesu imaju strukture koje sprovode grant šeme. Međutim, odlučujući uticaj na kvalitet predloženih projekata imaju kapaciteti lokalnih samouprava, javnih institucija i civilnog društva. Iskustva u zemljama članicama EU pokazuju da je za kreiranje procesa pripreme projekata u okviru ESIF-a veoma važno uključiti organizacije koje svoje aktivnosti sprovode na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou i koje su aktivne u oblastima od značaja za dostizanje definisanih tematskih ciljeva ESF-a. Razvoj strateških predloga projekata koji imaju ubedljivu argumentaciju zasnovanu na podacima i široko zasnovano vlasništvo partnera nad projektom i rezultatima najznačajnije su karakteristike projekata koji su finansirani od strane ESF-a.

4.2. Administrativni i finansijski kapacitet

Sledeći veoma važan faktor koji definiše apsorpciju sredstava ESF-a na lokalnom nivou jeste posedovanje adekvatnih administrativnih kapaciteta lokalnih samouprava i organizacija za samostalnu pripremu i implementaciju projekata, kao i dovoljan nivo finansijskih sredstava za predfinansiranje i kofinansiranje projekata. Adekvatni kapaciteti podrazumevaju pre svega postojanje dovoljnog broja kvalifikovanih službenika koji poznaju procese strateškog planiranja i upravljanja projektima. U cilju kvalitetne pripreme JLS za efikasnu apsorpciju fondova EU od suštinskog je značaja obezbititi dovoljno raspoloživih resursa koji bi bili na raspolaganju za pripremu i realizaciju novih projekata, kao i dovoljan broj zaposlenih sa adekvatnim nivoom tehničke ekspertize u poslovima upravljanja projektima finansiranim od strane fondova EU. Lokalne samouprave moraju da donesu stratešku odluku imajući u vidu sva ograničenja: da li će u poslovima pripreme i sprovođenja projekata korisiti stručnu podršku spoljnih konsultanata ili će investirati u proces obuke zaposlenih koji rade na tim poslovima u okviru JLS²⁵. Takođe, postojanje nacionalne ili lokalne politike za

²⁵ How to access EU Structural and Investment Funds-An ESN Guideline for public social services for 2014–2020.

podršku potencijalnim aplikantima iz civilnog i privatnog sektora i njihovo uključivanje u sve faze projektnog ciklusa značajno utiču na jačanje kapaciteta za definisanje predloga projekata kako bi oblici pomoći obuhvatili i krajnje korisnike. Što se tiče kofinansiranja, u zemljama članicama EU postoje različiti primeri na koji način su obezbeđena sredstva za kofinansiranje projekata finansiranih iz sredstava ESF-a. Na primer, u Italiji postoji Regionalni fond za osobe sa invaliditetom koji služi kao jedan od najvažnijih izvora za finansiranje usluga za ovu ciljnu grupu u svim regionima Italije. Takođe, nacionalni i regionalni fondovi u Italiji mogu da podrže određene ciljne grupe kroz obezbeđivanje kofinansiranja u posebnim javnim pozivima za predloge projekata (primer regionala Ligurija), gde se na regionalnom nivou raspisuje zajednički poziv za dodelu sredstava iz ESF-a i Nacionalnog fonda za socijalno uključivanje imigranata.²⁶

4.3. Partnerstva između više sektora

Projekti koje finansira EU obično zahtevaju uključivanje partnera iz drugih sektora i aktera koji će doneti dodatnu vrednost u vidu posebne vrste ekspertize ili iskustva u radu sa posebnim ciljnim grupama i ojačati vlasništvo nad rezultatima projekta.

EU je uvela pravila o uspostavljanju partnerstava (*European Code of Conduct on partnership in the framework of the European Structural and Investment Funds*)²⁷ kako bi na adekvatan način osigurala uključivanje širokog kruga partnera na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou od strane nacionalnog nivoa i struktura zaduženih za upravljanje programima u procesu planiranja,

Box 3: Evropski kodeks za partnerstva u okviru evropskih strukturnih i investicionih fondova

Ključni principi Evropskog kodeksa su sledeći: izabrani partneri moraju biti predstavnici relevantnih zainteresovanih strana; procedure izbora moraju biti transparentne; partneri treba da budu uključeni u pripremu i primenu partnerskih sporazuma i programa; partneri treba da budu zastupljeni u odborima za praćenje programa tokom celog ciklusa (priprema, primena, praćenje i ocena); delotvorna primena partnerstva treba da bude obezbeđena jačanjem institucionalnih kapaciteta relevantnih partnera putem izgradnje kapaciteta koja obuhvata socijalne partnere i organizacije civilnog društva; treba da bude omogućena razmena iskustava i međusobno učenje.

²⁶ Evaluation of the capacity of the ESF delivery systems to attract and support OP target groups-Final Report, Evaluation for the European Commission Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, March 2011.

²⁷ Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0240>

implementacije i monitoringa upotrebe ESIF-a (Box 3). Pored toga što je veoma često formalan zahtev za korišćenje fondova EU, uključivanje partnera u svim fazama pripreme i realizacije projekata, pored boljih ocena prilikom odabira predloga projekata, jača i dugoročnu održivost rezultata projekata. Prilikom uspostavljanja partnerstva, lokalne samouprave i javne ustanove na lokalnom nivou treba da imaju u vidu partnerstva sa organizacijama iz drugih sektora, kao što su organizacije civilnog društva, regionalne razvojne agencije, lokalna preduzeća i kompanije koje mogu doprineti novim i inovativnim idejama za projekte²⁸. Iskustva zemalja članica pokazuju da se sinergija, koja se postiže kroz sprovođenje projekata u partnerstvu, ostvaruje na više načina: kroz integrисан приступ различитих институција, при чему разлиčите активности služe задовољењу потреба истих цилјних група, или кроз уређавање између различитих пројеката и/или корисника пројеката на различитим нивоима (пример пројекта *Teritorijalni pakt о запошљавању, Austrija*).²⁹ У процесу припреме за успеšno коришћење ESF-a неопходно је развити мрежу будућих крајnjих корисника ESF-a и апликаната (промовисати практично зnanje о административним аспектима коришћења ESF-a међу стручним институцијама и другим потенцијалним апликантима).

²⁸ How to access EU Structural and Investment Funds-An ESN Guideline for public social services for 2014–2020.

²⁹ ESF Expert Evaluation Network, Final synthesis report: Main ESF achievements, 2007–2013, March 2014.

5. Apsorpcioni kapaciteti za korišćenje sredstava pretpri stupne pomoći u sektoru ljudskih resursa i društvenog razvoja na lokalnom nivou u Srbiji – rezultati ispitivanja kapaciteta JLS

Istraživanje je sprovedeno u periodu februar–mart 2016. godine na teritoriji Republike Srbije. Upitnik je preko Stalne konferencije gradova i opština distribuiran predstavnicima svih JLS u Srbiji, na osnovu čega je izvršena analiza rezultata. Upitnik je bio koncipiran na način da obuhvati sve relevantne faktore od značaja za uspešnu apsorpciju fondova EU na lokalnom nivou (Aneks 1). Ukupno 71 JLS je dostavila popunjen upitnik (Aneks 2).

5.1. Administrativni kapacitet za pripremu i sprovođenje projekata

Organizacione forme: Istraživanje je pokazalo da su poslovi pripreme projekata dominantno locirani u okviru jedinica za lokalni ekonomski razvoj (preko 70%) formiranih u okviru JLS. Deo anketiranih JLS je naveo da se poslovi pripreme predloga projekata sprovode u okviru projektnih centara ili odeljenja za pripremu ili podršku projektima (9%), dok je 7,5% anketiranih JLS istaklo da poslove pripreme predloga projekata obavljaju strukture van opštinske uprave (regionalne ili opštinske razvojne agencije).

Broj radno angažovanih stručnjaka: Iskustva JLS su različita po pitanju broja stalno ili povremeno zaposlenih koji su zaduženi za pripremu projekata u navedenoj organizacionoj jedinici. Najveći broj anketiranih JLS ima dvoje radno angažovanih koji su zaduženi za pripremu predloga projekata (28%), dok gotovo podjednak broj JLS ima jednog (18%) ili tri zaposlena (17%) zadužena za pripremu predloga projekata. Takođe, identičan broj anketiranih JLS po potrebi angažuje jedno ili više privremeno zaposlenih lica za poslove pripreme predloga projekata. Interesantno je da 19% anketiranih JLS (uglavnom gradova) zapošljavaju 5 do 6 zaposlenih koji su zaduženi za pripremu predloga projekata.

Angažovanje spoljnih konsultanata: Pored sopstvenih kapaciteta za pripremu predloga projekata za fondove EU, 60% anketiranih JLS ponekad koristi usluge konsultanata, dok se 7% anketiranih JLS isključivo oslanja na usluge konsutanata. Trećina anketiranih JLS ne koristi usluge konsutanata, dok 2% njih planira da koristi usluge konsutanata za pripremu predloga projekata za fondove EU.

„U postupku usklađivanja opštih akata JLS sa Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru i Zakonom o ulaganjima, pravilnikom o sistematizaciji radnih mesta u opštini su zbog proširenja obima poslova i nedovoljno administrativnih kapaciteta ukinuti poslovi pripreme i praćenje realizacije projekata finansiranih iz fondova EU. Opština će se u ovoj oblasti osloniti na konsultantske usluge.“

Šef Kancelarije za lokalno ekonomski razvoj

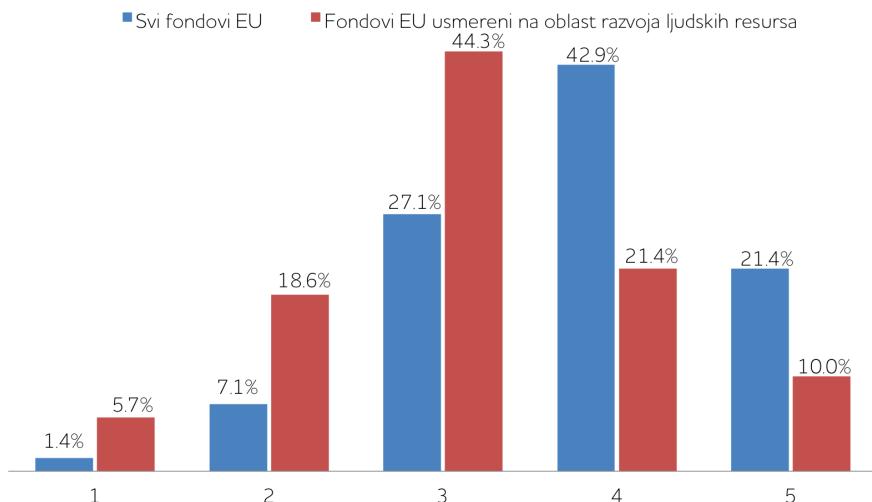
Pohađanje stručnih obuka: U oko 90% anketiranih JLS makar je jedan zaposleni zadužen za poslove pripreme predloga projekata pohađao obuku u vezi sa upravljanjem projektnim ciklusom, dok je nešto manji procenat anketiranih JLS (85%) imao priliku da pohađa obuku u vezi sa pisanjem predloga projekta prema smernicama EU. Na osnovu dobijenih podataka veštine zaposlenih za pripremu predloga projekata su uglavnom sticane kroz obuke i kroz praktičan rad na njihovoj pripremi (46%), oko 19% anketiranih JLS potvrdilo je da im je pohađanje obuke veoma pomoglo, a skoro trećina anketiranih JLS je izjavila da je pohađanje obuke delimično pomoglo u sticanju veština zaposlenih (28,6%).

