



SUPPORTED BY

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



IMPLEMENTED BY

NIRAS

Истраживање о могућностима и ограничењима за заједничко планирање политика на нивоу локалних самоуправа са специјалним фокусом на област запошљавања и каријерног вођења и саветовања

ФИНАЛНИ ИЗВЕШТАЈ

Аутори:
Милица Анђелковић Ђоковић
Милан Стефановић

Београд, март 2024. године

Садржај

КЉУЧНИ НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ	5
УВОД	7
МЕТОДОЛОГИЈА	8
Методe прикупљања података	8
<i>Критеријуми за одабир локалних самоуправа</i>	8
Методe анализе података	10
О ПРОБЛЕМУ ЗАПОШЉИВОСТИ ИЗ УГЛА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА	11
Стратешки, регулаторни и институционални оквир запошљавања на локалу	12
Стање на тржишту рада	18
<i>Фертилитет</i>	19
<i>Миграције</i>	20
<i>Понуда рада</i>	22
<i>Запосленост и незапосленост</i>	22
<i>Образовање</i>	25
<i>Налази постојећих студија</i>	26
О КАРИЈЕРНОМ ВОЂЕЊУ И САВЕТОВАЊУ	30
Стратешки, регулаторни и институционални оквир каријерног вођења и саветовања	30
КВиС и сектор образовања	33
КВиС и сектор запошљавања	34
КВиС и омладински сектор	34
КВиС на локалном нивоу	35
Регистар јавно признатих организатора активности образовања одраслих	35
Онлајн каријерно саветовање	36
Активни пројекти у домену КВиС	36
МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У СРБИЈИ	37
Стратешки, регулаторни и институционални оквир међуопштинске сарадње	37
Модалитети међуопштинске сарадње	40
<i>Институционална сарадња</i>	40
<i>Уступање обављања послова</i>	41
Корацi у реализацији међуопштинске сарадње	41
Примери међуопштинске сарадње у пракси	42
МЕЂУОПШТИНСКОМ САРАДЊОМ ДО ВЕЋЕ ЗАПОШЉИВОСТИ	44
Кључни резултати интервјуа	44
<i>О проблемима запошљавања и мерама активних политика запошљавања на локалу</i>	44
<i>О каријерном вођењу и саветовању</i>	44
<i>Искуство у МОС</i>	45
<i>Потенцијал за МОС у запошљавању</i>	46
Детаљни резултати резултата интервјуа	47
Град Ниш	47
<i>Статистички преглед</i>	47
<i>О проблемима запошљавања и мерама активних политика запошљавања на локалу</i>	47
<i>О каријерном вођењу и саветовању</i>	48
<i>Искуство у МОС</i>	49
<i>Потенцијал за МОС у запошљавању</i>	50
Општина Алексинац	50
<i>Статистички преглед</i>	50
<i>О проблемима запошљавања и мерама активних политика запошљавања на локалу</i>	50
<i>О каријерном вођењу и саветовању</i>	51
<i>Искуство у МОС</i>	51

Општина Доњевац	52
Статистички преглед	52
О проблемима запошљавања и мерама активних политика запошљавања на локалу.....	53
О каријерном вођењу и саветовању	53
Искусво у МОС.....	53
Потенцијал за МОС у запошљавању	54
Град Лесковац.....	54
Статистички преглед	54
О проблемима запошљавања и мерама активних политика запошљавања на локалу.....	55
О каријерном вођењу и саветовању	55
Искусво у МОС.....	55
Општина Лебане	56
Статистички преглед	56
О проблемима запошљавања и мерама активних политика запошљавања на локалу.....	56
О каријерном вођењу и саветовању	57
Искусво у МОС.....	57
Потенцијал за МОС у запошљавању	57
Град Крагујевац	58
Статистички преглед	58
О проблемима запошљавања и мерама активних политика запошљавања на локалу.....	58
О каријерном вођењу и саветовању	59
Искусво у МОС.....	59
Потенцијал за МОС у запошљавању	59
Општина Лапово	60
Статистички преглед	60
О проблемима запошљавања и мерама активних политика запошљавања на локалу.....	60
Искусво у МОС.....	61
Потенцијал за МОС у запошљавању	61
Општина Аранђеловац	62
Статистички преглед	62
О проблемима запошљавања и мерама активних политика запошљавања на локалу.....	62
О каријерном вођењу и саветовању	63
Искусво у МОС.....	63
Потенцијал за МОС у запошљавању	63
Статистички преглед	64
О проблемима запошљавања и мерама активних политика запошљавања на локалу.....	64
О каријерном вођењу и саветовању	65
Искусво у МОС.....	65
Потенцијал за МОС у запошљавању	65
Општина Рача	66
Статистички преглед	66
О проблемима запошљавања и мерама активних политика запошљавања на локалу.....	66
О каријерном вођењу и саветовању	67
Искусво у МОС.....	67
Потенцијал за МОС у запошљавању	67
МАПИРАНИ ИЗАЗОВИ	68
У вези са тржиштем рада на локалу	68
У вези са програмима за подршку запошљавању на локалу	69

У вези са подршком каријерном вођењу и саветовању на локалу	70
У вези са међуопштинском сарадњом	71
У вези са међуопштинском сарадњом у области запошљавања.....	72
ПРЕПОРУКЕ.....	73
Формирање тела на нивоу региона чија би основна улога била подршка спровођењу локалних политика за повећање запошљивости и допринос равномерном планирању инвестиција кроз анализу инвестиционих потенцијала.	73
Унапређење националног и локалних акционих планова запошљавања	77
Развој информационог решења за увезивање и размену података на нивоу региона.....	79
Дугорочно финансирање међуопштинске сарадње	79
Остале препоруке – могућности за подршку МОС	80
ЛИТЕРАТУРА.....	81
ПРИЛОЗИ	83
Прилог 1: Водич за интервјуе са ЈЛС.....	83
Прилог 2: Технички извештај са спроведених консултација	86
Прилог 3: Матрица за бодовање и одабир ЈЛС.....	88

КЉУЧНИ НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

Према подацима Републичког завода за статистику (РЗС) у Србији постоји око 191.000 дневних миграната који сваког дана путују због посла. Ово показује да локална тржишта рада свакако не препознају административне границе јединица локалних самоуправа (ЈЛС). Ипак сарадња између ЈЛС у области заједничких политика запошљавања у пракси не постоји, иако је Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености препознаје.

Наиме, иако је Законом предвиђено да ЈЛС могу донети заједничке документе јавне политике или да оснују заједнички савет за запошљавање, пракса је показала да је ово тешко изводљиво. Сама процедура успостављања заједничког тела или доношења заједничког документа није толико препрека, колико је то немогућност општина да се усагласе око заједничких циљева. Како се у интервјуима који су спроведени наводи, већина ЈЛС на локалне политике запошљавања гледа као на мере „социјалне политике“ које не могу дугорочно развити тржиште рада, те је део ЈЛС и одустао од њих. Општине капацитете усмеравају ка привлачењу инвестиција или стварању инфраструктуре што ће индиректно омогућити и пораст запослености. У оваквим политикама пак није реално очекивати да ће саме општине иницирати сарадњу имајући у виду да су оне тада ипак конкуренти.

Што се тиче међуопштинске сарадње (МОС), ЈЛС које су учествовале у истраживању, истичу да сарадњу са другим општинама имају по бројним питањима. Стиче се утисак да пре свега сарађују самоуправе сличне по величини јер се на тај начин избегава превелика разлика у „моћи“. Према примерима МОС може се закључити да су општине задовољне сарадњом када се ради о инфраструктурним пројектима, с обзиром на то да добијају опипљив резултат (пут, воду или сл.) или када се ради о поверавању послова, с обзиром на то да су овакве сарадње сличне стандардним „консултантским услугама“ са јасно дефинисаним задатком и ценом услуге. Са друге стране, када се МОС одвијала у областима социјалних услуга (нпр. социјална инклузија Рома) или када је реч о заједничком обављању посла, задовољство сарадњом је значајно мање. Пре свега су као изазови навођени: немогућност да се договоре око заједничких циљева, потешкоће у организацији и координацији или неједнакост моћи унутар „конзорцијума“ што се одражавало и на крајње исходе.

У области запошљавања, ЈЛС су истакле да је важно да се запосленост не гледа одвојено од инвестиција, те да је неопходно на бољи начин утицати на равномерно распоређивање инвестиција у региону и тематизацију општина. Додатно је истицана улога регионалних развојних агенција (РРА), али и подршке донатора у заједничким пројектима.

Европска пракса наглашава важност децентрализације, пре свега имплементације мера, притом подразумевајући и јачу улогу приватног и непрофитног сектора. У Србији се пак имплементација мера из локалних акционих планова запошљавања (ЛАПЗ) углавном поверава НСЗ-у док, рецимо, потенцијал приватних агенција за запошљавање није развијен нити искоришћен иако и оне Законом имају иста овлашћења као и НСЗ. Водич за развој локалних политика запошљавања у ЕУ издваја кључне кораке за креирање добрих локалних политика: а) добро разумевање локалног контекста – где је потребно кренути од добрих података, б) важност удруживања и коришћења постојећих партнерстава, в) добро дефинисање таргетираног подручја и заједничко деловање општина, при чему заједничко деловање не значи и заједничка планска документа већ и размену искустава, заједничку анализу стања или заједничко утврђивање циљева, г) умрежавање политике запошљавања са повезаним политикама како на националном нивоу, тако и на нижим нивоима – што би у овом случају значило пре свега са политикама образовања и обука (попут преквалификација).

Што се тиче података, слика на локалу прати и републичке трендове. Депопулација и старење становништва покрећу промене на тржишту рада. Једино Регион Београда бележи повећање броја становника између два пописа (+30.000). Не рачунајући миграције, просечна општина у Србији се на основу природног прираштаја смањи за око 300 становника годишње, док су стопе

фертилитета испод потребних за просту репродукцију (1.46 детета по мајци). Због тога ће се у будућности тржиште рада ослањати на увоз радника. Процењује се да ће до 2050. учешће старијих од 65 бити око 30%. Додатно, процењује се да годишње из Србије емигрира око 60.000 људи, а просечан емигрант је мушкарац од око 30 година – дакле млади радник који напушта тржиште рада у Србији. Процене су да ће већ у следећој деценији Србији недостајати око 100.000 радника. Закључак је да због недостатка броја радника и све старијег становништа фокус морамо ставити на повећање активације старијих радника, али и повећање продуктивности (кроз образовање и неформалне обуке). Додатно је важно поменути да су стопе незапослености, а поготово неактивности младих, врло високе. Такође, забрињава и податак да је чак 147.000 младих је у НЕЕТ позицији (нити раде, нити се образују, нити обучавају), док са друге стране чак 73% ЈЛС немају АП за младе.

Имајући у виду наведено, главне препоруке ове анализе су:

1. Формирање тела на нивоу региона чија би основна улога била подршка ЈЛС у анализи тржишта рада тако да омогући стварање синергијских ефеката на нивоу региона, али и анализа инвестиционих потенцијала у региону. Додатно, ово тело би имало функцију јачања капацитета ЈЛС за МОС и размену примера добрих пракси, али и умрежавања политика запослености са другим системима, пре свега са системом образовања;
2. Имплементација сета активности које би ојачале ЛАПЗ-ове, попут укључивања цивилног сектора или осмишљавања једноставних механизма за праћење ефеката мера које се спроводе;
3. Обезбеђивање подршке кроз националне програме за иновативне мере у ЛАПЗ-у, за квалитетније анализе стања и ефикасније праћење исхода мера, што могу бити и активности које се суфинансирају кроз АП за запошљавање који се доноси за републички ниво;
4. Развој информационог решења за увезивање и размену података у вези са локалним тржиштима рада на нивоу региона које ће у реалном времену ЈЛС омогућити увид у податке, праћење ефеката мера и боље податке за планирање нових, усмеренијих мера.

УВОД

Иако према Закону о локалној самоуправи (Службени гласник РС, бр. 129/2007, ..., 111/2021-др.закон), јединице локалне самоуправе (ЈЛС) имају могућност да сарађују и удружују се ради остваривања заједничких циљева, планова и програма развоја, у пракси заједничке активности још увек нису заживеле у довољној мери, а посебно у домену политика подршке запошљавању на локалу. Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености омогућено је образовање локалних савета за запошљавање и доношење локалних акционих планова за запошљавање за подручје више локалних самоуправа, али поново пракса изостаје. Са друге стране, ЈЛС, пре свега оне које су територијално близу, деле локална тржишта, те запослени, али и ученици и студенти, често путују унутар истог округа, како показују подаци о дневним миграцијама. Због тога постоји велики потенцијал да се проблеми неактивности, незапослености, али и високих миграција ка великим центрима - попут Београда или Новог Сада, умање уколико би више општина доносило заједничке политике са њима гравитирајућим градовима.

Циљ ове анализе је да се кроз детаљно истраживање увиде разлози због којих међуопштинска сарадња и заједничке политике у области запошљавања и каријерног вођења и саветовања на локалу још увек нису заживеле. Како би се пружио детаљнији увид у проблеме и потенцијале сарадње у области запошљавања, спроведено је теренско истраживање кроз интервјуе са десет одабраних јединица локалних самоуправа, као и кроз накнадне састанке и консултације у процесу развоја препорука. У циљу добијања дубинских увида, десет ЈЛС су подељене две групе, тако да једну групу чине град и гравитирајуће општине.

Анализа је структурирана у пет поглавља. У првом поглављу, анализирани су проблеми запошљивости из угла ЈЛС. Анализиран је начин на који локална самоуправа може активно да учествује у решавању питања незапослености и подстицања запослености на својој територији. Представљен је правни оквир који локалним самоуправама омогућава доношење релевантних политика, резултати претходних анализа које указују на проблеме у локалним политикама и анализирани су статистички показатељи о демографским и кретањима на тржишту рада на нивоу локалне самоуправе у циљу утврђивања опсега проблема и увида где су проблеми најизраженији.

У другом поглављу посвећеном каријерном вођењу и саветовању (КВиС), анализиран је стратешки, регулаторни и институционални оквир за спровођење КВиС, као и начин на који се на локалном нивоу могу пружати услуге КВиС, кроз секторе образовања и запошљавања, као и у оквиру омладинског сектора.

Потом је дат осврт на различите облике међуопштинске сарадње (МОС) који јединицама локалне самоуправе стоје на располагању како би на ефикаснији начин решиле заједничке проблеме са којима се сусрећу. Полазећи од стратешког, регулаторног и институционалног оквира за спровођење МОС, анализирани су модалитети МОС, кораци за имплементацију, укратко, представљени су примери МОС из досадашње праксе и мапирани они примери који могу бити од значаја приликом имплементације МОС у области запошљавања на локалу.

Централни део анализе доноси налазе теренског истраживања и закључке спроведеног консултативног процеса са циљем анализе могућности међуопштинске сарадње у домену запошљавања. Закључци су представљени сумарно на нивоу свих интервјуисаних актера. Циљ овог поглавља је да одговори на питања колико су ЈЛС заинтересоване за МОС у области запошљавања, које су главне препреке за иницирање сарадње, на којим темама у вези са запошљавањем ЈЛС виде потенцијал за заједничке политике и шта би их подстакло да се упусте у међуопштинску сарадњу са другим ЈЛС.

На крају, представљени су мапирани изазови и дате препоруке које треба да доведу до веће заступљености и одрживости међуопштинске сарадње у области запошљавања, као и општије, до унапређења начина креирања националних и локалних политика запошљавања.

МЕТОДОЛОГИЈА

За потребе спровођења истраживања коришћене су квантитативне и квалитативне истраживачке методе и технике.

Методе прикупљања података

За потребе анализе стања најпре је спроведено desk истраживање јавно доступних извора и на захтев добијених података, кроз анализу доступних академских радова као и релевантних докумената јавних политика (стратегије, програми, акциони планови) и регулативе (закони и подзаконски акти) који постављају „правила игре“. Додатно, као главни извори статистичких података коришћене су базе Републичког завода за статистику (РЗС), Еуростата, Националне службе за запошљавање (НСЗ), као и подаци доступни на локалном нивоу, попут буџета локалних самоуправа.

Како би се прикупиле информације о процедуралним, кадровским и другим проблемима на локалу, али и могућностима и жељама за заједничке политике у области запошљавања, паралелно је спроведено теренско истраживање кроз интервјуе са представницима локалних самоуправа. Одабрано је десет јединица локалних самоуправа и посете су обављене у периоду од децембра 2023. до краја фебруара 2024. године. Интервјуе је водио кључни експерт у трајању од сат времена, кроз полу-структурирани упитник (дат у прилогу 1). Саговорници из локалних самоуправа били су начелници одељења/ канцеларија које су испред ЈЛС задужене за праћење локалног тржишта рада. Критеријуми за одабир и селектовање ЈЛС представљени су у засебној методолошкој подсекцији.

Додатно, у циљу продубљивања знања о потенцијалима за удруживање снага на локалном нивоу, проблемима младих на тржишту рада, потенцијалним ограничењима на националном нивоу, али и примерима добрих пракси и могућностима подршке са националног нивоа или на неки други начин, спроведене су и консултације са релевантним актерима, укључујући Националну службу за запошљавање, Агенцију за привредне регистре, НАЛЕД и представнике РРА Краљево.

На крају, у циљу разраде и валидације препорука извештаја, организована је једна онлајн фокус група са представницима локалних самоуправа. Технички извештај о свим одржаним консултацијама дат је у прилогу 2.

Критеријуми за одабир локалних самоуправа

Како би се одабрале оне ЈЛС које имају највећи потенцијал за унапређење тренутног стања у случају имплементација заједничких политика у области запошљавања, коришћени су следећи критеријуми, пондерисани кроз позитивно бодовање у складу са својим релативном значајем. Методолошки алат развијен на основу наведених критеријума дат је у прилогу 3:

1. Број становника радног узраста - што је већи број становника то је потенцијални утицај заједничких политика већи;
2. Стопа незапослености - ЈЛС са вишом стопом незапослености имају већи интерес да развијају заједничке политике како би се незапосленост смањила;
3. Стопа неактивности - ЈЛС са већом стопом неактивности имају већи интерес да развијају заједничке политике како би се неактивност смањила;

4. Број дугорочно незапослених у односу на број становника - ЈЛС са већим бројем дугорочно незапослених имају већи интерес да развијају заједничке политике како би се број дугорочно незапослених смањио;
5. Миграциони салдо - ЈЛС са негативним миграционим салдом имају већи интерес да развијају заједничке политике како би се негативни салдо смањио;
6. Број регистрованих предузетника и компанија на територији - што више регистрованих предузећа и предузетника, то је већи потенцијал за умрежавање ЈЛС и проналажење адекватних радника унутар округа;
7. ЈЛС има важећи документ јавних политика којим подстиче запошљавање - сигнал да су теме запошљавања релевантне. Није искључујући критеријум, ЈЛС које имају важећи ДЈП добијају додатне бодове;
8. ЈЛС има искуства у међуопштинским сарадњама у некој области - сигнал да је отворена за сарадњу са другим ЈЛС. Није искључујући критеријум, већ ЈЛС које имају претходно искуство добијају додатне бодове;
9. ЈЛС има потенцијал да утиче на развој региона или више округа изван свог - мапирање градова који могу бити покретачи развоја у свом округу/изван округа или чак у региону.

Након примене критеријума селекције, одабране групе ЈЛС морале су задовољити следеће кључеве при финалном избору:

1. Најмање два региона обухваћена узорком, са изузетком Региона Косова и Метохије који није обухваћен овом анализом.
2. Сваки степен развијености ЈЛС има барем једног представника у одабраном узорку. Степен развијености одређен је Уредбом о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину и све ЈЛС сврстава у четири нивоа развијености: а) изнад републичког просека, б) од 80 до 100% републичког просека, в) од 60 до 80% републичког просека, г) испод 60% републичког просека где спадају и девастирана подручја испод 50% републичког просека.
3. Одабрана ЈЛС изразила заинтересованост за учествовање на пројекту/у истраживању. У случају да поједине општине из узорка нису прихватиле учешће у истраживању, бирале су се следеће општине по нивоу бодова.

Бодовање је вршено кроз три фазе:

- Наведени критеријуми примењени су на све градове у Србији са циљем избора пет градова који пролазе у други круг оцењивања.
- Након одабира најпогоднијих градова за учешће на пројекту, креиран је узорак свих општина из њиховог округа, те је вршено поновно оцењивање општина по задатим критеријума изузимајући критеријуме 7, 8 и 9. На овај начин биране су по четири најбоље оцењене општине за сваки од пет одабраних градова.
- Трећа, финална фаза избора подразумевала је заједничко оцењивање формираних група ЈЛС на основу задатих критеријума.

Додатна провера одабира правих ЈЛС вршена је кроз консултације са релевантним партнерима на локалу попут организације ЕНЕКА из Ниша или Развојног бизнис центра Крагујевац, који су предочили могућности укључивања одређених општина,

као и НАЛЕД-а који је свој допринос дао кроз сугестије за побољшање методологије.

Две групе ЈЛС са највишим оценама које су задовољиле наведене кључеве, укључене су у теренске посете, и то:

Група 1	Група 2
1. Ниш	1. Крагујевац
2. Лесковац	2. Аранђеловац
3. Алексинац	3. Баточина (замењена Рачом) ¹
4. Лебане	4. Топола
5. Дољевац	5. Лапово

Методe анализе података

Када је реч о методама за анализу прикупљених података, коришћен је како квантитативни, тако и квалитативни метод.

За анализу јавно доступних података о кретањима на тржишту рада, младих и статистике која се тиче локалних самоуправа, примењен је квантитативни метод, односно дескриптивна статистичка анализа, а као главни извори података коришћени су јавно доступни подаци из базе Републичког завода за статистику (РЗС), Еуростата, Националне службе за запошљавање (НСЗ), као и подаци доступни на локалном нивоу попут буџета локалних самоуправа. Додатно, за податке који нису јавно доступни, а од значаја су за разумевање проблема запошљивости, слати су упити за достављање података ка наведеним институцијама. Основни циљ овакве, квантитативне анализе, јесте да се утврди и боље разуме опсег и озбиљност проблема.

Поред квантитативне анализе, примењен је и метод квалитативне анализе зарад валидације података и добијања дубинских увида, а све са циљем свеобухватног разумевања проблема који је предмет анализе. Ови подаци су прикупљени како кроз desk истраживање, тако и кроз теренско истраживање и консултације са релевантним актерима.

¹ Општина Баточина одустала је од учешћа на пројекту, због чега је укључена општина Рача – следећа на листи по броју бодова.

О ПРОБЛЕМУ ЗАПОШЉИВОСТИ ИЗ УГЛА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА

Пре детаљне анализе политика које подстичу запошљавање на локалу, неопходно је кратко се осврнути на уређење система локалне самоуправе које може бити од значаја за успешност локалних политика.

Наиме, систем локалне самоуправе у Србији је једностепен и монотипски, што значи да све општине и градови предвиђени Законом о територијалној организацији Републике Србије (Службени гласник РС, бр. 129/07 ... 9/20-др.закон) имају исти статус, исто уређење и готово исте надлежности.

Према Закону о територијалној организацији Републике Србије, општина је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности и која има најмање 10.000 становника. Слично, град је дефинисан као територијална јединица која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника. Предвиђају се и изузеци где општина може имати испод 10.000, а град испод 100.000 становника уколико постоје посебни економски, географски или историјски разлози.

Тренутно на територији РС постоје 174 јединице локалне самоуправе,² од чега 29 градова (укључујући град Београд) и 145 општина, распоређених у четири статистичка региона. Уколико посматрамо само ЈЛС на територији централне Србије (због недостатка података за ЈЛС на територији АП Косово и Метохија) укупно има 144 ЈЛС, од чега 28 градова и 116 општина. Већина ЈЛС има број становника у интервалу од 10.000 до 50.000. Око петине општина (23%) има испод 10.000 становника, а половина градова (53%) има испод 100.000 становника³. Управни окрузи и региони су оформљени за потребе статистике те немају значајнијих управних надлежности (које су имали у претходним системима ЈЛС).

Табела 1: Број ЈЛС по броју становника

Број становника	До 5.000	5.001 – 10.000	10.001 – 20.000	20.001 – 50.000	50.001 – 100.000	100.000+ становника	Укупно
Број општина	2	25	47	41	1	0	116
Број градова	0	0	0	6	9	13 (Град Београд преко 1 милион)	28
Број ЈЛС	2	25	47	47	10	13	144

Извор: Републички завод за статистику, процене броја становника по општинама, не укључујући ЈЛС на територији АП Косово и Метохија

Просечна ЈЛС у Србији има око 46.000 становника (односно око 35.000 када се изузме Град Београд као једина јединица локалне самоуправе у Републици Србији са преко милион становника). За разлику од Републике Србије, у Европи је тај број знатно мањи. Рецимо, Шпанија има око 8.100 општина од којих већина има мање од 5.000 становника. Финска има око 450 општина које у просеку имају око 12.000 становника. Додатно, у Републици Србији разлика између најмање и највеће ЈЛС је веома велика – од око 1.000 становника у Црној Трави до око

² Укључујући и ЈЛС у АП Косово и Метохија

³ Извор: Подаци у бази података Републичког завода за статистику за 2022. годину. Не рачунајући ЈЛС које се налазе на територији АП Косово и Метохија због недостатка статистичких података.

1.600.000 становника у Граду Београду, што уводи нове изазове у организацији послова, посебно имајући у виду да је систем једностепен.

С тим у вези, у Републици Србији су Законом о локалној самоуправи прописане основне, односно изворне надлежности јединице локалне самоуправе међу које, између осталог, спадају и послови доношења стратешких планова општина које се тичу економског уређења и развоја, обезбеђивања просвете или руралног развоја. Изворни послови одређени су линеарно за све ЈЛС, али Закон о локалној самоуправи омогућава међуопштинску сарадњу као начин превазилажења проблема са капацитетима у појединим општинама.

Поред изворних надлежности, посебним (секторским) законима општинама се поверавају и друге надлежности Републике или аутономних покрајина⁴. Основни циљ поверавања надлежности јесте ефикасније и рационалније остваривање права и обавеза грађана, имајући у виду да им је локална самоуправа знатно ближе од републичких (односно покрајинских) органа. Члан 21. Закона о локалној самоуправи омогућава да се поједини послови државне управе могу поверити свим или појединим општинама. Дакле, Законом је омогућено да се поједини послови не повере линеарно свим, него појединим ЈЛС. Међутим, у пракси овакво поверавање није заживело.

За разлику од Републике Србије, једностепено уређење локалних самоуправа је у Европи ретко, јер системи углавном подразумевају двостепене или тростепене нивое локалних самоуправа у зависности од обухваћене територије, броја или економске моћи. С тим у вези, у многим земљама постоји подела на обавезне надлежности и факултативне надлежности, чије обављање локалне самоуправе могу преузети уколико се процени да имају довољно капацитета. Чак и када је систем општина монотипски, постоје начини на који се ипак уводе могућности другачије поделе надлежности. Рецимо, Португалија има око 300 монотипних општина које имају исте надлежности. Оне су подељене на око 4.200 подопштина. Општина поверава послове подопштинама, али само на основу процене капацитета, а касније контролише њихово извршење.

Ови подаци и начин уређења система локалних самоуправа могу бити од значаја како би се схватили капацитети локалних самоуправа да се баве политикама подршке запошљавању или привлачењу инвестиција (које је директно повезано са запошљавањем).

Стратешки, регулаторни и институционални оквир запошљавања на локалу

Стратегија запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године (Службени гласник РС, бр. 18/2021 и 36/2021 - исправка) са пратећим акционим плановима, кључни су документи јавне политике који у средњем року постављају циљеве за развој тржишта рада.

У вези са запошљавањем из угла локалних самоуправа, наглашени су резултати претходне, десетогодишње стратегије која је фокус ставила на децентрализацију мера политике запошљавања. Наиме, пре почетка спровођења Националне стратегије запошљавања за период 2011-2020. године, било је основано свега десет локалних савета за запошљавање, да би у 2019. години 101 локална самоуправа имала основан савет за запошљавање. Суфинансирање мера активне политике на локалном нивоу, од стране националног нивоа, које је омогућено 2009. године кроз Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, дало је добре резултате. Капацитети ЈЛС значајно су оснажени, а финансијска средства ЈЛС су се троструко увећала.

Анализа ефеката претходне стратегије пак указује на проблем флукуације стручњака у ЈЛС што је за последицу довело да велики број службеника који су прошли обуке за креирање локалних акционих планова више нису на тим пословима, што представља препреку за даље

⁴ Мада и даље постоји проблем у препознавању, односно раздвајају изворних и поверених надлежности ЈЛС, с обзиром да у одређеним законима није изричито наведено шта је поверена, а шта пренесена (изворна) надлежност.

унапређење локалних планова. Додатни проблеми се могу јавити услед повећаних обавеза ЈЛС у процесу припреме и доношења докумената јавних политика које су 2018. године предвиђене Законом о планском систему Републике Србије (Службени гласник РС, бр. 30/2018). Наиме, 82% ЈЛС наводи да им недостају кадрови за имплементацију свих корака у процесу планирања локалних политика⁵. Иако све ЈЛС наводе да су упознате са одредбама Закона о планском систему (43% у потпуности, 57% делимично) у пракси се пак увиђа да ово није случај. Наиме, општине често наводе да одредбе Закона о планском систему нису усаглашене са процедурама суфинансирања ЛАПЗ-ова, те да у случају доношења једногодишњег АП, ЈЛС не прате одредбе Закона о планском систему који је предвидео трогодишње АП. Међутим, Закон о планском систему дефинише да је АП документ јавне политике који разрађује мере из Стратегије или Програма, те да се исти може усвојити за период краћи од трајања планског документа. Дакле, у области запошљавања ЈЛС би требало да усвоје Програм или Стратегију која би се односила на период од три године, да би је АП-ом детаљније разрадиле – што је могуће и за период од годину дана. За сада су ретки примери усвајања Стратегија и/или Програма запошљавања на локалу.

Организовано, системско дељење искустава и знања на нивоу ЈЛС у области креирања јавних политика запошљавања не постоји. Постоје појединачне иницијативе општина, као и подршке цивилног сектора и међународне заједнице. Анализа показује да би половини ЈЛС значиле информативне сесије о Стратегији запошљавања у РС, али и да имају потребу за менторингом од стране експерата у процесу планирања, те да би им добро дошле обуке о начину анализе локалног тржишта рада и спровођењу мера активне политике запошљавања.⁶

Стратегија као један од проблема који се настоји решити издваја између осталог:

1. Недовољно ефективну координацију политике запошљавања са другим секторским политикама, а пре свега са системом образовања. Наиме, захтеви тржишта рада се убрзано мењају што доводи до неусклађености знања, вештина и компетенција радне снаге са потребама тржишта рада. Међусекторска сарадња у предузимању мера и интервенција ради усклађивања понуде и потражње на тржишту рада је недовољна, посебно између ресора привреде, запошљавања и образовања.
2. Слаби капацитети на нивоу ЈЛС за квалитетне анализе локалног тржишта рада, што се рефлектује на квалитет ЛАПЗ који нису у довољној мери прилагођени потребама локалног тржишта рада. Додатно, постојећи институционални оквир за локалну политику запошљавања не подржава примену иновативних решења. Наиме, ЈЛС су у обавези да своје ЛАПЗ ускладе са мерама активне политике запошљавања које су предвиђене националним АП, а поготово уколико желе суфинансирање спровођења мера са националног нива. То ЈЛС ограничава у увођењу мера које су „tailor made“ за локалне проблеме који могу бити специфични.
3. Не постоји систем информација тржишта рада који би обухватио податке из различитих извора на једном месту, неопходних за креирање јавних политика заснованих на подацима. Праћење и вредновање исхода и утицаја мера активне политике запошљавања није довољно ефикасно или изостаје.

Као општи циљ Стратегије запошљавања постављено је успостављање стабилног и одрживог раста запослености заснованог на знању и достојанственом раду. Свој општи циљ Стратегија операционализује кроз три посебна циља:

- Посебни циљ 1: Остварен раст квалитетне запослености кроз међусекторске мере усмерене на унапређење понуде рада и тражње за радом

⁵ Анализа Примене Закона о планском систему Републике Србије на локалном нивоу са фокусом на политику запошљавања, 2023, NIRAS-IP, пројекат „Знањем до посла“

⁶ Анализа Примене Закона о планском систему Републике Србије на локалном нивоу са фокусом на политику запошљавања, 2023, NIRAS-IP, пројекат „Знањем до посла“

- Посебан циљ 2: Унапређен положај незапослених лица на тржишту рада
- Посебан циљ 3: Унапређен институционални оквир за политику запошљавања

Из угла локалних политика запошљавања важно је нагласити меру 1.5. Јачање локалне политике запошљавања, која наглашава важност наставка децентрализације политике запошљавања кроз јачање капацитета ЈЛС и локалних савета за запошљавање, јачање размене искустава, примера добре праксе и научених лекција и развоја међусекторског приступа који промовише партнерство, сарадњу и иновативност. Додатно се наглашава неопходност преиспитивања критеријума за суфинансирање спровођења мера запошљавања на локалу, а имајући у виду да се до сада користио критеријум неразвијених подручја успостављен на основу Уредбе из 2014. године⁷.

Такође, важно је истаћи и меру 2.3. Унапређење праћења стања и кретања на тржишту рада и система праћења и вредновања исхода и утицаја мера активне политике запошљавања за боље политике на локалу. Од квалитета праћења ефеката мера и праћења стања на локалним тржиштима рада, зависи и квалитет мера које се постављају за унапређење. Недовољни капацитети ЈЛС утичу на то да се мере предвиђене ЛАПЗ често по аутоматизму преузимају из претходних година, без детаљнијег осврта на ефекте прошлог ЛАПЗ-а. Стратегија у том домену истиче успостављање обједињеног система информација тржишта рада који би обухватио податке из различитих извора на једном месту и омогућио јасан увид у методологије прикупљања тих података као императив за креирање политика заснованих на знању.

Акциони план за период 2021-2023 (Службени гласник РС, бр. 30/2021) предвидео је суфинансирање седам мера активне политике запошљавања⁸ које се могу предвидети локалним акционим плановима и прописао као услове: а) формирање локалних савета за запошљавање, б) усвајање ЛАПЗ-а, в) усаглашавање ЛАПЗ-а са АП на националном и покрајинском нивоу уколико постоји, као и г) обезбеђивање више од 50% средстава од стране локалне самоуправе (осим за неразвијена подручја), који су били предвиђени и претходним документима јавне политике.

Као критеријуме на основу којих се одобрава висина износа за суфинансирање:

1. Степен развијености ЈЛС, тако да мање развијена подручја добију више средстава;
2. Формиран локални савет за подручје више ЈЛС и усвојен заједнички плански документ.

Прецизно дефинисање врста мера које ће се суфинансирати из републичког буџета може бити ограничавајући фактор за ЈЛС које покушају специфичне проблеме на тржишту рада да решавају иновативним приступом. Иако „иновативне мере“ нису забрањене, те их ЈЛС може дефинисати и спроводити кроз ЛАПЗ, овакав оквир за суфинансирање од стране републичког нивоа демотивише ЈЛС да крену у иновативном смеру.

Што се тиче критеријума за одређивање износа суфинансирања, иако они промовишу МОС, упитно је да ли заиста имају ефеката у пракси, а имајући у виду да су покушаји МОС у домену запошљавања готово непостојећи. Због тога је потребно размотрити подстицање и других модела МОС који могу поспешити сарадњу између општина, о чему ће бити речи у препорукама анализе.

Акциони план за период 2024-2026 усвојен је 14. марта 2024. године („Службени гласник РС”, број 22/24) и њиме је предвиђено спровођење између осталог, следећих активности:

- 1.5.3. Анализа предуслова за даљу децентрализацију политике запошљавања и развој иновативних решења кроз локална планска документа у области запошљавања
- 1.5.4. Пилотирање иновативних решења за развој локалне политике запошљавања

⁷ Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину (Службени гласник РС, бр. 104/2014)

⁸ Стручна пракса, приправништва за високообразоване и незапослене са средњим образовањем, стицање практичних вештина, обука на захтев послодавца, јавне радове, субвенционисање теже запосљивих лица и samozapošljavanje

- 1.5.5. Анализа предуслова и могућности за развој међуопштинских/регионалних планских докумената у области запошљавања
- 1.5.6. Спровођење анализе ефеката мера активне политике запошљавања које се имплементирају кроз локална планска документа у области запошљавања, са нагласком на исходе запошљавања и препорукама за побољшање
- 1.5.7. Организовање радионица на тему политике запошљавања на националном и локалном нивоу
- 1.5.8. Усвајање Уредбе о утврђивању јединствене листе развијености региона и ЈЛС
- 1.5.9. Израда модела за оцењивање квалитета локалног планског документа у области запошљавања приликом одобравања захтева ЈЛС заучешће у финансирању мера АПЗ из буџета РС

АП предвиђа и пилотирање тзв. Гаранција за младе – система који се увелико спроводи у земљама Европске уније, а који предвиђа да се младима до 30 година у року од четири месеца од уласка у статус незапослености или завршетка формалног образовања понуди посао, наставак образовања или пракса. Имајући у виду комплексност ове реформе која пре свега захтева међусекторску сарадњу на релацији образовање – привреда – подршка запошљавању, предвиђено је да се овај програм најпре пилотира у три филијале НЗС– Крушевац, Сремска Митровица и Ниш, те да се након 2026. године, на основу научених лекција, имплементира трајно решење на подручју целе Републике Србије .

Додатно, АП предвиђа и пилотирање тзв. иновативних мера усмерених на дугорочно незапослене које ће бити финансиране из ИПА 2020 програмског циклуса у филијалама НЗС у Јагодини, Пожаревцу, Прокупљу и Панчеву.

На регулаторном нивоу, а из угла могућности локалне самоуправе да утиче на запошљавање на својој територији (округу или региону) важно је истаћи три закона – Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом и Закон о социјалном предузетништву.

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености (Службени гласник РС, бр. 36/2009, ..., 49/2021; у даљем тексту: Закон о запошљавању) уређује послове Националне службе за запошљавање. Национална служба за запошљавање у члану 7. дефинише се као носилац послова запошљавања, док се послови запошљавања дефинишу у члану 6. између осталог, као посредовање у запошљавању и спровођење мера активне политике запошљавања.

Активна политика запошљавања представља систем мера и активности усмерених ка повећању запослености и смањењу незапослености. Мере активне политике обухватају:

- Посредовање у запошљавању
- Професионалну оријентацију и саветовање о планирању каријере
- Субвенције за запошљавање
- Подршку самозапошљавању
- Додатно образовање и обуку
- Подстицаје за кориснике новчане накнаде
- Јавне радове
- Друге мере које је могуће креирати у складу са потребама тржишта рада, које се могу креирати акционим планом на националном нивоу.

Када се говори о надлежностима и могућностима ЈЛС предвиђених Законом о запошљавању, најпре је чланом 28. предвиђена могућност успостављања савета за запошљавање, како за територију Републике, тако и за територију покрајине и једне или више општина (тзв. локални

савети за запошљавање). Локалне савете за запошљавање оснивају јединице локалне самоуправе са главним циљем давања мишљења на локалне планске документе који се тичу запошљавања или могу утицати на исто.

Како је предвиђено, локални савет се може оснивати за више локалних самоуправа кроз споразум о међуопштинској сарадњи. Додатно, члан 41. предвиђа да општине могу усвојити и заједнички локални акциони план запошљавања (у даљем тексту ЛАПЗ). И у том случају, као и у појединачним ЛАПЗ, акциони план мора бити у сагласности са Стратегијом запошљавања и пратећим акционим планом на националном нивоу.

Затим, чланом 57. се предвиђа да ће локалне самоуправе за своју територију одредити делатности, критеријуме и средства за спровођење јавних радова који су од интереса за ту територију, као једну од предвиђених мера за спровођење активне политике запошљавања.

Финално, чланом 59. и 60. Закона регулисано је финансирање мера активне политике запошљавања. Предвиђено је да поред буџета Републике Србије, доприноса за случај незапослености, донација и других извора финансирања, спровођење мера може да се финансира и из буџета ЈЛС. Уколико ЈЛС својим ЛАПЗ-ом обезбеђује више од половине средстава за спровођење мера активне политике запошљавања на тој територији, она може поднети захтев Министарству за суфинансирање тих мера. Степен суфинансирања мера одређује се у зависности од степена развијености општина, тако да мање развијене општине могу добити више средстава. Предвиђено је да у случају неразвијених општина, Министарство може суфинансирати спровођење мера чак иако ЈЛС не обезбеђује половину средстава. Законом нису прецизније дефинисани критеријуми за одређивање степена суфинансирања, што ствара одређени степен несигурности и немогућности за планирање политика на локалу. Они се, мада и даље не превише детаљно, одређују акционим плановима за спровођење Стратегије запошљавања, као што је већ поменуто.

Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом (Службени гласник РС, бр. 36/2009, ..., 14/2022 - др. закон) уређује, између осталог, подстицаје за запошљавање особа са инвалидитетом, услове за оснивање и обављање делатности предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом и других посебних облика запошљавања и радног ангажовања. Закон прописује да особе са инвалидитетом, између осталог, имају право на подстицање запошљавања, на запошљавање под општим или посебним условима, на коришћење мера активне политике запошљавања, као и на запошљавање у посебним организацијама за радно ангажовање особа са инвалидитетом. Између осталог, овај закон дефинише и субвенције за послодавце који под посебним условима запосле особу са инвалидитетом.

ЈЛС мере подршке запошљавању особа са инвалидитетом може подржати кроз своје акционе планове запошљавања. У својим ЛАПЗ-овима већина ЈЛС препознаје особе са инвалидитетом као једну од теже запошљивих група незапослених, због чега мере активне политике запошљавања усмерава и ка њима. Додатно, ЈЛС је Законом омогућено оснивање предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, као и оснивање радних центара који могу ангажовати особе чији је радни учинак испод трећине учинка запосленог на уобичајеном радном месту.

Даље, поједине ЈЛС запошљавање особа са инвалидитетом подржавају кроз Локалне акционе планове за унапређење положаја особа са инвалидитетом, где као једну од мера углавном наводе и подстицање запошљавања, пре свега у јавним предузећима и установама, али и меру подршке обучавању за рад код познатог послодавца, везујући је за спровођење мера активних политика у оквиру ЛАПЗ-а⁹.

⁹ Пример АП за унапређење положаја особа са инвалидитетом у Граду Крагујевцу 2023-2025, мера 3.3.

<https://kragujevac.ls.gov.rs/extfile/sr/596/34/LOKALNI%20AKCIONI%20PLAN%20ZA%20UNAPRE%20C4%90ENJE%20POLO%20C5%BDIAI%20OSOBA%20SA%20INVALIDITETOM%20NA%20TERITORIJI%20GRADA%20KRAGUJEVCA%20ZA%20PERIOD%202023%20-%202025.%20GODINE.pdf>

Закон о социјалном предузетништву (Службени гласник РС, бр. 14/2022) дефинише социјално предузетништво као оно које је усмерено на решавање друштвених проблема. Социјално предузетништво јесте пословање у коме се остварена добит улаже у интеграцију друштвено осетљивих група, заштиту животне средине, рурални развој, образовање, културу, социјалне иновације и друге области од ширег друштвеног интереса. Друштвено осетљиве групе дефинишу се као лица која су у систему социјалне заштите или теже запошљива незапослена лица. Чланом 17. прописано је да субјекти социјалног предузетништва могу остварити олакшице и ослобођења од пореза, доприноса, накнада за коришћење јавних добара и других врста новчаних обавеза. У вези са локалном самоуправом, чланом 18. Закона предвиђено је да ЈЛС могу подржати оснивање и пословање социјалних предузетника кроз спровођење мера јавних политика запошљавања, али и финансирањем пројеката, едукацијом, промоцијом или развојем финансијских инструмената за подршку пословању оваквих субјеката. Овакве мере подршке тек је потребно дефинисати Програмом за развој социјалног предузетништва који још увек није усвојен, те у пракси још увек изостају системске мере за подршку социјалног предузетништва на локалу, осим појединачних иницијатива. Према резултатима интервјуа (више у последњем поглављу), општине често имају проблема приликом формулисања мера усмерених ка социјалном предузетништву, а пре свега услед одобравања средстава из буџета општине, имајући у виду да било каква подршка са националног нивоа још увек није успостављена.

Узимајући у обзир да незапосленост младих у укупној незапослености износи 30%¹⁰, те да су они препознати као једна од теже запошљивих категорија на тржишту рада, у наставку је дат кратак осврт на стратешки и регулаторни оквир који утичу на запошљавање младих. Наиме, Европска комисија у Извештају за 2023. годину¹¹ истиче важност политика запошљавања младих. У поглављу 19. Социјална политика и запошљавање, констатује се да у наредном периоду Република Србија треба нарочито да обезбеди адекватне финансијске и институционалне ресурсе за запошљавање и социјалну политику, који би систематичније били усмерени на младе, жене и дугорочно незапослене. Осим тога, Република Србија треба да предузме кораке за успостављање и спровођење Гаранције за младе.

Као главни стратешки документ у области омладинске политике јавља се Стратегија за младе у Републици Србији за период од 2023. до 2030. године (Службени гласник РС, бр. 9/2023). У наставку је дат кратак осврт на оне мере које се односе на локални ниво и подршку у запошљавању.

Наиме, анализа ефеката претходне стратегије као један од кључних изазова препознала је недостатак стандардизације и правног регулисања процеса оснивања и рада Савета за младе и Канцеларије за младе на нивоу ЈЛС. Савети за младе представљају главни механизам укључивања младих у доношење одлука на локалу с обзиром на то да представљају једно од радних тела скупштине градова и општина, док су Канцеларије за младе посебне организационе јединице које пружају бројне врсте подршке младима – што у сфери јачања знања и вештина, што у ширем културном или спортском развоју, као и у другим сферама живота младих на локалу. Према подацима из 2021. године, 80 ЈЛС има формиране савете за младе, док у 140 ЈЛС постоји основана Канцеларија за младе. Млади и даље као велике проблеме истичу незапосленост и економске проблеме (21%), а ЈЛС може кроз вођење омладинске политике деловати на решавање овог проблема. Бројне мере Стратегије односе се на побољшање услова за живот младих на локалу, а међу њима издвајамо:

1. Посебан циљ 2: Просторни капацитети и услуге за спровођење омладинске политике су унапређени и функционални у свим ЈЛС где се као једна од мера издваја оснивање Канцеларија за младе у свим ЈЛС, што може значајно утицати на подизање капацитета младих и њихову већу запошљивост на локалу.

¹⁰ Републички завод за статистику, 2022, број незапослених младих 15-29 је 91.000, број незапослених 15-64 износи 298.000

¹¹ Доступно на линку https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_695_Serbia.pdf релевантне стране – 72,117 (поглавље 19). Приступљено 10.1.2024.

2. Посебан циљ 3: Млади су активни учесници друштва на свим нивоима где се као једна од мера предвиђа и формирање Савета за младе у свим ЈЛС, а што ће допринети и бољим политикама за запошљавање младих (односно већег утицаја младих на креирање локалних планова за младе, али и планова за запошљавање, имајући у виду да се бројне мере односе на приправништво или стручне праксе).

На регулаторном нивоу, Закон о младима (Службени гласник РС, бр. 50/2011, 116/2022 - др. закон) у члану 17. предвиђа могућност оснивања савета за младе у оквиру јединице локалне самоуправе. Члан 18. омогућава да ЈЛС оснује Канцеларију за младе, као и да донесе Стратегију и акциони план за младе на локалу. Даље, члан 20. Закона дефинише да Република Србија обезбеђује средства за финансирање програма и пројеката од јавног интереса у областима омладинског сектора које, између осталог, могу користити и ЈЛС у спровођењу својих политика за младе предвиђених локалним стратегијама и акционим плановима за младе.

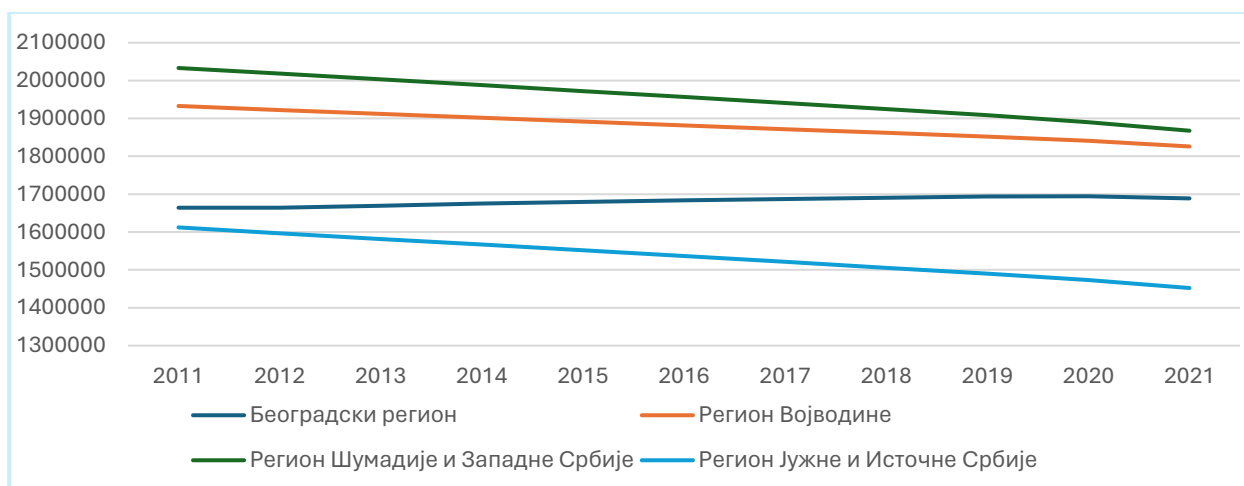
Према подацима из Стратегије за младе у 2021. години била су на снази свега 43 локална акциона плана за младе, а око 20 је било у фази израде, што значи да свега око трећине ЈЛС има посебне активности усмерене ка младима. Овакви акциони планови предвиђају и активности везане за повећање запошљивости младих попут: а) реализацију различитих обука, б) активности за повећање нивоа информисаности младих о могућностима за запошљавање и samozapošljavanje, в) подстицање предузетништва код младих.¹²

Стање на тржишту рада

Како се наводи у Националном извештају о људском развоју за Србију (УНДП, 2022, стр. 4) „Република Србија је међу оним земљама у свету чија популација најбрже опада“. Опадање становништва потврђују и резултати пописа из 2022. године – са 7.23 милиона становника у 2011. години, број становника у Србији смањено се на 6.69 милиона у 2022. години. Према овим подацима Србија у просеку годишње изгуби око 45.000 становника¹³.

Посматрајући субнационални ниво, може се приметити да једино Регион Београда бележи раст броја становника у периоду између два пописа (са 1.66 на 1.69 милиона). Највећи апсолутни пад броја становника бележи Регион Шумадије и Западне Србије од 165 хиљада становника, док се највећи релативни пад ипак бележи у Региону Јужне и Источне Србије (смањење за 10%).

Графикон 1 Промена кретања становништва у РС по регионима, средина године



Извор: РЗС

¹² Пример Стратегија унапређења положаја младих Града Лесковца 2021-2025. https://starisajt.gradleskovac.org/images/stories/dokumenta/PrivredaResertifikacija/%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%88%D0%BA%D0%B0_%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0/2022/strategija-unapredjenja-polozaja-mladih-grada-leskovca-2021-2025_1.pdf

¹³ Мада поједини извори наводе податке попут 30.000 становника годишње (Међународна организација за миграције, 2012, стр.18)

Табела 2 Апсолутне и релативне промене броја становника по регионима, 2011-2021.

	Повећање/Смањење становништва	Стопа промене 2011=100
Регион Београда	30,516	2%
Регион Војводине	-106,963	-6%
Регион Шумадије и Западне Србије	-165,651	-8%
Регион Јужне и Источне Србије	-160,095	-10%

Извор: Обрачун аутора на основу података РЗС-а

Када је реч о локалном нивоу, једна општина се у просеку годишње смањи за око 300¹⁴ становника, не рачунајући интерне миграције. Свега четири локалне самоуправе су у 2022. години забележиле позитиван природни прираштај¹⁵ - Град Нови Пазар и општине Тутин, Сјеница и Прешево. Локалне самоуправе са највећим негативним природним прираштајем су Београд (-6158), Ниш (-1423), Лесковац (-1088), Зрењанин (-1061) и Крушевац (-1009). Овакви резултати показују да ће у дугом року тржиште рада пре свега да се ослања на радну снагу из „увоза“ (миграције) или на већу продуктивност радника.

Бројни аутори као највеће узроке смањења популације наводе ниску стопу фертилитета и велику емиграцију становништва ка земљама Европске уније (Lutz i Gailey, 2020, стр. 20, Вуковић, 2022. стр. 52-53).

Фертилитет

Као главни узрок депопулације (Вуковић, 2022, стр.53), наводе се ниске стопе фертилитета. Наиме, још од 2000. године стопа фертилитета у Србији одржава се на стабилном нивоу од 1.46 детета по мајци и испод је стопе неопходне за просту репродукцију. На овакве стопе фертилитета утицали су бројни фактори, а пре свега се истичу већа улога жена на тржишту рада, боља едукација жена, као и јачање индивидуализма (Dirk van de Kaa, 1986). Berninger i dr. (2011, стр. 580) наводе и да млади људи одлажу или чак одустају од породице услед незадовољства послом или високе концентрације прекарног посла (који са собом носи мању сигурност запослења), мада се резултати ове студије разликују када се засебно посматрају мушкарци и жене¹⁶. На крају Вуковић (2022, стр.62) као главна три фактора који посебно утичу на одлуку о деци препознаје: стабилност занимања, висину прихода и поседовање некретнине.

Дакле, стање на тржишту рада, квалитет послова и економско благостање умногоме утиче на фертилитет становништва. Уколико се политикама не утиче на развој тржишта рада сада, у будућности ће се ови проблеми само продубљивати.

Ниске стопе фертилитета нису карактеристичне само за Србију. Наиме, стопа укупног фертилитета у свету је са око петоро (5) деце по жени у 1950. години, спала на 2.5 детета у 2005. години, а пројекције УН су да ће до 2050. године бити испод 2 детета (Влоот и др. 2011, стр. 6) .

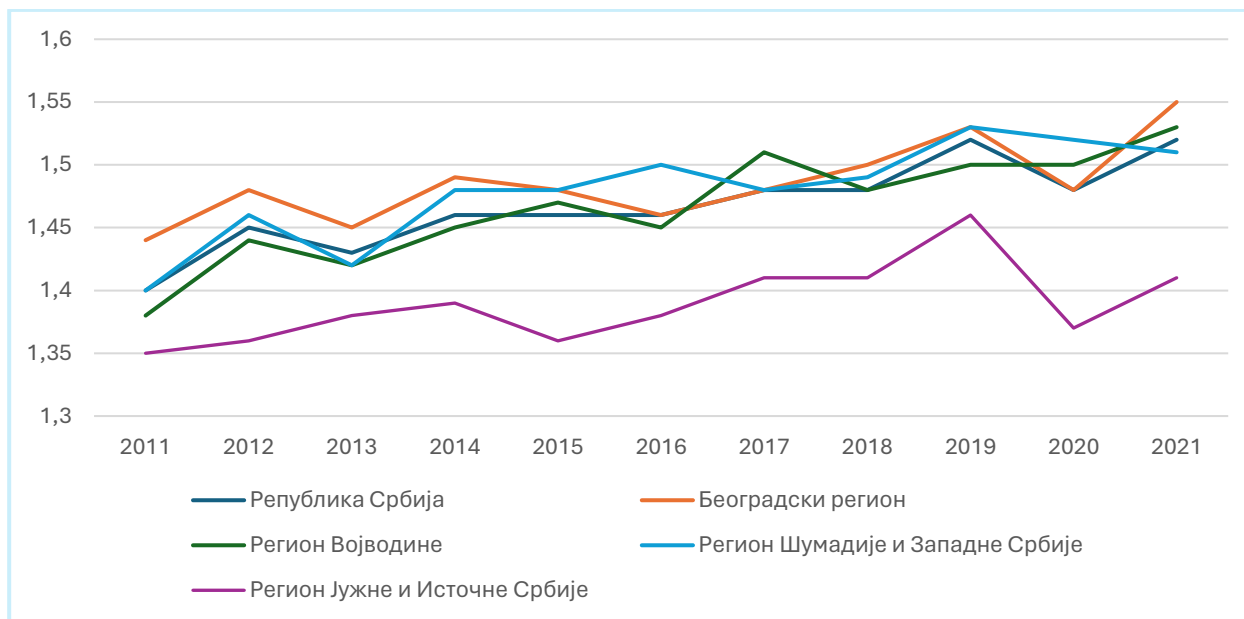
Стопе фертилитета прате сличне трендове и на субнационалном нивоу. Ниже стопе фертилитета примећују се у Региону Јужне и Источне Србије у односу на друге регионе.

¹⁴ Тачан број 320. Обрачун аутора према подацима РЗС о природном прираштају за 2022 годину.

¹⁵ Више рођене деце, него умрлих особа.

¹⁶ Наводи се да на одлуку жене не утичу у великој мери материјални статус жене, док на одлуку мушкарца да добије прво дете значајно утичу материјална средства (приходи).

Графикон 2 Стопа укупног фертилитета по регионима



Извор: РЗС

На нивоу локалних самоуправа свега осам општина има стопу фертилитета вишу од неопходне за просту репродукцију. Не рачунајући Град Београд као локалну самоуправу са највећим бројем становника, у просеку се на нивоу једне ЈЛС у Србији роди око 300 деце¹⁷, међутим чак 72% самоуправа у Србији налази се испод просека. Црна Трава, Босилеград, Голубац, Ражањ и Гаџин Хан су општине са најмањим бројем рођене деце у 2022. години, што указује на велики ризик од недостатка радне снаге у будућим деценијама. Општина Тутин има највишу стопу фертилитета 2.72%, а општина Аранђеловац најнижу – 1%.

Ниске стопе фертилитета утичу на повећање просечне старости становника. Према Стратегији о економским миграцијама 2021-2027 (стр.5), Србија се сврстава међу најстарије становништво на свету са просечном старошћу од 43.4 године. У последњих педесет година становништво Србије у просеку је остарило 11 година¹⁸. Најстарије становништво живи у Региону Јужне и Источне Србије (44.3), а најмлађе у Региону Београда (42). Учешће становништва старијег од 65 година се повећава – у 2022. години петина популације у Србији старија је од 65 година, а Lutz i Gailey (2020. стр. 16) процењују да ће до 2050. године сваки трећи становник бити старији од 65.

Пратећи податке о фертилитету, локалне самоуправе које имају у просеку најмлађе становништво су: Тутин (34 године), Нови Пазар (36), Прешево (37), Бујановац (39) и Сјеница (39). Док су Црна Трава (56), Гаџин Хан (53), Рековац (51), Сврљиг (51) и Кучево (51) општине са најстаријим становништвом.

Миграције

Земље ЕУ су 2009. године увеле тзв. „плаву карту“ како би привукле висококвалификоване раднике (Stehrer i Leitner. 2019. стр. 40), а имајући у виду све већу депопулацију као тренд у развијенијим државама. Додатно, свака земља чланица ЕУ има сопствену политику привлачења радника, нпр. Немачка је 2015. године кренула да подстиче имиграцију са Западног Балкана пре свега занатских радника, али и високообразованих радника попут ИТ стручњака,

¹⁷ Тачан број 312. Обрачун аутора по подацима о броју живорођених са РЗС-а за 2022. годину.

¹⁸ Просечна старост 1970 – 34 године, извор РСЗ

медицинских радника, инжењера и сл. (извор: сајт Make it in Germany¹⁹).

Србија је традиционално земља емиграције (Никитовић, 2022, стр.58), иако званични подаци о броју миграната не постоје²⁰. Међутим, креатори политика у Србији се дуго системски нису бавили питањима миграција већ су свој фокус пребацили на пронаталитетне политике као покушај одговора на демографске изазове. Тек 2020. године усвојена је Стратегија о економским миграцијама 2021-2027 која миграције посматра из угла њиховог утицаја на структуру становништва, и поставља мере и активности како би се на што бољи начин искористила средства, знање и искуство које мигранти могу донети из иностранства.

Посматрано на нивоу региона, Србија – Југ има дупло већи број спољних миграција од Србије – Север. Највише становника иселило се из региона Јужне и Источне Србије, а најмање из Војводине. Када би се правио прототип просечног емигранта, то би био мушкарац око 30 година старости, који је завршио средњу школу, долази из неградских области Србије, који у иностранство (углавном Аустрија и Немачка) одлази због посла и остаје у просеку 11 година. Након 3 године са собом углавном води и своју породицу (Анђелковић Ђоковић, 2023, стр.16).

Табела 3 Лица на раду/боравку у иностранству, попис 2011.

Регион	Број лица	Удео у укупном становништву %
Република Србија	313.411	4,2%
Србија – Север	98.120	2,7%
Регион Београд	47.792	2,81%
Регион Војводина	50.328	2,55%
Србија – Југ	215.291	5,70%
Регион Шумадија и Србија	104.405	4,91%
Регион Јужна и Источна Србија	110.886	6,65%

Извор: Станковић, В. (2014), Књига пописа, Попис 2011 – Србија у процесу спољних миграција, Београд, Републички завод за статистику, стр.27

Да би се земља равномерно развијала неопходно је водити рачуна и о унутрашњим миграцијама. Према подацима из 2022. године свега 31 локална самоуправа има позитиван миграциони салдо, од чега свега неколико одржив у дужем року (попут Београда, Новог Сада или Ниша који су истовремено и универзитетски, привредни, културни и административни центри). Према наводима Националног извештаја о људском развоју (2022, стр.20), уколико се не пронађе начин да се унутрашње миграције уравнотеже, депопулација средњих градова се не може зауставити, а неће помоћи ни високе стопе фертилитета (које су тешко достижене).

За тржиште рада важно је анализирати и дневне миграције које нам указују на то да ли постоји тржиште рада шире од административних граница једне локалне самоуправе. Према последњим подацима из 2022. године око 191.000 особа на дневном нивоу мигрира било у другу општину у оквиру исте области (око 98.000), било у општину из друге околне области због посла (око 93.000). Ово значи нешто мање од 10% радника сваког дана напушта своје

¹⁹ Make it in Germany <https://www.make-it-in-germany.com/en/> приступљено 1.2.2023.

²⁰ Процене су да око 60.000 људи емигрира, а око 15-20.000 људи имигрира

пребивалиште због посла. Посматрано у апсолутним бројевима, Ниш и Нови Сад су локалне самоуправе са највећим бројем радника који одлазе на дневном ниову у друге општине из истог округа због посла. Са друге стране Београд, Стара Пазова и Панчево су локалне самоуправе са највећим бројем радника који одлазе на дневном ниову у општине ван свог округа. Због тога у овим општинама треба размислити о могућностима заједничких политика ЈЛС у креирању политика подржавања запошљавања на локалу имајући у виду да деле велики број радника. Уколико посматрамо релативне бројеве, Сремски Карловци, Темерин и Дољевац су општине из којих преко 15% становништва старијег од 15 година путује свакодневно у општине унутар истог округа због посла, док су Лајковац, Опово, Стара Пазова и Пећинци општине са највећим уделом становништва старијег од 15 година који одлазе у општине другог округа због посла (преко 10%).

Понуда рада

У академској литератури постоје различите детерминанте економског раста једне привреде, од технолошког развоја, трговине, инфраструктурних улагања, али и повећане продуктивности радне снаге и улагања у људски капитал. Старење становништва и све израженија депопулација покреће питања потенцијалних несташица радника, а валидно је и питање када ће потражња за радом у некој земљи превазићи понуду рада унутар те земље.

Уколико посматрамо понуду радне снаге, у последњој деценији број становника старости од 15 до 64 године смањило се за преко 650.000, односно за око 1.2% годишње²¹. Са друге стране, стопа активности имала је позитиван тренд – са 59% у 2010. години, повећала се на 70% у 2021. години, мада је упитан њен даљи раст.

Посматрано по окрузима, радна снага се највише смањила у Борском и Зајечарском округу са преко 20% смањења, а најмање у Рашкој, Јужнобачкој и Београдској области²².

Званични подаци о броју активних лица на нивоу локалне самоуправе нису доступни што отежава локалним самоуправама планирање политика које могу утицати на тржиште рада. Једини подаци доступни на нивоу локалне самоуправе тичу се регистроване запослености и незапослености и њене структуре, која није упоредива са методологијом званичне статистике.

Оно што забрињава јесте што бројне студије упозоравају да Србију у скорој будућности очекују велике несташице радника. Сучељавајући понуду рада (која зависи од фертилитета, миграција, али и стопа активности становништва) и потражњу за радом (која зависи од раста привреде), поједини аутори сматрају да већ у наредној деценији потражња за радом може превазићи понуду²³. Слично упозоравају и Николић, Бајец и Пејић Стокић (2018, стр.240) који наводе да већ у деценији од 2023. године Србији може недостајати од 80 до 100.000 радника.

Запосленост и незапосленост

Према дефиницији активно становништво се дели на запослене и незапослене.