Nivo informisanosti službenika: Najveći broj anketiranih zaposlenih u JLS ocenio je nivo informisanosti u vezi sa svim budućim fondovima EU kao vrlo dobar 42,9% (grafikon 2). Predstavnici JLS ocenjuju da je nivo znanja u vezi sa fondovima koji se odnose isključivo na oblast razvoja ljudskih resursa niži, pri čemu najveći broj anketiranih (44,3%) nivo informisanosti ocenio je kao dobar, dok čak 24,3% JLS ocenjuje nivo informisanosti kao nedovoljan ili da i ne postoji.

„Potrebni su ozbiljni treninzi za pripremu predloga i realizaciju projekata EU i bolja informisanost o mogućnostima finansiranja narocito manjih opština.“

Pomoćnik predsednika JLS

Grafikon 2: Nivo informisanosti zaposlenih u JLS, koji obavljanju poslove pripreme predloga projekata, o fondovima EU koji će biti dostupni Srbiji kada postane zemlja članica EU (1-ne postoji znanje, 5-postoji odlično znanje)



Fluktuacija i politika zadržavanja kadrova: Strategija stručnog usavršavanja zaposlenih u JLS u Republici Srbiji prepoznaće da je fluktuacija u većini JLS niska i da oni koji se zaposle u JLS ostaju tu do kraja radnog veka, ali da je to najverovatnije posledica stanja na tržištu rada, a ne indikator zadovoljstva i motivacije za rad.³⁰ Prema podacima dobijenim ovim istraživanjem približno 40% anketiranih JLS navelo je da je u jedinici lokalne samouprave izražena fluktuacija kadrova koji rade na poslovima pripreme i sproveđenja projekata finansiranih iz fondova EU, što ukazuje da je fluktuacija kadrova zaposlenih na ovim poslovima značajnije viša nego za zaposlene u celini u JLS.

„Zbog svog iskustva i znanja traženi su na tržištu rada i imaju bolje materijalne uslove u drugim organizacijama, preduzećima nego u LS“

Pomoćnik predsednika JLS

Izraženija je fluktuacija kadrova u upravama gradova i gradskim opštinama (45.8%) naspram fluktuacije u upravama opština (36.1%). Razlozi za postojanje problema

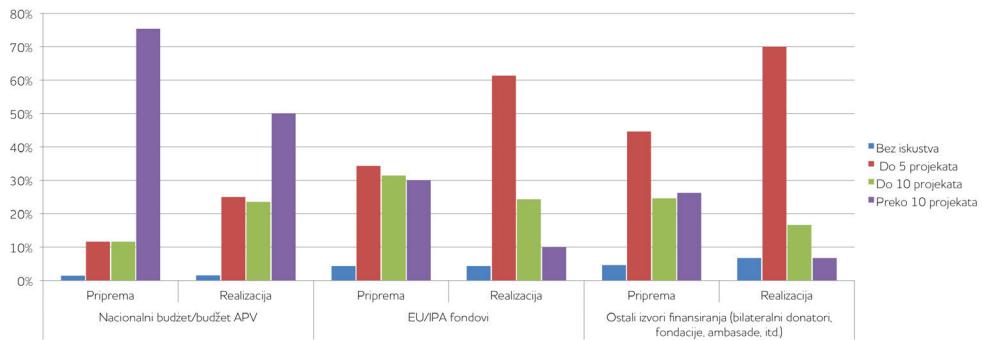
³⁰ Izvor: Strategija stručnog usavršavanja zaposlenih u JLS u Republici Srbiji („Sl.glasnik RS“, 27/2015)

fluktuacije kadrova su brojni, ali dominiraju sledeći: neadekvatan sistem nagrađivanja, zabrana zapošljavanja na nivou JLS i racionalizacija uprave, bolje poslovne ponude van sistema JLS i napredovanje u okviru JLS, političke promene na nivou JLS.

Posebno zabrinjava jeste podatak da skoro 74% anketiranih JLS smatra da ne postoji politika zadržavanja kadrova, dok 8,7% anketiranih JLS smatra da postoji definisana politika zadržavanja kadrova koja se ne primenjuje.

Iskustvo pripreme predloga i sprovođenja projekata: Najveći broj anketiranih JLS poseduje značajna iskustva sa pripremom predloga projekata za finansiranje iz nacionalnog budžeta (75,4% anketiranih JLS sa preko 10 pripremljenih projekata), dok u samoj realizaciji predstavnici JLS najviše iskustva imaju za projekte finansirane iz „ostalih izvora finansiranja“ (bilateralni donatori, fondacije, ambasade i drugi), čak 93,4%. Ohrabrujući je podatak da, u poslednjih pet godina, čak 94,7% anketiranih JLS ima iskustva u pripremi projekata za fondove EU, ali takođe treba imati u vidu da 5% anketiranih JLS nije pripremilo nijedan predlog projekta za fondove EU u navedenom periodu. Priliku da sproveđe preko 10 projekata finansiranih iz EU/IPA fondova češće su koristili gradovi i gradske opštine (12,5%) u odnosu na opštine (4,5%). Praktično iskustvo anketiranih JLS u pripremi i sprovođenju predloga projekata, prema izvorima finansiranja u poslednjih pet godina, sumirano je na grafikonu 3.

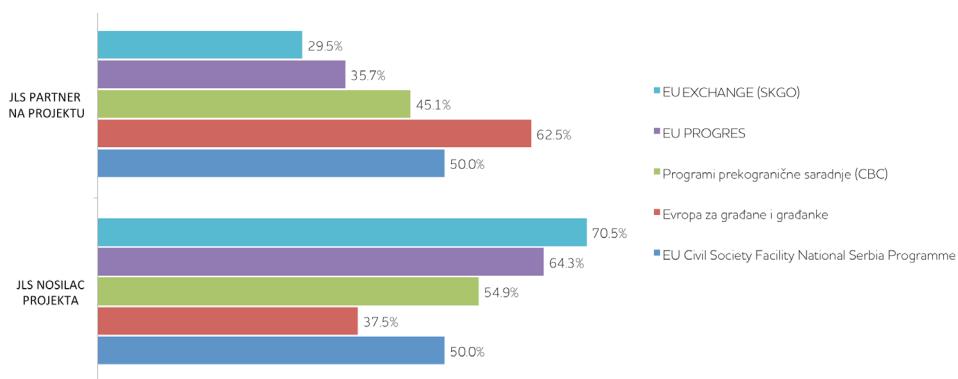
Grafikon 3: Praktično iskustvo JLS u pripremi predloga i sprovođenju projekata



Vrste fondova: Anketirane JLS najviše su učestvovalе u EXCHANGE programu (86%). Dominantno su učestvovalе kao nosioci projekata, dok je trećina JLS učestvovalа i kao partner na projektima u okviru tog programa. Drugi programi

po značaju jesu programi prekogranične saradnje (72%), u kojima su JLS učestvovali uglavnom kao nosioci projekata, ali i kao partneri na projektima. Na trećem mestu jeste učešće u programu „Evropa za građane i građanke“ (34%), u kom su anketirane JLS uglavnom učestvovali u svojstvu partnera. Anketirane JLS su učestvovali i u programima EU PROGRES (20%) i EU Civil Society Facility National Serbia Programme (20%). Takođe, 10% anketiranih JLS bilo je nosilac projekata u okviru drugih programa (RSEDP, MEGA, Horizont 2020).

Grafikon 4: Izabrani programi EU na kojima su JLS najviše učestvovali



Procena nivoa znanja službenika: JLS su istakle da uglavnom poseduju umereni ili visok nivo znanja po svim aspektima pripreme projekata (tabela 1). Najniži procenat anketiranih ističe da poseduje dovoljan nivo znanja (umereni ili visok) u vezi sa aspektom koji se odnosio na izradu budžeta (ukupno 84,1%). Za isti aspekt evidentiran je i najveći procenat anketiranih koji ne poznaje materiju (2,9%). Problem nepoznavanja materije, kao i niskog nivoa znanja najčešći je za aspekt izrade budžeta (15,9%), kao i za izradu logičke matrice projekta (14,1%) i PADOR procedure (14,1%).

Tabela 1: Procena nivoa znanja službenika JLS za pripremu projekata

Aspekt	Nepoznavanje materije	Nizak nivo znanja	Umereni nivo znanja	Visok nivo znanja
Priprema celokupne aplikacije i budžeta	1.4%	5.6%	63.4%	29.6%
PADOR procedura (unos i ažuriranje podataka u PADOR)	2,8%	11,3%	46,5%	39,4%
Priprema koncepta projekta	1,4%	4,2%	63,4%	31%
Priprema pune aplikacije	1,4%	10%	58,6%	30%
Izrada budžeta	2,9%	13%	55,1%	29%
Izrada logičke matrice projekata	2,8%	11,3%	60,6%	25,4%

Što se tiče ostalih aspekata koji nisu obuhvaćeni anketom, JLS su istakle i dodatni aspekti, a to je nizak nivo znanja o potrebnoj tehničkoj dokumentaciji pri konkurisanju za infrastrukturne projekte. Istraživanje je pokazalo i da u skoro 80% anketiranih JLS postoji makar jedan zaposleni zadužen za pripremu predloga projekata koji poseduje nivo znanja engleskog jezika potreban za pisanje i sprovođenje projekata. Međutim, u 20% anketiranih JLS stalno zaposleni zaduženi za pripremu predloga projekata ne poseduju nivo znanja engleskog jezika potreban za pripremu i sprovođenje projekata.

Nivo znanja o sprovođenju projekata: Što se tiče nivoa znanja koji postoji unutar JLS o konkretnim aspektima sprovođenja projekata finansiranih iz EU fondova, anketirane JLS su navele da se najveće nepoznavanje materije i nizak nivo znanja odnosi na oblast sprovođenja javnih nabavki po PRAG pravilima (47,2%) (tabela 2). Dalje, skoro trećina anketiranih JLS ne poznaje ili poseduje nizak nivo znanja o pravilima državne pomoći. Pored toga, priprema narativnih i finansijskih izveštaja o sprovođenju projekata je oblast gde 91,3% anketiranih JLS ima umereni (62,3%) ili visok nivo znanja (29%).