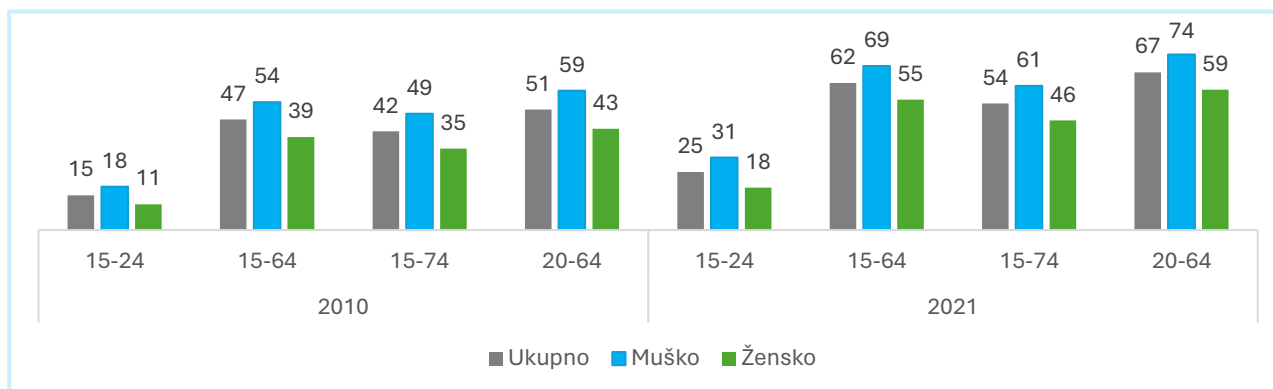
Према подацима Анкете о радној снази у Србији је у последњој деценији стопа запослености расла за све старосне кохорте становништва, било да су у питању млади (од 15 до 24 године, становници радног узраста (од 15 до 64) или старија лица (преко 65 година старости). За становништво радног узраста стопа запослености порасла је са 47% у 2010. години на 64% у 2022. години, али је и даље испод просека европских земаља (68%).

²¹ Број становника 15-64 у 2012. години износио је око 4.9 милиона становника, а у 2022. години око 4.23 милиона.

²² У Рашкој области због утицаја позитивног природног прираштаја, док је главни разлог мањег смањења радне снаге у Јужнобачком и Београдском округу позитивни миграциони салдо.

²³ Анђелковић Ђоковић, М. (2023), Утицај демографских трендова на тржиште рада у Србији, стр. 54-55

Графикон 3 Стопе запослености, Србија, 2010-2021, Анкета о радној снази



Извор: РЗС

Укупан број запослених према Анкети о радној снази износи око 2.850.000 радника²⁴. Овај број поред регистроване запослености обухвата и одређени број радника који раде у сивој економији. Према НАЛЕД-у (2020)²⁵ неформално запошљавање један је од водећих социоекономских изазова са којима се Србија суочава. Према проценама, на сваких 100 динара сиве економије, 62 динара чине непријављене зараде, а 38 динара непријављени профит, показујући да је удео сиве економије који се тиче запошљавања значајно већи. Неформални рад чини 18.2% укупне запослености у Србији и, поред пољопривреде, најчешће се јавља у туризму и угоститељству и грађевинарству. Према наводима НАЛЕД-а, један од разлога јесте у привременом и повременим карактеру појединих послова у овим секторима (попут конобара, грађевинских радника, чистачица, хостеса и сл.). Подаци на нивоу локалних самоуправа нажалост не постоје.

Ипак, у последњих 10 година до повећања запослености младих дошло је у првом реду због појачане привредне активности и веће потражње за радницима, а одређен утицај су имале и подстицајне политике за запошљавање младих попут мера активне политике запошљавања, масовног програма „Моја прва плата“ или ослобођења од плаћања пореза за младе који први пут отворе своју предузетничку радњу²⁶.

Позитиван тренд примећује се и у смањењу стопе незапослености која се у 2022. години кретала око 10% за све кохорте, осим за младо становништво. Мада се и код младе популације примећује смањење стопе незапослености, она и даље износи 24% у 2022. години што је проценат дупло виши од просека ЕУ27 земаља. Са друге стране, овакви трендови се објашњавају и демографским трендовима простог смањења броја младих у укупној популацији.

Бројне анализе пак наглашавају проблеме неактивности младих на тржишту рада која износи 67,4% (стопа становништва ван радне снаге за младе 15-24 године, 2022. година). Један од кључних узрока јесте чињеница да време потребно од окончања школовања до тренутка првог стабилног и/или задовољавајућег запослења у Србији траје веома дуго, скоро две године.²⁷ И млади препознају проблем неусаглашености образовања са тржиштем рада као све важнији. Наиме, Алтернативни извештај о положају и потребама младих у Републици Србији за 2023. годину²⁸ показује да чак 64% младих указује на образовни систем као највећи проблем младих у Србији, иако је прво место суверено држао проблем незапослености много година уназад. Други проблем представља и тзв. НЕЕТ позиција младих, односно индикатор који прати број

²⁴ Извор: РЗС, Анкета о радној снази четврти квартал 2023. године

²⁵ Ex ante анализа проширења система поједностављеног ангажовања радника на привременим и повременим пословима, 2020, НАЛЕД

²⁶ Сива књига 14, 2022, НАЛЕД – препорука 1.4. наводи да је укидање пореза за почетнике у пословању чија је примена била ограничена на младе који су тек завршили школовање било делотворно те да је меру користило преко 800 младих (предузетника).

²⁷ Проблем запошљивости младих на тржишту рада, 2022, Фондација Центар за демократију

²⁸ Алтернативни извештај о положају и потребама младих у Републици Србији за 2023. годину, 2023, Крвна организација младих Србије

младих који нити раде, нити су у систему образовања, нити на обуци. Према Ђукић и Павловић (2020)²⁹, НЕЕТ стопа у 2023. години износи 14%³⁰, односно процена је да има око 147.000 младих у овој категорији. Овакви млади углавном немају готово никакве компетенције у области 4.0 индустрије, као што су знања из алата за дизајн, веб-дизајн, програмирање и сл. Они су мање активни на тржишту рада и обесхрабрани да траже посао. Са друге стране, закључак је и да политике, како на националном, тако на локалном нивоу не показују довољан ниво иновативности како би се утицало на решавање статуса НЕЕТ младих, а додатно програми који се креирају не таргетирају довољно добро критичне групе младих.

Наиме, програми који се креирају попут унапређења запошљивости младих кроз стручно оспособљавање или програм „Моја прва плата“, пре свега таргетирају високообразоване младе где стопа незапослености младих можда јесте највиша, али је по природи само привремена (јер се очекује да ће овакви млади релативно брзо наћи добро запослење). Стопе незапослености младих са ниским степеном образовања углавном су ниже због тога што ови млади често раде на пословима попут угоститељства, туризма, грађевине, заната³¹ – односно у оним занимањима где је препознат висок удео сиве економије и где су по природи прекарни послови који не обезбеђују довољан ниво сигурности. Подаци показују да свега 38% младих ради са уговором о раду на неодређено време, а готово петина ради у сивој економији (без уговора).³²

Свакако у даљем периоду треба наставити са помоћи младима да кроз радне праксе стичу вештине и знања потребна за тржиште рада кроз боље таргетирани програме, програме попут Гаранције за младе који се имплементирају у земљама ЕУ или програме стимулација послодаваца да закључују уговоре о раду са младима.

И локалне самоуправе се могу укључити у подршку младима кроз формалне механизме које им Закон о младима омогућава. Међутим, подршка и укључивање младих у политике ЈЛС још увек није заступљено у свим ЈЛС. Наиме, Анализа локалне омладинске политике у Републици Србији³³ показује нпр. да свега 65 (од 145) ЈЛС има формиране Савете за младе, а бројни формиранни нису функционални. За свега 7 ЈЛС³⁴ оцењено је да има инклузивне и функционалне Савете за младе који могу активно утицати на политике о младима у тим општинама. Иста анализа показује да чак 106 (73%) ЈЛС нема акциони план за младе којима би потенцијално могли бити предвиђени програми, између осталог, за запошљавање младих.

На нивоу локалних самоуправа пак подаци о запослености и незапослености из Анкете о радној снази не постоје, што значајно отежава анализу локалних тржишта рада. Анализе на локалу се углавном ослањају на регистровану запосленост и регистровану незапосленост која може дати искривљену слику. Наиме, регистрована запосленост не укључује и онај део становништва који ради у тзв. „сивој зони“ - оне који раде без уговора попут пољопривредника или непријављених радника. Са друге стране, регистрована незапосленост не укључује особе које активно траже самостално посао без посредништва Националне службе за запошљавање, а додатно укључује особе које не траже активно посао, већ се на евиденцију НСЗ редовно пријављују како би користили друге повластице које могу добити (или барем они тако сматрају³⁵), само уколико су на евиденцији (социјална помоћ, градски превоз, здравствено осигурање и сл.).

Посматрајући регистровану запосленост на нивоу локалних самоуправа, у просеку у ЈЛС је ангажовано 35% становника радног узраста³⁶ и то 56% мушкараца и 44% жена, што показује

²⁹ Истраживање о потребама актера за спровођење интегрисаних услуга за запошљивост НЕЕТ младих са фокусом на 4.0 индустријску револуцију (2020), Ђукић и Павловић, издавач: Центар за омладински рад

³⁰ НЕЕТ стопа приказује учешће броја НЕЕТ младих у укупном броју младих.

³¹ Проблем запошљивости младих на тржишту рада, 2022, Фондација Центар за демократију

³² Алтернативни извештај о положају и потребама младих у Републици Србији за 2023. годину, 2023, Кривна организација младих Србије

³³ Локална омладинска политика у Републици Србији: Савети за младе ЈЛС, 2021, КОМС и ГАЈП

³⁴ Лозница, Крагујевац, Апатин, Сомбор, Сента, Ковин и Рума.

³⁵ Иако право на здравствену заштиту већ дужи низ година (више од 10 година) није условљено пријавом на евиденцију незапослених лица, значајан број лица о томе није информисан и сматра да мора да се региструје као незапослено лице како би остварили ово право.

³⁶ Мада овај начин обрачуна није методолошки исправан, међутим услед недостатка податка из Анекте о радној снази о броју запослених на нивоу ЈЛС и броју активних становника на нивоу ЈЛС ово је најбоља апроксимација која се може користити.

да је неопходно више радити на активацији и мерама запошљавања жена. Готово 70% регистрованих запослених ради у правним лицима, а остатак од око 30% су предузетници или пољопривредници, што може указивати на рањиву запосленост.

Што се тиче регистроване незапослености, у 2022. години у Србији је било укупно око 404.000 незапослених особа регистрованих на евиденцији НСЗ. Посматрајући у односу на укупан број становника старијих од 15 година³⁷, у просеку једна ЈЛС има удео незапослених од 9%³⁸. Највећи удео незапослених, рачунато на овај начин, имају општине Тутин (35%), Нови Пазар (28%), Босилеград (25%), Трговиште (24%), Сјеница (22%), Лебане (21%) и Бојник (20%). Оно што забрињава јесте што је у просеку више од 60% регистрованих незапослених дугорочно незапослено, односно незапослено више од 12 месеци. Ово показује да одређени део регистрованих незапослених не тражи активно посао, али и да постоје проблеми у ефектима мера активације незапослених (или неактивних), као и у ефикасности активности посредовања НСЗ-а. Процене су да је око 34% незапослених на евиденцији неквалификовано³⁹, показујући да се углавном ради о старијим особама или припадницима ромске националне мањине, те да је потребно радити на њиховој додатној обуци.

Образовање

Кључ прилагођавања демографским променама у контексту тржишта рада јесте у образовном систему који ће морати да постане ефикаснији, праведнији и инклузивнији.⁴⁰ Како становништво стари, а контингент радне снаге се смањује, да би се обезбедио раст привреде фокус ће морати да се промени ка већој продуктивности.⁴¹

У Србији је систем образовања организован на више нивоа: од предшколског васпитања и образовања и основног образовања који су обавезни, преко средњег, до високог образовања, као и постојања ванредних програма за образовање одраслих.⁴²

Иако бројне анализе показују да је предшколско васпитање и образовање основ за каснији успех у животу нарочито код деце неповољног социо-економског статуса⁴³, у Србији у школској 2020/2021. обухват деце предшколским васпитањем и образовањем износио је свега 64%. Иако постоји тренд повећања обухвата, он је и даље испод 75% како је планирано Стратегијом образовања и васпитања, као и испод просека ЕУ од 93% (извор: Еуростат). Такође су значајне неједнакости у обухвату – од 71% обухвата деце у градским срединама, до 40% обухвата деце у сеоским срединама. Укупно посматрано, основним образовањем обухваћено је 96% деце, а средњим 86% мада се примећује тренд опадања из године у годину. У школској 2020/2021 уписано је 5% више студената него пре 10 година, мада се позитивни помаци у високом образовању примећују, али уз велике неједнакости. Рецимо, у Београду живи око 25% становништва Србије, а Београд има преко 30% више и високообразованих, што, између осталог, ствара предност Београду за даљи развој и даље продубљивање неједнакости.

На нивоу локалних самоуправа се уочавају значајније разлике у структури квалификација радника. Док Београд, Нови Сад и Ниш предњаче са учешћем више и високообразованих радника (који се крећу 36, 35 и 30% респективно), Мало Црниће, Жабари, Петровац на Млави издвајају се као општине у којима највећи удео радне снаге има завршену само основну школу (46, 42 и 38% респективно). Већина радника у Србији има средње образовање, што показује и заступљеност општина у којима је учешће радника са средњим нивоима квалификација преко 40% - чак 141 (од 145) ЈЛС као најзаступљенију квалификацију имају управо завршено средње

³⁷ Јер податак о броју активних становника не постоји.

³⁸ Напомена да овај начин обрачуна стопе незапослености није методолошки исправан, али се једино он може користити као апроксимација стопе незапослености услед недостатка података на нивоу општина из Анкете о радној снази.

³⁹ Извор: Општине и региони у Републици Србији, 2023. РЗС

⁴⁰ Национални извештај о људском развоју за Србију, 2022, УНДП

⁴¹ *International Labour Organization (ILO), 2013, International Labour Conference Report - Employment and social protection in the new demographic context*

⁴² Министарство просвете <https://prosveta.gov.rs/> приступљено 30.1.2024.

⁴³ Рани развој – унапређење јавних политика: Предшколско васпитање и образовање, 2014, Уницеф

образовање. Забрињава чињеница да четвртина општина (36 од 145) имају учешће радника са високим квалификацијама испод 10% што указује и на слабије перспективе за развој у будућности.

Табела 4 Број општина према структури образованости становништва

Удео грађана 15+	Основно образовање	Средње образовање	Високо образовање
До 10%	0	0	36
Од 11 до 20%	40	0	101
Од 21 до 30%	97	6	6
Од 31 до 40%	6	41	2
Од 41 до 50%	2	98	0
Преко 50%	0	13	0

Извор: Обрачун аутора на основу података о броју становништва са РЗС-а и броју становника према степену образовања са <https://rsjp.gov.rs/cir/analiticki-servis/>

Налази постојећих студија

Према студији *Decentralisation of employment policies and new forms of governance: tackling the challenge of accountability*⁴⁴, током 1990-тих година више земаља започело је процес децентрализације политика запошљавања који им је омогућио да се исте дизајнирају и имплементирају тамо где се доносе одлуке о стратегијама раста, као и где се најбоље приказују друштвене потребе. Постоје два основна типа децентрализације политика запошљавања:

- Први, где се политике запошљавања креирају на националном нивоу и спроводе на нивоу региона од стране агенција за запошљавање формираних на националном нивоу. У оваквом моделу донекле постоји слобода да се имплементација на регионалном (или локалном) нивоу прилагоди потребама тог региона (локала), али се сви таргети и праћење ефеката мера спроводе на националном нивоу.
- Друга форма децентрализације јесте када се мере креирају и имплементирају на регионалном (односно локалном) нивоу, а затим пребацују на регионалне (локалне) агенције за запошљавање. Овакав модел даје слободу регионалном (локалном) нивоу, али углавном националне институције ипак имају велику улогу.

Студија истиче и важност питања одговорности код децентрализованих система. Регионални, односно локални, ниво власти у спровођењу делегираних мера активне политике запошљавања можда неће имати довољну одговорност и „ownership“ над резултатима, због чега је важно укључити и централу власт у праћењу ефеката мера.

Децентрализација имплементације мера запошљавања често значи и трансфер одговорности за услугу ка приватном или непрофитном сектору. Нпр. у Холандији агенције за запошљавање су махом приватизоване. Јавна агенција за запошљавање задржала је основне функције попут администрирања накнадама за случај незапослености, док су приватне агенције задужене за обуке, посредовање, саветовање и сл.

⁴⁴ Decentralisation of employment policies and new forms of governance: tackling the challenge of accountability, 2023, Ministry of Economy, Labour and Social Policy Poland <https://www.oecd.org/employment/leed/2494258.pdf>

У Србији се пак улога приватних агенција за запошљавање углавном своди на посредовање у запошљавању⁴⁵ и то све више тежећи да се специјализују за одређену делатност или одређени тип радника (нпр. радници из иностранства). Према подацима из студије, у јулу 2023. године у Србији је било регистровано 109 приватних агенција за запошљавање. Иако им је према Закону о запошљавању дата готово једнака улога као и Националној служби за запошљавање, потенцијал приватних агенција у систему спровођења политике запошљавања у Србији није искоришћен, те се оне не посматрају као равноправни партнери јавној служби. Са друге стране, приватне агенције немају подстицаја да шире свој опсег пословања ван посредовања, имајући у виду да услуге неће моћи да наплате од незапослених. Наиме, у Закону о запошљавању прописано је начело бесплатности услуга, како за јавне тако и за приватне агенције, које забрањује агенцијама да провизију наплаћују од незапослених лица, већ искључиво од послодавца. Уколико би агенција наплатила провизију од незапосленог лица (нпр. за присуствовање одређеној обуци или за услугу саветовања), то би значило губитак дозволе за рад. Због тога већина приватних агенција за запошљавање, уз одговарајућу лиценцу, свој портфолио активности углавном своди на посредовање и евентуално изнајмљивање специфичних врста радника, а што се тиче капацитета за преостале активности предвиђене активном политиком запошљавања, капацитети су процењени као врло ограничени (примера ради, већина агенција које се баве посредовањем има само једног запосленог).

Даље, током 2004. године Генерални директорат за запошљавање, социјална питања и инклузију је, за 13 нових држава чланица, као и за земље кандидате за чланство у ЕУ, креирао *Практични водич за развој локалних стратегија запошљавања са циљем приближавања добрих пракси на локалу*⁴⁶.

Између осталог, Водич наглашава значај локалних политика запошљавања да реше специфичне проблеме и утичу на економски развој, али и да не постоји универзално решење које је примењиво за све локалне самоуправе. Такође се напомиње да националне политике запошљавања треба да буду постављене тако да подржавају развој локалних идеја, имајући у виду да ће локалне политике моћи да досегну до оних проблема до којих национални ниво не може.

У Водичу се дају кључни кораци за креирање добрих локалних политика запошљавања и издвајају добри примери из праксе:

1. Добро разумевање националног и локалног контекста – односно, добра аналитичка основа за доношење било које локалне политике.
2. Процена локалних капацитета за спровођење политика

У овом контексту посебно се наглашава важност удруживања и коришћења већ постојећих партнерстава и структура било унутар локалне самоуправе, било кроз сарадњу са цивилним сектором и међународним институцијама.

3. Дефинисање тартегираног подручја

У Водичу се наглашава да се проблеми запошљивости и запошљавања ретко ограничавају на административне границе локалних самоуправа. С тим у вези потребно је размотрити тзв. „travel-to-work“ подручје (подручје дневних миграција) како би се добро сагледали проблеми тржишта рада у таквом контексту, али и потенцијали да се другачије или заједничким снагама проблеми реше.

Ово може значити усвајање заједничког акта са заједничким политикама где се као пример добре праксе наводи *Tampere-Pirkkala territorial employment act* из Финске.

Али може значити и заједничку анализу проблема уз међусобну сарадњу у дефинисању

⁴⁵ Услуге приватних агенција за запошљавање у правном систему Републике Србије, Др Бојан Урдаревић, Зборник радова „XXI век – век услуга и Услужног права“, Крагујевац, 2023. године

⁴⁶ Practical Handbook on Developing Local Employment Strategies in Member States and Candidate Counties in European Union, 2004, EU Commission – Directorate-General for Employment and Social Affairs, доступно на <https://www.oecd.org/employment/leed/45514943.pdf>

мера, које ће се касније независно усвојити кроз више појединачних докумената на нивоу локалних самоуправа. У овом контексту важно је имати у виду да ће мере једне локалне самоуправе имати ефекта на раднике из друге локалне самоуправе. Као добар пример праксе издваја се *Proyecto Pleyade* у Шпанији, где је више општина заједнички урадило анализу проблема, али је свака општина засебно донела своје планове, што им је омогућило да боље сагледају инфраструктурне и инвестиционе планове на нивоу „региона“, а опет су остали довољно флексибилни да локалним плановима формулишу усмереније мере. Другим речима, општине су заједнички поставиле заједничке циљеве, а свака је предвидела посебне акције/мере да циљу допринесе.

Додатан ниво сарадње може бити и удруживање, било у анализи, било у заједничким политикама, оних општина које су сличне једна другој по структури назапослених, запослених, индустрији, величини и сл. Не мора значити да ће се сарадња увек десити међу оним општинама које су територијално близу. Добар пример праксе јесте сарадња тзв. *Metronet Network* где су се градови широм Европе⁴⁷ умрежили да деле добре праксе у области локалних политика.

4. Умрежити политике тако да се наслањају и допуњују како са националним нивоом, тако и са регионалним, али и нивоима нижим од локалних самоуправа (*neighbouring localities*).

Табела 5: Креирање повољних услова за добре политике запошљавања

Анализирати национални и локални контекст	Дефинисати таргетирано подручје	Размишљати о партнерствима	Умрежити политике
Разумети националну политику	Размотрити обухват тржишта рада	Изабрати ефективни формат партнерства	Увезати са регионалним, националним и ЕУ доносиоцима одлука
Преиспитати капацитете на локалном нивоу	Преиспитати административне границе	Осигурати добро лидерство	Увезати политике са политикама нижим од локала
Сагледати постојећа партнерства	Бити стратешки настројен, али остати у границама локала	Укључити праве партнере	Увезати политике са сличним политикама широм Европе

Извор: Водич за развој локалних стратегија запошљавања, 2004, ЕУ Комисија

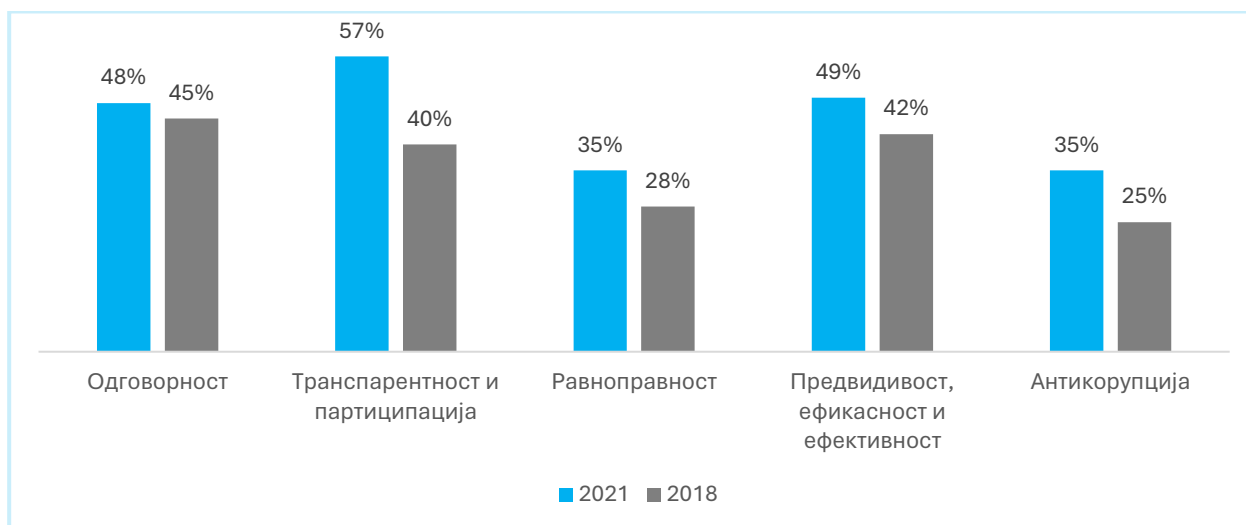
Капацитети ЈЛС за спровођење политика на локалу, било у изворним, било у повереним пословима, више пута су били довођени у питање. Анализа учинка и капацитета ЈЛС у примени принципа доброг управљања⁴⁸ показује да је просечан учинак локалних самоуправа у Индексу добре управе 47% од максималних 100%, показујући да су општине тек на пола пута до пуног имплементирања принципа добре управе. Градови су у нешто бољој ситуацији са просеком 54%, док је просек општина 45%.

Посматрајући различите сегменте Индекса добре управе, ЈЛС су се најбоље показале у индикаторима који се тичу транспарентности и партиципације (просек 57%), а најлошије у индикаторима у области равноправности и антикорупције (по 35% сваки).

⁴⁷ Берлин, Бремен, Малме, Даблин, Хамбург, Беч, Тотенхем

⁴⁸ Анализа учинка и капацитета јединица локалних самоуправа у примени принципа доброг управљања, 2021, *Partners Solutions*

Графикон 4: Остварен резултат према сегментима Индекса добре управе



Извор: Анализа учинка и капацитета јединица локалних самоуправа у примени принципа доброг управљања, 2021, Partners Solutions

Извештај наглашава да у 2021. години 57% градова и 59% општина има усвојене крвне стратегије развоја, што је значајан пад у односу на 2018. годину када је стратегије усвојило 85% градова и 95% општина. Као један од главних проблема идентификован је Закон о планском систему и пратећи подзаконски акти, који уводе додатне обавезе ЈЛС приликом припреме и усвајања докумената јавних политика.

Додатно се наглашава да у 2021. години ниједна ЈЛС није имала интерни акт којим се детаљно регулише процедура планирања ревизије, праћења, вредновања и извештавања о реализацији крвног планског документа, тако да је неопходно системски јачати мониторинг над ефектима спровођења докумената јавних политика на локалу.

Анализа Капацитета за локални економски развој⁴⁹ истиче да 88% ЈЛС има основану канцеларију за локални економски развој (КЛЕР), али се само у 24% случајева она оснива као посебно одељење које може имати значајнији утицај на развој града. Већина КЛЕР-ова је уствари у оквиру одељења за привреду где неколицина запослених бива ангажована на свим пословима одељења због чега је отежана сарадња са привредом (јер нема особе/тима којима је ово главни опис посла). 50% ЈЛС нема формиран привредни савет, а од оних који имају привредни савет у 75% случајева се исти користи за дискусију о мерама ка привреди или мерама подстицања запошљавања. Ипак половина општина не располаже информацијама о потребама послодаваца за различитим профилима запослених, те Анализа закључује да се развоју стручних профила и мера политика запошљавања врло често приступа нестратешки.

Постоје и други примери политика на локалном нивоу у области запошљавања попут рада на заштити права радника, између осталог кроз успостављање стандарда квалитета за послодавце на нивоу локалне самоуправе или оснивање савета радника унутар локалне самоуправе који могу утицати на активне политике у области запошљавања.⁵⁰

⁴⁹ Капацитети за локални економски развој, 2018, РАС и НАЛЕД

⁵⁰ The role of local government in protecting workers' rights - A comprehensive overview of the ways that cities, counties, and other localities are taking action on behalf of working people, Economic Policy Institute, 2022 <https://files.epi.org/uploads/251489.pdf>

О КАРИЈЕРНОМ ВОЂЕЊУ И САВЕТОВАЊУ

Према Резолуцији о доживотном учењу Савета министара ЕУ из 2004. године⁵¹, каријерно вођење подразумева серију активности које омогућавају појединцима било ког узраста, у било којем тренутку њиховог живота, да препознају властите способности, компетенције и интересе. Ове активности им помажу да донесу одлуке у вези са својим образовањем, оспособљавањем и професионалним усмерењем, те да управљају путањама својих живота у домену учења, рада и других области где могу стећи и применити своје способности и компетенције.

Почетком седамдесетих година појам каријерног вођења почиње да се користи у широј употреби, мада се тек у последње време наглашава свеобухватан приступ вођењу каријере током целог живота⁵². Овај приступ произлази из потребе континуираних промена које пролазимо као друштво и које резултирају трансформацијама у системима образовања, запошљавања и тржишта рада, чиме се указује на неопходност прилагођавања вођења каријере како би се одговорило на нове изазове и могућности које ове промене доносе са собом⁵³.

Значај услуга каријерног вођења и саветовања (КВиС) у Републици Србији, као кључног механизма за оснаживање и развој појединаца, посебно младих, препознат је кроз низ различитих активности⁵⁴. У протеклој деценији, урађено је доста на унапређењу постојеће праксе која се спроводила кроз професионалну оријентацију, претежно у основним школама или за потребе незапослених кроз Националну службу за запошљавање. У сектору младих основане су канцеларије за младе, покренуте су иницијативе за активирање студентске популације, што је омогућило повећање броја пружалаца услуга и корисника, као и заступљеност каријерног вођења и саветовања на свим нивоима образовања, укључујући високошколске институције, у највећој мери кроз пројектно финансирање.

Уз интензивирање активности на плану КВиС, паралелно се радило на системским мерама за регулисање ове области. Развијена је Стратегија каријерног вођења и саветовања у Републици Србији ("Сл. гласник РС", бр. 16/2010), у којој је истакнута важност међусекторске сарадње у циљу успостављања ефикасног и одрживог система КВиС. Додатно, КВиС је интегрисан и у све систематске законе и стратешке документе у области образовања, запошљавања и рада са младима. Такође, 2019. године усвојен је и подзаконски акт којим се стандардизују услуге КВиС.

Активности каријерног вођења и саветовања спроводе различите установе и организације, како у јавном, тако и приватном и невладином сектору. У зависности од узраста, за појединце су доступне различите услуге које организију различити пружаоци услуга из сва три сектора.

Стратешки, регулаторни и институционални оквир каријерног вођења и саветовања

Када је реч о стратешком оквиру каријерног вођења и саветовања, 2010. године усвојена је Стратегија каријерног вођења и саветовања у Републици Србији (Службени гласник РС, бр. 16/2010). Стратегија је по први пут успоставила систем каријерног вођења и саветовања у Републици Србији, полазећи од реформских циљева дефинисаних у стратешким документима Владе. Стратегија представља почетни корак у стратешкој и програмској концептуализацији развоја људских ресурса у Републици Србији.

Стратегија дефинише појам каријерног вођења као низ активности које оспособљавају

⁵¹ Михајловић, Д., & Поповић, А. (2012). Каријерно вођење и саветовање у европским документима. *Образовање одраслих*, 11(2), 27-46. https://reff.fbg.ac.rs/bitstream/id/9567/bitstream_9567.pdf

⁵² Михајловић, Д. (2022). *Образовање као компонента каријерног вођења и саветовања у транзиционим периодима професионалног развоја одраслих.* Универзитет у Београду. https://nardus.mpn.gov.rs/bitstream/handle/123456789/20650/Disertacija_12428.pdf?sequence=1

⁵³ Кљајић, Т. & Манић Радоичић, Ј. (2014). *Каријерно вођење и саветовање приручник за наставнике средњих школа.* Фондација темпус и Београдска отворена школа, <https://euroguidance.rs/wp-content/uploads/2021/01/karijerno-vodjenje-prirucnik-za-nastavnike-srednjih-skola.pdf>

⁵⁴ ЗОУВ (2017). *Стандарди услуга каријерног вођења и саветовања (предлог).* <https://zuov.gov.rs/wp-content/uploads/2018/01/Standardi-KVIS-PREDLOG.pdf>

појединце било ког узраста, у било ком тренутку њихових живота, да идентификују сопствене способности, компетенције и интересе, да донесу одлуке које се тичу њиховог образовања, оспособљавања и професије и да управљају токовима својих живота у области учења, рада и других области у којима могу да стекну и примене способности и компетенције. Препознаје и шест категорија активности КВиС, и то:

- 1) каријерно информисање које подразумева све информације које су неопходне за планирање, постизање и одржавање запослености и волонтирања;
- 2) образовање за каријеру које се стиче у образовним установама, а спроводе га професори, педагози и психолози (каријерни саветници), било као интегрисане у предметне и наставне области у школи или као посебне групне активности за ученике;
- 3) каријерно саветовање (као ужестручна активност) помаже појединцима да разумеју властите циљеве и аспирације, сопствени идентитет, доносе одлуке утемељене на информацијама, посвете се активностима и управљају променама у својој каријери било да су планиране или непланиране;
- 4) саветовање при запошљавању помаже појединцима да разјасне непосредне циљеве запошљавања, разумеју и приступе оспособљавању за посао и стицању потребних вештина и компетенција и да науче вештине неопходне за тражење посла и задржавање запослења;
- 5) упућивање на посао (посредовање у запошљавању) јесте организовање или упућивање појединаца на слободна радна места које може бити организовано кроз јавне институције или приватну иницијативу као што су нпр. сајмови запошљавања;
- 6) каријерно вођење и саветовање запослених јесте пружање помоћи и подршке запосленима како би могли да напредују у каријери, сачувају радно место и крећу се кроз тржиште рада.