Tabela 2: Nivo znanja o sprovođenju projekata

Aspekt	Nepoznavanje materije	Nizak nivo znanja	Umereni nivo znanja	Visok nivo znanja
Sprovođenje javnih nabavki po PRAG pravilima	18.6%	28.6%	40%	12.9%
Poznavanje pravila državne pomoći	2.9%	24.6%	49.3%	23.2%
Priprema narativnih i finansijskih izveštaja o sprovođenju projekta	1.4%	7.2%	62.3%	29%
Evaluacija ostvarenih rezultata projekta	4.4%	16.2%	58.8%	20.6%

Anketirane JLS koje su imale iskustva u sprovođenju javnih nabavki po PRAG pravilima navele su da je najveći problem to što mali broj dobavljača roba i usluga poznaje PRAG procedure (47.12%), kao i nedovoljno znanja o primeni PRAG procedura za pripremu tenderske dokumentacije (17.24%) i to što je dokumentacija na engleskom jeziku (10.34%).

“Rezime je da nemamo realizovanih projekata iz EU fondova a glavni razlog je nedovoljan i neadekvatan kadar”

Odeljenje za privredu i razvoj

Prepreke za učestvovanje na konkursima EU: Anketirane JLS su navele i najvažnije razloge zbog kojih JLS nisu u dovoljnoj meri učestvovali na konkursima za finansiranje projekata iz fondova EU (Tabela 3). Najmanje važni razlozi koje su anketirane JLS istakle jesu: neinformisanost o mogućnostima prijave projekata (49.1%), nedefinisani strateški prioriteti na lokalnom nivou (37.7%) i nedostatak političke podrške za pripremu i sprovođenje predloga projekata (25%). Među najvažnijim razlozima zašto JLS nisu u dovoljnoj meri učestvovali na konkursima za finansiranje projekata iz fondova EU jesu: nespremnost projektno-tehničke dokumentacije (40%), pri čemu taj aspekt češće navode kao razlog u upravama gradova i gradskih opština (55.5%), dok je nešto ređe izražen kao problem u upravama opština (33.3%). Drugi najizraženiji problem jesu neadekvatni ljudski resursi za pripremu i sprovođenje predloga projekata

(30,5%) i nemogućnost predfinansiranja i sufinansiranja projekata sopstvenim sredstvima (28,1%). Anketirane JLS su istakle i nekoliko drugih razloga, od kojih su najznačajniji: slaba zainteresovanost kadrova za obuke za ove poslove, nemogućnost učestvovanja u programima prekogranične saradnje, nedovoljan broj projektnih ideja i nedovoljna zainteresovanost aktera koji bi trebalo aktivno da se uključe u pripremu i sprovođenje projekata.

Tabela 3: Prepreke za učestvovanje na konkursima EU

Važnost Razlog	1	2	3	4	5
Nespremnost projektno-tehničke dokumentacije	6,7%	10%	21,7%	21,7%	40%
Neinformisanost o mogućnostima prijave projekata	49,1%	17%	17%	11,3%	5,7%
Nemogućnost predfinansiranja i sufinansiranja projekata sopstvenim sredstvima	5,3%	17,5%	28,1%	21,1%	28,1%
Nedefinisani strateški prioriteti na lokalnom nivou	37,7%	18,9%	20,8%	13,2%	9,4%
Nedovoljno adekvatnih ljudskih resursa za pripremu i sprovođenje predloga projekata	11,9%	8,5%	25,4%	23,7%	30,5%
Nedostatak političke podrške za pripremu i sprovođenje predloga projekata	25%	17,9%	23,2%	19,6%	14,3%
Nedovoljno adekvatnih konkursa za podnošenje predloga projekata za lokalne samouprave	8,5%	10,2%	37,3%	22%	22%

Prepoznate oblasti za unapređenje kapaciteta zaposlenih: Najčešće navedeni mogući razlog nedovoljnih kapaciteta u okviru JLS za potrebe pripreme i sprovođenja EU projekata jeste nedovoljno visok nivo znanja engleskog jezika od strane zaposlenih (60%). Takođe, 51,1% anketiranih JLS smatra da je i uprkos obukama

i dostupnim materijala, priprema i sprovođenje EU projekata složeno, dok približno trećina LS (31,1%) smatra da je razlog u nepostojanju adekvatne podrške na nivou LS za unapređenje kapaciteta.

„U JLS potrebno je podići nivo znanja o važnosti izrade i realizacije projekata, planirati veća sredstva u budžetima za učešće i prefinansiranje projekata, podsticati edukacije i razvoj kadrova koji su prilično nezainteresovani za ove poslove.“

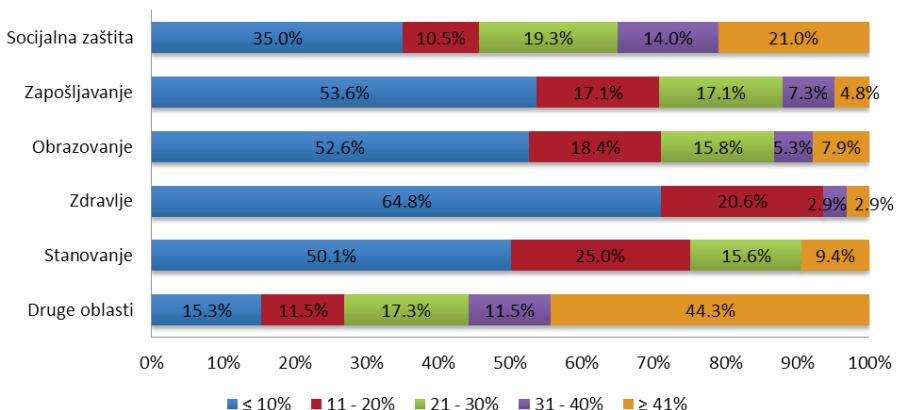
Projektni centar

Oblasti u kojima LS pripremaju i sprovode projekte: Lokalne samouprave najveći broj projekata pripremaju i realizuju u oblastima: energetska efikasnost, zaštita životne sredine, turizam, komunalna infrastruktura i poljoprivreda. Za više od polovine JLS (55,8%) ideo projekata u navedenim oblastima iznosio je preko 31% od svih planiranih i realizovanih projekata.

U okviru sektora ljudskih resursa i društvenog razvoja, najveći ideo pripada projektima iz socijalne zaštite, pri čemu je preko petine anketiranih JLS istaklo da je u ovoj oblasti realizovalo više od 40% ukupnog broja projekata u poslednjih pet godina (grafikon 5). Ipak, 35% JLS u oblasti socijalne zaštite imalo je manje od 10% od ukupnog broja projekata. Preko polovine anketiranih LS odgovorilo je da projekti u oblastima zapošljavanja, obrazovanja, stanovanja i zdravlja čine manje od 10% svih projekata.³¹

³¹ Određeni broj anketiranih JLS nije dao odgovor za svaku od navedenih oblasti, te verujemo da je izvesno da je procenat JLS koje izdvajaju manje od 10% u određenim oblastima i viši od ovde prikazanog.

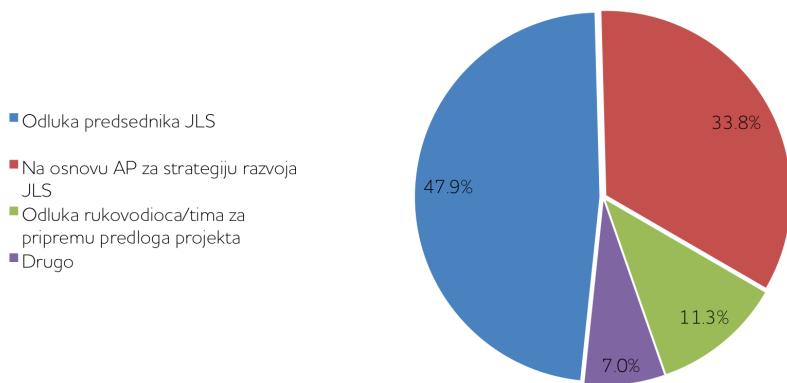
Grafikon 5: Oblasti sektora ljudskih resursa i društvenog razvoja u kojima su JLS pripremale i sprovodile projekte



Project pipeline: Zabrinjavajuća je činjenica da preko 70% anketiranih JLS nema unapred spremljene projekte i priprema ih isključivo kada je raspisan konkurs, dok 27% anketiranih JLS projekte priprema nezavisno od raspisanih konkursa. Ovaj podatak pokazuje da na lokalnu još uvek nije uspostavljen tzv. project pipeline, već se projekti spremaju na ad hoc bazi.

5.2. Strateški okvir i finansijski resursi

Osnov za prioritizaciju projekata: Prioritizacija predloga projekata koji će biti podneti za finansiranje donatorima u anketiranim JLS, u blizu 50% anketiranih JLS vrši se na osnovu odluka predsednika opštine (grafikon 6). Nešto iznad trećine anketiranih JLS prioritizaciju projekata vrši na osnovu akcionog plana za realizaciju strategije razvoja JLS – 33.8%.

Grafikon 6: Donošenje odluke o prioritizaciji projekata koji će biti podneti

Po pitanju upotrebe strateškog plana razvoja ili lokalne strategije za identifikaciju predloga projekata iz sektora ljudskih resursa i društvenog razvoja, 77,9% anketiranih JLS navelo je da koristi strateški plan za identifikaciju projekata. S druge strane, 22,1% anketiranih JLS ne koristi strateški plan za identifikaciju predloga projekata. Neki od navedenih razloga su i ti što se smatra da infrastrukturni projekti imaju prednost, da oblast razvoja ljudskih resursa nije prioritet na lokalnom nivou ili da nisu upoznati sa projektnim pozivima koji su usmereni na ovu oblast, odnosno da postoji nedovoljno razvijena svest kod rukovodećih struktura o ovom sektoru.

Poznavanje nacionalnog strateškog okvira: Po pitanju nivoa poznavanja strateškog okvira koji se odnosi na unapređenje sektora ljudskih resursa i društvenog razvoja na nivou Republike Srbije, nešto iznad 20% anketiranih JLS vrlo dobro ili odlično poznaje nacionalni strateški okvir. Takođe, manje od trećine anketiranih JLS ne poseduje ili ima nizak nivo znanja o strateškom okviru koji se odnosi na ovaj sektor. Situacija je lošija kada je u pitanju nivo znanja o strateškom okviru koji se odnosi na ovaj sektor na nivou EU. Preko 40% anketiranih JLS je potvrdilo da ne poznaju ili poseduju nizak nivo znanja po pitanju strateškog okvira koji se odnosi na unapređenje sektora ljudskih resursa i društvenog razvoja na nivou EU, dok tek oko 14% poseduje vrlo dobro ili odlično znanje.