Стратегија препознаје три циља КВиС, и то: циљ доживотног учења, борећи се против раног напуштања школе младих; циљ тржишта рада, смањујући јаз између понуде и потражње, активно се бавећи проблемом незапослености и поправљајући квалитет радне снаге, њене конкуритивности и мобилности у области рада; као и циљ социјалне једнакости и инклузије - промовишући реинтеграцију младих и одраслих из осетљивих друштвених група у образовање, оспособљавање и запошљавање.

Додатно, развој каријерног вођења и саветовања у Републици Србији почива на примени принципа једнаке могућности за све, доступности, слободи избора професије и занимања сваком појединцу, поверења и тајности, објективности, видљивости и флексибилности, одговорности, иновативности, адекватаном приступу информацијама у области образовања, запошљавања, тржишта рада, као и активном повезивању и укључивању социјалних партнера.

Када је реч о организацији система КВиС, оно се остварује и у сферама образовања и запошљавања. У сфери образовања, организује се у основним и средњим школама, високошколским установама и другим установама које се баве образовањем по ваншколским прописима. У сектору запошљавања, кључан актер је Национална служба за запошљавање. Важно је напоменути да, без обзира на то у којој области се КВиС реализује (образовање или запошљавање), активности се темеље на заједничким стандардима. Конкретно, организациони облици у области образовања и запошљавања могу бити каријерни центри (у оквиру основних или средњих школа, у високошколским установама, на нивоу универзитета), каријерни центри или службе у оквиру установа и удружења која се баве неформалним образовањем, оспособљавањем и обукама у оквиру неформалног образовања. Такође, каријерни центри за образовање одраслих се могу организовати у оквиру центара за образовање одраслих, на нивоу локалне заједнице или у оквиру канцеларија за младе. Ове услуге се могу организовати и у оквиру конкретних привредних друштава, а при Националној служби за запошљавање, при филијалама могу се основати и центри за информисање и професионално саветовање. За младе

таленте, стипендисте Фонда за младе таленте Републике Србије, превиђен је посебан Центар за каријерно вођење и саветовање младих талената.

Стратегијом је предвиђено и доношење Националног програма каријерног вођења и саветовања који би дефинисао основне принципе и стандарде, са четири саставна програма - за децу и ученике узраста до 14 година; за младе узраста од 15 до 18 година; за младе узраста од 19 до 30 година и за лица старија од 30 година. Међутим, овај програм никад није усвојен. Стратегију прати и Акциони план за спровођење Стратегије каријерног вођења и саветовања у Републици Србији за период од 2010. до 2014. године.

Усвајањем Стратегије развоја образовања до 2020. године (Службени гласник РС, бр. 107/2012) предвиђа се да се до 2020. године развије и примени систем каријерног вођења и саветовања на свим нивоима образовања, укључујући и образовање одраслих.

Изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања, појам каријерног вођења и саветовања регулисан је у оквиру образовног система Републике Србије. Закон о средњем образовању и васпитању (Службени гласник РС, бр. 55/2013), каријерно вођење и саветовање препознаје се као део школског програма помоћу којег школа омогућава формирање зреле личности, способне да доноси добро промишљене и одговорне одлуке о властитој професионалној будућности и да их спроводи у дело. Школа формира стручни тим за каријерно вођење и саветовање у чијем су саставу стручни сарадници и наставници. Додатно, Закон о образовању одраслих (Службени гласник РС, бр. 55/2013), такође из сета образовних закона донесених 2013. године, као једну од активности у образовању одраслих, наводи каријерно вођење и саветовање пружањем стручне подршке одраслима за лични и професионални развој и запошљавање. На крају, новим Законом о дуалном образовању (Службени гласник РС, бр. 101/2017) препознаје се значај вештина управљања каријером и запошљивости ученика, а улога школе је да прати каријерни развој ученика и спроводи активности каријерног вођења и саветовања. Предвиђено је и формирање тима који сачињавају представници школе, струковних удружења, локалне самоуправе и послодаваца.

Једна од најскоријих регулаторних иницијатива је стандардизација услуга каријерног вођења и саветовања од стране тадашњег Министарства просвете, науке и технолошког развоја (данас Министарства просвете) и Завода за унапређење образовања и васпитања. Рад на изради стандарда је завршен у другој половини 2017. године и стандарди су усвојени у форми Правилника о стандардима услуга каријерног вођења и саветовања (Службени гласник РС, број 43/2019). Сврха ових стандарда јесте да се пруже смернице организацијама и практичарима у области КВиС за планирање, унапређење, спровођење и праћење услуга КВиС. Правилник треба да осигура квалитет система услуга КВиС, с циљем обезбеђивања свеобухватности и континуираности активности, као и развоја вештина управљања каријером код свих грађана, без обзира на узраст.

Стандарди КВиС описани су у Правилнику кроз четири области које су методолошки усклађене и садржајно повезане, и то кроз вештине управљања каријером, компетенције каријерних практичара, организације услуга и програм:

- 1) Стандарди вештина управљања каријером дефинишу кључне области личног и професионалног развоја и, у оквиру њих, компетенције појединаца у области откривања и разумевања себе, сагледавања могућности света рада и образовања и креирања каријере, као и исходе ових компетенција.
- 2) Стандарди компетенција каријерних практичара представљају основне смернице запосленима и организацијама које остварују програме и услуге каријерног вођења у погледу етичких принципа и начела као предуслова за рад практичара у области саветовања, информисања и образовања за каријеру.
- 3) Стандарди организације услуга каријерног вођења подразумевају услове, захтеве и принципе на којима се заснива квалитет пружања услуга са аспекта организације.

- 4) Стандарди програма каријерног вођења подразумевају структурални оквир за развој и спровођење услуга и активности у одређеној организацији.

Такође, 2021. усвојена је и нова Стратегија развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године (Службени гласник РС, бр. 63/2021). У њој се константује да иако је КВиС важан систем, он још увек није подједнако доступан за ученике, студенте и за одрасле током целог образовног пута, а не само приликом одлуке о избору образовног профила или обуке, као и да постојећа системска подршка применом стандарда услуга КВиС-а још увек не подстиче у довољној мери на целоживотно учење. У оквиру посебног циља 1.1: Унапређени настава и учење у доуниверзитетском образовању и васпитању, предвиђено је да значајан део активности буде посвећен унапређивању система професионалне оријентације, каријерног вођења и саветовања ученика основних и средњих школа, и то тако што ће доћи до развијања нове функционалне батерије тестова за потребе испитивања професионалних интересовања ученика, обучавање стручних сарадника да их користе, развијање и остваривање обуке за спровођење активности професионалне оријентације и каријерног вођења ученика. Предвиђена је и промоција Правилника о стандардима услуга каријерног вођења и саветовања.

Кад је реч о законском оквиру, Закон о запошљавању дефинише мере активне политике запошљавања као активности усмерене ка унапређењу запослености, између осталог и у професионалној оријентацији и саветовању о планирању каријере. Законом је предвиђено да се активности у овом домену могу финансирати како из буџета Републике Србије, тако и из средстава територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе, као и поклона, донација, кредита, и других извора (члан 59).

На крају, Закон о Националном оквиру квалификација Републике Србије (Службени гласник РС, бр. 27/2018 и 6/2020) у члану 10. прописује ко може пружати услуге КВиС. Услуге каријерног вођења и саветовања пружају Национална служба за запошљавање, јавно признати организатори образовања одраслих (ЈПОА), канцеларије за младе, организације цивилног друштва које се баве каријерним вођењем и саветовањем, агенције за запошљавање и друга правна лица. Програм професионалне оријентације, односно каријерног вођења и саветовања ученика реализује основна, односно средња школа. Каријерни практичари су носиоци активности КВиС различитих квалификација који раде са појединцима или групама различитог старосног узраста помажући им да управљају процесима учења, рада, каријерним променама и другим аспектима личног развоја и који имају компетенције утврђене стандардима утврђеним овим прописом. Превиђено је и да Агенција за квалификације прати спровођење услуга КВиС и имплементацију стандарда, те су пружаоци услуга дужни да Агенцији редовно достављају податке о спроведеним активностима.

Што се тиче институционалног оквира за КВиС, ресорно министарство у области каријерног вођења и саветовања је Министарство просвете, а важну улогу имају и Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство привреде и Министарство туризма и омладине. Такође, релевантни актери за КВиС су и Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања (пре свега Центар за стручно образовање и образовање одраслих), Национална служба запошљавања, као и Агенција за квалификације.

КВиС и сектор образовања

У сектору образовања, носиоци активности су каријерни практичари⁵⁵, најчешће стручни сарадници (психолози, педагози и други сарадници) у основним и средњим школама, као и наставници и разредне старешине. Сви они делују у оквиру Тима за каријерно вођење и саветовање/професионалну оријентацију који треба да формира свака основна и средња школа. Када је у питању високо образовање, носиоци активности чине запослени у центрима за развој каријере који се успостављају на нивоу факултета и/или универзитета. Активности

⁵⁵ Кљајић, Т. & Манић Радоичић, Ј. (2014). Каријерно вођење и саветовање приручник за наставнике средњих школа. Фондација темпус и Београдска отворена школа, <https://euroguidance.rs/wp-content/uploads/2021/01/karijerno-vodjenje-prirucnik-za-nastavnike-srednjih-skola.pdf>

које ови актери спроводе могу бити едукативне активности за каријеру (подстицање размишљања о питањима каријере кроз наставне и ван наставне активности), каријерно информисање и каријерно саветовање, а делимично и посредовање при запошљавању (нпр. организација сајмова запошљавања од стране појединих средњих школа и факултета)⁵⁶. Центри за развој каријере основани су на Универзитету у Београду, Крагујевцу, Новом Саду, Нишу, Косовској Митровици, као и на приватном Универзитету Сингидунум, Едуконс, Мегатренд, и на великом броју факултета. За младе таленте, кључну улогу имао је Центар за каријерно вођење и саветовање младих талената при Фонду за младе таленте у периоду док је Фонд био при Министарству просвете. Од прошле године, Фонд је у надлежности новоформираног Министарства науке, технолошког развоја и иновација, и према информацијама добијеним из Министарства, Центар за каријерно вођење и саветовање младих талената није више при Фонду.

КВиС и сектор запошљавања

У сектору запошљавања, кључан актер свакако је Национална служба за запошљавање која пружа широк спектар услуга из домена КВиС.

Каријерно информисање се врши у 13 центара за информисање и професионално саветовање (ЦИПС)⁵⁷ и преко сајта НСЗ. ЦИПС пружа актуелне информације о свету рада, образовања и запошљавања, представља самоуслужни систем за информисање и процену личних капацитета и професионалних интересовања, омогућава приступ интернету и претраживачима слободних радних места, пружа помоћ у планирању каријере, као и приступ електронској и штампаној верзији публикације „Водич за избор занимања - Планирање каријере после основне школе“. ЦИПС су основани у Београду, Новом Саду, Нишу, Крагујевцу, Јагодини, Чачку, Шапцу, Сремској Митровици, Кикинди, Зрењанину, Панчеву, Пожаревцу и Зајечару.

Услуга каријерног саветовања је доступна у свим филијалама НСЗ, укључујући и оне у којима нису формиран ЦИПС.

Надаље, у свим организационом јединицама НСЗ (филијале, службе, испоставе), које покривају подручје целе Републике Србије, незапосленим лицима, као и онима који су запослени, али траже промену запослења, пружа се услуга саветовања за запошљавање (информисање о условима и могућностима за запошљавање, саветовање у процесу активног тражења посла, договарање конкретних мера и активности у циљу проналажења одговарајућег запослења), као и посредовања у запошљавању, односно упућивања на слободна радна места, у складу са компетенцијама лица и захтевима послодавца.

У складу са Законом о запошљавању, професионалном оријентацијом и саветовањем о планирању каријере могу да се баве и агенције за запошљавање. У пракси, њихов фокус је на посредовању у запошљавању, а тек мањи број пружа додатне услуге саветовања за запошљавање, односно одржавају обуке за писање CV и мотивационог писма, врше припрему кандидата за разговор са потенцијалним послодавцем, и сл⁵⁸.

КВиС и омладински сектор

На крају, у оквиру омладинског сектора носиоци активности КВиС-а су представници невладиних организација и канцеларија за младе који пружају подршку младима у стицању компетенција потребних на тржишту рада и то најчешће кроз радионице, волонтерске програме и друге облике неформалног образовања. Реч је о активностима каријерног информисања о знањима и вештинама релевантним за запошљавање и образовање, као и о

⁵⁶ Центар за развој каријере, Универзитет у Београду <http://www.razvojkarijere.bg.ac.rs/node/174>

⁵⁷ Центар за информисање и професионално саветовање, https://www.nsz.gov.rs/live/trazite-posao/dok-trazite-posao/programi/centar_za_informisanje_i_profesionalno_savetovanje_cips_cid251

⁵⁸ Профилисање агенција за запошљавање у циљу њиховог укључивања у спровођење мера активне политике запошљавања, Урдаревић, Кузманов, ЕРССО, Београд, јул 2023. године

доступним невладиним програмима и услугама.

Канцеларије за младе регулисане су Законом о младима са циљем „обезбеђивања услова за активно укључивање младих у живот и рад друштвене заједнице, оснаживања младих, пружања подршке организовању различитих друштвених активности младих, учењу и креативном испољавању потреба младих, јединица локалне самоуправе може, у оквиру својих овлашћења, потреба и могућности“. Рад канцеларија за младе финансира из буџета јединице локалне самоуправе (или из других извора, у складу са законом), и према подацима КОМС (2021) 52 (35,9%) јединице локалне самоуправе немају формирану канцеларију за младе и још 18 (12,4%) јединица локалне самоуправе који је имају формално формирану, канцеларија нема запослене⁵⁹.

Када је реч о удружењима младих и за младе, Министарство туризма и омладине води Јединствену евиденцију удружења⁶⁰ која је доступна на сајту Министарства туризма и омладине и која се редовно ажурира. До 2023. године је уписано 1791 удружење младих, удружења за младе и њихових савеза. У 2021., 2022. и у току првог месеца 2023. године уписано је у Јединствену евиденцију 184 удружења од којих само 14 удружења (8%) у области остваривања циљева запошљавање, каријерно вођење или предузетништво.⁶¹

КВиС на локалном нивоу

Сваки од наведених пружаоца услуга може пружати услуге КВиС на нивоу локалних самоуправа. Према подацима анализе Примене Закона о планском систему Републике Србије на локалном нивоу са фокусом на политику запошљавања (2023) чак 81% локалних самоуправа не планира израду документа локалне политике који би увео услуге каријерног вођења и саветовања⁶². По једна ЈЛС (4,8% узорка) навела је да има услуге КВиС у локалном документу или да је израда локалног документа који предвиђа КВиС у току, док 9,5% ЈЛС планира израду таквог документа у току ове или следеће године. Локалне самоуправе које подржавају услуге каријерног вођења и саветовања или их планирају током ове године, то раде у оквиру Локалне стратегије за младе и Локалног акционог плана за младе. Кад је реч о упознатошћу са Правилником о стандардима услуга каријерног вођења и саветовања, тек једна ЈЛС у потпуности је упозната, док 42,9% није уопште упознато са поменутиим Правилником. Већини ЈЛС (81%) значила би подршка у виду КВиС обука и о одредбама Правилника, као и обуке о могућим мерама и услугама КВиС. Готово половина ЈЛС (47,6%) сматра да би им добро дошла помоћ консултаната који би помогли процес планирања успостављања услуга КВиС.

Регистар јавно признатих организатора активности образовања одраслих

Такође, на сајту Агенције за квалификације доступан је и Регистар националног оквира квалификација Србије (НОКС) који се састоји од два подрегистра, и то; подрегистар националних квалификација и подрегистар јавно признатих организатора активности образовања одраслих (ЈПОА) са послодавцима код којих се обавља практичан рад⁶³. Ученици, незапослена или запослена лица уколико желе да стекну нову квалификацију, имају могућност да се кроз Регистар информишу где могу да стекну одређене квалификације и која знања, вештине и способности ће стећи кроз процес учења. Регистар је повезан са европским порталом за квалификације чиме је систем квалификација Републике Србије видљив и међународној јавности. Регистар пружа могућност тражиоцима да претрагу врше према подацима ЈПОА,

⁵⁹ Кровна организација младих Србије и Група за анализу и креирање јавних политика. Локална омладинска политика у Републици Србији: Савети за младе јединица локалне самоуправе. (2021). <https://koms.rs/wp-content/uploads/2021/08/Lokalna-omladinska-polltika-u-RS-FINAL-1.pdf>

⁶⁰ Јединствена евиденција удружења, <https://mto.gov.rs/tekst/1265/jedinstvena-evidencija-udruzenja.php>

⁶¹ Периодични извештај о праћењу имплементације Стандарда услуга каријерног вођења и саветовања за 2021. и 2022. годину, <https://azk.gov.rs/dokument.php?tip=1&token=4n1548rao84kk4.pdf>

⁶² Примена закона о планском систему републике Србије на локалном нивоу са фокусом на политику запошљавања. (2023). Знањем до посла. <https://znanjemdoposla.rs/img/znanjem-do-posla-brosura-primena-zakona-o-planskom-sistemu.pdf>

⁶³ Регистар националног оквира квалификација Србије, <https://noks.azk.gov.rs/sr/pretraga-registara/pretraga-jpoa.html>

програму или конкретном послодавцу. Агенција за квалификације акредитује програме за пружање услуга каријерног вођења и саветовања и даје одобрење статуса ЈПОА заинтересованим организацијама за спровођење активности КВиС. Статус ЈПОА за активност пружања услуга КВиС организација може стећи уколико испуњава услове прописане *Законом о Националном оквиру квалификација Републике Србије и Правилником о ближим условима у погледу програма, кадра, простора, опреме и наставних средстава са стицање статуса јавно признатог организатора образовања одраслих*. Посебни услови, односно стандарди за стицање статуса ЈПОА за активност пружања услуга КВиС утврђени су *Правилником о стандардима услуга КВиС* и део су јавних политика које примењују државни органи и организације у области образовања, запошљавања, социјалне заштите и омладинске политике. Према подацима са сајта Министарства просвете, тренутно је активно 160 јавно признатих организатора и 694 различитих програма образовања одраслих, при 39 општина и градова⁶⁴.

Онлајн каријерно саветовање

Такође, све је већи број и онлајн платформи за КВиС, а онлајн каријерно саветовање је нарочиту важност добило у време пандемије. Према подацима *Београдске отворене школе (2020)*⁶⁵, најчешћи корисници Онлајн каријерног саветовања су средњошколци, често и основци, као и млади који похађају или су завршили високе школе и факултете се такође обраћају за подршку. Подједнако се јављају млади из већих и мањих градова, а чешће особе женског пола. Најчешће дилеме са којима се млади сусрећу су која средња школа или факултет води до ког занимања, шта је потребно за уписивање факултета, колико је перспективно бавити се одређеним занимањем, потом питања о садржају и квалитету студија и условима студирања, као и како се образовати и наћи посао у иностранству.

Активни пројекти у домену КВиС

На тржишту су активни и различити пројекти који за циљ имају повећање и унапређење квалитета КВиС. Један од њих је и пројект „Знањем до посла“, који је у екосистем КВиС донео још једног актера, а то су каријерни центри које воде локалне партнерске организације, такозвани брокери из пет региона, који су оспособљени да развијају и понуде стручне обуке, односно практичне обуке на радном месту у приватним компанијама и теоријску наставу у школама⁶⁶. Поред тога, као допуна постојећој понуди у школама и НСЗ, развијене су и јавно доступне услуге КВиС. На тај начин брокери преузимају функцију координације између пружалаца услуга, а с друге стране пружају услуге које још не покривају други партнери. Брокери играју улогу посредника/медијатора између младих који траже посао и компанија које су у потражњи за обученом радном снагом и профилима одређених компетенција. Ови каријерни центри у локалним заједницама доступни су у Крагујевцу (Business Innovation Programs and Business Development Center), Крушевцу (Едукативни центар), Пироту (Удружење Освежење - Job Info Centar и ЗИП Центар), Новом Пазару (Удружење психолога), Књажевцу (Тимочки клуб) и Нишу (Епеса). Обучени каријерни практичари у каријерним центрима имају сет инструмената/алата и радних докумената, међу којима су онлајн алат за утврђивање интересовања, снага и мотивације, фотографије занимања, картице компетенција, осећања и анамнезе, табела и питања за скалирање и радни листови и упитници.

⁶⁴ Београдске и нишке градске општине су рачунате као један град.

⁶⁵ Да ли је pamетно да следим своје снове? БОШ (2020)

https://downloads.bos.rs/publikacije/Karijerne_teskoce_u_onlajn_savetovanju_kljucni_nalazi_istrzivanja.pdf

⁶⁶ Знањем до посла. Каријерно вођење и саветовање у Србији. <https://znanjemdoposla.rs/img/Career-and-Counselling-SRB.pdf>

МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У СРБИЈИ

Међуопштинска сарадња (МОС) представља облик сарадње и удруживања јединица локалних самоуправа (ЈЛС), њених органа и служби, као и предузећа, установа и других организација чији је оснивач ЈЛС, са циљем остваривања заједничких интереса⁶⁷. Ова сарадња омогућује удруживање средстава и формирање заједничких органа, предузећа, установа и других организација и установа у складу са законом и статутом. Иако је међуопштинска сарадња постојала и пре, детаљнији и системски правни оквир за ову област усаглашен је изменама Закона о локалној самоуправи (ЗЛС) и Закона о државној управи, спроведеним током 2018. године.

Кад је реч о циљу са којим се успоставља МОС, ради се о добровољном удруживању ресурса, како организационих, материјалних, тако и људских, између више ЈЛС како би услуге на локалу биле квалитетније и економичније. МОС је од посебног значаја за мање ЈЛС које имају ограничене ресурсе са једне стране и широк обим надлежности са друге, те овај облик сарадње представља најефикаснији и најповољнији начин за обезбеђивање свих услуга за грађане, подижући истовремено и квалитет и стандарде тих услуга.

Међутим, како показују налази до сада спровених анализа⁶⁸, упркос очитој потреби, МОС као пракса није значајно развијена у Републици Србији. Како је наведено, изазови произилазе из ограничења постојећег правног оквира, укључујући потенцијални губитак утицаја на рад заједничких институција, проблеме у одвијању сарадње, ризик од великих трошкова и неизмирених обавеза на страни ЈЛС у којој је седиште МОС. Додатно, одсуство државних подстицаја и мотивације од стране локалних власти умањује вероватноћу удруживања.

У наставку ће детаљније бити представљен стратешки, регулаторни и институционални оквир за МОС, модалитети и кораци у реализацији, као и примери добре праксе и изазови у реализацији МОС.

Стратешки, регулаторни и институционални оквир међуопштинске сарадње

Када је реч о стратешком оквиру за МОС, три стратешка документа у Србији препознају овај вид сарадње и у мањој или већој мери дефинишу конкретне активности које треба да допринесу тешњој сарадњи ЈЛС.

На првом месту и свакако најзначајнији, Програм за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године („Службени гласник РС“, број 73/21), који недостатак међуопштинске сарадње препознаје као кључни изазов у оквиру реформског процеса локалне самоуправе.

Конкретно, у оквиру циља 3, који се фокусира на унапређење организације и капацитета локалне самоуправе, акценат је стављен на интензивирање развоја међуопштинске сарадње у области спровођења послова локалне самоуправе. Даље, мером 3.4. Програма предвиђа се наставак развоја МОС и у спровођењу надлежности локалне самоуправе. У оквиру прве групе активности, предвиђена је подршка практичном остваривању МОС, кроз обезбеђивање саветодавне (стручне и техничке) подршке ЈЛС у процесу успостављања међуопштинске сарадње, као и представљање алата за њено успешно остваривање. Ови алати укључују моделе међуопштинских споразума, смернице за закључивање и спровођење процеса МОС и слично. Додатно, Програм превиђа и МОС у домену поверених послова ЈЛС и то у областима угоститељства, спорта, туризма, животне средине, управљања отпадом, планирања и изградње, озаконења објеката, превоза путника и терета и др., а у случају да за то нема препрека у

⁶⁷ Методолошко упутство за израду споразума о међуопштинској сарадњи, 2019, СКГО

⁶⁸ Приручник за међуопштинску сарадњу, Министарство државне управе и локалне самоуправе, пројекат: „Локална самоуправа за 21. век“; Анализа најбољих пракси међуопштинске сарадње у Републици Србији, Министарство државне управе и локалне самоуправе, пројекат: „Локална самоуправа за 21. век“

важећим секторским законима. Како се може видети, међу повереним пословима нема области запошљавања и каријерног вођења и саветовања.

Поред Програма, од индиректног значаја за МОС, а превасходно кроз области у којима се МОС може реализовати у Србији, могу се сматрати и Стратегија управљања отпадом за период 2010–2019. године („Службени гласник РС“, број 29 од 2. маја 2010.) и Стратегија управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године („Службени гласник РС“, број 3 од 18. јануара 2017. године). Имајући у виду предмет ове анализе, две наведене стратегије неће бити детаљније разматране.

Када је реч о регулаторном оквиру, више закона поставља оквир МОС и регулише како системску поставку, тако и спровођење овог облика сарадње. МОС је посебно присутан кад је реч о прописима који регулишу комуналну делатност, али и системски закон који регулише рад ЈЛС препознаје и регулише МОС.

Члан 13. Закона о локалној самоуправи (ЗЛС) предвиђа да јединице локалне самоуправе сарађују и удружују се ради остваривања заједничких циљева, планова и програма развоја, као и других потреба од заједничког интереса и ради њиховог остваривања могу удруживати средства и образовати заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и службе, у складу са законом и статутом.

Даље, члан 88. ЗЛС прописује да ЈЛС, њени органи и службе, као и предузећа, установе и друге организације чији је оснивач, остварују сарадњу и удружују се са другим јединицама локалне самоуправе и њеним органима и службама у областима од заједничког интереса и ради њиховог остваривања могу удруживати средства и образовати заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и установе, у складу са законом и статутом.

Сарадња јединица локалне самоуправе подразумева и уступање обављања појединих послова из оквира *изворних надлежности* другој јединици локалне самоуправе или предузећу, установи и другој организацији чији је она оснивач. Послови из области комуналних делатности заједнички се обављају на основу споразума о сарадњи јединица локалне самоуправе, у складу са законом који уређује комуналне делатности.

Члан 88а даље уређује питања која треба да се регулишу *споразумом о сарадњи јединица локалне самоуправе*, и то назив и седиште заједничког органа, службе, предузећа, установе или друге организације, врсту, обим и начин обављања послова, начин финансирања, управљање и надзор над радом, приступање споразуму других јединица локалне самоуправе, поступак иступања односно одустајања од споразума јединице локалне самоуправе, права и обавезе запослених, као и друга питања од значаја за оснивање, рад и престанак рада, у складу са законом. Кад је реч о обавези ЈЛС да доставља министарству надлежном за локалну самоуправу споразум о сарадњи, ЗЛС прописује рок од 30 дана од дана закључења споразума. Министарство надлежно за локалну самоуправу води евиденцију о закљученим споразумима о сарадњи.

Закон о локалној самоуправи такође регулише *престанак важења споразума* о сарадњи између ЈЛС по захтеву једне од ЈЛС, који се упућује писаним путем другој ЈЛС. У случају ороченог споразума, овај захтев мора бити упућен најкасније шест месеци пре дана на који престаје важење споразума. ЈЛС која подноси захтев обавештава министарство надлежно за локалну самоуправу о овом поступку. У ситуацији када је споразум потписан од стране више ЈЛС, он се престаје примењивати само у делу који се односи на ЈЛС која је поднела захтев за излазак.

одатно, две или више јединица локалне самоуправе могу предложити министарству надлежном за локалну самоуправу заједничко извршавање одређених *поверених послова*, у складу са законом којим се уређује државна управа и уредбом Владе којом се уређују ближи услови и начин заједничког извршавања поверених послова. Заједничко извршавање поверених послова од виших инстанци власти представља једно од најзначајнијих унапређења правног основа за МОС, изменама Закона о локалној самоуправи и Закона о државној управи из 2018. године. Овим изменама обезбеђен је знатно садржајнији правни оквир за успостављање и развој МОС.

Када је реч о Закону о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/2005, ..., 47/2018), члан 75. предвиђа да орган државне управе може предложити органима две или више општина, односно органима општина и градова, да заједнички обезбеде извршавање одређених поверених послова пошто утврди да нису у могућности да те послове ефикасно извршавају. По достављању предлога, органи општина и градова имају рок од 30 дана да се изјасне о овом предлогу. Уколико прихвате, дужни су да доставе споразум о сарадњи којим се уређује заједничко извршавање поверених послова Министарству државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС). Сагласност за заједничко извршавање поверених послова даје Влада на предлог МДУЛС-а уз претходно прибављено мишљење министарства одговорног за извршавање поверених послова. Услови и начин заједничког извршавања поверених послова уређени су Уредбом о условима и начину заједничког извршавања поверених послова ("Службени гласник РС", број 19 од 5. марта 2021.).

Закон о регионалном развоју (Службени гласник РС, бр. 51/2009, ..., 89/2015 - др. закон) за циљ има подстицање међуопштинске, међурегионалне, прекограничне и међународне сарадње у питањима од заједничког интереса и у члану 45. предвиђа и подстицаје за стимулсање овог вида сарадње.

Слично као и у случају са стратешким оквиром, поред прописа који уређују рад државне управе и локалне самоуправе, МОС је предмет и неколико секторских закона, који прилагођавају овај вид сарадње спрам конкретних области - Закон о комуналним делатностима (Службени гласник РС, бр. 88/2011, ...95/2018.), Закон о водама (Службени гласник РС, бр. 30/2010, ..., 95/2018), Закон о просветној инспекцији (Службени гласник РС, бр. 27/18), као и Закон о социјалној заштити (Службени гласник РС, бр. 24/2011 и 117/2022 - одлука УС).

Од наведених, имајући у виду да је предмет анализе МОС у области запошљавања, може бити релевантан Закон о социјалној заштити, који предвиђа могућност да се оснују центри за социјални рад за територију више ЈЛС, о чему одлуку доносе њихови надлежни органи, а међусобна права и обавезе оснивача уређују се уговором.

Кад је реч конкретно о области запошљавања, што је и предмет ове анализе, Закон о запошљавању предвиђа могућност сарадње више ЈЛС. Наиме, у члану 28. прописана је могућност оснивања *локалног савета за запошљавање за подручје више општина*, а који оснивају споразумом надлежни органи сваке од јединица локалне самоуправе. Такође, према члану 41. уколико је формиран локални савет за подручје више локалних самоуправа, надлежни органи локалних самоуправа могу, по прибављеном мишљењу локалног савета, споразумом усвојити и *заједнички локални плански документ* у области запошљавања за подручје тих локалних самоуправа.

Међутим, иако су ове активности препознате као примери МОС у Закону, то не значи да су оне једини начин како општине кроз МОС могу сарађивати у области запошљавања. Рецимо, сарадња на имплементацији одређених мера из ЛАПЗ-ова или заједничка анализа тржишта рада, такође могу представљати облике МОС, без формалних формирања заједничких тела или доношења заједничких докумената јавних политика.

Што се тиче институционалног оквира за МОС, а како се наводи у члану 11. Закона о министарствима (Службени гласник РС, бр. 128/2020, ..., 92/2023 - др. закон), Министарство државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС) обавља послове државне управе који се односе на: систем локалне самоуправе и територијалне аутономије; усмеравање и подршку јединицама локалне самоуправе у обезбеђивању законитости и ефикасности рада; изградњу капацитета и стручно усавршавање запослених у органима јединица локалне самоуправе; као и друге послове који се односе на рад јединица локалне самоуправе. Даље, Закон о локалној самоуправи прописује да МДУЛС обезбеђује јединствени попис свих послова који су у складу са овим законом у надлежности општина, а на основу података добијених од општина и органа државне управе.