Učestvovanje u izradi nacionalnog strateškog okvira: Anketirane JLS su navele da 60% njih učestvuje u procesu konsultacija prilikom izrade nacionalnih

strateških dokumenta u sektoru ljudskih resursa i društvenog razvoja, dok manje od 40% njih ne uzima učešće u tom procesu.

Broj i kvalitet strateških dokumenata: Strateški plan razvoja poseduje 90% anketiranih JLS. U slučaju 57% anketiranih JLS koje imaju strateški plan razvoja on se odnosi na period do 2020. godine ili nešto duže. Kod 83,06% anketiranih JLS koje imaju strateški plan, isti obuhvata i oblasti socijalne zaštite, zapošljavanja, obrazovanja, zdravlja i stanovanja, dok su kod 16,94% anketiranih JLS pojedine oblasti definisane i posebnim dodatnim dokumentima JLS. Prilikom izrade strateških dokumenata 68,2% anketiranih JLS je vodilo računa o dokumentima i prioritetima EU, kao i o strateškim dokumentima i prioritetima na nacionalnom nivou. Međutim, prilično veliki procenat od 30,3% anketiranih JLS delimično je uzimao u obzir dokumenta EU i prioritete na nacionalnom nivou. Ono što ohrabruje jeste podatak da je 92,4% anketiranih JLS prilikom izrade pomenutih strateških dokumenata konsultovalo organizacije civilnog društva, privredni sektor i druge relevantne aktere na lokalnom nivou. Na pitanje da li je strateškim dokumentom jasno definisan proces praćenja sprovođenja ovog strateškog dokumenta, 57,4% anketiranih JLS je odgovorilo potvrđno, dok je kod 29,4% anketiranih JLS problem to što je proces praćenja definisan, ali se ne sprovodi u praksi.

Izvori sufinsaniranja projekata: Anketirane JLS ocenile su i koji su glavni izvori sufinsaniranja projekata koje sprovode. Prema dobijenim podacima, najvažniji izvor sufinsaniranja projekata, i za gradove, ali i za opštine je budžet Republike Srbije (49,29%). Anketirani gradovi i gradske opštine u većoj meri, u odnosu na opštine, prepoznaju sopstvena sredstva JLS kao najznačajniji izvor sufinsaniranja (52,2% naspram 27,9%). S druge strane, opštine u čak 45,2% prepoznaju bilateralne donatore kao najznačajniji izvor sufinsaniranja, dok gradovi ovaj izvor sufinsaniranja kao najznačajniji prepoznaju u 16,7%.

Udeo sredstava fondova EU i sredstava za sufinsaniranje projekata EU u budžetu JLS: Istraživanje je pokazalo da najveći broj anketiranih JLS (30,98%) ima približno 1–5% udela sredstava fondova EU na godišnjem nivou u ukupnom budžetu JLS. Udeo sredstava fondova EU na godišnjem nivou preko 5% u ukupnom budžetu JLS ima nešto iznad 10% anketiranih JLS (12,67%). Trećina anketiranih JLS (29,57%) nema udela fondova EU u godišnjem budžetu JLS ili ne može da proceni, dok približan broj (26,76%) procenjuje taj u rasponu 0–1%. Na pitanje koliko procentualno

u odnosu na ukupan budžet JLS iznosi udeo sredstava koja se godišnje izdvajaju za kofinansiranje projekata podržanih od strane EU i međunarodnih donatora, preko trećine anketiranih JLS nije bilo u stanju da da ovu procenu (32,39%), dok je najveći broj anketiranih JLS (35,21%) naveo da se taj udeo kreće do 1% godišnjeg budžeta. Kod četvrtine anketiranih JLS taj iznos se kreće u rasponu 1–5% godišnjeg budžeta. Tek kod 7,04% anketiranih JLS taj iznos je veći od 5% godišnjeg budžeta.

Udeo izvornih prihoda i kapitalnih izdataka u budžetu JLS: Na pitanje koliko na godišnjem nivou približno iznosi udeo izvornih prihoda u ukupnom budžetu JLS, njih 12,67% nema procenu, dok se kod najvećeg broja anketiranih JLS (43,65%) udeo izvornih prihoda kreće u rasponu 10-30% godišnjeg budžeta sa podjednakim brojem onih čiji udeo se nalazi u rasponu od 10 do 20% i u rasponu od 20 do 30%. Kada se doda oko 10% anketiranih JLS, čiji udeo izvornih prihoda iznosi do 10% godišnjeg budžeta, dobijamo oko 53,5% anketiranih JLS koje imaju udeo izvornih prihoda ispod 30% godišnjeg budžeta. Preko trećine anketiranih JLS ima udeo izvornih prihoda veći od 30% godišnjeg budžeta. Na pitanje koliki je procentualno u odnosu na ukupan budžet JLS udeo sredstava koja se godišnje izdvajaju za kapitalne izdatke, 12,67% anketiranih JLS nema procenu, dok se kod najvećeg procenta anketiranih JLS (32,39%) udeo kapitalnih izdataka kreće u rasponu od 20 do 30% godišnjeg budžeta. Nešto ispod 15% anketiranih JLS (14,08%) ima udeo kapitalnih izdataka u iznosu do 10% budžeta, dok 28,16% anketiranih JLS ima udeo kapitalnih izdataka u rasponu od 10 do 20% budžeta. Ako se grupišu anketirane JLS prema udelu kapitalnih izdataka u rasponu od 10 do 30% godišnjeg budžeta, dobija se podatak da 60,55% anketiranih JLS spada u ovu grupu sa skoro podjednakim brojem onih čiji udeo se nalazi u rasponu od 10 do 20% i u rasponu od 20 do 30%. Udeo kapitalnih izdataka od preko 30% u godišnjem budžetu zabeležen je kod 7% anketiranih JLS, dok kod 2,81% anketiranih JLS taj udeo iznosi preko 50% godišnjeg budžeta.

Udeo izdvajanja za sektor ljudskih resursa i društvenog razvoja u budžetu JLS: Na pitanje koliki je procentualno u odnosu na ukupan budžet JLS udeo sredstava koja se godišnje izdvajaju za programe socijalne zaštite, zapošljavanja, obrazovanja, zdravlja i stanovanja, 12,67% anketiranih JLS nema procenu, dok se kod najvećeg procenta anketiranih JLS (28,16%) udeo budžeta za ove programe kreće u rasponu 20-30% godišnjeg budžeta. Nešto iznad 20% anketiranih JLS (22,53%) ima udeo ovih sredstava u iznosu do 10% budžeta, dok 26,76% anketiranih JLS ima udeo u

rasponu od 10 do 20% budžeta. Ako se anketirane JLS grupišu prema udelu budžeta za socijalna davanja u rasponu od 10 do 30% godišnjeg budžeta, dobija se podatak da 54,92% anketiranih JLS spada u ovu grupu sa skoro podjednakim brojem onih čiji se udeo nalazi u rasponu od 10 do 20% i u rasponu od 20 do 30%. Udeo ovih sredstava u rasponu 30–50% u godišnjem budžetu zabeležen je kod skoro 10% anketiranih JLS (9,85%).

5.3. Razvoj partnerstava i umrežavanje

U pogledu partnerstava JLS sa drugim akterima na lokalnom nivou, podaci pokazuju da, od anketiranih JLS, opštine imaju učestaliju praksu stvaranja partnerstava prilikom pripremanja projekata, dok gradovi i gradske opštine imaju nešto izraženiju tendenciju da samostalno pripremaju projekte. Nešto iznad trećine anketiranih JLS (34,5%) pripremilo je preko 41% ukupnog broja projekata samostalno (60% gradova naspram 21,1% opština). Znatan je broj JLS (32,8%) koje su samostalno pripremale manje od 10% projekata (15 gradova naspram 42,1% opština).

Partnerstva sa civilnim društvom: Anketirane JLS su u saradnji sa OCD pripremile manji broj projekata u odnosu na ukupan broj projekata u poslednjih pet godina. Podaci pokazuju da je 33,3% anketiranih JLS pripremilo manje od 5% ukupnog broja projekata u saradnji sa OCD, dok je 76,4% anketiranih JLS pripremilo manje od 20% ukupnog broja projekata u saradnji sa OCD u navedenom vremenskom periodu.

Partnerstva sa drugim JLS: Anketirane JLS su u poslednjih pet godina pripremile nešto veći broj projekata u saradnji sa drugim JLS nego sa OCD (Tabela 4). Podaci pokazuju da je 25,4% anketiranih JLS pripremilo manje od 5% ukupnog broja projekata u saradnji sa drugim lokalnim samoupravama, dok je 55,9% anketiranih JLS u poslednjih pet godina pripremilo manje od 20% ukupnog broja projekata u saradnji sa drugim JLS. Takođe, 3,4% anketiranih JLS pripremalo je više od polovine ukupnog broja projekata u saradnji sa drugim JLS.

Tabela 4: Partnerstva JLS sa drugim akterima na lokalnom nivou

	< 5%	5-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	> 50%
a) samostalno	18,96%	13,78%	10,3%	12,1%	10,3%	22,4%	12,1%
b) u saradnji sa OCD	33,3%	23,5%	19,6%	13,7%	7,8%	0%	2%
c) u saradnji sa drugim lokalnim samoupravama	25,4%	16,9%	13,6%	18,6%	8,5%	13,6%	3,4%
d) u saradnji sa javnim preduzećima-ustanovama na lokalnom nivou	20,4%	20,4%	24,5%	18,4%	8,2%	8,2%	0%
e) u saradnji sa regionalnim razvojnim agencijama	36,7%	26,5%	8,2%	16,3%	4,1%	4,1%	4,1%
drugo	14,3%	42,9%	0%	14,3%	14,3%	14,3%	0%

Partnerstvo sa javnim preduzećima i ustanovama na lokalnom nivou:

Anketirane JLS su u saradnji sa javnim preduzećima i ustanovama na lokalnom nivou pripremile nešto manji broj projekata od ukupnog broja projekata u poslednjih pet godina nego što je to bio slučaj u saradnji sa drugim JLS. Podaci pokazuju da je 20,4% anketiranih JLS pripremilo manje od 5% ukupnog broja projekata u saradnji sa javnim preduzećima i ustanovama na lokalnom nivou, dok je 64,9% anketiranih JLS pripremilo manje od 20% ukupnog broja projekata u saradnji sa javnim preduzećima i ustanovama na lokalnom nivou u poslednjih pet godina.

Partnerstvo sa regionalnim razvojnim agencijama: Što se tiče saradnje anketiranih JLS sa regionalnim razvojnim agencijama, podaci pokazuju da je 36,7% JLS pripremilo manje od 5% ukupnog broja projekata, dok je 71,4% JLS pripremilo manje od 20% ukupnog broja projekata u poslednjih pet godina. Anketirane JLS su navele i da su predloge projekata u navedenom vremenskom periodu pripremale i u saradnji sa inostranim partnerima.