Министарство државне управе и локалне самоуправе, у партнерству са Сталном

конференцијом градова и општина (СКГО) и уз подршку пројекта финансираног од стране Владе Швајцарске преко Швајцарске агенције за развој и сарадњу (СДЦ), први пут је током 2019. године успоставило Фонд за успостављање и унапређење међуопштинске сарадње, кроз пројекат "Подршка спровођењу Акционог плана Стратегије реформе јавне управе - реформа локалне самоуправе 2016-2019". Ова подршка, намењена јединицама локалне самоуправе, од изузетног је значаја јер омогућава сарадњу у областима и пословима које локалне самоуправе саме не би могле ефикасно обављати, доприносећи унапређењу пружања услуга грађанима. Након 2019. године, подршка Фонду настављена је кроз пројекат "Локална самоуправа за 21. век", уз даљу подршку Владе Швајцарске. Први Јавни позив био је отворен током децембра 2020. године, док се реализација пројеката одвијала током 2021. године, са подршком у износу од 110.000 швајцарских франака. Током 2021. године спроведена су још два јавна позива, те је до сада кроз фонд подржано укупно 16 пројеката, односно 53 међуопштинска партнерства. Путем финансираних пројеката, односно партнерских иницијатива, остварује се напредак у зоохигијени и комуналним делатностима, побољшава се рад правобранилаштва, успоставља се сервис намењен слепим и слабовидим особама ради олакшаног приступа информацијама и пружања подршке током ванредних ситуација. Такође, постижу се унапређења у области водоснабдевања, повећава се енергетска ефикасност у јавној расвети, пружа подршка у планирању коришћењем савремених алатки, те се подржава локално становништво кроз успостављање заједничке канцеларије локалног омбудсмана.

Модалитети међуопштинске сарадње

Међуопштинска сарадња у изворним и повереним пословима може се одвијати у једној од две форме: као институционална сарадња која подразумева образовање заједничког субјекта за обављање или кроз уступање обављања појединих послова⁶⁹.

У овом контексту важно је напоменути да је уступање надлежности омогућено само за изворне послове, те да је у случају поверених послова једини доступан модалитет сарадње институционална сарадња. Иако Законом о запошљавању, нити Законом о локалној самоуправи није једнозначно наведено, према јединственом попису надлежности⁷⁰ послови у вези са подршком запошљавању кроз планске документе сматрају се изворним пословима.

Институционална сарадња

Уместо да свака ЈЛС за себе организује институцију за решавање одређеног проблема, кроз овај вид сарадње локалне самоуправе се одлучују за успостављање заједничких органа, служби или других организација, јавних установа или предузећа путем међуопштинске сарадње. Са циљем стандардизације будућих организационих облика међуопштинских споразума и потпуне усклађености са Законом о локалној самоуправи, Стална конференција градова и општина (СКГО) је већ почетком 2019. године израдила "Методолошко упутство за израду споразума о међуопштинској сарадњи"⁷¹ и објавила прву серију модела секторских споразума о међуопштинској сарадњи у 11 области локалне самоуправе. Ови модели обухватају подручја попут правобранилаштва, локалног омбудсмана, установе културе - архива, енергетског менаџмента, ванредних ситуација, комуналне инспекције, инспекције за путеве, саобраћајне инспекције, просветне инспекције, спортске инспекције и туристичке инспекције. Настављајући са израдом модела секторских споразума током 2020. године⁷², у оквиру друге серије модела су сачињени акти у области комуналне милиције, бесплатне правне помоћи и социјалне заштите. Када је реч о институционалној форми сарадње, од значаја су:

⁶⁹ Приручник за међуопштинску сарадњу, Министарство државне управе и локалне самоуправе, пројекат: „Локална самоуправа за 21. век“

⁷⁰ МДУЛС, <https://mduls.gov.rs/obavestjenja/jedinstveni-popis-poslova-na-loklanom-nivou-vlasti/>, приступљено 10.3.2024. године

⁷¹ Методолошко упутство за израду споразума о међуопштинској сарадњи, 2019, СКГО

⁷² СКГО припремила другу серију модела споразума о међуопштинској сарадњи, <http://www.skgo.org/vesti/detaljno/2473/skgo-privremila-drugu-seriju-modela-sporazuma-o-medjuopstinskoj-saradnji>

- Модел споразума о образовању заједничке службе комуналне милиције
- Модел споразума о образовању заједничке службе правне помоћи општина
- Модел споразума о оснивању заједничке установе социјалне заштите.

Овим споразумом дефинише се предмет сарадње, оснивање, назив и седиште, послови, начин финансирања, управљање и надзор над радом, положај, организација, приступање других јединица локалне самоуправе споразуму, иступање из споразума и друга питања од значаја. Споразум закључују искључиво јединице локалне самоуправе - општине, градови и Град Београд. Градске општине, с обзиром на њихово правно својство, немају статус правног лица. Стога, у међуопштинској сарадњи, могу учествовати само путем учешћа градоначелника, који их заступа или даје овлашћење за учешће. Модели споразума доступни су на веб страници СКГО⁷³.

Како у досадашњој пракси нема примера МОС-а у области запошљавања и каријерног вођења и саветовања, тако нема ни модела уговора који би био намењен овој сврси.

Уступање обављања послова

Послови у делокругу и надлежности јединице локалне самоуправе не морају се нужно обављати путем формирања сопствених органа и њиховог извршавања. Стога је дозвољено уступити ове послове другој јединици локалне самоуправе. Као и у случају институционалне сарадње, СКГО је припремио и моделе секторских споразума за уступање обављања појединих послова, и то конкретно моделе споразума о уступању обављања послова комуналне милиције и уступању обављања послова установа социјалне заштите. Модели споразума доступни су на веб страници СКГО⁷⁴.

Кораци у реализацији међуопштинске сарадње

Да би се реализовала међуопштинска сарадња, потребно је спровести одређене радње, односно постоји (најчешће) пет корака од саме иницијативе за сарадњом до спровођења МОС⁷⁵. На првом месту је иницијатива да се успостави МОС, која може доћи од стране једне ЈЛС или као заједничка иницијатива. Иницијатива може доћи и кроз предлог Владе или министарства за начин обављања поверених послова, али МОС може произићи и кроз законску обавезу у посебним областима. Након што се покренула иницијатива, потребно је формирати радно тело које ће заједно радити на споразуму о МОС, најчешће у форми међуопштинске радне групе. Потом следи усаглашавање споразума и слање споразума општинском или градском већу. Када је МОС прописана законом, као што је случај са Законом о планирању и изградњи и Законом о комуналним делатностима, потребно је израдити студију оправданости. Након тога се споразум усваја у скупштини ЈЛС, и на крају једна од ЈЛС предвиђена споразумом шаље споразум МДУЛС-у.

У пракси, студија оправданости често представља кочницу за општине да се упусте у МОС, поготово за пројекте мањег обима.

⁷³ СКГО, Модели споразума о међуопштинској сарадњи, http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/159/965/728/1599657280_Modeli_sporazuma_o_medjuop%25A1tinskoj_saradnji_u_oblasti_soc_z%C5%A1tite_besplatne_pravne_pomo%25C4%87i_i_komunalne_milicije.zip

⁷⁴ СКГО, Модели споразума о међуопштинској сарадњи, http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/159/965/728/1599657280_Modeli_sporazuma_o_medjuop%25A1tinskoj_saradnji_u_oblasti_soc_z%C5%A1tite_besplatne_pravne_pomo%25C4%87i_i_komunalne_milicije.zip

⁷⁵ Приручник за међуопштинску сарадњу, Министарство државне управе и локалне самоуправе, пројекат: „Локална самоуправа за 21. век“

Примери међуопштинске сарадње у пракси

Иако је међуопштинска сарадња постојала и 2018. године када су изменама Закона о локалној самоуправи и Закона о државној управи прецизирани услови сарадње ЈЛС, највећи део МОС реализован је након оснивања Фонда за успостављање и унапређење међуопштинске сарадње и јавних позива ка ЈЛС да овај вид сарадње остваре. До сада, кроз 53 подржана међуопштинска партнерства, заступљен је велики број области, међутим међу њима нема сарадње у области запошљивости и каријерног саветовања и вођења⁷⁶. У наставку ће кратко бити представљено неколико примера МОС у пракси.

Сервис подршке у мобилности и комуникацији: заједничко тело Града Београда, Града Новог Сада и градских општина Врачар и Савски венац, које има за циљ да унапреди доступност информација и услуга које пружају градови и општине. У оквиру Сервиса пружају се сервисне информације као што су искључење струје и воде, кварови на мрежама, измене линија градског превоза и др. преко апликације ИНФО ЗА СВЕ, а од стране особа са инвалидитетом. Све информације су и на знаковном језику и у звучном облику и свакодневно се ажурирају. Овај пример добро илуструје да МОС, захваљујући информационим технологијама, не мора нужно да се реализује између географски суседних или блиских општина.

Унапређење међуопштинске сарадње у циљу унапређења приступачности и примене Универзалног дизајна у пружању услуга и информација: пројектом се тежи да се унапреди знање запослених из партнерских ЈЛС из области приступачности јавних објеката и површина и примене универзалног дизајна у раду, чиме ће горе поменути Сервис подршке у мобилности и комуникацији и креирање нових услуга добити едукован тим који ће радити на уклањању физичких баријера у локалним заједницама. Увођењем нове услуге путем асистивних технологија, особама са инвалидитетом биће олакшано добијање услуге или информације у општини, уз адекватну подршку запосленог лица. Важан део пројекта чини организовање тренинга намењених запосленима у ЈЛС, са циљем да се запослени усмере и информишу на који начин да пружају приступачне услуге и информације за особе са инвалидитетом. Овом активношћу се жели подићи свест о улози особа са инвалидитетом у ванредним ситуацијама и њиховој рањивости када наступи катастрофа, кроз вежбе евакуације у својим удружењима.

Зоохигијена: Град Кикинда и Општина Нови Бечеј су успоставили МОС кроз уступање послова у области зоохигијене, путем Споразума о уступању послова зоохигијене. Кључни разлог за овакав вид сарадње јест усклађивања са позитивним прописима, али и ефикасније и рационалније обављања послова зоохигијене, што подразумева хватање, превоз, збрињавање, смештај напуштених и изгубљених животиња у прихватилиште, контролу и смањење популације изгубљених и напуштених паса и мачака, као и нешкодљиво уклањање и транспорт лешева животиња са јавних површина и објеката. Конкретно, општина Нови Бечеј је пренела граду Кикинди обављање поменутих послова зоохигијене, те на тај начин ЈП "Кикинда" има право на накнаду за извршене послове према званичном ценовнику услуга који је део споразума, при чему су цене за општину Нови Бечеј умањене за 5% у прве две године примене споразума. Након успешно успостављене сарадње између ове две локалне самоуправе, сарадњи су се прикључиле и општине Ада, Сента, Чока и Нова Црња.

Смањење ризика од катастрофа и цивилна заштита: ова област по броју укључених ЈЛС и територијалном обухвату представља географски најраспрострањенији вид МОС-а у Србији. Конкретно, овде је реч о успостављању заједничке службе за цивилну заштиту и смањење ризика од катастрофа у сливу реке Дрине од стране града Лозница и општина Бајина Башта, Крупањ, Љубовија, Мали Зворник, Нова Варош, Осечина, Прибој, Сјеница, Богатић и Пријеполје. Сарадња ових локалних самоуправа представља новији пример међуопштинске сарадње који је исцрпно и детаљно уређен одговарајућим споразумом. Седиште Заједничке службе налази се

⁷⁶ Анализа најбољих пракси међуопштинске сарадње у Републици Србији, Министарство државне управе и локалне самоуправе, пројекат: „Локална самоуправа за 21. век“

у граду Лозници, при чему се месна надлежност за обављање послова Заједничке службе простире на подручју свих јединица локалне самоуправе које учествују у међуопштинској сарадњи. Заједничком службом руководи и одговара за њен рад директор, који се поставља на основу јавног конкурса, по критеријумима дефинисаним од стране Савета Заједничке службе. Финансијска средства за рад Заједничке службе обезбеђују се у буџетима ЈЛС, процентуалним уделом сваке од споразумних страна, према обиму послова који се одређује у односу на број становника односно ЈЛС. Тако град Лозница обезбеђује 26,6 % буџета, док најмањи удео спрам броја становника имају општина Мали Зворник и Осечина, по 4,1%. Додатна вредност ове сарадње лежи у чињеници да Заједничка служба сарађује са Сектором за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова и Министарства за јавна улагања што доприноси бољем приступу средствима за обављање послова цивилне заштите и финансирање пројеката на локалном нивоу.

МЕЂУОПШТИНСКОМ САРАДЊОМ ДО ВЕЋЕ ЗАПОШЉИВОСТИ

Кључни резултати интервјуа

О проблемима запошљавања и мерама активних политика запошљавања на локалу

Све локалне самоуправе обухваћене истраживањем као велики проблем истичу висок удео незапослених старијих од 55 година, али и висок удео незапослених младих. Додатно, велика миграција младих ка великим градовима који престављају културне, привредне и административне центре (Београд, Ниш, Крагујевац) оставља ове општине без радне снаге у годинама које долазе. Већина општина наводи да нема проблем са запошљавањем лица која су средње стручне спреме, али имају проблем са неактивношћу појединих делова становништва попут старијих, жена, Рома и сл.

Све обухваћене локалне самоуправе, па чак и универзитетски центри попут Ниша и Крагујевца, истичу да имају проблем неускађености система образовања са потребама на тржишту рада, али и отежану сарадњу са Министарством просвете на тему прилагођавања наставних програма у школама. Због овога бројни кадрови на тржишту рада већ сада су у дефициту попут висококвалификованих радника – правника или инжењера који одлазе ка Београду, али и заната – грађевинских радника, вариоца, електричара и сл.

Локалне самоуправе се слажу да мере које се предвиђају ЛАПЗ-ом представљају пре свега „социјалну политику“, те да овакве мере не могу у дугом року утицати на квалитетно запошљавање, као ни на привлачење инвеститора.

Када је реч о ЛАПЗ-овима, већина општина их редовно усваја и спроводи⁷⁷. Као статистички најефикаснија мера углавном се издваја субвенционисање samozapošljavanja, али све општине наглашавају да је ово углавном „неоправдано“, те да се дугорочни ефекти оваквих политика не прате. Рецимо, не прати се да ли је предузетник у годинама након оснивања растао, да ли је ангажовао нове људе, да ли је ширио своје пословање на нова тржишта и сл. На овај начин би се пратио пун ефекат уложених средстава ЈЛС.

Мере које се предвиђају ЛАПЗ-ом су углавном исте сваке године и у потпуности се поклапају са мерама предвиђеним националним АП за спровођење Стратегије запошљавања. Ниједна ЈЛС у последњих 10 година није иновирала у мерама у ЛАПЗ-у како би утицала на специфичне проблеме који се јављају на локалним тржиштима, што донекле говори о ригидности мера из националног АП, али и недостатку капацитета ЈЛС и квалитетних података на нивоу ЈЛС да би се извршила дубинска анализа локалног тржишта рада.

О каријерном вођењу и саветовању

Међу интервјуисаним локалним самоуправама доминира пројектно виђење ове активности, што у погледу досадашњег искуства, то и у перспективи даљих активности КВиС. Најчешће су активности каријерног вођења спроводили уз пројектну подршку билатералних и међународних донатора, док би у изузетним ситуацијама општине дотирале део средстава. Пројектни начин финансирања не омогућава предвидљивост у планирању активности КВиС-а и отвара питање одрживости након истека пројеката.

Већина ЈЛС не перципира услуге КВиС-а као активност коју ЈЛС треба да подржи из угла утицаја на запошљавање, већ истичу да је КВиС у надлежности Националне службе за запошљавање или система образовања. Неретко немају капацитета за подршку услугама КВиС, нити разумевања да на овај начин могу утицати на побољшање стања на тржишту рада. Стога су

⁷⁷ Са изузетком Аранђеловца који не усваја ЛАПЗ, и Лапова који га усваја, али нема капацитета за доследно спровођење.

често невладине организације те које на локалу подржавају (а често и спроводе) услуге КВиС, па чак и индустријски паркови за потребе својих чланица. Додатно, Канцеларије за младе имају важну улогу за пружање услуга КВиС, које често сарађују са средњим школама на обукама, програмима за писање пројеката и изради биографија.

КВиС се види као добар механизам за брзу реакцију ка потребама тржишту рада, пре свега из угла усмеравања ученика, студената и незапослених ка обукама за дефицитарна занимања, а имајући у виду недовољну флексибилност формалног система образовања. Уколико би инвеститору био потребан кадар за одређено занимање, ЈЛС су излазиле у сусрет и организовале обуке за то конкретно занимање. Такође, КВиС је решење за проблем неактивних, дугорочно незапослених који кроз обуке и преквалификацију могу да се поново активирају.

Изазов са КВиС-ом је дугорочност ефеката, те је ЈЛС тешко да оправдају издвајања за ову намену. Такође, у пракси, у случају пројектног финансирања услуга КВиС-а, јављао се проблем плаћања пореза и доприноса, где су на крају послодавци морали да покрију ове трошкове, те би касније одустајали од запослења ових лица.

Искуство у МОС

Резултати истраживања донекле се разликују посматрајући групу ЈЛС из Нишавског и Јабланичког округа, и групу ЈЛС из Шумадије. Наиме, стиче се утисак да су ЈЛС из Нишавског и Јабланичког округа више упућене једна на другу у односу на општине из Шумадије, имајући у виду да су све имале искуства са МОС, како на пројектима подржаним Фондом за МОС, тако и независно од Фонда кроз индивидуалне иницијативе општина и пројектних, донаторски подржаних сарадњи.

Генерални утисак је да су ЈЛС Нишавског и Јабланичког округа задовољне сарадњом када су у питању инфраструктурни пројекти (водоснабдевање, регионалне депоније и сл.), пре свега зато што је постојао јасан и „опипљив“ резултат или поверавање послова (нпр. правобранилаштво, изградња ГИС система и сл.), због тога што оваква сарадња подсећа на „тржишну/консултантску“ где је јасно дефинисан задатак и цена услуге. Са друге стране, када су теме сарадње биле услуге (попут социјалне инклузије) или удруживање капацитета (нпр. заједничка зоохигијенска служба), општине су истицале да су имплементације оваквих сарадњи биле јако тешке имајући у виду да сву општине имале различите циљеве и потребе, те да често нису могли да нађу „заједнички језик“. Додатно, многе општине су сарађивале на заједничким пројектима преко Центра за развој Јабланичког и Пчињског округа или РРА Југ што су истакле као примере добре праксе имајући у виду да је координација активности препуштена агенцијама, а и да су врло често овакви пројекти суфинансирани од стране међународних донатора, те су лакши за имплементацију.

Када је реч о локалним самоуправама из округа Шумадије, генерални утисак је да је сарадња између општина на ниском ниову. Иако су забележени примери сарадње пре свега између малих (може се рећи и микро) општина⁷⁸, сарадња са већим ЈЛС – Аранђеловцем и Крагујевцем спроводи се углавном само на пројектној бази и то у случају да се координација препушта РРА Шумадија и Поморавље или сличним агенцијама/партнерима. Било је и примера израде стратешких докумената на нивоу Шумадије, али у оваквим пројектима ЈЛС углавном немају превише додирних тачака када је реч о имплементацији стратегије, већ свака имплементира независно своје делове заједничке стратегије. Влада утисак општег неповерења између општина, пре свега због превелике разлике у величини, те су им и потребе другачије – док су „микро“ општине зависније једна од друге, град Крагујевац или општина Аранђеловац углавном могу независније да спроводе активности.

⁷⁸ Баточина, Лапово, Кнић, Рача – пре свега на инфраструктурним пројектима израде заједничких путева, туристичке инфраструктуре и сл.

Потенцијал за МОС у запошљавању

Иако све обухваћене ЈЛС деле заједничка тржишта рада, што доказују и дневне миграције које се бележе међу овим општинама, готово све се слажу да је планирање и спровођење заједничких мера ЛАПЗ-а врло тешко изводљиво имајући у виду да резултати ових мера нису опипљиви и нису тако јасни као код других типова пројеката (попут инфраструктурних).

Све ЈЛС запошљавање гледају нераздвојно од политике привлачења (пре свега) страних директних инвестиција и због тога се наглашава да је неопходно боље планирати инвестиције тако да се обезбеди равномеран регионални развој и тематизација градова, а самим тим и индиректно утицати на запошљавање. У овоме пре свега виде улогу регионалних развојних агенција које морају да јачају своје капацитете и стратешки сагледају распоређивање инвестиција. Нереално је очекивати да ће се МОС у области запошљавања (или привлачења инвеститора на регионалном нивоу) десити спонтано између општина, те да ће једна од њих преузети „вођење“ оваквим сарадњама имајући у виду да су њихови интереси често конкурентни.

Додатно, оно где ЈЛС могу заједнички да делују јесу пројекти који ће такође индиректно утицати на запошљавање попут бољег искоришћавања пољопривредног земљишта у власништву општина – укрупњавања, комасације, улагања у инфраструктуру, како би се у будућности привредне активности концентрисале око ових улагања.

Према наводима општина, креирање заједничких тела или заједничких ЛАПЗ-ова (стратегија или програма) не би допринело квалитетнијем запошљавању на нивоу локала већ би усложнило процес. Оно што би помогло јесте боља доступност података на локалном нивоу и подршка за анализу тржишта, потенцијално и на регионалном нивоу, што може утицати на боље сагледавање потреба целог региона и потенцијално заједничко наступање пред другим националним системима (нпр. утицај на систем образовања, утицај на привлачење инвестиција и сл.). У краћем року, оно што има потенцијал за међуопштинску сарадњу у циљу прилагођавања радника тржишту рада јесте развој тренинг центара који би омогућили припрему радника за конкретне инвеститоре кроз обуке, доквалификације, преквалификације или коришћење вештачке интелигенције и технологије за обучавање радника.

Истичу се и могући бенефити успостављања формалне сарадње између ЈЛС у размени искустава о начину израде и спровођењу планских и стратешких докумената, информативне сесије о стратешким правцима на нивоу републике, добрим и лошим праксама из других ЈЛС и сл. Ово би се могло спровести кроз успостављање редовних форума свих ЈЛС или ЈЛС које су сличне по величини, проблемима, не морају бити територијално близу једна другој.

Детаљни резултати резултата интервјуа

Град Ниш

Статистички преглед

Број становника	249.501
Природни прираштај	-1.423
Миграциони салдо	309
Просечна старост становништва	43,37 година
Дневне миграције ка општинама у истој области	14.127
Дневне миграције ка општинама у другој области	3.696
Број регистрованих запослених	89.990
Број регистрованих незапослених	19.074
Удео дугорочно незапослених	67,5%
Удео становништва са основним образовањем	12%
Удео становништва са средњим образовањем	55%
Удео становништва са вишим и високим образовањем	30%
Број предузетника	10.907
Број привредних друштава	3.891

Извор: Подаци за 2022. годину, Републички завод за статистику, Републички секретаријат за јавне политике

О проблемима запошљавања и мерама активних политика запошљавања на локалу

Као највеће проблеме на тржишту рада представници Града Ниша идентификовали су недовољан раст запослености и недовољно смањење незапослености, али и велики број незапослених младих, старијих од 50 година и жена. Додатно је као проблем издвојена и неусклађеност тржишта рада и система образовања.

На решавање идентификованих проблема Град Ниш утиче кроз спровођење Локалног акционог плана за запошљавање (ЛАПЗ), мада се на мере из ЛАПЗ-а гледа као на „социјалну политику“ која не може довести до значајнијег раста квалитета запослености.

Град Ниш редовно усваја ЛАПЗ. Последњи усвојен се односи на период 2021-2023. године, а у тренутку израде анализе ЛАПЗ за 2024-2026 је био у припреми⁷⁹. ЛАПЗ се припрема у сарадњи са представницима филијале НСЗ-а у Нишу, као и уз консултовање представника Савета за запошљавање. Мере које су већ више година предвиђене ЛАПЗ-овима су:

- Јавни радови

⁷⁹ С обзиром на то да АП за период 2024-2026. на националном нивоу није био усвојен, локалне самоуправе у тренутку спровођења процедура још увек нису имале усвојене локалне планове, иако је већи део њих већ завршио анализу стања и припремио нацрте ЛАПЗ-ова.

- Субвенционисање запошљавања лица из теже запошљивих категорија, које су врло прецизно дефинисане ЛАПЗ-ом
- Субвенције за самозапошљавање
- Стручна пракса, која је пре свега усмерена на она занимања где су праксе обавезне, попут сектора здравства
- Програм приправништва за високообразоване и за средњошколце
- Програм обука на захтев послодавца и стицање практичних знања по позиву послодавца

Према наводима представника ГУ Ниш, у последњој деценији није било значајнијих „иновација“ у мерама које се предвиђају ЛАПЗ-ом. Углавном су то мере које су предвиђене и АП на националном нивоу, за које локална самоуправа може добити и одређени део суфинансирања из републичког буџета.

О каријерном вођењу и саветовању

Град Ниш кроз ЛАПЗ не подржава, нити планира да подржава мере усмерене на подршку каријерном вођењу и саветовању. У питању су активности које НСЗ самостално спроводи, а притом постоји успостављен систем каријерног саветовања на нивоу универзитета, факултета и средњих школа.

Међутим, имајући у виду да је један од идентификованих проблема неуспешност система образовања и потреба на тржишту рада, те инертност система образовања и немогућност да у кратком року продукује неопходне кадрове за инвеститоре, ГУ Ниш на овај проблем делује успостављањем система за неформално образовање кроз Научно технолошки парк у Нишу (НТП) који је усмерен на подршку предузетницима, стартаповима и развоју иновација, али и кроз недавно отворени, Српско-корејски информатичко-приступни центар (СКИП).

СКИП као свој главни циљ поставља превазилажење дигиталног јаза између генерација и дигитално описмењавање службеника и становништва у најширем смислу. Иако се програм СКИП центра још увек успоставља, постоји неколико стубова развоја који су предвиђени:

- 1) Сарадња са факултетима – где је предвиђено активно укључивање студената завршних година свих факултета у похађање и држање обука које се могу тицати дигиталних вештина, употребе ИТ-а или вештачке интелигенције, а са циљем подстицања мултидисциплинарности и боље припреме за тржиште рада⁸⁰.

Додатно се развијају програми студентских размена са НИА⁸¹ са основним циљем да употребљиво знање врате назад у Србију и пренесу га својим факултетима, привреди, али и јавној управи.

Студенти би за овакве активности добијали ЕСПБ поене, или ће им се рад у СКИП-у третирати као обавезна пракса.

- 2) Дигитално описмењавање службеника у ГУ Ниш – где је предвиђен низ активности попут мапирања тренутног нивоа дигиталне писмености службеника у ГУ⁸², креирања плана обука, као и спровођење најпре основних обука (нпр. за ексел, еУправу и сл.).

Након спровођења на нивоу ГУ, планирано је укључивање и јавних предузећа, а затим и других општина у оквиру региона.

- 3) Подршка социјално угроженом становништву / теже запошљивим категоријама незапослених – у сарадњи са представницима НСЗ и Центра за социјални рад креирају

⁸⁰ Нпр. предвиђено је да студенти права држе обуке студентима ЕТФ-а (програмерима) у домену заштите права интелектуалне својине. Или би студенти филозофије држали обуке у области методике и „продаје“ производа и сл.

⁸¹ Пандан Канцеларији за ИТЕ у Кореји.

⁸² Којих има око 800.

се програми обука и преквалификација у домену ИТ-а, као и базичних обука дигиталне писмености овог дела становништва, са циљем њихове припреме за тржиште рада.

- 4) Сарадња са привредом јесте планирана, али у домену ширег друштвеног утицаја и пре свега активности компанија у оквиру друштвене одговорности (*CSR – Corporate Social Responsibility*). Али не и у домену подршке компанијама кроз обуке, имајући у виду да је ово једна од активности НТП.

Додатно, Град Ниш има планове да оснује и тренинг центар у истој згради где је и СКИП центар тако да чине једну целину. Оснивање тренинг центра предложено је Савету за запошљавање, а биће предложено и Привредном савету на наредним састанцима. Тренинг центар би се усмерио пре свега на коришћење технологије и вештачке интелигенције у обукама. На пример – код занимања која носе високе ризике, послодавци имају ризике од повреде радника приликом обуке. За овакве обуке би могла да се користи виртуелна реалност која ће „90%“ спремити радника за рад у реалном окружењу, притом се радник не би излагао ризику, а не би постојали ни значајнији трошкови путовања, опреме и сл. Овакве обуке радиле би се како за дефицитарна занимања у ИТ-у, тако и уопштено.

Град Ниш, иако има опредељене особе за прикупљање и обраду статистичких података на нивоу општине, не може да испрати дугорочне ефекте мера које се спроводе кроз ЛАПЗ. Велики проблем имају са недостатком званичних података на локалном нивоу што онемогућава детаљније анализе и фокусирање мере.

Слично закључују и службеници филијале НСЗ-а у Нишу. Ефекти спроведених мера се прате у смислу броја корисника и утрошених средстава, али не и у смислу ефикасности улагања, оправданости улагања и дугорочних ефеката по тржиште рада⁸³.

Искусство у МОС

Град Ниш је подржан кроз Фонд за међуопштинску сарадњу, за реализацију два пројекта:

- 1) Оснивање заједничког правобранилаштва са Гаџиним Ханом. У питању је пројекат који је још увек у току где је Гаџин Хан поверио посао Нишу с обиром на мале капацитете.
- 2) Спровођење анализа за сарадњу у области зоохигијене са Сврљигом. Пројектом је предвиђена анализа тренутног стања, потписивање споразума и заједничка израда елабората изводљивости изградње заједничког прихватиштва за псе.

Због теме која увек изазива велику пажњу јавности и друштава за заштиту животиња, спровођење овог пројекта је отежано.

Током пројекта је пак идентификован проблем у закону који уређује комуналну делатност, а која се тиче МОС-а. Наиме у овом закону, за израду заједничких прихватиштва за две или више општина, свака општина мора да изради студију изводљивости што је неисплативо за ову врсту инвестиција, по наводима општина. Те једина могућност која остаје јесте уступање овог посла другој општини. А ниједна општина, пак, није спремна да преузме ове послове од других општина, те се у пракси сарадње не дешавају.

Додатно, Град Ниш имао је примере међуопштинске сарадње у области израде заједничких стратегија територијалних инвестиција (Ниш, Мерошина и Сврљиг), као и на пројектима прекограничне сарадње. Овакви пројекти углавном су вођени од стране Регионалне развојне агенције или цивилног друштва и углавном су за њих обезбеђена донаторска или средства из републичког буџета.

⁸³ Нпр. да ли су запослени подржани кроз програме и даље запослени код истог послодавца, да ли су подржани предузетници опстали и унапредили своје пословање, евентуално ангажовали додатне запослене.

Потенцијал за МОС у запошљавању

Што се тиче потенцијала да МОС у области запошљавања повећа ефикасност мера активних политика запошљавања, представници Града Ниша сматрају да то није вероватан сценарио. Наглашавају важност регионалне политике и јачања капацитета и функција регионалних развојних агенција да воде политику инвестиција у региону. Јачање капацитета појединачних ЈЛС унутар региона не може довести до регионалног напретка јер се у том случају не користе синергијски ефекти.

Општина Алексинац

Статистички преглед

Број становника	43.098
Природни прираштај	-510
Миграциони салдо	-20
Просечна старост становништва	45,52 година
Дневне миграције ка општинама у истој области	1.519
Дневне миграције ка општинама у другој области	510
Број регистрованих запослених	12.701
Број регистрованих незапослених	4.785
Удео дугорочно незапослених	65%
Удео становништва са основним образовањем	26%
Удео становништва са средњим образовањем	49%
Удео становништва са вишим и високим образовањем	13%
Број предузетника	1.474
Број привредних друштава	234

Извор: Подаци за 2022. годину, Републички завод за статистику, Републички секретаријат за јавне политике

О проблемима запошљавања и мерама активних политика запошљавања на локалу

Као највеће проблеме на тржишту рада, представници Општине Алексинац препознају незапосленост младих, жена, као и теже запошљивих лица попут старијих од 50 година, представника ромске популације, жртва насиља у породици и сл. Иако не постоји званична евиденција дневних миграција коју Општина прати, велики део радника усмерен је ка Нишу, али и Ражњу и Соко Бањи.

Општина Алексинац идентификоване проблеме на тржишту рада решава кроз два основна канала:

- Спровођењем мера активних политика запошљавања предвиђених Локалним акционим планом запошљавања, а у сарадњи са НСЗ-ом
- Конкурисањем и спровођењем бројних пројеката које подржавају донатори

Што се тиче спровођења мера активних политика запошљавања, сарадња са НСЗ успостављена је још током 2010. године, када се креће са првим ЛАПЗ-овима. Општина Алексинац од тада редовно усваја акционе планове у сарадњи са представницима НСЗ-а, као и Савета за запошљавање. Последњи усвојен ЛАПЗ односи се на период 2021-2023, док су у приправности за припрему АП за период 2024-2026.

Имајући у виду структуру незапослених лица где велики удео чини неквалификована радна снага, Општина Алексинац својим мерама пре свега таргетира ову групу људи кроз јавне радове, као и субвенционисање запошљавања теже запошљивих лица. Додатна мера коју спроводе јесте подршка samozapošljavanju која је пре свега усмерена на млађе незапослене, мада формално услови нису ограничавајући само на младе. Старији од 50 година, као још једна угрожена група на тржишту рада, се поред мерама из ЛАПЗ-а, подржавају и мерама подршке пољопривреди кроз локални Фонд за развој пољопривреде.