Partnerstva po oblastima: Kada su u pitanju oblasti u kojima JLS pripremaju projekte u saradnji sa određenim partnerima, dobijeni podaci pokazuju da u svim

navedenim oblastima (socijalna zaštita, zapošljavanje, obrazovanje, zdravlje, stanovanje) anketirane JLS najveći broj projekata pripremaju u saradnji sa javnim ustanovama (Tabela 5). U saradnji sa OCD uglavnom se pripremaju projekti u oblasti socijalne zaštite. Sa ostalim JLS najčešće se pripremaju projekti iz oblasti lokalne infrastrukture, ali i iz oblasti socijalne zaštite. Projekti u saradnji sa regionalnim razvojnim agencijama se pripremaju u oblasti lokalne infrastrukture i zapošljavanja. Najmanji broj projekata pripreman je u saradnji sa privatnim sektorom, gde dominira oblast zapošljavanja.

Tabela 5: Partnerstva po oblastima

Partneri Oblasti	OCD	Lokalne samouprave	Javne ustanove	Regionalne razvojne agencije	Privatni sektor
Socijalna zaštita	32,7%	21,8%	43,6%	1,8%	0%
Zapošljavanje	7,8%	11,8%	49%	17,6%	13,7%
Obrazovanje	6,7%	6,7%	77,8%	6,7%	2,2%
Zdravlje	2,6%	2,6%	89,7%	5,1%	0%
Stanovanje	10,7%	14,3%	71,4%	3,6%	0%
Ostalo (lokalna infrastruktura, ekologija, turizam, poljoprivreda)	12,1%	33,3%	12,1%	39,4%	3%

6. Zaključci

Rezultati istraživanja o kapacitetima JLS za apsorpciju fondova EU u Republici Srbiji su pokazali da je **preko 95% anketiranih JLS implementiralo makar jedan projekat finansiran iz fondova EU** – od toga je dve trećine anketiranih JLS realizovalo do pet projekata finansiranih iz fondova EU, a skoro četvrtina JLS je realizovala do 10 projekata. **U 90% JLS makar jedna osoba zadužena za pripremu predloga projekata** je pohađala obuku za upravljanje projektnim ciklusom. **U trećini anketiranih JLS poslovi pripreme predloga projekata obavljaju se u posebnoj organizacionoj jedinici**, dok u 40% JLS ima više osoba zaduženih za pripremu predloga projekata (uglavnom do dvoje zaposlenih). Međutim, treba obratiti pažnju na činjenicu da skoro trećina anketiranih JLS ima samo jednu ili nijednu osobu zaduženu za pripremu predloga projekata, dok u petini anketiranih JLS radno angažovana lica za pripremu predloga projekata ne poseduju nivo znanja engleskog jezika potrebnog za pripremu i sprovođenje projekata.

Veštine zaposlenih za pripremu projekata su uglavnom sticane kroz obuke i kroz praktičan rad na pripremi projekata, pri čemu je korisnost obuka relativno dobro ocenjena. Anketirane JLS su istakle da uglavnom **poseduju umereni ili visok nivo znanja u svim aspektima pripreme projekata**. Najniži procenat anketiranih koji su istakli da poseduju umereni i visok nivo znanja zabeležen je za aspekt koji se odnosio na izradu budžeta, dok je za isti aspekt evidentiran i najveći procenat anketiranih koji ne poznaje materiju. Što se tiče ostalih aspekata koji nisu obuhvaćeni anketom, JLS su istakle nizak nivo znanja o potreboj tehničkoj dokumentaciji pri konkurisanju za infrastrukturne projekte. Što se tiče nivoa znanja o konkretnim aspektima sprovođenja projekata finansiranih iz fondova EU, **najveće nepoznavanje materije i nizak nivo znanja zabeleženi su u oblasti sprovođenja javnih nabavki po PRAG pravilima i o pravilima državne pomoći**. Očigledno je da će dalje unapređenje kapaciteta JLS za pripremu projekata morati da bude fokusirano pre svega na unapređenje znanja za pripremu tehničke dokumentacije pri konkurisanju za infrastrukturne projekte, kao i za izradu budžeta projekata. U delu unapređenja kapaciteta za sprovođenje projekata fokus mora biti stavljen na unapređenje znanja za sprovođenje javnih nabavki po PRAG pravilima i o pravilima državne pomoći. Ono što zabrinjava jeste činjenica da manje od jedne trećine anketiranih JLS projekte priprema nezavisno od raspisanih konkursa, što

pokazuje da na lokalnom nivou **nije uspostavljen tzv. project pipeline**, već se projekti spremaju na ad hoc bazi. Analiza ukazuje na neophodnost dodatnog jačanja kapaciteta JLS za uspostavljanje procesa identifikacije i pripreme predloga projekata nezavisno od izvora finansiranja.

Informisanost o fondovima EU koji će biti dostupni Srbiji kada postane zemlja članica EU uglavnom je **ocenjena kao vrlo dobra ili odlična**; s druge strane, nivo informisanosti o fondovima EU koji će biti dostupni Srbiji kada postane zemlja članica EU, a koji se odnose isključivo na sektor ljudskih resursa i društvenog razvoja, ocenjen je nešto lošije, imajući u vidu broj anketiranih koji smatra da je informisanost nedovoljna ili nepostojeća.

Što se **organizacionih formi jedinica** koje se isključivo ili u okviru svojih nadležnosti bave pripremom predloga projekata, istraživanje je pokazalo da su poslovi pripreme projekata pretežno locirani u okviru jedinica za lokalni ekonomski razvoj (preko 70%) formiranih u okviru JLS, dok je 7,5% anketiranih JLS istaklo da poslove pripreme predloga projekata obavljaju strukture van opštinske uprave (regionalne i opštinske razvojne agencije). Pored sopstvenih kapaciteta za pripremu predloga projekata za fondove EU, 60% anketiranih JLS ponekad koristi usluge konsultanata, dok se 7% anketiranih JLS isključivo oslanja na usluge konsultanata. Trećina anketiranih JLS ne koristi usluge konsulanata, dok 2% njih planira da koristi usluge konsulanata za pripremu predloga projekata za fondove EU.

Rezultati pokazuju da približno 40% anketiranih smatra da je u jedinici lokalne samouprave izražena fluktuacija kadrova koji rade na poslovima pripreme i sprovođenja projekata finansiranih iz fondova EU, dok preko 80% anketiranih JLS smatra da ne postoji politika zadržavanja kadrova ili se ne primenjuje. U cilju održavanja postojećeg nivoa izgrađenosti kapaciteta za pripremu projekata finansiranih iz fondova EU na lokalnom nivou, biće neophodno da lokalne samouprave definišu i primeruju adekvatnu politiku zadržavanja kadrova.

Među najvažnijim razlozima zbog kojih JLS nisu u dovoljnoj meri učestvovali na konkursima za finansiranje projekata iz fondova EU jeste **nespremnost projektno-tehničke dokumentacije, nedovoljno adekvatnih ljudskih resursa za pripremu i sprovođenje predloga projekata i nemogućnost predfinansiranja i sufinsaniranja projekata sopstvenim sredstvima**. Anketirane JLS su istakle i nekoliko drugih razloga, od kojih su najznačajniji: slaba zainteresovanost kadrova za obuke iz ove oblasti,

nemogućnost učestvovanja u programima prekogranične saradnje, nedovoljan broj projektnih ideja i nedovoljna zainteresovanost aktera koji bi trebalo aktivno da se uključe u pripremu i sprovođenje projekata.

U oblasti strateškog okvira na lokalnom nivou rezultati su pokazali da **90% anketiranih JLS ima strateške planove**, koji se u dve trećine anketiranih JLS odnose na period do 2020. godine ili nešto duže. Dve trećine anketiranih JLS koristi strateški plan za identifikaciju projekata, dok trećina prioritizaciju projekata vrši na osnovu Akcionog plana za realizaciju strategije. Proces realizacije strategije organizovano prati oko polovina anketiranih JLS. Očigledno je da je potrebno raditi na unapređenju strateškog okvira u delu koji se odnosi na praćenje realizacije strateškog plana na nivou JLS, kao i na unapređenju nivoa znanja po pitanju strateškog okvira koji se odnosi na unapređenje sektora ljudskih resursa i društvenog razvoja na nivou EU. Takođe, potrebno je raditi na unapređenju znanja JLS o strateškom okviru na nivou Republike Srbije u ovom sektoru, kao i na njihovom većem uključivanju u proces konsultacija prilikom izrade nacionalnih strateških dokumenata, odnosno dokumenata javnih politika.

Što se tiče kapaciteta za sufinsaniranje, na osnovu rezultata se može zaključiti da, imajući u vidu trenutne iznose udela fondova EU i izvornih prihoda, anketirane **JLS ne bi trebalo da imaju problem sa kofinansiranjem i predfinansiranjem projekata iz fondova EU u pretpripravnoj fazi**. Međutim, sa povećanjem dostupnosti fondova EU, kada Srbija bude postala članica EU, taj problem će postati veliki jer preko polovine JLS ima ideo izvornih prihoda ispod 30% u godišnjem budžetu JLS. Imajući u vidu da se ne može očekivati značajnije povećanje izvornih prihoda JLS, ali i to da se izvorni prihodi koriste i za druge namene od značaja za funkcionisanje JLS, izvori sufinsaniranja projekata iz fondova EU moraju se tražiti u drugačijoj preraspodeli prihoda od strane nacionalnog nivoa ili u povećanom zaduživanju JLS. Imajući u vidu iskustva drugih zemalja članica EU kod kojih je pitanje sufinsaniranja bio jedan od ograničavajućih faktora za uspešno korišćenje sredstava ESF-a, ali i jedan od glavnih uzroka za veliko zaduživanje JLS, neophodno je u narednom periodu raditi zajedno sa resornim ministarstvima na definisanju odgovarajućeg mehanizma koji će omogućiti JLS nesmetano sufinsaniranje projekata finansiranih iz fondova EU.

Po pitanju razvoja partnerstava istraživanje je pokazalo da su sve anketirane JLS pripremale makar deo svojih projekata u partnerstvu sa drugim lokalnim akterima.

Zaključak jeste da su **anketirane JLS najveći broj projekata pripremili samostalno**, a od projekata koje su spremale u saradnji sa partnerima najviše projekata je pripremljeno sa drugim lokalnim samoupravama, javnim ustanovama na lokalnom nivou, regionalnim razvojnim agencijama i OCD.

U svim navedenim oblastima (socijalna zaštita, zapošljavanje, obrazovanje, zdravlje, stanovanje) **anketirane JLS najveći broj projekata pripremaju u saradnji sa javnim ustanovama na lokalnom nivou**, što je odlična osnova za buduće korišćenje ESF-a. Sa OCD i ostalim JLS pretežno se pripremaju projekti u oblasti socijalne zaštite, a u saradnji sa regionalnim razvojnim agencijama – projekti u oblasti zapošljavanja. Imajući u vidu da je najmanji broj projekata pripreman u saradnji sa privatnim sektorom i civilnim društvom, postoji dosta prostora za unapređenje saradnje, naročito u oblasti zapošljavanja, odnosno obrazovanja, zdravlja i stanovanja. U cilju jačanja partnerstava na lokalnom nivou bilo bi korisno da programi IPA u navedenim oblastima predviđaju obavezu pripreme i sproveđenja projekata u partnerstvu JLS sa ostalim lokalnim partnerima, poput privatnog sektora i civilnog društva. Na taj način bi se u procesu pripreme za uspešno korišćenje ESF-a razvila mreža budućih krajnjih korisnika ESF-a i aplikanata, ali i promovisalo praktično znanje o administrativnim aspektima korišćenja ESF-a među stručnim institucijama i drugim potencijalnim aplikantima.

7. Preporuke

Na osnovu zaključaka ove analize, moguće je formulisati sledeće preporuke od posrednog i neposrednog značaja za unapređenje kapaciteta JLS za apsorpciju fondova EU u sektor ljudskih resursa i društvenog razvoja kao pripremu za uspešnu apsorpciju sredstava ESF-a:

Preporuke za jedinice lokalne samouprave:

- Jačati administrativne kapacitete JLS za pripremu i sprovođenje projekata EU.
- Obezbediti političku podršku stručnim službama JLS za pripremu i sprovođenje predloga projekata na nivou lokalne samouprave.
- Definisati i primenjivati adekvatnu politiku zadržavanja kadrova, zasnovanu na adekvatnom sistemu nagrađivanja i napredovanja i smanjenju uticaja političkih promena na stručne službe JLS.
- Jačati kapacitet JLS za uspostavljanje kontinuiranog procesa identifikacije i pripreme predloga projekata (project pipeline), nezavisno od izvora finansiranja projekata.
- Unaprediti proces realizacije strategija lokalnog razvoja kroz izradu adekvatnih akcionalih planova i praćenje realizacije strategije.
- Predlozi projekata bi trebalo da uzimaju u obzir strateške ciljeve i ključne prioritetne ciljeve razvoja koji će biti definisani planovima razvoja jedinica lokalne samouprave, koji bi takođe, trebalo da budu usaglašeni sa prioritetima na nacionalnom nivou³².
- Nastaviti aktivnosti jačanja partnerstva u pripremi i sprovođenju projekata na lokalnom nivou sa svim lokalnim akterima, a posebno u saradnji sa privatnim sektorom i OCD, kao i između različitih JLS, u oblastima zapošljavanja, socijalne zaštite, obrazovanja, zdravlja i stanovanja.

³² Plan razvoja jedinica lokalne samouprave je propisan nacrtom Zakona o planskom sistemu Republike Srbije. Usvajanje navedenog zakona očekuje se u drugoj polovini 2016. godine.

Preporuke za resorna ministarstva nadležna za programiranje IPA u okviru sektora ljudskih resursa i društvenog razvoja:

- Uvesti redovnu obuku stručnih službi JLS o strateškom okviru na nivou Republike Srbije i EU u sektor ljudskih resursa i društvenog razvoja.
- Obezbediti veće uključivanje predstavnika JLS u proces konsultacija prilikom definisanja politika, naročito u procesu izrade nacionalnih strateških dokumenata, odnosno dokumenata javnih politika, prema modelu Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP) usvojenom u maju 2016. godine.
- U saradnji sa Kancelarijom za evropske integracije, Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom i SEKO mehanizmom inkorporirati princip međusektorskog partnerstva u programe podrške koji bi, kao uslov korišćenja sredstava, sadržali obavezu pripreme i sprovođenja projekata u partnerstvu između JLS i ostalih lokalnih partnera; promovisati ovaj princip i u ostalim donatorskim fondovima, kao i budžetskim programima kojima upravljaju resorna ministarstva

Preporuke za Ministarstvo finansija:

- Povećati kapacitet JLS za kofinansiranje projekata finansiranih fondovima EU kroz izmene Zakona o finansiranju lokalne samouprave.
- Uvesti odgovarajući mehanizam u okviru budžeta Republike Srbije koji će omogućiti efikasno predfinansiranje projekata JLS finansiranih iz fondova EU nakon pristupanja EU .
- Povećati broj obuka jedinica lokalne samouprave na temu pravila o kontroli državne pomoći u Republici Srbiji od strane Odeljenja za kontrolu državne pomoći.

Preporuke za Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu:

- Utvrditi listu i pokrenuti realizaciju programa opšteg stručnog usavršavanja službenika zaposlenih u JLS iz oblasti Evropske unije (pogotovo iz oblasti od horizontalnog značaja kao što je kontrola državne pomoći), na osnovu postojećih programa ili predloga programa službe Vlade za koordinaciju

poslova Vlade u pristupanju Evropskoj uniji, u cilju osposobljavanja za poslove pripreme i upravljanja projektima finansiranim iz fondova EU.

- Definisati i primenjivati adekvatnu politiku zadržavanja kadrova na centralnom i lokalnom nivou na poslovima pripreme i sprovođenja projekata finansiranih iz fondova EU.

Preporuke za Stalnu konferenciju gradova i opština:

- U okviru Centra za obuku SKGO unaprediti program stručnog usavršavanja zaposlenih u JLS za pripremu i sprovođenje projekata EU, koji će posvetiti posebnu pažnju sledećim oblastima: sprovođenje javnih nabavki po PRAG pravilima, pravila državne pomoći, priprema tehničke dokumentacije za infrastrukturne projekte i izradu budžeta projekata.
- Nastaviti i intenzivirati organizaciju informativnih sesija i razmene primera dobre prakse između lokalnih samouprava u oblasti pripreme i sprovođenja projekata EU; pored JLS uključiti i druge aktere na lokalnom nivou (civilno društvo, privatni sektor, obrazovni sektor i sl.) u cilju uspostavljanja partnerstava i podizanja svesti o važnosti međusektorske saradnje.
- Intenzivirati pružanje podrške JLS u procesu primene metodologije za izradu strateških planova razvoja JLS u saradnji sa Republičkim sekretarijatom za javne politike i Timom za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije i pripreme programskih budžeta JLS, u saradnji i po ovlašćenju Ministarstva finansija.

Preporuke za Kancelariju za evropske integracije:

- U okviru akcionog plana za poglavlje 22, u delu koji se odnosi na program podrške izgradnji kapaciteta, blagovremeno otpočeti sa sprovođenjem informativnih aktivnosti usmerenih ka svim potencijalnim korisnicima o fondovima EU koji će biti dostupni Srbiji kada postane zemlja članica EU, naročito o novinama u okviru ESF-a (poput ITI i CLLD-a); pružati podršku JLS za uspostavljanje liste spremnih predloga projekata (project pipeline) na lokalnom nivou.

Literatura

Assessment of administrative and institutional capacity building interventions and future needs in the context of European Social Fund-Final Report, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities of the European Commission, April 2011.

Commission Staff Working Document Serbia 2015 Report –Accompanying The Document Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Eu Enlargement Strategy, Brussels, 10.11.2015

Commission Staff Working Document Accompanying The Document Communication from the Commission Sixth report on economic, social and territorial cohesion: Investing in Europe's Future, 2014.

ESF Expert Evaluation Network, Final synthesis report: Main ESF achievements, 2007-2013, March 2014.

Estonian Local Government Absorption Capacity of European Union Structural Funds, Merit Tatar, University of Tartu, Estonia, 2010

EU Budget Financial Report 2014, European Social Fund (ESF)

Evaluation of the capacity of the ESF delivery systems to attract and support OP target groups-Final Report, Evaluation for the European Commission Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, March 2011.

Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per sector in the period 2007-2011.

Final Evaluation Report Developing Community based Services for Children with Disabilities and their Families (April 2010–December 2013).

How to access EU Structural and Investment Funds-An ESN Guideline for public social services for 2014–2020.

HRD Sector Evaluation 2007-2011, Final Report, June 2013

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

Ognjen Mirić, Analiza uticaja procesa pristupanja Srbije EU na lokalne samouprave, Oblast regionalne (kohezione) politike EU, Stalna konferencija gradova i opština, 2014.

Preparatory study for the ex post evaluation of ESF 2007-2013-Employment, Social Affairs & Inclusion -Final report- European Commission, October 2013

Promoting good governance, European Social Fund thematic paper, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2014

Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006

Regulation (EU) No 1301/2013 of the European Parliament and of the COUNCIL of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006.

SERBIA Assessment of the Current Situation for Programming and Absorption of IPA funds, GIZ November 2014.

Special Report-EU Pre-accession Assistance to Serbia, EUROPEAN COURT OF AUDITORS, 2014

Vlada RS, Potrebe Republike Srbije za međunarodnom razvojnom pomoći u periodu 2014 – 2017, sa projekcijama do 2020. godine, novembar 2013.

Vodič kroz INSTRUMENT ZA PRETPRISTUPNU POMOĆ 2014-2020 IPA II, Evropski pokret u Srbiji

Internet adrese

<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=en&newsId=8262>

http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2014/expenditure/cohesion/index_en.html

<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=443&langId=en>

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0240>

https://www.tragfondacija.org/media/PDF/Research_Final.pdf

http://euinfo.rs/files/Publikacije-srp/36_Rastemo_zajedno.pdf

<http://www.evropa.gov.rs>

<http://www.sejo.gov.rs>

<http://ec.europa.eu/enlargement>

Anex 1

Upitnik za analizu kapaciteta jedinica lokalne samouprave za korišćenje fondova Evropske unije

Molimo Vas da ovaj upitnik bude popunjeno od strane službenika jedinice lokalne samouprave koji je zaposlen na poslovima pripreme i sprovođenja predloga projekata finansiranih iz fondova Evropske unije (i/ili iz nacionalnih i međunarodnih izvora finansiranja), pitnik za analizu kapaciteta JLS za korišćenje fondova EU

Upitnik sadrži 52 pitanja raspoređenih u četiri dela, i to:

- I Administrativni kapaciteti za pripremu projekata,
- II Administrativni kapaciteti za sprovođenje projekata,
- III Strateški okvir i finansijski resursi i
- IV Razvoj partnerstava.

Za sve dodatne informacije u vezi sa popunjavanjem upitnika, možete kontaktirati Ivana Kneževića, putem mejla ivan.knezevic@emins.org.

Molimo vas da upitnike popunite najkasnije do ponedeljka, 7. marta 2016. godine.