Иако не раде детаљне анализе ефеката мера из ЛАПЗ-а, кроз „анегдотално“ знање као најефикаснију меру наводе samozapošljavanje. Примећено је да више од 70% подржаних предузетника остаје активно након неколико година пословања. Са друге стране, примећено је да се на овакве позиве ређе јављају жене, те је Општина конкурисала за специјализоване пројекте за оснаживање жена.

Подршку донатора врло често траже и за додатне мере подршке теже запошљивим групама лица. Неки од примера спроведених пројеката:

- Финансирање запошљавања теже запошљивих лица, пре свега Рома и жртава насиља (ГИЗ и НАЛЕД)
- Финансирање јавних радова усмерених само на неквалификовану радну снагу (ГИЗ)
- Стручно оспособљавање незапослених за веб дизајн (Норвешка за вас)
- Усавршавање младих за покретање бизниса, писање биографија, бизнис планова и сл. (Каритас)

Општина није спроводила „иновативне“ мере осим оних које су препознате у АП на националном нивоу, али препознаје примере добре праксе из иностранства где наводи пример бизнис центара за подршку предузетништву и занатству у Данској. Наиме, овакви бизнис центри представљају сарадњу државе и привреде и основани су да пруже административну и саветодавну подршку „обичним“ предузетницима и занатлијама, не само иновативним индустријама. То може бити подршка попут упућивања у административне обавезе, заједничког преговарања са банкама о условима кредита, психолошка подршка у процесу развоја идеје и сл.

О каријерном вођењу и саветовању

Кроз мере подршке из ЛАПЗ-а Општина до сада није подржавала услуге каријерног вођења и саветовања. Овај тип услуга се сматра послом НСЗ. Каријерним вођењем и саветовањем бавила се Канцеларија за младе у Алексинцу кроз сарадњу са средњим школама на територији општине, где су се ученици додатно обучавали за тржиште рада, делили су се примери добрих пракси, спроводили програми писања пројеката и сл.

Искуство у МОС

Општина Алексинац до сада није имала формална искуства са међуопштинском сарадњом на иницијативу самих општина. Са другим општинама је сарађивала у реализацији бројних пројеката. Неки од примера међуопштинских пројеката су:

- Пројекат за социјалну инклузију, где су учествовале општине из нишавског округа (Црвени крст Ниш, Гаџин Хан, Алексинац). Кроз овај пројекат је било предвиђено

формирање заједничких тела за инклузију социјално угрожених. Међутим, пројекат је било јако тешко спроводити јер је, по речима службеника, свака општина имала другачије потребе, те је било тешко договорити заједничке активности, али је проблем био и у брзини усвајања одлука од стране скупштина имајући у виду да је свака скупштина морала да усвоји документа.

- Пројекат Агро туризма, где су учествовале општине Ражањ и Алексинац.
- Програм преквалификације запослених, где су учествовали Град Ниш и Општина Алексинац.

Формалну сарадњу имају са регионалним центром Ниш за ванредне ситуације. Међутим, у ванредним ситуацијама активности се организују углавном у оквиру локалних ванредних штабова, док се сарадња са регионалним центром углавном своди на подношење извештаја.

Потенцијал за МОС у запошљавању

Генерални утисак интервјуисаних представника Општине Алексинац је да су међуопштинске сарадње тешко изводљиве, осим у случају инфраструктурних радова где су резултати „опипљиви“. С обзиром на то да су потребе општина другачије, у активностима које немају опипљиве резултате у кратком року тешко је заједнички дефинисати циљеве и активности. У области запошљавања потенцијал виде само кроз индиректни утицај и регионално или међуопштинско планирање инвестиција.

Општина Дољевац

Статистички преглед

Број становника	15.837
Природни прираштај	-123
Миграциони салдо	-5
Просечна старост становништва	44,5 година
Дневне миграције ка општинама у истој области	1.897
Дневне миграције ка општинама у другој области	196
Број регистрованих запослених	5.077
Број регистрованих незапослених	1.209
Удео дугорочно незапослених	54,3%
Удео становништва са основним образовањем	23%
Удео становништва са средњим образовањем	58%
Удео становништва са вишим и високим образовањем	8%
Број предузетника	531
Број привредних друштава	93

Извор: Подаци за 2022. годину, Републички завод за статистику, Републички секретаријат за јавне политике

О проблемима запошљавања и мерама активних политика запошљавања на локалу

Као највеће проблеме Општина Дољевац препознаје недостатак одговарајућих послова за висококвалификовану радну снагу, а поготово за образовни и здравствени сектор, као и велики удео дугорочно незапослених лица која и не желе стално запослење, већ користе могућности социјалних система.

Захваљујући отварањима великих фабрика у околини или на територији Дољевца (попут Леониа, Јуре, Бенетона, Аптива и сл.) отворено је довољно радних места за раднике са средњом стручном спремом или неквалификовану радну снагу. Међутим, висококвалификована радна снага у највећем броју случајева напушта општину и одлази у веће градове, што представља проблем за даљи развој града, а посебно у областима образовања и здравствене заштите где постоји проблем запошљавања кадрова.

Процене су да више од половине радника из Дољевца ради ван територије општине Дољевац, пре свега у Нишу и Лесковцу.

Општина Дољевац редовно усваја ЛАПЗ. Последњи ЛАПЗ односи се на 2023. годину и предвиђа мере:

- Јавних радова
- Подршке Моје прве плате
- Стручне праксе
- Обуке за познатог послодавца

Иако су у претходним ЛАПЗ-овима подржавали и самозапошљавање, у последњим годинама, отварањем великих фабрика, велики број радника се тамо запослио, те је процењено да не постоји потреба за додатним подржавањем самозапошљавања поред оног који НСЗ свакако спроводи сваке године.

О каријерном вођењу и саветовању

Општина Дољевац нема капацитете да пружи било какву врсту подршке услугама каријерног вођења и саветовања.

Искусство у МОС

Општина Дољевац имала је примере међуопштинске сарадње пре свега на инфраструктурним пројектима попут система за одлагање отпада, водоснабдевања и сл. Неки од примера сарадње су:

- Протокол о сарадњи са темом одлагања отпада и водоснабдевања са Градом Нишем. Град Ниш снабдева воду три села на територији Дољевца.
- Протокол о сарадњи са 18 градова и општина на територији Региона Јужне и Источне Србије на изградњи регионалне депоније која ће 2/3 бити на територији Општине Дољевац.
- Споразум о сарадњи са Општином Дољевац на изградњи заједничког система водоснабдевања. Овај споразум је потписан пре неколико деценија на основу чега је формирано заједничко јавно предузеће које ради на изградњи инфраструктуре. Предузеће се подједнако финансира из обе општине. Прво село у Дољевцу добило је воду тек 2003. године.

Иако има много добрих страна у пројектима међуопштинске сарадње попут боље искоришћености капацитета, реализације пројеката који су превелики да би их само једна општина спровела и сл., често се дешавају и проблеми у имплементацији. Неки од наведених

су: а) Тешко се управља заједничким телима, политизација запошљавања, проблеми око финансирања с обзиром да свака општина мисли да плаћа више него што добија, ефекти су дугорочни (попут ефеката за водоснабдевање са Бољевцом) због чега морају бити опипљиви.

Потенцијал за МОС у запошљавању

Општина Дољевац види потенцијал у међуопштинској сарадњи у области запошљавања, али не у класичном смислу (нпр. креирање заједничких ЛАПЗ-ова) већ пре свега као „тематска“ сарадња која може имати индиректан утицај на запошљавање. Нпр. оснивање међуопштинског тела које би окупило представнике општина, великих послодаваца који привлаче раднике из више општина, НСЗ-а и система образовања. Циљ би био да се заједнички мапирају тренутни проблеми и планови компанија за будуће инвестиције, а самим тим и потребе за радницима различитих квалификација, те прилагођавање образовног система у складу са овим потребама.

Други пример би био међуопштинско тело које би се бавило питањима коришћења општинског пољопривредног земљишта које се тренутно не користи. Циљ би био повећати пољопривредну производњу која ће привући предузетнике који се баве секундарном обрадом, предузећа која се баве дистрибуцијом, али ће деловати и на ангажовање Рома или примаоце новчане социјалне помоћи који ће моћи да сезонски буду ангажовани, а да притом не изгубе право на социјалну помоћ.

Град Лесковац

Статистички преглед

Број становника	123.950
Природни прираштај	-1.088
Миграциони салдо	-312
Просечна старост становништва	44,4 године
Дневне миграције ка општинама у истој области	645
Дневне миграције ка општинама у другој области	2.074
Број регистрованих запослених	40.375
Број регистрованих незапослених	12.927
Удео дугорочно незапослених	64%
Удео становништва са основним образовањем	17%
Удео становништва са средњим образовањем	56%
Удео становништва са вишим и високим образовањем	17%
Број предузетника	4.479
Број привредних друштава	1.086

Извор: Подаци за 2022. годину, Републички завод за статистику, Републички секретаријат за јавне политике

О проблемима запошљавања и мерама активних политика запошљавања на локалу

Као највећи проблем представници Града Лесковца истичу недотатак квалификоване радне снаге, а нарочито појединих занимања попут инжињера (машинских, грађевинских, саобраћајних), као и правника. Додатно, граду недостају и радници попут занатлија (кројача, шивача) или грађевинских радника. Због тога у граду постоје велике дневне миграције – много радника из Ниша, Лебана, Бојника, Медвеђе долази у Лесковац, али и радници из Лесковца одлазе у ове градове да раде.

Долазак великих компанија попут Фалке, Аптива или Јуре обезбедио је довољно радних места за нискоквалификовану радну снагу и радну снагу са средњом квалификацијом, која чини већину становништва, те је стопа незапослености у граду тренутно испод 10%.

У Лесковцу се ЛАПЗ-ови редовно усвајају. Последњи ЛАПЗ усвојен је за период 2021-2023. и подразумевао је спровођење следећих мера:

- Стручна пракса за високошколце;
- Субвенције за samozapošljavanje;
- Јавни радови.

Иако се годинама уназад боре са одласком висококвалификованих радника, Град Лесковац кроз меру стручне праксе покушава да их задржи. На овај начин бројни запослени у општини пронашли су посао. Такође, већ неколико година опада интересовање за јавне радове, те су ову меру органичили само на јавне установе. Као најефикаснија мера показало им се samozapošljavanje – након 2 до 3 године преко 70% предузетника остаје активно.

О каријерном вођењу и саветовању

Представници Града Лесковца сматрају да у овом тренутку општина нема капацитета да кроз ЛАПЗ на било који начин подржи мере каријерног вођења и саветовања, иако сматрају да у дугом року ове мере могу бити веома корисне. Међутим, у дугом року је веома тешко правдати значајнија средства која би се морала издвојити за ове намене. Са друге стране, уколико би се ово радило у партнерству са донаторским средствима, тако да општина суфинансира део мера, сматрају да би на овај начин подршка била много изводљивија.

Искуство у МОС

Град Лесковац је имао искуства са међуопштинском сарадњом, како са званичном, тако и за незваничним облицима. Неки од примера формализоване сарадње су:

- Израда заједничког ГИС система, где је Граду Лесковцу поверен посао израде ГИС система за општину Бојник имајући у виду да Бојник није имао капацитете. У питању су била средства Фонда за МОС, те је припрема и израда система већ била покривена средствима. За даљу сарадњу формиран је ценовник ЈП у Лесковцу које ће, у случају било које потребне дораде, наплатити своју услугу.

За исти истем заинтересоване су и друге „мале“ општине око Лесковца, попут Власотинца, Црне Траве или Врања.

Потенцијал за МОС у запошљавању

У области запошљавања Град Лесковац је имао пројектне примере међуопштинске сарадње. Преко Центра за развој Јабланичког и Пчињског округа, Лесковац је био носилац пројекта који је подржавао samozapošljavanje за жене и кориснике социјалне услуге. Пројекат је био суфинансиран од стране Лесковца (40:60%), а већину координаторских активности спровео је Центар, а не сам Град.

Општина Лебане

Статистички преглед

Број становника	18.119
Природни прираштај	-179
Миграциони салдо	-100
Просечна старост становништва	44,39 година
Дневне миграције ка општинама у истој области	459
Дневне миграције ка општинама у другој области	220
Број регистрованих запослених	4.756
Број регистрованих незапослених	3.290
Удео дугорочно незапослених	66,8%
Удео становништва са основним образовањем	21%
Удео становништва са средњим образовањем	53%
Удео становништва са вишим и високим образовањем	12%
Број предузетника	612
Број привредних друштава	108

Извор: Подаци за 2022. годину, Републички завод за статистику, Републички секретаријат за јавне политике

О проблемима запошљавања и мерама активних политика запошљавања на локалу

Као највеће проблеме на тржишту рада представници Општине Лебане наводе запошљавање лица из категорија теже запошљивих попут жена, дугорочно незапослених или припадника ромске популације.

Други проблем који се јавља, према наводима представника општине, јесте тешко задржавање високообразованих кадрова који углавном након студија остају у универзитетским градовима попут Београда, Ниша или Крагујевца. Када компанијама у Лебану требају висококвалификовани радници (попут архитеката, инжењера било које струке), углавном се ангажују приватне агенције, односно делегира посао.

На територији Општине Лебане тренутно има око 4.000 запослених, од чега минимум 1.500 ради у фирмама изван Лебана (најчешће у Лесковцу). Због недостатака великих послодаваца у Лебану, Општина је остварила добру сарадњу са представницима НСЗ у Лесковцу, те уколико су отворене позиције за веће фирме у Лесковцу, углавном се део запослених „набавља“ и из Лебана.

У прошлости се много пута дешавало да, и поред бројних погодности (бесплатно земљиште, обуке радника, субвенционисаних радних места) инвеститори одустану од отварања фабрика у Лебану углавном због инфраструктурних недостатака и недовољно уређених радних зона, а пре свега због непостојања постројења за пречишћавање вода или немогућности да се уведе гас.

Управо због непостојања великих послодаваца, велики број привредника у Лебану су

предузетници. Од укупно 700 привредника, око 70% су предузетници и то углавном занатлије и људи средњих година.

Општина Лебане редовно усваја ЛАПЗ. Последњи усвојен је за период 2021-2023. године, а нови ЛАПЗ за период 2024-2026. године је припремљен и спреман за усвајање.

У прошлости, велики део средстава одвајао се за јавне радове како би се, макар привремено, теже запошљива лица запослила. Како се наводи, ова лица врло често и не желе да буду дугорочно запослена, најчешће због губитка социјалних примања као главног извора прихода. У новом плану јавни радови ће се користити само за лица са инвалидитетом.

Додатно, поред јавних радова, ЛАПЗ садржи и субвенције за запошљавање, субвенције за самозапошљавање, као и стручну праксу.

О каријерном вођењу и саветовању

Иако се до сада кроз ЛАПЗ нису бавили подршком каријерном вођењу и саветовању, јесу се бавили са КВиС на пројектном нивоу. На пример, до пре неколико година у Општини Лапово био је активан ЕУ пројекат који је у просторијама Општине имао своју канцеларију за пружање подршке дугорочно незапосленима, социјално угроженима, младима и женама да покрену своје пословање. Обуке су често подразумевале саветовање, преквалификацију, доквалификацију и развој предузетничке идеје, као и добијање сертификата о завршеним обукама које су им омогућавале да лакше пронађу посао на конкурсима НСЗ-а.

Искуство у МОС

Општина Лебане има искуства у међуопштинској сарадњи:

- Граду Лесковцу поверили су израду и вођење ГИС система. Фонд за МОС финансирао је израду ГИС апликације, као и прилагођавање свих планских докумената Општине.
- Центар за развој Јабланичког и Пчињског округа врло често координише међуопштинским сарадњама кроз пројекте.

Потенцијал за МОС у запошљавању

Према наводима представника Општине Лебане, оно што би највише значило у развоју тржишта рада на локалу јесте регионално планирање инвестиција, тако да се равномерно распореде велики инвеститори. Према наводима, ово би могло и да смањи трошкове предузећима која сада имају велике трошкове превоза.

Град Крагујевац

Статистички преглед

Број становника	171.186
Природни прираштај	-717
Миграциони салдо	34
Просечна старост становништва	43,48 године
Дневне миграције ка општинама у истој области	1.181
Дневне миграције ка општинама у другој области	1.973
Број регистрованих запослених	59.659
Број регистрованих незапослених	14.129
Удео дугорочно незапослених	64%
Удео становништва са основним образовањем	15%
Удео становништва са средњим образовањем	57%
Удео становништва са вишим и високим образовањем	23%
Број предузетника	8.554
Број привредних друштава	2.004

Извор: Подаци за 2022. годину, Републички завод за статистику, Републички секретаријат за јавне политике

О проблемима запошљавања и мерама активних политика запошљавања на локалу

Као највећи проблем на тржишту рада представници Града Крагујеваца препознају неактивност и незапосленост жена старијих од 40 година. Код осталих кохорти на тржишту рада присутан је тренд повећања броја запослених и смањење броја незапослених. Број незапослених је у 2023. години био испод 12.000 људи што чини око 10% активног становништва. Део незапослених чине привремено незапослени који су у потрази за погоднијим послом, међутим велики део чине дугорочно незапослени преко 10 година, а велики део њих, према наводима представника Града, и не тражи активно запослење. Процењено је да око 3.000 незапослених могу да се кроз додатне едукације или обуке запосле, док остатак незапослених, њих око 5-6.000, чине оно становништво које не тражи активно запослење, али се ипак редовно пријављује кроз евиденцију НСЗ-а.

Како би покушали да активирају управо овај део становништва, Град Крагујевац је имао посебне пројекте за „иновативно запошљавање“, међутим није имао великих ефеката.

Свакако, Град Крагујевац редовно усваја ЛАПЗ. Последњи активан је за период 2021-2023. године. Међутим, мере ЛАПЗ-а, према предстаницима Града, више припадају „социјалној политици“, него што могу допринети развоју квалитетне запослености у дугом року. У развој мера укључује се широк круг заинтересованих страна, преко представника НСЗ, синдиката, удружења лица са инвалидитетом, удружења која се баве теже запошљивим лицима (попут старијих лица, младих и сл.). Мере које су се спроводиле према последњем ЛАПЗ-у су субвенције за самозапошљавање и јавни радови.

Као најефикаснија мера показале су се субвенције за samozapošljavanje, мада и сами признају да је овај статус „неоправдан“. Наиме, статистички око 70% предузетника активно је након 2 до 3 године што је један од показатеља успешности који се прате. Међутим, истиче се да се не врши мониторинг да ли исти предузетник расте, запошљава нове људе или не и сл.

Другим програмима које Град спроводи, попут програма подршке локалном економском развоју, покушава се помоћи већ успостављеним компанијама да развију и шире пословање. Због тога се улаже у субвенције за куповину опреме, за иновирање, а посебно у секторима металске и ИТ индустрије, као и за жене власнице.

О каријерном вођењу и саветовању

Град Крагујевац подршком каријерном вођењу и саветовању бавио се кроз различите пројекте. Рецимо, спроведен је пројекат за „иновативно запошљавање“, где је КВиС услуга пружена за 120 особа, од којих се део њих укључио на обуке и на крају пронашао посао. Обуке су финансиране од стране интернационалних донатора, али уз суфинансирање од стране Града. У имплементацији су имали проблема са плаћањем пореза и доприноса за кориснике фондова за обуке, због чега је касније врло често послодавац одустајао од сталног ангажовања лица.

Разлог због којег је Град Крагујевац препознао важност КВиС јесте што у структури незапослених има много дугорочно незапослених који сада нису спремни за тржиште рада и неопходно их је охрабрити, мотивисати и обучити за „нове“ послове. Неопходно је пробудити знатижељу код овакве групе људи која је толико дуго била ван тржишта рада.

Према наводима саговорника, Град Крагујевац планира да отвори тренинг центре како би ефикасно обучавали раднике потребне за локално тржиште (попут занатлија). У случајевима доласка великих инвеститора и брзих потреба за одређеним струкама, систем едукације не може брзо да реагује, због чега је неопходно имати алтернативу која ће омогућити да се инвеститору обезбеде квалитетни и одговарајући радници.

Искуство у МОС

Крагујевац је имао искуство у МОС али само кроз пројекте. Нпр:

- Пројекат за ефикасно управљање имовином који је омогућио попис имовине и развој софтвера за Крагујевац, Баточину и Рековац;
- Заједнички развој стратегије урбаног развоја за шест општина у Шумадији;
- Пројекат Вински пут са Тополом;
- Пројекат Путевима Милоша Обреновића са Рачом и Тополом;
- Сарадња са Градом Јагодином на изградњи ваздушне бање. У питању је приватни донатор, власништво Града Јагодина и простор где већина Крагујевачких ђака проводи излете.

Појединачних иницијатива, без пројектне подршке, готово да није било – како са стране Града, тако и са стране окружујућих општина, пре свега зато што је Крагујевац довољно велик да може већину својих потреба да подмири сам, те не може да антиципира проблеме околних, мањих, општина. Са друге стране, мање општине чекају да иницијатива за сарадњу дође из већег града који има много више капацитета.

Потенцијал за МОС у запошљавању

У области запошљавања, представници Града Крагујевца истичу корисну праксу размене искустава између општина када се тиче начина израде планских и стратешких докумената на локалу, те се сматра да би успостављање формалне сарадње у овом облику омогућило бољитак политика које се дизајнирају и спроводе на локалу.

Општина Лапово

Статистички преглед

Број становника	6.582
Природни прираштај	-44
Миграциони салдо	-9
Просечна старост становништва	46,02 година
Дневне миграције ка општинама у истој области	163
Дневне миграције ка општинама у другој области	176
Број регистрованих запослених	2.224
Број регистрованих незапослених	702
Удео дугорочно незапослених	66,2%
Удео становништва са основним образовањем	20%
Удео становништва са средњим образовањем	59%
Удео становништва са вишим и високим образовањем	12%
Број предузетника	245
Број привредних друштава	55

Извор: Подаци за 2022. годину, Републички завод за статистику, Републички секретаријат за јавне политике

О проблемима запошљавања и мерама активних политика запошљавања на локалу

Као највећи проблем на тржишту рада, представници Општине Лапово препознају недостатак школованог стручног кадра. С обзиром на то да Лапово нема факултет и има само једну средњу школу, за даље школовање ђаци се упућују ка Београду и врло често након студија остају у Београду да раде. Због тога се високообразовани кадар за руководеће позиције у компанијама у Лапову углавном „увози“ из Крагујевца.

Због отварања Лидла који има свој логистички центар у Лапову, велики број незапослених пронашао је запослење, али је долазак Лидла омогућио и развој ове гране услуга у Лапову. Због тога је стратешко опредељење Лапова да постане логистички центар имајући у виду близину Београда и ауто-пута, као и чињеницу да у Лапову постоји царински терминал (тренутно су у плану *Delhaize*, *Sinopharm* као већи инвеститори).

Општина Лапово до сада није успоставила сарадњу са НСЗ, те не спроводи мере ЛАПЗ-а, иако су имали усвојен ЛАПЗ за период 2021-2023. Међутим, преставници Општине Лапово директно пружају подршку незапосленима у својој општини. Општина је направила електронску базу незапослених, њихових биографија и по захтеву послодаваца може проследити биографије одговарајући квалификација. Такође пружају директну подршку у аплицирању за послове поготово код старијих, компјутерски мање писмених, грађана.

Сваке године у сарадњи са Регионалном развојном агенцијом Шумадија организују обуке за незапослене.

Искуство у МОС

Општина Лапово има широко искуство са формалном, неформалном, али и пројектном међуопштинском сарадњом. С обзиром да су општина са око 7.000 становника, значи им заједничко наступање са другим мањим општинама како би им се „глас више чуо“. Неки од примера МОС су:

- са Свилајнцем, Баточином и Рачом су радили на изградњи путева који повезују ове три општине како би омогућили кретање грађана и привредника. Заједнички су конкурисали код Министарства за грађевину како би добили средства;
- са свим општинама у Шумадији сарађују на европском пројекту са циљем развоја културног наслеђа и умрежавања Шумадије који се спроводи кроз Регионалну развојну агенцију Шумадија и Поморавља;
- формално су заједно са Рачом и Баточином оформили правобранилаштво (у Рачи), а са Баточином и Центар за социјални рад.

Потенцијал за МОС у запошљавању

Што се тиче МОС у области запошљавања, према представницима Општине Лапово оваква сарадња је јако тешка имајући у виду да су општине конкурентне, те да имају различите циљеве и потребе.

Оно што би било добро јесте да планирање инвестиција и довођење страних директних инвестиција буде боље планирано како би обезбедио равномерни развој свих општина. Као пример се наводио план Крагујевца да отвори нову радну зону где ће се сместити више фабрика у целу Цветојевић које је одмах поред Баточине, што би онемогућило да Баточина привуче инвеститоре (јер ће сви одмах одабрати већи Крагујевац са вероватно бољим условима у радној зони). Те је с тим у вези важно водити рачуна на регионалном ниову о распоређености радних зона.

Оно што би им такође било корисно јесте повремено саветовање са већим или искуснијим општинама и дељење примера добрих пракси како би се подигли капацитети општина за боље планирање и имплементирање политика.

Општина Аранђеловац

Статистички преглед

Број становника	41.297
Природни прираштај	-435
Миграциони салдо	51
Просечна старост становништва	43,97 година
Дневне миграције ка општинама у истој области	220
Дневне миграције ка општинама у другој области	1.810
Број регистрованих запослених	12.780
Број регистрованих незапослених	3.216
Удео дугорочно незапослених	69,4%
Удео становништва са основним образовањем	18%
Удео становништва са средњим образовањем	60%
Удео становништва са вишим и високим образовањем	17%
Број предузетника	1.990
Број привредних друштава	483

Извор: Подаци за 2022. годину, Републички завод за статистику, Републички секретаријат за јавне политике

О проблемима запошљавања и мерама активних политика запошљавања на локалу

Као највећи проблем представници Општине Аранђеловац препознају велико учешће старијих особа (55-65) на евиденцији НСЗ који тешко проналазе посао, али га врло често и не траже активно (већ се баве углавном пољопривредом). Додатан проблем је високо учешће млађих од 30 година старости који су на евиденцији незапослених. Такође, општина Аранђеловац суочава се са великим миграцијама млађих, високообразованих особа који након студија остају да живе и раде у Београду остављајући Аранђеловац без висококвалификованих радника. Поред ових недостатака, идентификовани су и недостаци у кадровима попут електричара, алатничара, грађевинских радника који се тренутно „увозе“ углавном из иностранства преко агенција за запошљавање.

Иако су до пре три године усвајали локалне АП за запошљавање то више не раде. Процењено је да програми које НСЗ спроводи подмирују потребе локалног тржишта, те да додатна средства неће имати значајније ефекте на тржиште рада у дугом року. Специфичност општине Аранђеловац јесте што велику већину привреде чине тзв. „домицилни инвеститори“ те се општина не ослања на стране директне инвестиције. Због тога су њихови напори пре свега намењени охрабривању домаћих инвеститора да што више улажу, а напори преусмерени на спровођење мера из Плана развоја Општине Аранђеловац (чија је израда сада у току) и мера из Плана локалног економског развоја.

У складу са тим, а како би се привукли инвеститори, Општина Аранђеловац је формирала Одељење за привреду и друштвене делатности и на тај начин објединила важне функције за

развој привреде, али и бољитак грађана на територији ЈЛС. Службеници у Одељењу директно су задужени за подршку инвеститорима кроз активности попут: помоћ у што бржем добијању грађевинских дозвола, помоћ у решавању имовинских односа – куповина земљишта од физичких лица, смањивање пореза на имовину, ослобађање доприноса за изградњу производних хала и сл.

Са друге стране, како би се обезбедили „квалитетни радници“, Одељење је успоставило интензивну сарадњу са представницима система образовања. Рецимо у сарадњи са школама отварају одељења која ће радити по систему дуалног образовања и прилагођавају програме у средњим стручним школама, али и спроводе бројне пројектне активности са циљем припреме ученика за тржиште рада.

С обзиром да је као један од проблема идентификована и неактивност жена, Одељење пружа бесплатну подршку женама у регистрацији предузетничких радњи, у аплицирању за фондове за развој, ради едукације жена у писању бизнис планова и сл.

О каријерном вођењу и саветовању

С обзиром да су послови каријерног вођења и саветовања Законом поверени школама, у свим средњим школама у Аранђеловцу постоје особе које се овим баве. Општина не подржава додатно кроз своје планове ове активности, али пројектно даје подршку (а имајући у виду да је велики акценат стављен на образовање које ће припремити ученике за рад). Неки од пројеката који су спроведени су:

- У сарадњи са Кока Колом су за ученике средњих школа организоване радионице са психолозима и менаџерима из људских ресурса у Кока Коли како би ученике упознали са оним што ће тржиште рада од њих захтевати.
- Организовали су едукативне радионице за писање бизнис планова.
- Организовали су семинаре и радионице за учеснике 3. и 4. године средњих школа о могућностима које би предузетништво могло да им пружи и начинима покретања сопственог пословања.
- Организовали су сајам образовања у сарадњи са НСЗ где су ученицима основних школа представљене све средње школе, производи које су учесници тих школа правили и могућности које ће имати на тржишту рада после завршетка школе.

Искуство у МОС

Општина Аранђеловац има искуства у МОС. Као неки од примера су:

- Заједнички рад са Тополом на развоју програма развоја туризма што ће бити основ за будуће аплицирање за средства за имплементацију.
- Заједнички центар за социјални рад са Тополом.
- Заштита културног наслеђа на територији свих општина Шумадије под координацијом РРА Шумадија.

Потенцијал за МОС у запошљавању

Што се тиче МОС у запошљавању, представници Општине Аранђеловац сматрају да је сарадња могућа у случају доласка великих инвеститора који захтевају запошљавање из више општина. Запошљавање је, према њима, везано за инвестиције – било домаће, било СДИ, те једини дугорочни и одрживи начин како се може утицати на квалитетно запошљавање јесте кроз привлачење инвестиције где општине могу да сарађују. Због тога су неке од издвојених тема за сарадњу:

- Заједнички плански документи који ће утицати на развој града и привлачење инвеститора, као и боље планирање инвестиција.
- Утицај на систем образовања и његово усаглашавање са потребама на тржишту рада. Овде се као пример наводе МИНД парк који се бави преквалификацијом и доквалификацијом радника за конкретне фирме, али и рад са представницима система образовања како би се уводило дуално образовање али и мењали програми образовања.

Ипак се истиче да би овакве пројекте требало да иницира и координира неко независан, како би се омогућило равномерно заступање свих интереса, што у случају да једна од општина координира не би било могуће (јер би се користиле политичке и „хијерархијске“ моћи).

Општина Топола

Статистички преглед

Број становника	19.134
Природни прираштај	-220
Миграциони салдо	-13
Просечна старост становништва	46,19 година
Дневне миграције ка општинама у истој области	376
Дневне миграције ка општинама у другој области	380
Број регистрованих запослених	5797
Број регистрованих незапослених	1.198
Удео дугорочно незапослених	70,2%
Удео становништва са основним образовањем	24%
Удео становништва са средњим образовањем	51%
Удео становништва са вишим и високим образовањем	11%
Број предузетника	888
Број привредних друштава	248

Извор: Подаци за 2022. годину, Републички завод за статистику, Републички секретаријат за јавне политике

О проблемима запошљавања и мерама активних политика запошљавања на локалу

Као највећи проблем на тржишту рада представници Општине Топола препознају недостатак локација за инвестирање (општина нема земљиште, већ је оно у приватном власништву), као и непостојање великих фирми на простору ове локалне самоуправе, што као последицу има низак квалитет радних места и недовољно стабилно ангажовање. Већина привредника у Тополи су предузетници, микро или мала предузећа и то углавном из области трговине.

Велики део радника из Тополе путује ка Крагујевцу како би радио у већим фирмама. Додатно, због великих миграција младих који су високообразовани, како ка Београду, тако и ка Крагујевцу, Топола се суочава са недостатком појединих професија попут правника који недостају судовима, општинској управи, али и приватним фирмама. Недостају и занати попут

лимара, вариоца и сл.

Иако је Општина усвојила ЛАПЗ 2022-2024. године у коме су предвиђене мере попут субвенционисања запошљавања теже запошљивих лица или јавних радова за лица са инвалидитетом, имплементацију оцењују као делимично реализовану. Према њиховим наводима, реализација мера је веома отежана услед незаинтересованости незапослених да учествују у оваквим мерама. Наиме, велики део незапослених, а поготово млади, не желе да раде за минималну зараду чак иако општина подржава предузеће кроз субвенције, или пак крену да раде и након неколико месеци одустају.