Naziv opštine/grada

Odeljenje u okviru JLS

Radno mesto

Vaš e-mejl¹

I DEO – ADMINISTRATIVNI KAPACITETI ZA PRIPREMU PROJEKATA

1. Ko je u vašoj lokalnoj samoupravi zadužen za pripremu predloga projekata koji se finansiraju iz fondova Evropske unije:
 - a) postoji jedna osoba
 - b) postoji više osoba

¹ Ukoliko želite da Vam pošaljemo istraživanje "Kapaciteti lokalnog nivoa u Republici Srbiji za korišćenje fondova Evropske unije u oblasti razvoja ljudskih resursa", po njegovom objavljivanju

- d) postoji drugo telo/organizaciona jedinica JLS
- e) nemamo zaduženo lice/tim/organizacionu jedinicu

2. U slučaju da imate organizacionu jedinicu koja se isključivo bavi pripremom projekata, ili organizacionu jedinicu koja se u okviru svojih nadležnosti bavi i pripremom projekata navedite naziv organizacione jedinice

3. Koliko je stalno ili povremeno zaposlenih u navedenoj organizacionoj jedinici koji su zaduženi za pripremu projekata?

4. Navedite broj zaposlenih u ovoj jedinici koji poseduju nivo znanja engleskog jezika potrebnog za pisanje i sprovođenje projekata

5. Navedite koji broj zaposlenih u ovoj jedinici je pohađao/la obuku u vezi sa upravljanjem projektnim ciklusom?

6. Da li su zaposleni u vašoj JLS imali priliku da pohađaju obuku u vezi sa pisanjem predloga projekta prema smernicama EU?

DA NE

7. Ako je vaš odgovor DA, molimo Vas da date više informacija o tome da li je pohađanje obuke pomoglo zaposlenim u vašoj JLS da uspešnije obavljaju posao pripreme projekata ili su znanja i veštine sticali učenjem kroz rad na pripremi projekata?

- a) pohađanje obuke je veoma pomoglo
- b) pohađanje obuke nije bilo od pomoći
- c) pohađanje obuke je delimično pomoglo
- d) veštine su sticane isključivo učenjem kroz praktičan rad na pripremi projekata
- e) veštine su sticane kroz obuke i kroz praktičan rad na pripremi projekata
- f) ne mogu da ocenim

8. Ocenite nivo informisanosti zaposlenih koji obavljaju poslove pripreme predloga projekata u vašoj jedinici lokalne samouprave ocenom od 1 do 5 (1 - ne postoji znanje, 5 - postoji odlično znanje) o fondovima EU koji će biti dostupni lokalnim samoupravama u Srbiji kada naša zemlja postane članica EU?

1 2 3 4 5

9. Ocenite nivo informisanosti zaposlenih koji obavljaju poslove pripreme predloga projekata u vašoj jedinici lokalne samouprave ocenom od 1 do 5 (1 - ne postoji znanje, 5 - postoji odlično znanje) o fondovima EU koji se odnose isključivo na oblast razvoja ljudskih resursa i koji će biti dostupni Srbiji kada postane zemlja članica EU?

1 2 3 4 5

10. Da li je u vašoj jedinici lokalne samouprave izražena fluktuacija kadrova koji rade na poslovima pripreme i sprovоđenja projekata finansiranih iz EU fondova?

DA NE

11. Ako je vaš odgovor DA navedite glavne razloge zašto je izražena fluktuacija kadrova koji rade na poslovima pripreme i sprovоđenja EU projekata

12. Molimo vas da date više informacija o tome da li u vašoj jedinici lokalne samouprave postoji definisana politika razvoja i zadržavanja kadrova

- a) ne postoji politika zadržavanja kadrova
- b) postoji definisana politika zadržavanja kadrova koja se ne primenjuje
- c) postoji definisana politika zadržavanja kadrova i primenjuje se

13. Navedite broj pripremljenih i podnetih predloga projekata prema izvorima finansiranja u poslednjih 5 godina (pod ovim se misli i na projekte koji nisu odobreni za finansiranje, ali jesu bili pripremljeni i podneti)? Molimo Vas da označite jedan odgovor po svakom redu (izvoru finansiranja)

Iskustvo Izvori finansiranja projekata	Bez iskustva	Do 5 pripremljenih projekata	Do 10 pripremljenih projekata	Preko 10 pripremljenih projekata
Nacionalni budžet/ Budžet AP				
EU/IPA fondovi				
Ostali izvori finansiranja (bilateralni donatori, fondacije, ambasade, itd.)				
Ne mogu da procenim/nemamo podatke				

14. Ukoliko vaša jedinica lokalne samouprave ima iskustvo u pripremi predloga projekta koji se finansiraju sredstvima Evropske unije, molim Vas navedite o kojim programima/konkursima prema smernicama EU se radi:

EU PROGRAM	JLS NOSILAC PROJEKTA	JLS PARTNER NA PROJEKTU
EXCHANGE (SKGO)		
Programi prekogranične saradnje (Cross Border Cooperation)		
Evropa za građane (Europe for Citizens)		
EU PROGRES		
EU Civil Society Facility National Serbia Programme		
Drugi EU programi		

15. Ukoliko je odgovor na prethodno pitanje "drugo" molim Vas pojasnite koji je program/konkurs u pitanju i koja je uloga JLS u pripremi predloga projekta.

16. Kako biste rangirali nivo znanja koji postoji unutar vaše jedinice lokalne samouprave o sledećim konkretnim aspektima pripreme projekata finansiranih iz EU fondova? (Molimo vas da u tabeli za svaki od navedenih aspekata označite odgovarajući krug koji opisuje vaš nivo znanja)

Aspekt	Nepoznavanje materije	Nizak nivo znanja	Umereni nivo znanja	Visok nivo znanja
Priprema celokupne aplikacije i budžeta				
PADOR ² procedura (unos i ažuriranje podataka u PADOR)				
Priprema koncepta projekta				
Priprema pune aplikacije				
Izrada budžeta				
Izrada logičke matrice projekata				
Nešto drugo, navedite šta ³				

17. Ukoliko je odgovor na prethodno pitanje "drugo" molim Vas objasnite na šta ste mislili.

² PADOR eng. "Potential Applicant Data Online Registration" - Online registracija potencijalnih aplikanata

³ Dodajte onoliko redova koliko vam je potrebno

18. Ukoliko smatrate da vaša jedinica lokalna samouprava nije u dovoljnoj meri učestvovala na konkursima za finansiranje projekata iz EU fondova, navedite za svaki od ponuđenih odgovora ključne razloge po važnosti od 1 do 5 (1 najmanje važan - 5 najvažniji) za nedovoljno učešće vaše lokalne samouprave na konkursima za finansiranje projekata iz EU fondova

Važnost	1	2	3	4	5
Razlog					
Nespremnost projektno tehničke dokumentacije					
Neinformisanost o mogućnostima prijave projekata					
Nemogućnost predfinansiranja i sufinansiranja projekata sopstvenim sredstvima					
Nedefinisani strateški prioriteti na lokalnom nivou					
Nedovoljno adekvatnih ljudskih resursa za pripremu i sprovođenje predloga projekata					
Nedostatak političke podrške za pripremu i sprovođenje predloga projekata					
Nedovoljno adekvatnih konkursa za podnošenje predloga projekata za lokalne samouprave					
Drugo					

19. Ukoliko je odgovor na prethodno pitanje "drugo" molim Vas objasnite

20. Ako je ukupni nivo znanja u vezi sa pripremom projekata iz EU fondova unutar vaše jedinice lokalne samouprave veoma nizak ili ne postoji, koji su mogući razlozi za to? Molimo vas da zaokružite maksimalno 3 relevantna razloga.

1. Iako ima informacija o EU fondovima (u opštem smislu), nedostaju sistematizovane informacije o načinu pripreme projekata i procedurama
2. Iako ima informacija o EU fondovima dostupnih u Srbiji (u opštem smislu), nedostaju informacije ili nisu dovoljno razumljive o institucijama koje

- upravljuju fondovima EU u Srbiji, a posebno na centralnom nivou
3. Ne postoji adekvatna podrška na nivou lokalne samouprave za unapređenje kapaciteta za pripremu projekata iz EU fondova
 4. Nedostaje više obuka i promotivnih materijala koji bi pomogli da se podigne stepen upoznatosti sa EU fondovima i da se poveća sposobnost njihovog korišćenja
 5. Uprkos obukama i promotivnim materijalima, priprema i sprovođenje EU projektata je i dalje složeno
 6. Znanje engleskog jezika od strane zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave neophodno za pripremu predloga projekata nije na zadovoljavajućem nivou
 7. Drugo:

21. Koje su glavne oblasti u kojima je vaša jedinica lokalne samouprave pripremala projekte finansirane sredstvima iz EU fondova u poslednjih 5 godina? (Molim Vas označite polje koje najpribližnije odražava procentualni udeo glavnih oblasti u ukupnom broju projekata)

Oblast	< 5%	5 - 10%	11 - 20%	21 - 30%	31 - 40%	41 - 50%	> 50%
socijalna zaštita							
zapošljavanje							
obrazovanje							
zdravlje							
stanovanje							
druge oblasti							

22. Ukoliko je odgovor na prethodno pitanje "druge oblasti" molim Vas objasnite:

23. Koliko se i u kojoj meri vaša jedinica lokalne samouprave oslanja na pomoć profesionalnih konsultanata u pripremi predloga projekata za EU fondove?

- a) ne koristimo usluge konsultanata
- b) ponekad koristimo usluge konsulanata
- c) isključivo se oslanjam na usluge konsulanata
- d) do sada nismo koristili usluge konsulanata, ali u budućnosti planiramo da angažujemo profesionalne konsultante

24. Da li predloge projekata pripremate nezavisno od postojećih konkursa za podnošenje predloga projekata ili projekte isključivo pripremate kada je otvoren neki konkurs?

- a) nemamo unapred spremljene projekte
- b) projekte pripremamo nezavisno od raspisanih konkursa
- c) projekte pripremamo isključivo kada je otvoren konkurs

II DEO – ADMINISTRATIVNI KAPACITETI ZA SPROVOĐENJE PROJEKATA

25. Kakva su vaša iskustva u realizaciji projekata prema izvorima finansiranja u poslednjih pet godina (2010-2015)? Molimo Vas da označite jedan odgovor po svakom redu (izvoru finansiranja)

Izvori finansiranja projekata	Broj realizovani projekata	Nisu realizovani projekti	Do 5 realizovanih projekata	Do 10 realizovanih projekata	Preko 10 realizovanih projekata
Nacionalni budžet/Budžet AP					
EU/IPA fondovi					
Ostali izvori finansiranja (bilateralni donatori, fondacije, ambasade, itd.)					
Ne mogu da procenim/nemamo podatke					

26. Koji su glavni sektori u kojima je vaša lokalna samouprava implementirala projekte finansirane sredstvima iz EU fondova u poslednjih pet godina (2010-2015)? (Molim Vas označite polje koje najpričinljivije odražava procentualni ideo glavnih oblasti u ukupnom broju realizovanih projekata)

Oblast	< 5%	5 - 10%	11 - 20%	21 - 30%	31 - 40%	41 - 50%	> 50%
socijalna zaštita							
zapošljavanje							
obrazovanje							
zdravlje							

stanovanje							
druge oblasti							

27. Ukoliko je odgovor na prethodno pitanje "druge oblasti" molim Vas objasnite

28. Kako biste rangirali nivo znanja koji postoji unutar vaše jedinice lokalne samouprave o sledećim konkretnim aspektima sprovođenja projekata finansiranih iz EU fondova? (Molimo vas da u tabeli, za svaki od navedenih aspekata, označite odgovarajuće polje)

Aspekt	Nepoznavanje materije	Nizak nivo znanja	Umereni nivo znanja	Visok nivo znanja
Sprovodjenje javnih nabavki po PRAG pravilima				
Poznavanje pravila državne pomoći				
Priprema narativnih i finansijskih izveštaja o sprovođenju projekta				
Evaluacija ostvarenih rezultata projekta				
Drugo				

29. Ukoliko je odgovor na prethodno pitanje "drugo" molim Vas objasnite

30. Ukoliko ste imali iskustva u sprovođenju javnih nabavki po PRAG pravilima u vašoj jedinici lokalne samouprave, koji su problemi na koje ste najčešće nailazili?

- a) nedovoljno znanja u primeni PRAG procedura za pripremu tenderske dokumentacije
- b) nedovoljno znanja u primeni PRAG procedura za evaluaciju pristiglih ponuda
- c) dokumentacija je na engleskom jeziku
- d) mali broj dobavljača roba i usluga poznaje PRAG procedure
- e) Drugo (navedite): _____

III DEO – STRATEŠKI OKVIR I FINANSIJSKI RESURSI

31. Na koji način vršite prioritizaciju projekata koji će biti podnet za finansiranje donatorima?

- a) odluka predsednika opštine
- b) na osnovu akcionog plana za realizaciju strategije razvoja JLS
- c) odluka rukovodioca tima/tela zaduženog za pripremu predloga projekata
- d) Drugo (navedite) _____

32. Kako biste ocenili nivo znanja u vašoj lokalnoj samoupravi po pitanju strateškog okvira koji se odnosi na unapređenje oblasti razvoja ljudskih resursa (1 -nedovoljno znanje, 5- odlično znanje):

1 2 3 4 5

33. Kako biste ocenili nivo znanja u vašoj lokalnoj samoupravi po pitanju strateškog okvira na nivou Evropske unije koji se odnosi na unapređenje oblasti razvoja ljudskih resursa (1 -nedovoljno znanje, 5- odlično znanje):

1 2 3 4 5

34. Da li vaša lokalna samouprava učestvuje u procesu konsultacija prilikom izrade nacionalnih strateških dokumenta u oblasti razvoja ljudskih resursa

DA NE

35. Da li u vašoj jedinici lokalne samouprave postoji izrađen strateški plan razvoja JLS?

DA NE

36. Ukoliko je odgovor DA navedite za koji period je strateski plan razvoja JLS donet:

37. Ukoliko vaša JLS ima izrađen strateški plan razvoja navedite da li on obuhvata sektore socijalne zaštite, zapošljavanja, obrazovanja, zdravlja i stanovanja?

- a) DA
- b) NE
- c) navedene oblasti su definisana posebnim dokumentom/ima JLS
- d) Drugo:

38. Da li ste prilikom izrade ovih dokumenata vodili računa o dokumentima i prioritetima Evropske unije, kao i strateškim dokumentima i prioritetima na nacionalnom nivou

a) DA b) NE c) delimično

39. Da li ste prilikom izrade pomenutih strateških dokumenata konsultovali organizacije civilnog društva, privredni sektor i druge relevantne aktere na lokalnom nivou?

DA NE

40. Da li je strateškim dokumentom jasno definisan proces praćenja sprovođenja ovog strateškog dokumenta?

a) DA b) NE c) Da, ali se ne sprovodi u praksi

41. Da li koristite strateški plan razvoja / lokalne strategije za identifikaciju predloga projekata iz oblasti razvoja ljudskih resursa?

DA NE

42. Ukoliko je odgovor na prethodno pitanje NE navedite neke od najvažnijih razloga zašto se ne koristi strateški plan razvoja / lokalne strategije za identifikaciju predloga projekata iz oblasti razvoja ljudskih resursa:

43. Molimo vas rangirajte najvažnije izvore sufinansiranja projekata koje sprovodite u vašoj JLS (1 označava najvažniji izvor sufinansiranja, a 3 najmanje važan izvor sufinansiranja projekata)

Izvori sufinansiranja	1	2	3
Budžet Republike Srbije			
Sopstvena sredstva			
Bilateralni donatori			

44. Koliko (približno u % na godišnjem nivou) iznosi ideo sredstava fondova EU u ukupnom budžetu vaše jedinice lokalne samouprave?

45. Koliko (približno u % na godišnjem nivou) iznosi ideo izvornih prihoda u ukupnom budžetu vaše jedinice lokalne samouprave?

46. Koliko procentualno u odnosu na ukupan budžet vaše jedinice lokalne samouprave iznosi ideo sredstava koji se godišnje izdvajaju za kapitalne izdatke?

47. Koliko procentualno u odnosu na ukupan budžet vase jedinice lokalne samouprave iznosi ideo sredstava koji se godišnje izdvajaju za programe socijalne zaštite, zapošljavanje, obrazovanja, zdravlja i stanovanja?

48. Koliko procentualno u odnosu na ukupan budžet vaše jedinice lokalne samouprave iznosi ideo sredstava koji se godišnje izdvajaju za kofinansiranje projekata podržanih od strane EU i međunarodnih donatora?

IV DEO – RAZVOJ PARTNERSTAVA

49. Koliko je projekata, finansiranih sredstvima iz EU fondova, u vašoj jedinici lokalne samouprave pripremljeno u poslednjih 5 godina (izraženo u %)? (Molimo Vas da označite jedan odgovor po svakom redu)

	< 5%	5 - 10%	11 - 20%	21 - 30%	31 - 40%	41 - 50%	> 50%
samostalno							
u saradnji sa OCD							
u saradnji sa drugim JLS							
u saradnji sa javnim preduzećima -ustanovama na lokalnom nivou							
u saradnji sa regionalnim razvojnim agencijama							
drugo							

50. Ukoliko je odgovor na prethodno pitanje "drugo" molim Vas objasnite

51. Navedite u kojoj oblasti pripremate projekte u saradnji sa određenim partnerima

Oblasti	Partneri	OCD	Druge LS	Javne ustanove	RRA	Privatni sektor
socijalna zaštita						
zapošljavanje						
obrazovanje						
zdravlje						
stanovanje						
druge oblasti						

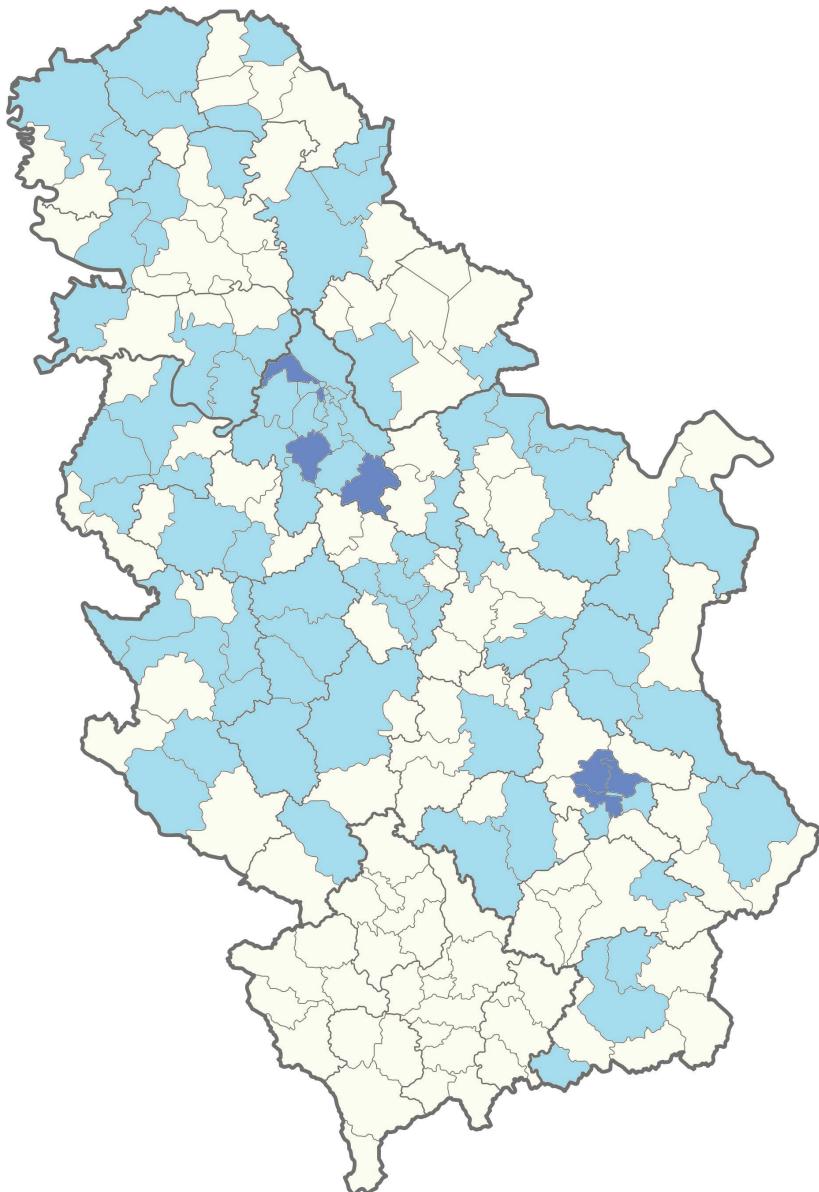
52. Ukoliko je odgovor na prethodno pitanje "druge oblasti" molim Vas objasnite

Vaše sugestije i komentari:

Najlepše Vam hvala na odgovorima

Aneks 2

Mapa jedinica lokalnih samouprava koje su dostavile popunjeno upitnik





TIM
ZA SOCIJALNO UKLJUČIVANJE I
SMANJENJE SIROMAŠTVA

Vlajkovićeva 10, 11000 Beograd
Tel. +381 11 311 4605; 311 4798
Faks: +381 11 213 9754
e-mail: sipru@gov.rs
www.socijalnoukljucivanje.gov.rs



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**