О каријерном вођењу и саветовању

Општина Топола до сада није подржавала мере КВиС-а у својим планским документима, али не планира ни у будућности, а као разлог наводи немогућност да се дође до учесника који би били заинтересовани за учешће у оваквим активностима (искуства са реализације ЛАПЗ-а, али и покушаји организације едукација за младе).

Искуство у МОС

Општина Топола има искуства са МОС. Као пример добре праксе наводе сарадњу са свим општинама у региону Шумадије – град Крагујевац и општине Аранђеловац, Рача, Лапово, Кнић и Топола, у изради Стратегије развоја урбаног подручја наведених локалних самоуправа. Ова Стратегија интегрише све пројекте који ће се у наредном периоду имплементирати као део стратешког развоја одређених области. Општина Аранђеловац определила се за развој туризма. Имплементација ове сарадње координисана је уз помоћ РРА Шумадија. А поред развоја самих мера, током пројекта су одржане и радионице где су дискутоване мере у оним областима где су се интересовања општина преклапала.

Потенцијал за МОС у запошљавању

Што се тиче МОС у запошљавању, представници Општине Топола сматрају да је тешко изводљива имајући у виду да у овој области не могу да се дефинишу опипљиви резултати у случају сарадње више општина (ко подржава ког радника, где тај радник живи – где ради, где доноси „бољитак“ и сл.). Чак иако би се спроводиле активности пројектно, а не програмски, упитна је успешност пројекта имајући у виду потешкоће које Општина има са имплементацијом ЛАПЗ-а.

Општина Рача

Статистички преглед

Број становника	9.638
Природни прираштај	-88
Миграциони салдо	12
Просечна старост становништва	45,83 година
Дневне миграције ка општинама у истој области	240
Дневне миграције ка општинама у другој области	116
Број регистрованих запослених	3.092
Број регистрованих незапослених	724
Удео дугорочно незапослених	66,6%
Удео становништва са основним образовањем	30%
Удео становништва са средњим образовањем	48%
Удео становништва са вишим и високим образовањем	9%
Број предузетника	352
Број привредних друштава	70

Извор: Подаци за 2022. годину, Републички завод за статистику, Републички секретаријат за јавне политике

О проблемима запошљавања и мерама активних политика запошљавања на локалу

Као највећи проблем, представници Општине Рача истичу неповољну структуру радних места која се нуде у општини, а која су пре свега намењена за нискоквалификоване и раднике са средњом стручном спремом, што ограничава развој општине у дугом року. Додају да је велики проблем и неповољна структура незапослених, где је укупно учешће дугорочно незапослених око 65%, као и старијих незапослених (55-65 година) око 40%. Такође, велики удео незапослених су млади. А још један препознат проблем је недостатак висококвалификованих радника у општини.

Највећи број радника у општини ради у фабрици Јура. Приликом преговора са инвеститорима договор је био да се ангажују радници из више општина из околине, те су се представници општине Рача у том тренутку неформално договарали око броја лица која ће бити ангажована из сваке општине. Остали послодавци најчешће траже занатска занимања попут грађевинских радника, зидара, електромонтера, тесара, али и високообразоване раднике попут инжењера грађевинарства или дипломиране правнике и економисте.

У општини је евидентан број дневних миграната, углавном ка Крагујевцу, али до сада није било покушаја заједничких политика у области запошљавања.

Општина Рача редовно усваја локалне акционе планове запошљавања. Последњи усвојен је за период 2021-2023, а тренутно се чека усвајање националног АП за период 2024-2026. Мере које се углавном спроводе кроз ЛАПЗ су подршка samozapošljavanju, стручне праксе и јавни радови. Све мере су циљане ка одређеним групама незапослених – samozapošljavanje за младе, али и

старије раднике, стручне праксе за младе, а јавни радови за особе са инвалидитетом.

За израду ЛАПЗ-а и праћење тржишта рада задужено је Одељење за имовину, инвестиције и ЛЕР, али је стално задужена само једна особа из Општине.

О каријерном вођењу и саветовању

Иако представници Општине сматрају да им овакав тип услуге може помоћи у решавању питања дугорочно незапослених, ипак до сада Општина није подржавала услуге КВиС кроз свој ЛАПЗ, где се пре свега поставља питање ефеката који су видљиви тек у дугом року, али и капацитета општине (како у људству, тако и буџетских).

Искуство у МОС

Општина Рача има искуства у МОС како неформалној, тако и формалној. Неки од примера су оснивање заједничког правобранилаштва Раче, Баточине и Лапова где је Рача водећи партнер, али и заједнички центар за социјални рад у Баточини. Додатно, општина Рача често сарађује са околним општинама на инфраструктурним пројектима (нпр. изградња путева), али и стратешким документима (нпр. стратегија за развој туризма у Шумадији).

Потенцијал за МОС у запошљавању

Што се тиче сарадње у области запошљавања, представници Општине Рача у прошлости јесу сарађивали неформално са другим општинама у области запошљавања. Као једна од „микро“ општина имају позитивна искуства са МОС, те сматрају да би и у области запошљавања могли остварити успешну сарадњу са другим општинама, мада наводе да нису сигурни на који начин би ово могло да се спроведе. Један од предлога јесте заједничка анализа тржишта рада како би се увидели потенцијали за сарадњу и заједнички проблеми. Свакако, уколико би дошло до МОС на нивоу округа или региона, неопходна је подршка са националног нивоа, макар у домену координације, имајући у виду ограничене капацитете ЈЛС.

МАПИРАНИ ИЗАЗОВИ

У вези са тржиштем рада на локалу

Анализирајући стање на тржиштима рада локалних самоуправа основни закључци, односно мапирани изазови су:

1. Негативни утицај демографских кретања на понуду и структуру радне снаге

- Једна општина се у просеку годишње смањи за око 300 становника, не рачунајући интерне и екстерне миграције. Свега четири ЈЛС бележе позитиван природни прираштај што указује да ће се у дугом року тржиште рада пре свега ослањати на радну снагу из „увоза“ (миграције) или већу продуктивност радника (образовање и до/преквалификације).
- Понуда радне снаге у последњој деценији смањивала се за 1.2% годишње, односно за укупно 650.000 радника. Са друге стране, стопа активности се у истом периоду повећала са 59% на 70%, али је упитан њен даљи раст.
- Учешће становништва старијег од 65 година се повећава, док се учешће младих до 29 година смањује.
- У наредној деценији очекује се да ће на тржишту Србије недостајати око 80 до 100.000 радника.

2. Високе екстерне миграције стварају дефицитарна занимања у Србији

- Земље ЕУ својим политикама привлаче раднике са Западног Балкана пре свега занатских радника, али и високообразованих радника попут ИТ стручњака, медицинских радника, инжењера, што домаће тржиште рада оставља са дефицитом у овим занимањима.
- Високе екстерне миграције бележе се на југу Србије, пре свега из Региона Јужне и Источне Србије, где је у просеку и најстарије становништво у Србији.

3. Високе интерне миграције даље продубљују регионалне разлике у Србији

- Према подацима из 2022. године, 191.000 особа на дневном нивоу мигрира у другу општину, било у оквиру исте области (98.000), било у другу област (93.000), због посла. Ово значи да нешто мање од 10% радника сваког дана напушта своје пребивалиште због посла и доказује да тржиште рада не прати административне границе ЈЛС.
- Интерне миграције ка великим градовима (Београд, Нови Сад, Ниш, Крагујевац) и то пре свега младих и образованих радника, стварају основ за даље продубљивање неједнакости међу регионима.
- Град Београд и Нови Сад бележе несразмерно учешће висококвалификованих радника у односу на учешће броја становника у укупној популацији у Србији, што ствара основ за даље продубљивање неједнакости између региона.

4. Систем образовања у Србији још увек није довољно инклузиван и флексибилан и често се оцењује као неусаглашен са потребама тржшита рада

- Београд, Нови Сад, Ниш, Крагујевац и Сремски Карловци предњаче са учешћем више и високообразованих радника. У чак 63 општине учешће радника са вишом или високом спремом је испод 10%.

- Мало Црниће, Жабари и Петровац на Млави издвајају се као општине у којима је већина радне снаге са завршеним само основним образовањем.
- Анализе показују да систем образовања није довољно укључио поједине делове страновништва попут становника из руралних подручја или припадника ромске националне мањине.
- Период од завршетка школовања до првог, стабилног, посла је предугачак и траје готово две године.
- У НЕЕТ позицији у Србији је чак 147.000 младих.

У вези са програмима за подршку запошљавању на локалу

Анализирајући тренутни начин креирања и имплементације програма подршке запошљавању на локалу, основни закључци, односно мапирани изазови су:

1. Непостојање довољно детаљних, упоредивих података на нивоу локалних самоуправа који ће омогућити адекватну анализу тржишта рада и сагледавање ефеката политика
 - Уочен је проблем велике флукуације стручњака у ЈЛС који су обучени да се баве локалним економским развојем што представља препреку за даље унапређење локалних планова.
 - У просеку, 2 до 3 особе на нивоу ЈЛС, између осталог, раде на анализи тржишта рада и креирању политика у ЛАПЗ што углавном доводи до „копирања“ истих мера предвиђених у претходним плановима.
 - Бројни подаци релевантни за анализу локалних тржишта рада не постоје (нпр. запосленост, незапосленост, број активних становника из анкете о радној снази и сл.). Ово отежава детаљне анализе и мапирање „правих“ проблема на локалним тржиштима.
 - Праћење и вредновање исхода и утицаја мера активне политике запошљавања није довољно ефикасно или изостаје. Имајући у виду ограничене капацитете, ЈЛС углавном немају постављене системе за праћење дугорочних ефеката имплементације мера из ЛАПЗ (и ниједног другог планског документа, не само ЛАПЗ-а). Имплементација мера се прати у најједноставнијем облику – кроз праћење броја корисника и утрошених средстава из буџета.
2. Недовољно флексибилан национални оквир за суфинансирање програма на локалу доводи до „иновативности“ у мерама и недовољно добро таргетирањем мера на локалу
 - Прецизно дефинисање врста мера које ће се суфинансирати из републичког буџета може бити ограничавајући фактор за ЈЛС које покушају специфичне проблеме на тржишту рада да решавају иновативним приступом. Иако „иновативне мере“ нису забрањене, те их ЈЛС може дефинисати и спроводити кроз ЛАПЗ, овакав оквир за суфинансирање од стране републичког нивоа демотивише ЈЛС да крену у иновативном смеру.
 - Законом нису прецизније дефинисани критеријуми за одређивање степена суфинансирања са републичког нивоа, што ствара одређени степен несигурности и немогућности за планирање политика на локалу. Они се, мада и даље не превише детаљно, одређују акционим плановима за спровођење Стратегије запошљавања.
3. ЈЛС немају довољно капацитета за ефикасну имплементацију и праћење ефеката програма за подршку запошљавању на локалу

- Организовано, системско, дељење искустава и знања на нивоу ЈЛС у области креирања јавних политика не постоји. ЈЛС нису довољно информисане о програмима, фондовима, подршци која постоји на националном нивоу.
- Додатни проблеми се могу јавити услед повећаних обавеза ЈЛС у процесу припреме и усвајања докумената јавних политика због обавеза предвиђених Законом о планском систему РС. 82% ЈЛС наводи да им недостају кадрови за имплементацију свих корака предвиђених Законом.
- ЈЛС истичу да би им значила консултантска и менторинг подршка од стране експерата у процесу анализе тржишта, процесу планирања и спровођења мера активне политике запошљавања.

4. Недовољно међусекторске сарадње ЈЛС у решавањима проблема на тржишту рада, пре свега са системом образовања

- Програми подршке запошљавању углавном се усмеравају ка решавању проблема, а не узрока проблема, што не може довести до дугорочних и одрживих ефеката, а резултати то и показују (већина ЈЛС наводи да након истицања периода подршке, запослени углавном не настављају посао, обуку...).
- Као најчешће истицан проблем јавља се неусаглашеност тржишта рада и система образовања. Захтеви тржишта рада се убрзано мењају што доводи до неусклађености знања, вештина и компетенција радне снаге са потребама тржишта рада, односно послодавца.
- Сарадња ЈЛС и представника система образовања у домену прилагођавања образовних програма, подршке услугама КВиС и др. није системски постављена, већ се своди на примере добре праксе.

5. Недовољна сарадња са локалним партнерима (државним, приватним, цивилним) у имплементацији програма подршке запошљавању на локалу

- Најбоље европске и светске праксе показују да је, управо у условима ограничених капацитета, најбоље користити постојећа партнерства било са другим системима успостављеним у ЈЛС или на националном нивоу, било са приватним и/или цивилним сектором који може помоћи у имплементацији појединих мера подршке запошљавању, а нарочито у мерама јачања капацитета незапослених, младих, старијих или других теже запошљивих лица.
- Ослањање само на капацитете НСЗ не показује се довољно ефикасно имајући у виду да су и капацитети НСЗ ограничени за квалитетно праћење ефеката свих мера које се спроводе.
- Приватне агенције за запошљавање у Србији нису довољно искоришћене, већ се готово искључиво користе за посредовање у запошљавању и то углавном радника са иностраних тржишта, иако су им Законом омогућене исте надлежности као и НСЗ-у.
- Цивилни сектор, који у светским примерима врло често делује као продужена рука јавне управе, у Србији се не користи на задовољавајућем нивоу за подршку у имплементацији локалних политика подршке привреди, запошљавању, грађанима.

У вези са подршком каријерном вођењу и саветовању на локалу

Када је реч о каријерном вођењу и саветовању на локалу, кључни мапирани изазови су следећи:

1. Пројектно виђење КВиС

- Најчешће се активности КВиС спроводе уз пројектну подршку билатералних и међународних донатора.
 - У изузетним ситуацијама, општине би дотирале део средстава.
 - Пројектни начин финансирања не омогућава предвидљивост у планирању активности КВиС-а, и отвара питање одрживости након истека пројеката.
2. КВиС се не перципира као активност којом ЈЛС треба да се бави или да је подржи кроз своје програме
- Најчешће ЈЛС сматрају да је КВиС у надлежности Националне службе за запошљавање или система образовања.
 - Неретко ЈЛС немају капацитета за подршку услугама КВиС, нити да на овај начин могу утицати на побољање стања на тржишту рада.
 - Често су невладине организације те које на локалу спроводе услуге КВиС, па чак и индустријски паркови за потребе својих чланица или Канцеларије за младе.
3. Ефекти КВиС-а видљиви тек у дугом року
- На ефекте КВиС-а мора дуго да се чека, те је ЈЛС тешко да оправдају издвајања за ову намену.
4. Порески третман
- У случају пројектног финансирања услуга КВиС-а се јавља проблем плаћања пореза и доприноса, где су на крају послодавци морали да покрију ове трошкове, те би касније одустајали од запослења ових лица.

У вези са међуопштинском сарадњом

На основу досадашњих истраживања⁸⁴ и праксе реализације МОС, може се издвојити неколицина изазова које треба имати у виду приликом предлагања сарадњи у новим областима:

Шта се сматра међуопштинском сарадњом - Без заједничког тела или поверавања послова нема формалне међуопштинске сарадње. Иако постоје различити примери сарадње између ЈЛС – нпр. на санацији међуопштинског пута, у заједничким јавним набавкама, приликом набавке ИТ опреме или дигитализације одређених поступака - ово по Закону о локалној самоуправи нису примери МОС-а све док се не успостави институционална (оснивање заједничког тела) или функционална (поверавање послова) међуопштинска сарадња.

Усаглашавање очекивања од МОС и подела послова - Овај изазов се најчешће јавља приликом иницијалних договора око међуопштинске сарадње, а решава се прецизирањем истих кроз Споразум. Такође, чешће се јавља у случају послова који су у изворној надлежности ЈЛС, будући да код поверених послова надзорни орган посредује између локалних самоуправа и има законски ауторитет да усмери међуопштинску сарадњу ка оптималном облику обављања поверених послова.

Финансијска одрживост сарадње - Често се поставља питање континуитета финансирања МОС, као и његове самоодрживости, пре свега код надлежности и делатности које нису тржишно оријентисане. Подршка Фонда за успостављање МОС је од изузетног значаја, али споразумом треба предвидети и трајни механизам финансирања предвиђених активности, и годину за годину опредељивати средства, иако се често приоритети на локалу мењају са променом

⁸⁴ Анализа најбољих пракси међуопштинске сарадње у Републици Србији, Министарство државне управе и локалне самоуправе, пројекат: „Локална самоуправа за 21. век“.

власти.

Расподела финансирања и очекивана добит - Утисак ЈЛС је да плаћају више него што добијају.

Недостатак искуства сарадње - Чињеница да је тек од 2018. међуопштинска сарадња у Србија добила замах, а захваљујући доступним изворима финансирања, неретко се јављају отворена питања у оперативном спровођењу због недостатка искуства ЈЛС.

Ефекати сарадње видљиви тек у дугом року - Овај вид сарадње даје ефекте у дужем року, што није довољно мотивишуће за ЈЛС које траже брзе резултате.

Размена искуства, а не формална сарадња - МОС најпре има потенцијал да служи као платформа за размену искуства између ЈЛС које имају сличне проблеме, не нужно локацијски повезане, а не као формална сарадња међу њима.

У вези са међуопштинском сарадњом у области запошљавања

Анализирајући тренутне облике међуопштинске сарадње, као и перцепције ЈЛС о могућој сарадњи у области запошљавања, закључци, односно мапирани изазови су:

- ЈЛС на запошљавање гледају заједно са инвестицијама. Без раста инвестиција (било домаћих, било иностраних) нема квалитетног и одрживог раста запослености, те било која сарадња на политикама које се тичу само запошљавања без заједничког рада на привлачењу инвестиција, није одржива.
- Заједнички ЛАПЗ за више општина или заједнички савет за запошљавање не би имао ефекте уколико исти не може утицати на привлачење инвестиција. Евентуални ефекти били би краткорочни.
- Немогућност да се јасно раздвоје утицаји заједничког ЛАПЗ-а на запошљавање у појединачним општинама, одбија општине од оваквог удруживања, које би по њиховом мишљењу довело само до усложњавања корака, јер овакве планове мора усвајати више скупштина, мора пратити више општина и сл.
- Појединачна општина не може, нити има интерес да гледа „ширу слику“ утицаја својих политика на остале општине у окружењу. Због тога се наглашава неопходност јачања регионалних тела.
- Уколико би МОС и постојао, чак и када би општине биле једнаки партнери, увек би постојала нека општина која је „јача“ било политички, било економски, те би вршила већи утицај на начин креирања и имплементације политика. Због чега овакав начин сарадње општинама није примамљив уколико немају „опипљиве“ резултате (попут изградње инфраструктуре).

ПРЕПОРУКЕ

Формирање тела на нивоу региона чија би основна улога била подршка спровођењу локалних политика за повећање запошљивости и допринос равномерном планирању инвестиција кроз анализу инвестиционих потенцијала.

На основу резултата деск анализе, разговора са одабраним јединицама локалне самоуправе и консултација са кључним заинтересованим странама, кључна препорука ове анализе је основање Регионалног тела (одељења, савета, канцеларије) чија би основна улога била подршка у спровођењу локалних политика за повећање запослености, али и утицај на равномерно планирање инвестиција.

Наиме, ЈЛС су јасно исказале забринутост због недостатка сарадње, али не по питању запошљавања, већ недостатка регионалног планирања и распоређивања инвестиција које има директни утицај и на запосленост и развој локалних самоуправа. Без адекватног регионалног планирања, инвестиције се најчешће усмеравају ка већим градовима унутар региона, остављајући мање општине са мање средстава и прилика за економски развој. Још важније са аспекта фокуса ове анализе је што таква политика води до одлива пре свега квалификоване радне снаге из мањих ЈЛС ка регионалним центрима у потрази за бољим економским приликама, остављајући мање ЈЛС у још горем положају за даљи развој. Недостатак регионалног планирања инвестиција води и до неједнакости у погледу развијености кључне инфраструктуре, што додатно отежава привлачење нових инвестиција у мањим местима, а последично и стварање нових радних места. Због тога би Регионално тело било место регионалног мапирања потреба и планирања инвестиција, као и за осмишљавање и заједнички наступ ЈЛС пред инвеститорима, али и анализу стања и указивање на проблеме у регионалном развоју ка релевантним институцијама на националном нивоу.

Додатно, важна улога Регионалног тела треба да буде анализа тржишта рада на нивоу региона, праћење политика запошљавања и подршка локалним самоуправама да спроводе политике које доводе до синергијског ефекта на нивоу више општина или целог региона, а све засновано на подацима (evidence based policy making). Наиме, анализа је показала да ЈЛС најчешће спроводе исте мере у оквиру ЛАПЗ, не пратећи детаљно ефекте тих мера на локално тржиште рада. Додатно, нису мотивисане да уводе неке иновативне мере за повећање запослености, чак иако приметите потребу за истим, будући да суфинансирање са националног нивоа могу добити искључиво за мере које су предефинисане у акционом плану запошљавања на националном нивоу, док је локални буџет прилично ограничен. Када се и ради анализа ефеката, они се прате краткорочно са основним сетом индикатора (нпр. за самозапошљавање се прати број лица која су користила меру и утрошена средства из буџета), док ефекти таквог подстицаја могу бити знатно шири и значајнији (нпр. ширење пословања, запошљавање нових радника, ширење мреже коопераната и сл.). Такође, ЈЛС немају интереса да тржиште рада нити ефекте мера ЛАПЗ-а сагледају шире од својих административних граница, иако су свесне дневних миграција радника из или ка другим општинама у окружењу, што доводи до субоптималних политика које се воде на нивоу ЈЛС пропуштајући прилику да се, барем у неким политикама, дође до синергије резултата. Због тога би Регионално тело могло преузети улогу сагледавања шире слике, како приликом анализе стања (која може да укаже на потенцијале за развој у неким општинама, потенцијале за сарадњу између општина или на изазове који могу да доведу до ланчаних реакција у региону), тако и приликом креирања локалних ЛАПЗ-ова (било засебних или заједничких за више општина, који могу да укажу на потенцијале сарадње макар у неким мерама), али и приликом анализе ефеката политика запошљавања.

Даље, важна улога Регионалног тела огледала би се у умрежавању општина у циљу међусобне размене искустава и примера добрих пракси, као и са другим националним системима (образовање, привреда и сл.). Наиме, интервјуисане ЈЛС истакле су и проблем крутости и инертности формалног система образовања ка локалним потребама тржишта рада, те чак иако су општине покретале поступке за отварање нових одељења или промену наставног програма

врло често нису добијале позитиван одговор. Додатно, ЈЛС су истакле да им је у креирању локалних политика потребна менторска помоћ, као и механизам за информисање о плановима на националном нивоу (фондови, програми, могућности које им се нуде...). Због тога би Регионално тело имало улогу периодичног мапирања регионалних потреба тржишта рада (односно инвеститора) и сарадње са Министарством просвете са циљем лакшег и бржег одобравања захтева за новим одељењима, за потребне профиле или увођења додатних „ad hoc“ програма неформалног образовања. Додатно, у случају да ова сарадња изостане, Регионално тело би могло да преузме функцију тренинг центра за одређене дефицитарне струке (занатске, ИТ и сл.) у складу са дефинисаним потребама инвеститора активних у региону. Такође, Регионално тело би могло периодично организовати међуопштинску размену искустава као и јачање капацитета општина за писање локалних планских докумената (обуке, менторинг, размена искустава и сл.).

Сумирано, функције које би требало да обједини будуће Регионално тело биле би следеће:

Подршка ЈЛС у осмишљавању, имплементацији и праћењу мера за подршку запошљавању које могу имати шири регионални или дугорочнији утицај:

1. Анализа локалних тржишта рада на нивоу региона са циљем мапирања потенцијала, изазова и потенцијалних удруживања снага ЈЛС у спровођењу заједничких мера. Регионално тело може сагледати ширу слику проблема и потенцијалних синергијских ефеката мера из ЛАПЗ-а у појединим ЈЛС које појединачне ЈЛС немају интереса да сагледају, те препоручити сарадњу.
2. У случају међуопштинске сарадње у одређеним мерама ЛАПЗ, Регионално тело може пружити координаторску подршку у процесу писања плана или праћења ефеката оваквих мера.
3. Уз услов обезбеђивања одговарајућег информационог система, Регионално тело може пружити подршку у анализи ширих ефеката које мере из ЛАПЗ остварују на регионално и локално тржиште рада.
4. Припрема смерница за ЈЛС за израду ЛАПЗ, са фокусом на сврсисходност и прилагођеност мера потребама локалног тржишта рада.
5. Сарадња и координација са Министарством просвете за дефинисање регионалних кадровских потреба и прилагођавање квота у погледу броја одељења за одређене образовне профиле, као и план неформалних обука и тренинга.
6. У домену каријерног вођења и саветовања у образовању, сарадња и координација са каријерним практичарима при основним и средњим школама, као и Центрима за развој каријере при факултетима и/или универзитетима за мапирање ученика и студената за потребна занимања у складу са идентификованим потребама послодаваца-инвеститора на нивоу региона.
7. Сарадња са НСЗ за прилагођавање обука и других мера активне политике запошљавања у складу са идентификованим потребама послодаваца-инвеститора на нивоу региона.
8. Организовање обука за одређена занимања, у складу са дефинисаним потребама инвеститора активних у региону (најчешће производна занимања).

Јачање капацитета ЈЛС за међуопштинску сарадњу и размену искустава у подршци запошљавању (или другим локалним стратешким документима):

1. Организовање обука за ЈЛС за израду ЛАПЗ кроз информисање о новинама на националном нивоу, као и дељење најбољих пракси у спровођењу политика запошљавања из других општина.
2. Организовање регионалних догађаја (за ЈЛС, али и инвеститоре) попут сајмова за промоцију

- a. важности и предности међуопштинске сарадње,
- b. инвестиционих прилика и потенцијала и
- c. запошљивости и предузетништва.

Подршка у планирању и стратешком распоређивању инвестиција

1. Периодична анализа инвестиција на нивоу региона са циљем мапирања структуре инвестиција, инвестиционих потенцијала и недостатака у распореду инвестиција.
2. Осмишљавање и заједнички наступ ЈЛС пред инвеститорима.

Следеће важно питање тиче се форме у којој би се овакав вид институционалне сарадње одвијао. Анализиране су три алтернативе:

1. Оснивање међуопштинског савета за запошљавање који се оснива за подручје више ЈЛС споразумом, у складу са чланом 28. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености. Овакав савет не би био основан у форми правног лица са постављеним управљачким структурама, већ би се по потреби састајао као платформа за размену искуства и дискусију између општина.
 - a. Предности: мањи трошкови успостављања и одржавања, функционише по потреби, лако и брзо се формира;
 - b. Недостаци: необавезујућа форма сарадње, питање одрживости, питање ефикасности повременог окупљања, недостатак капацитета ЈЛС да свака делегира особу која ће пратити рад тела, питање „јачине“ мањих и већих општина и мотивације општина да учествују у раду савета.
2. Оснивање новог тела, кроз споразум о међуопштинској сарадњи којим би се дефинисали предмет сарадње, оснивање, назив и седиште, послови, начин финансирања, управљање и надзор над радом, положај, организација, приступање других ЈЛС споразуму, иступање из споразума и друга питања од значаја.
 - a. Предности: јасан мандат, али дугорочнија и трајнија форма сарадње, стално особље са прецизним описом посла (специјализација), већи ефекти;
 - b. Недостаци: веће обавезе ЈЛС јер се формира д.о.о или друга врста правног лица, комплексна оснивачка структура зависно од броја укључених ЈЛС, захтева већа средства за оснивање и функционисање, потребна инфраструктура, запошљавање нових људи, дефинисање удела у финансирању.

Варијанта ове алтернативе је заједничко тело из члана 20. Закона о улагањима („Службени гласник РС“, бр. 89/15 и 95/18)⁸⁵, које две или више јединица локалне самоуправе могу одредити ради обављања послова јединице за локални економски развој и подршку улагањима за територију тих јединица локалне самоуправе. Послове јединице за локални економски развој и подршку улагањима обавља канцеларија за локални економски развој, или орган управе, или носилац јавних овлашћења, или правно лице основано од јединице локалне самоуправе, или физичко лице из редова запослених или именованих лица, или комора, асоцијација или удружење, које знањем и искуством може да пружи стручну помоћ улагачу, а које је актом ЈЛС одређено да те послове обавља.

3. Институционална сарадња кроз неку од постојећих организација чији делокруг рада покрива ниво региона, као на пример:

Регионална развојна агенција, која у складу са чланом 34. Закона о регионалном развоју послује у форми привредног друштва или удружења, основана за обављање послова

⁸⁵ Чланом 2. Закона о улагањима утврђено је да су циљеви овог закона: унапређење инвестиционог окружења у Републици Србији и подстицање директних улагања ради јачања економског и привредног развоја и раста запослености.

односно унапређење регионалног развоја и која је као таква акредитована. Тренутно је активно 16 акредитованих развојних агенција у Србији.

Средства за рад, реализацију развојних пројеката и обављање послова регионалне развојне агенције обезбеђују се из прихода које оствари обављањем послова, из буџета ЈЛС које су оснивачи регионалне развојне агенције, донација, спонзорстава, развојне помоћи домаћих и страних правних и физичких лица, као и других извора, у складу са законом.

Регионална развојна агенција обавља следеће послове:

1. учествује у припреми и спровођењу развојних докумената и прати њихову реализацију на нивоу региона и јединица локалне самоуправе;
 2. сарађује са аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у припреми и примени локалних развојних планова;
 3. представља интерес региона у односима са националном агенцијом и регионалном агенцијом и у оквиру своје надлежности учествује у реализацији усвојених развојних докумената;
 4. припрема и спроводи програме стручног усавршавања за потребе развоја привредних друштава и предузетништва, развоја инфраструктуре и развоја институција и организација и за унапређење капацитета јединица локалних самоуправа;
 5. прати и спроводи мере и реализује развојне пројекте за које је овлашћена;
 6. обавља послове међународне, прекограничне и међуопштинске сарадње из своје надлежности;
 7. води информациони систем од значаја за регион и област;
 8. обавља и друге послове у складу са оснивачким актом.
- Предности: већ успостављена организација са утврђеним начином финансирања од стране ЈЛС (нису потребне нове одлуке), поред средстава ЈЛС се може финансирати и из других средстава (донатори, приходи), има мандат да припрема развојна документа, да спроводи стручна усавршавања и развој инфраструктуре, блиска је са ЈЛС и сарађује са њима на планским документима
 - Недостаци: у раду РРА није фокус на запошљавању, већ на инвестицијама и пре свега, раду са правним лицима и предузетницима, питање ефикасности и капацитета РРА за преузимање нових задатака.

Регионална привредна комора, која у складу са чланом 3. Закона о привредним коморама се образује за подручје управних округа и може бити образована за подручје једног или више управних округа. Тренутно је активно 17 регионалних привредних комора у Србији. Чланови привредне коморе су сви привредни субјекти који обављају регистровану пословну делатност на територији РС. Регионалне привредне коморе имају широк делокруг надлежности, од којих за потребе ове анализе су посебно значајни подстицање развоја привреде и предузетништва, организација едукација ради унапређења знања и вештина привредника, сарадња са ЈЛС на дефинисању и реализовању развојних пројеката, подршка ЈЛС у привлачењу инвеститора, периодична анализа потреба привреде за услугама и др.

- Предности: добро познавање привредних кретања, близина са привредницима им омогућава добре податке, већ успостављена организација те нема додатних трошкова успостављања;

- Недостаци: фокус искључиво на интересима привредника, а не на запошљавању и интересима радника/локалне заједнице – опасност да се изгуби општи интерес политика, нема блиску сарадњу са свим ЈЛС.

Филијале Националне службе за запошљавање, као једина институција која директно у свом мандату има послове запошљавања и вођења евиденција у области запошљавања, у складу са Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености. За разлику од Развојне агенције и Привредне коморе, НСЗ нема регионалну, већ искључиво националну, покрајинску и локалну присутност, са укупно 34 филијале у свим већим градовима.

- Предности: фокус на запошљавање и познавање стања на локалним тржиштима рада, дугогодишња имплементација ЛАПЗ-ова у сарадњи са ЈЛС, континуитет у подршци запошљавању с обзиром да се кроз НСЗ спроводе и националне мере;
- Недостаци: нема фокус на инвестиције, које су ЈЛС истакле као посебно важне, питање капацитета за преузимање додатних послова, питање флексибилности система за преузимање нових задужења, питање могућности утицаја ЈЛС на рад регионалног тела унутар НСЗ с обзиром на то да је НСЗ републичка институција.

У зависности од форме у којој Регионално тело буде функционисало, зависиће и начин финансирања. Искуства европских земаља показују да се МОС најчешће пројектно финансира од стране међународних финансијских институција или донатора. У Србији је тренутно активан Фонд за успостављање и унапређење међуопштинске сарадње, основан при Министарству државне управе и локалне самоуправе, уз подршку Швајцарске владе, што може бити добар иницијалан извор финансирања за МОС у области запошљавања. Након тога, у складу са споразумом свих ЈЛС, финансијска средства за рад Регионалног центра обезбеђују се у буџетима ЈЛС, процентуалним уделом сваке од ЈЛС, према обиму послова.

На основу обављених консултација, препорука анализе јесте да се регионална тела о форме као посебна одељења унутар већ постојећих регионалних организација. Оваква одељења имала би стално особље задужено да испуњава функције Регионалног тела. Поред одељења, препорука је да постоји и савет ЈЛС у ком би седели доносиоци одлука (градоначелници/председници општина, или начелници одељења задужених за ЛЕР). Основни циљ овог савета јесте информисање доносиоца одлука о резултатима рада регионалног тела и потребама за сарадњом између општина. Савет не би био правно лице, већ би се састајао по потреби.

Унапређење националног и локалних акционих планова запошљавања

Како би мере за подршку запошљавању на локалу имале позитивне ефекте неопходно је радити и на унапређењу како националне, тако и локалних политика запошљавања.

Најпре, национални и локални акциони планови запошљавања углавном годинама уназад садрже стандардизовани сет истих мера, без обзира на то што локалне самоуправе истичу да су овакве мере пре свега „социјалне“, те да су дугорочни ефекти неких мера упитни, а имплементација врло отежана. Наиме, у НАПЗ-у су таксативно набројане мере активне политике запошљавања које могу бити суфинансиране са националног нивоа, те ЈЛС немају много простора за иновирање локалних политика запошљавања и прилагођавање локалним потребама, а да за то добију подршку са националног нивоа. Додатно, НАПЗ не дефинише детаљније нити стандардизује начин израде анализа локалних тржишта рада, критеријуме за праћење ефеката спровођења мера, као ни подршку ЈЛС у овом домену. Због тога у пракси можемо наћи анализе тржишта рада различитих квалитета – од прилично детаљних, до оних који пре свега садрже историјске и географске описе градова уз приказ основних кретања индикатора на тржишту рада. Такође, услед ограничених капацитета (што људских, што буџетских) ЈЛС не прате дугорочне ефекте по запошљавање онемогућавајући тиме детаљну анализу ефеката и креирање „правих мера“ за наставак подршке у будућим годинама.

С тим у вези препоруке анализе су да се кроз АП на националном нивоу:

- подрже општине и у увођењу „иновативних“ мера које би биле прилагођене локалним потребама, а што би општине „доказивале“ кроз анализу тржишта рада;
- поред средстава за имплементацију мера, да се општине подрже и у изради квалитетнијих анализа тржишта рада кроз обуке службеника у ЈЛС, средства за ангажовање експерата за анализу тржишта рада или израду модела за анализе тржишта рада, као и кроз подршку за спровођење истраживања, за прикупљање података и сл;
- општине подрже да ефикасније прате ефекте локалних политика запошљавања кроз обезбеђивање средстава за анализу ефеката, подршку ЈЛС да израде системе за праћење ефеката и прикупљање података од корисника и сл;
- као критеријуми за суфинансирање мера уведе и заједничка имплементација мера из ЛАПЗ-а, иновативност у мерама или ефикасност у праћењу ефеката.

Кад је реч о ЛАПЗ, и без националне подршке ЈЛС могу побољшати квалитет и ефекте ЛАПЗ-ова кроз:

- квалитетније анализе локалних тржишта рада – веће укључивање цивилног сектора и коришћење анализа које праве локалне организације цивилног друштва, како би се на прави начин попунили недостајући капацитети у ЈЛС;
- успостављање механизма за праћење ефеката спроведених мера кроз нпр. успостављање механизма за прикупљање података о корисницима мера. које неће допринети значајнијем оптерећењу у смислу администрације. Дobar пример праксе јесте механизам за прикупљање података о корисницима мера који спроводи Greater Baltimore Committee, организација задужена за спровођење политика локалног економског развоја у Анаполису, Мериленд, САД. Ова организација у случају давања грантова (субвенција) у иницијалној исплати исплаћује 90% средстава и условљава корисника да након годину дана попуни упитник да би добио преостали део од 10% средстава. Кроз овај упитник организација прикупи корисне информације попут: а) да ли предузетник и даље ради, б) колики су му приходи, ц) да ли је успоставио пословне контакте/сарадњу са другим локалним или иностраним компанијама, д) да ли је запослио додатне људе, г) да ли је користио још неке мере подршке и сл;
- успостављање ширег опсега сарадње са партнерима из јавног, приватног или цивилног сектора, када се ради о имплементацији мера из ЛАПЗ-а. Рецимо, приватне агенције за запошљавање су, у складу са Законом о запошљавању, носиоци послова запошљавања као и НСЗ. Те се отвара могућност коришћења ових агенција за имплементацију одређених мера из ЛАПЗ-а (попут преквалификација, или едукација), што може повећати ефикасност спровођења мера имајући у виду ограничене капацитете НСЗ.

Додатно, ЈЛС треба да буду отворене и за нове програме, који не нужно директно, већ индиректно, кроз подршку предузетништву, могу допринети повећању запошљивости. ЈЛС могу бити важан актер у промоцији и већем учешћу локалних бизниса у програмима Фонда за развој и Фонда за иновациону делатност, који за циљ између осталог, имају и повећање запошљивости. Нпр. како би добили кредит за трајна и обртна средства Фонда за развој, предузетници у пословном плану треба да искажу број новозапослених које планирају да ангажују уз подршку средстава Фонда. Такође, добар приступ је подршка малим и средњим предузећима кроз удруживање финансијских средстава градова и општина, с једне стране, и Фонда за развој,⁸⁶ с друге стране. У питању је суфинансирање (мешовито финансирање) привреде средствима кредита Фонда за развој и бесповратних средстава (субвенција) града/општине, где би се увећала шанса локалних привредника да добију кредитна средства Фонда за развој, као и субвенцију ЈЛС, а где би један од приоритетних циљева био већи број

⁸⁶ Један од циљева Фонда за развој је подстицање запошљавања (члан 2. став 1. тачка 4) Закона о Фонду за развој Републике Србије)

новозапослених радника.

Развој информационог решења за увезивање и размену података на нивоу региона

Уколико би се успоставило Регионално тело из прве препоруке, од изузетног значаја би било увезивање и размена података потребних за анализу тржишта и праћења ефеката политика на нивоу ЈЛС. Важна улога Регионалног тела треба да буде праћење ефеката и пружање подршке у планирању политика запошљавања засновано на подацима, те би јединствено информационо решење - по могућности са напредним, предиктивним функционалностима заснованим на вештачкој интелигенцији - значајно унапредило овај процес и пружило јасан увид у стање на регионалном тржишту рада, у реалном времену. У изради оваквог решења неопходно је укључити и Републики завод за статистику како би подаци били званични и упоредиви са националним или регионалним нивоом података.

На линији развоја информационог решења је и формирање јавно доступне евиденције међуопштинске сарадње, као вид промоције добре праксе, едукације ЈЛС и њиховог мотивисања да у већој мери прибегавају међуопштинској сарадњи као механизму за ефикасније, брже и јефтиније решавање проблема са којима се суочавају заједно са другим ЈЛС. Генерално, промоција добрих примера међуопштинске сарадње, без обзира на форму у којој се одвија, неопходна је како би МОС заживео у већој мери.

Ово информационо решење могло би садржати податке попут:

- Основних статистичких података на тржишту рада – број и структура активног становништва, број и структура запослених и незапослених, просечне плате, продуктивност и сл. У овом домену важна је сарадња са Републичким заводом за статистику као и Националном службом за запошљавање.
- Основних података о корисним мера за запошљавање – број корисника, структура корисника, врста мере, уложена средства, дужина ангажовања, плаћени порези и доприноси, знања које је корисник стекао и сл.
- Детаљније податке о корисницима мера за запошљавање – за лица – дужина ангажовања након примљене мере, знања која је корисник стекао (пример: Регистар сезонских радника који садржи и евиденцију вештина), за предузетнике – колико је пословао, колики су приходи, да ли редовно измирује порезе, да ли је запослио додатно лице, да ли је користио још неке мере за развој пословања и сл.).
- Основне податке о систему образовања који ће значити за тржиште рада – нпр. о броју ученика/студената који ће у наредним годинама ступити на тржиште рада, њиховој структури и квалификацијама.

У успостављању овог система, а нарочито за прикупљање података, неопходно је укључити све релевантне актере попут Републичког завода за статистику и Националне службе за запошљавање, али и увезати системе ЈЛС или изградити нове системе који би једноставним попуњавањем упитника од стране корисника омогућили прикупљање података за праћење ефеката мера.

Дугорочно финансирање међуопштинске сарадње

На крају, важан аспект је и одрживост МОС. Како се види из разговора са ЈЛС, многе од њих не виде бенефите сарадње са другим ЈЛС, а највише их брину финансијске импликације ове сарадње. Наиме, средства Фонда за међуопштинску сарадњу представљају облик иницијалне подршке сарадњи ЈЛС и као таква јесу корисна као мотивација ЈЛС да се у овај облик сарадње уђе. Међутим, нису све ЈЛС са којима смо разговарали биле упознате са постојањем и радом Фонда, те би активности Фонда за МОС требало више промовисати. Додатно, будући да је реч о пројектном финансирању, поставља се питање континуитета и извесности са оваквим, пројектним облицима финансирања. Посебно кад је реч о институционалној сарадњи ЈЛС,

потребно је да обезбеде дугорочно финансирање тог новформираног ентитета.

Стога предлагемо да се креира национални систем подстицаја међуопштинске сарадње кроз нову буџетску линију Министарства државне управе и локалне самоуправе, односно уостављање буџетског фонда у складу са чл. 64 – 67. Закона о буџетском систему, који би омогућио предвидивост и институционализовао одлучност државе да подржава сарадњу између локалних самоуправа.

Остале препоруке – могућности за подршку МОС

- Заједничко планирање и имплементација одређених типова мера, а не нужно заједничко доношење ЛАПЗ-а. Рецимо, у случају планирања мере обуке за конкретног послодавца који ће запошљавати раднике на простору више ЈЛС, општине се могу унапред договорити о условима за субвенционисање оваквих послодаваца тако да једна другој не буду конкуренти приликом запошљавања незапослених. Свака општина би могла донети свој ЛАПЗ, али би за конкретну меру, за конкретног послодавца, услови за добијање подршке били идентични у одабраним општинама. Овакав вид сарадње не би подразумевао споразуме о сарадњи, али би захтевао да постоји одређено регионално тело које би препознало потенцијал за синергијске ефекте.
- Веће укључивање приватних агенција за запошљавање у имплементацији ЛАПЗ-а поготово дела за подизање капацитета радника (обуке, едукације, преобуке...). Тренутно, капацитети приватних агенција су врло упитни имајући у виду да се готово искључиво баве посредовањем у запошљавању. Међутим, приватне агенције сада и немају додатну мотивацију да ангажују људе који би се бавили едукацијом незапослених имајући у виду да им ниједна општина исти задатак није поверила. Уколико би више општина одлучило да овај део ЛАПЗ-а повери приватним агенцијама, постојала би мотивација код истих да запосле стучне људе и конкуришу за имплементацију оваквих мера.

ЛИТЕРАТУРА

- Bloom, D.E., Canning, D., Fink, G. (2011). Implications of Population Aging for Economic Growth. NBER Working Paper No. 16705
- Dirk van de Kaa (1986). „Second Demographic Transition“, Population growth and shrinkage, page 9-24, Deventer: Van Loghum Slaterus
- Ex ante анализа проширења система поједностављеног ангажовања радника на привременим и повременим пословима, 2020, НАЛЕД
- International Labour Organization (ILO), 2013, International Labour Conference Report - Employment and social protection in the new demographic context
- Lutz, W., Gailey, N. (2020). Depopulation as a Policy Challenge in the Context of Global Demographic Trends. Belgrade: UNDP
- Nikitović, V. (2022), Višeslojna priroda depopulacije u Srbiji – noviji trendovi i izgledi, Izveštaj o ljudskom razvoju, UNDP, str. 54-72
- Nikolić I., Bajec J. i Pejin Stokić Lj., (2018), Zaposlenost u svetlu bržeg ekonomskog razvoja, Zbornik radova sa simpozijuma održanog 4. i 5. decembra 2017. godine, Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti
- Practical Handbook on Developing Local Employment Strategies in Member States and Candidate Counties in European Union, 2004, EU Commission – Directorate-General for Employment and Social Affairs
- Stehrer R. Leitner S., (2019), Demographic challenges for labour supply and growth, Vienna Institute for International Economic Studies
- The role of local government in protecting workers' rights - A comprehensive overview of the ways that cities, counties, and other localities are taking action on behalf of working people, 2022, Economic Policy Institute
- Vuković, D., (2022). Depopulacija kao problem javnih politika: Politike održivog inkuzivnog razvoja kao nove populacione politike (Da li je moguće baviti se kvalitetom, a ne veličinom stanovništva?), Socijalna politika br. 1/2022, година 57
- Алтернативни извештај о положају и потребама младих у Републици Србији за 2023. годину, 2023, Кровна организација младих Србије
- Анализа најбољих пракси међуопштинске сарадње у Републици Србији, Министарство државне управе и локалне самоуправе, пројекат: „Локална самоуправа за 21. век“
- Анализа Примене Закона о планском систему Републике Србије на локалном нивоу са фокусом на политику запошљавања, 2023, NIRAS-IP, пројекат „Знањем до посла“
- Анализа учинка и капацитета јединица локалних самоуправа у примени принципа доброг управљања, 2021, Partners Solutions
- Анђелковић Ђоковић, М. (2023), Утицај демографских трендова на тржиште рада у Србији
- Да ли је паметно да следим своје снове? БОШ (2020)
- Ђукић, Павловић, (2022), Истраживање о потребама актера за спровођење интегрисаних услуга за запошљивост НЕЕТ младих са фокусом на 4.0. индустријску револуцију, Издавач: Центар за омладински рад
- Капацитети за локални економски развој, 2018, РАС и НАЛЕД
- Кљајић, Т. & Манић Радоичић, Ј. (2014). Каријерно вођење и саветовање, приручник за наставнике средњих школа. Фондација темпус и Београдска отворена школа
- Локална омладинска политика у Републици Србији: Савети за младе јединица локалне самоуправе, (2021), Кровна организација младих Србије и Група за анализу и креирање јавних политика
- Методолошко упутство за израду споразума о међуопштинској сарадњи, 2019, СКГО
- Михајловић, Д. (2022). Образовање као компонента каријерног вођења и саветовања у транзиционим периодима професионалног развоја одраслих.

- Михајловић, Д., & Поповић, А, (2012), Каријерно вођење и саветовање у европским документима.
- Национални извештај о људском развоју за Србију, 2022, УНДП
- Општине и региони у Републици Србији, 2023, РЗС
- Приручник за међуопштинску сарадњу, Министарство државне управе и локалне самоуправе, пројекат: „Локална самоуправа за 21. век“;
- Проблем запошљивости младих на тржишту рада, 2022, Фондација Центар за демократију
- Рани развој – унапређење јавних политика: Предшколско васпитање и образовање, 2014, Уницеф
- Сива књига 14, 2022, НАЛЕД
- Стандарди услуга каријерног вођења и саветовања (предлог), 2017, ЗУОВ
- Услуге приватних агенција за запошљавање у правном систему Републике Србије, Др Бојан Урдаревић, Зборник радова „XXI век – век услуга и Услужног права“, Крагујевац, 2023. године
- Профилисање агенција за запошљавање у циљу њиховог укључивања у спровођење мера активне политике запошљавања, Урдаревић, Кузманов, ЕРССО, Београд, јул 2023. године

ПРИЛОЗИ

Прилог 1: Водич за интервјуе са ЈЛС

УВОД У САСТАНАК (10 МИНУТА)

- Представљање циља конкретног састанка, али и шире слике – циља анализе
- Представљање општих информација о начину спровођења консултација (трајање, правила “један прича”, напомена да су некад прекидања неопходна и сл.)
- Кратко представљање учесника (име, презиме, позиција, улога у МОС, улога у ЛАПЗ и сл.)

О ПИТАЊИМА (НЕ)ЗАПОСЛЕНОСТИ НА ЛОКАЛУ (20 МИНУТА)

1. Према вашим сазнањима, који су највећи проблеми у вашој ЈЛС у вези са запошљавањем? (за подстицање дискусије: да ли су проблеми претежно везани за високу незапосленост, високу неактивност појединих кохорти становништва, ниске плате, нискоквалитетне послове...)
 - a. На који начин идентификујете ове проблеме? Да ли радите неке анкете са грађанима? Да ли користите јавно доступне податке? Да ли имате консултативне састанке са њима на ову тему? Да ли користите привредне савете за овакве врсте консултација (уколико их имате формиране у ЈЛС)?
 - b. Да ли вам привредници у вашој ЈЛС указују на неке проблеме у вези са запошљавањем? Уколико да – на које?
2. На који начин сте до сада покушавали да решите проблеме у вези са запошљавањем?
 - a. Да ли је било успешно? Можете да наведете неке примере добрих пракси које сте успоставили а који су помогли вашим грађанима/привреди у вези са запошљавањем?
 - b. Да ли можете да наведете неке покушаје политика за које се показало да нису дале добре резултате?
3. Да ли се десило да су неки инвеститори одустали од инвестиције у вашу ЈЛС због проблема са радном снагом? Рецимо због недовољног броја радника, недовољно обучених радника и сл.? Које су то области/сектори пословања углавном били?
4. Према вашим сазнањима да ли у вашој општини постоји велики удео “дневних миграната” (људи који путују до друге општине/града због посла/школе и враћају се истог дана)? Које су то општине/градови где људи најчешће одлазе?
 - a. Уколико постоје, да ли сте са овом општином радили на неким заједничким политикама у вези са запошљавањем? Уколико да – на којим? Да ли и даље имате сарадњу? Уколико не – због чега?
5. Да ли редовно доносите акционе планове за запошљавање или друге документе јавних политика у којима подстичете запошљавање у вашој ЈЛС?
 - a. Уколико не – због чега? Који корак у доношењу ЛАПЗ је најзахтевнији? Шта би требало да се промени да би усвајање ЛАПЗ било изводљивије?
 - b. Уколико да – Који је процес припреме ЛАПЗ? Који корак вам је најзахтевнији?
 - c. Које мере су углавном предвиђене у ЛАПЗ? Да ли сте имали иницијатива да се ове мере прошире? Колико има иновирања у ЛАПЗ из године у годину?

- d. Да ли у процесу писања ЛАПЗ осећате притиске недостатка буџета за неке важне активности, политичке притиске за убацавањем популистичких мера и сл.? Колико су они чести? Како се са њима борите?
 - e. Да ли имате сазнања које мере које спроводите су најефикасније? На који начин су оне утицале на стање на вашем тржишту рада?
6. Које одељење унутар ЈЛС је задужено за доношење и праћење реализације ЛАПЗ?
- a. Колико запослених има у том одељењу? Њихова образовна структура. Да ли се суочавате са недостатком капацитета за прављење/праћење ЛАПЗ?
 - b. Које организације у вашој ЈЛС се баве питањем запошљивости на локалу? (КЛЕР, НЗЗ, Канцеларије за младе, локалне организације)

О КАРИЈЕРНОМ ВОЂЕЊУ И САВЕТОВАЊУ (10 МИНУТА)

Прочитати кратку „дефиницију“ КвиС – Услуге КВиС подстичу појединце да упознају сопствене способности и интересовања и да донесу одлуке у ком правцу ће тећи њихово усавршавање и касније запошљавање и каријера. Каријерно вођење се не пружа само младима, нити се завршава проналажењем адекватног запослења већ постоји тенденција да се појединац прати и подржава током целокупне каријере како би се пратио његов напредак али и промене на тржишту рада.

7. На који начин ваша ЈЛС подстиче развој услуга каријерног вођења и саветовања? Колико су вам ове мере у фокусу?
- a. Да ли сте у ЛАПЗ подстицали ове мере? На који начин?
 - b. Уколико нису - због чега?
 - c. Да ли сматрате да постоји реална потреба за овим видом подршке за запошљавање, или сматрате да су неке друге ефикасније? Које? Због чега сматрате да ова мера није толико ефикасна?
 - d. Да ли сматрате да овакве мере могу имати утицаја на запосленост у вашој ЈЛС? Уколико не - због чега? Уколико да - на који начин, у ком року? Да ли је предуги рок за неке видљиве ефекте оно што успорава стимулисање оваквих мера?
8. Да ли имате информација колико је корисника ове услуге у вашој ЈЛС? Каква је њихова структура (пол, старост, образовање).
9. Да ли према вашим сазнањима осим НЗС-а постоји још нека институција/установа/организација која на територији ваше ЈЛС пружа ову услугу?
10. Шта би требало да се промени да би ЈЛС више стимулисала овај вид услуге?

О МОС (20 МИНУТА)

11. Да ли је ваша ЈЛС имала искуство са међуопштинском сарадњом до сада?
- a. Уколико да - са којим општинама? У којим областима? Који је облик МОС био (ново тело, заједничке активности и др.)
 - b. Опишите своје искуство. Да ли је било неких проблема у имплементацији? На који начин сте их превазишли? Шта би сте сада урадили другачије да можете?
 - c. Ко доноси одлуку да се крене са МОС? Да ли имате слободу да иницирате МОС?
 - d. Када сте формирали МОС, шта вам је у процедури формирања било најзахтевније? Да ли вам је неки корак нелогичан или сувишан? Који? На који начин бисте ви променили ову процедуру?
 - e. На који начин сте регулисали финансирање МОС? Да ли је у том домену било проблема у имплементацији?

- f. Да ли сте имали некада ревизију МОС? Да ли је у том домену било проблема?
 - g. Шта је било добро у овој сарадњи?
 - h. Уколико не - да ли сте упознати са МОС? Због чега до сада нисте остварили сарадњу ни са једном општином?
12. Што се тиче области запошљавања и спровођења локалних политика подстицања запошљавања, да ли бисте ви (ваша ЈЛС) били заинтересовани за МОС?
- a. Уколико не - због чега? Шта видите као највеће препреке за успостављање МОС у овој области? Који би били први кораци да се те препреке отклоне?
 - b. Да ли има неких препрека у законодавном решењу?
 - c. Да ли има неких препрека/потешкоћа у процедуралном смислу?
 - d. Да ли се прибојавате имплементације? Којих делова?
13. Уколико бисте сада одлучили да покренете МОС на којим темама у вези са запошљавањем постоји потенцијал за заједничке политике? (КВиС, обуке незапослених, јавни радови, субвенције за запошљавање, подршка samozapošljavanju, додатно образовање и обука, конкурисање за заједничка донаторска средства...)
- a. Са којом општином/градом бисте покренули МОС? Због чега?
 - b. Који би облик МОС био пригоднији (институционална сарадња и образовање заједничких тела, или уступање обављања појединих послова другој општини)?
 - c. Кога видите као природне партнере за реализацију МОС?
 - d. Да ли видите да би нека од постојећих институција могла да преузме координацијом заједничких политика у области запошљавања (нпр. НСЗ, агенције за запошљавање) или би ЈЛС требало да води реализацију политика?
14. На који начин бисте ви волели да сарађујете са другим ЈЛС у области запошљавања? Где мислите да би ова сарадња била најефикаснија по развој тржишта рада?
- a. Да ли постоје неке мере које би држава могла да предузме како би МОС у области запошљавања могао да буде чешћа пракса?
 - b. Како бисте ви замишљали неку “идеалну процедуру” за успостављање МОСа? На који начин би се финансирао? Како би се пратила средства и сл.?

Прилог 2: Технички извештај са спроведених консултација

Назив организације / органа	Датум састанка	Присутни	Тема састанка
Агенција за привредне регистре	Четвртак 7.12.2023.	Милица Анђелковић Ђоковић, Ружица Ускоковић	Консултације око података потребних за селекцију ЈЛС
НАЛЕД	Петак, 8.12.2023.	Ирена Ђорђевић Шушић, Милан Стефановић, Милица Анђелковић Ђоковић	Развој методологије анализе и избор ЈЛС
Kragujevac	Понедељак, 11.12.2023.	Марија Стојадиновић, Немања Јовичић, Милан Стефановић, Милица Анђелковић Ђоковић	Развој методологије анализе и избор ЈЛС
ЕНЕКА	Понедељак, 11.12.2023.	Аца Илић, Милан Стефановић, Милица Анђелковић Ђоковић	Развој методологије анализе, консултације око методологије избора ЈЛС
Општина Алексинач	Петак, 22.12.2023. од 13 до 14:30 часова	Стефан Ђурић, Гордана Милутиновић, Тамара Клаин, Милица Анђелковић Ђоковић	Разговор о тренутном стању и могућностима за МОС у области запошљавања
Општина Дољевац	Понедељак, 8.1.2024. од 9 до 10:30 часова	Јовица Пешић, Милица Анђелковић Ђоковић	Разговор о тренутном стању и могућностима за МОС у области запошљавања
Град Лесковац	Четвртак, 18.1.2024. од 10:30 до 12:00 часова	Саша Младеновић, Милица Анђелковић Ђоковић	Разговор о тренутном стању и могућностима за МОС у области запошљавања
Град Крагујевац	Петак, 26.1.2024. од 12:30 до 14 часова	Саша Соковић, Милена, Милица Анђелковић Ђоковић	Разговор о тренутном стању и могућностима за МОС у области запошљавања
Општина Лапово	Понедељак, 29.1.2024. од 9 до 10:30 часова	Марко Рајић КЛЕР, Марко Вељковић, Милица Анђелковић Ђоковић	Разговор о тренутном стању и могућностима за МОС у области запошљавања
Општина Лебане	Петак, 2.2.2024. од 9 до 10:30 часова	Наташа Стојановић, Милица Анђелковић Ђоковић	Разговор о тренутном стању и могућностима за МОС у области запошљавања
Национална служба за запошљавање – филијала Ниш и Алексинач	Петак, 7.2.2024. од 12:30 до 14:00 часова	Лелица Марковић, Јаса Стојановић, Јасмина Митић, Милица Анђелковић Ђоковић	Прикупљање релевантних података о тренутном стању и потенцијалима за МОС

Градска Управа Ниш – КЛЕР	Петак, 9.2.2024. од 12:30 до 14:00 часова	Иван Павловић, Милица Анђелковић Ђоковић	Разговор о тренутном стању и могућностима за МОС у области запошљавања
Градска Управа Ниш – Српско корејски ИТ центар	Уторак, 13.2.2024. од 9:00 до 10:30 часова	Иван Павловић, Милица Анђелковић Ђоковић	Разговор о пословима СКИП центра и утицају на тржиште рада
Општина Рача	Понедељак, 19.2.2024. од 12:00 до 13:30 часова	Анкица Михајловић, Милица Анђелковић Ђоковић	Разговор о тренутном стању и могућностима за МОС у области запошљавања
Општина Аранђеловац	Понедељак, 19.2.2024. од 13:30 до 15:00 часова	Љубомир Драгојловић, Јелена, Милица Анђелковић Ђоковић	Разговор о тренутном стању и могућностима за МОС у области запошљавања
Општина Топола	Понедељак, 26.2.2024. од 12 до 13 часова	Ђорђе Божићевић, Милица Анђелковић Ђоковић	Разговор о тренутном стању и могућностима за МОС у области запошљавања
Регионална развојна агенција Краљево	Понедељак, 11.3.2024.	Луција Васиљевић, Милица Анђелковић Ђоковић, Милан Стефановић	Дискусија о препорукама
Фокус група ЈЛС	Уторак 12.3.2024.	Саша Раденковић, Саша Соковић, Стефан Ђурић, Ђорђе Богдановић, Милица Анђелковић Ђоковић, Милан Стефановић	Дискусија о препорукама

Прилог 3: Матрица за бодовање и одабир ЈЛС

#	ЈЛС	Број становн. радног узраста 15-64	Активно становништво 15-64	Запослено становништво (15-64)	Незапослено становништво (15-64)	Стопа незапослен.	Неактивно становништво 15-64	Стопа неактивности	Миграциони салдо	Број регистрованих предузетника	Број регистрованих компанија	ЈЛС има ЈАПЗ	ЈЛС има искуство у МОС	ЈЛС може учине на развој изван свог округа	Укупно поена
15	Ниш	161808	113895	95037	18858	17%	47913	30%	136	10349	3869	ДА	ДА	ДА	78
10	Крагујевац	108444	74899	61603	13296	18%	33545	31%	-1	8.175	2.026	ДА		ДА	73
16	Нови Пазар	71007	33057	19985	13072	40%	37950	53%	120	3976	1312		ДА	ДА?	72
13	Лесковац	79570	51534	40972	10562	20%	28036	35%	-173	4369	1079	ДА	ДА		70
1	Београд	1086113	785071	713556	71515	9%	301042	28%	2436	81715	62935	ДА	ДА	ДА	68
17	Нови Сад	244973	175197	158315	16882	10%	69776	28%	1178	20.580	12.023	ДА	ДА	ДА	68
28	Шабац	67522	43227	37611	5616	13%	24295	36%	-161	3910	1549	ДА		ДА?	66
27	Чачак	66037	45253	39939	5314	12%	20784	31%	17	5420	1887	ДА	ДА	ДА	65
14	Лозница	45801	28026	22796	5230	19%	17775	39%	-51	3.464	1036	ДА	ДА		65
11	Краљево	69256	44893	39518	5375	12%	24363	35%	-165	5021	1506	ДА	ДА		62
12	Крушевац	70588	45321	38085	7236	16%	25267	36%	-90	4997	1345	ДА	ДА		62
4	Врање	66843	32437	25478	6959	21%	34406	51%	-131	2.420	1035	ДА			62
25	Суботица	78557	55074	49429	5645	10%	23483	30%	53	4220	3394	ДА		ДА	56
8	Јагодина	40382	26651	20791	5860	22%	13731	34%	-53	2.302	238	ДА			50
22	Смедерево	62538	39404	33842	5562	14%	23134	37%	-87	3.844	1064	ДА			49
26	Ужице	44216	31080	27672	3408	11%	13136	30%	-164	3089	847	ДА	ДА		48
23	Сомбор	44110	27496	23233	4263	16%	16614	38%	25	2408	1064	ДА			47
6	Зајечар	28631	18693	15063	3630	19%	9938	35%	-57	1216	370	ДА			47
7	Зрењанин	66142	46510	40177	6333	14%	19632	30%	-190	3.618	1.339	ДА			45
21	Прокупље	23862	15693	12848	2845	18%	8169	34%	-92	1338	316	ДА			44
5	Вршац	28419	18425	15750	2675	15%	9994	35%	-32	1459	651	ДА			44
2	Бор	25934	16878	14796	2082	12%	9056	35%	-104	1174	496	ДА			43
18	Панчево	73655	50386	43266	7120	14%	23269	32%	47	5739	1904	ДА			43
19	Пирот	30953	21571	17569	4002	19%	9382	30%	-37	1461	490	ДА			41
20	Пожаревац	43903	28795	24911	3884	13%	15108	34%	-3	2143	663	ДА			41
9	Кикинда	31169	21003	18739	2264	11%	10166	33%	-90	1427	473		ДА		35
3	Ваљево	52210	36684	33209	3475	9%	15526	30%	49	4.474	1315	ДА			33
24	Сремска Митровица	46922	30940	27322	3618	12%	15982	34%	-16	2255	898				31

ВОДИЧ ЗА БОДОВАЊЕ ЈЛС

Број становника радног узраста 15-64	Број бодова	Стопа незапослен.	Број бодова	Стопа неактивности	Број бодова	Миграциони салдо	Број бодова	Број рег. предузетника	Број бодова	Број рег. компанија	Број бодова	ЈЛС има ЛАПЗ	ЈЛС има Искуство у МОС	ЈЛС има потенцијал да утиче на развој изван свог округа
од 23862 до 40000	1	од 9 до 11	1	од 28 до 29	1	Преко 1000	1	од 1174 до 3.000	1	од 238 до 1.000	1	ДА	ДА	ДА
од 40.001 до 55.000	2	од 12 до 14	2	од 30 до 31	2	од 0 до 999	2	од 3.001 до 5.000	2	од 1.001 до 2.000	2	НЕ	НЕ	НЕ
од 55.001 до 75.000	3	од 15 до 17	3	од 32 до 34	3			од 5.001 до 8.000	3	од 2.001 до 3.000	3			
од 75.001 до 100.000	4	од 18 до 20	4	од 34 до 37	4	од - 999 до - 0	4	од 8.0001 до 10.000	4	од 3.001 до 10.000	4			
Преко 100.000	5	Преко 20	5	Преко 37	5	Испод - 100	5	Преко 10.000	5	Преко 10.000	5			
Пондер 15		Пондер 15		Пондер 15		Пондер 10		Пондер 5		Пондер 5		Пондер 10	Пондер 10	Пондер 15