

## Unapređenje procesa u oblasti socijalnog uključivanja i smanjenja siromaštva na lokalnom nivou

### Razmena iskustava u zapošljavanju ranjivih grupa

U okviru inicijative **Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije za unapređenje socijalnog uključivanja na lokalnom nivou, peta tema u okviru koje su razmenjivana iskustva, bila je *Zapošljavanje ranjivih grupa***. Razmena iskustava je realizovana u saradnji sa Ministarstvom ekonomije i regionalnog razvoja (MERR) – Sektor za zapošljavanje, a uz podršku Švajcarske agencije za razvoj. Skup je održan na Srebrnom jezeru 29. i 30. maja 2012. godine, u organizaciji Centra za liberalno-demokratske studije. Eksperti u oblasti zapošljavanja su vodili učesnike kroz proces razmene iskustava, a na skupu su takođe učestvovali i predstavnici MERR-a, Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) i Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva.

Na skupu je učestvovalo 24 predstavnika/ca iz 11 opština i gradova, i to po jedan predstavnik lokalne samouprave (LS) koji je ujedno i član Saveta za zapošljavanje i po jedan predstavnik filijale Nacionalne službe za zapošljavanje. Na osnovu preporuke NSZ, 8 od ukupno 15 lokalnih samouprava je izabrano da učestvuje na skupu i predstavi svoja dobra iskustva u realizaciji programa i mera usmerenih ka zapošljavanju ranjivih grupa, definisanih lokalnim akcionim planovima zapošljavanja (LAPZ) i to: **Velika Plana, Doljevac, Zaječar, Kosjerić, Knić, Paraćin, Požarevac i Surdulica**. S druge strane, pozvane su i tri opštine koje još uvek nisu izradile LAPZ, da čuju iskustva u razvoju i realizaciji mera i programa za zapošljavanje ranjivih grupa. Tako su u razmeni iskustava učestvovali i predstavnici **Rače, Rekovca i Sremskih Karlovaca**.

Poziv za razmenu iskustava, upućen u 15 preporučenih opština i gradova, se sastojao od pozivnog pisma i upitnika; upitnik je predstavljao instrument na osnovu koga je izabrano 8 opština i gradova. Izabranim lokalnim samoupravama je dostavljeno i uputstvo za prezentacije, kao model za predstavljanje svoje prakse. Skup je koncipiran kao dvodnevna interaktivna radionica, sa vremenom predviđenim za prezentacije učesnika i diskusiju. Svaka lokalna samouprava je imala dovoljno vremena da predstavi svoje iskustvo drugima, da odgovara na pitanja učesnika i učestvuje u diskusiji. Na samom početku, predstavnica Nacionalne službe za zapošljavanje je predstavila program mera aktivne politike zapošljavanja za 2012. godinu.

#### *Okvir za analizu ranjivosti i zapošljavanja ranjivih grupa preko aktivnih programa tržišta rada*

Ranjive (posebno osetljive) grupe suočene su sa većim problemima u pogledu mogućnosti za zapošljavanje i za posledicu imaju lošije indikatore tržišta rada u odnosu na osnovnu populaciju. Međutim, ranjive grupe su međusobno veoma različite i stoga je neophodan diferenciran pristup u podsticanju njihovog uključivanja na tržište rada.

Prema nedavno razvijenom okviru za Srbiju (Krstić i dr., 2010) ranjive grupe možemo klasifikovati u:

- **grupe duboke ranjivosti** – Romi, osobe sa invaliditetom, izbeglice i raseljena lica, i
- **grupe srednje i pliće ranjivosti**, koje su determinisane određenim demografskim, socio-ekonomskim i geografskim karakteristikama – mladi, žene, starija lica, osobe bez stručnog obrazovanja, ruralno stanovništvo itd.

Kod grupa srednje i posebno pliće ranjivosti, koje obuhvataju široke delove stanovništva radnog uzrasta (npr. žene, mladi i stariji), važno je ***dodatno targetirati pojedince sa povećanim rizikom na tržištu rada, odnosno sa višestrukim faktorima ranjivosti.***

Aktivni programi tržišta rada (APTR) su mere kojima službe za zapošljavanje podstiču interakciju između ponude i tražnje na tržištu rada – na primer, kroz programe posredovanja i informisanja, obuka ili subvencija za zapošljavanje. Ovi programi imaju dva osnovna cilja – da unaprede efikasnost funkcionisanja tržišta rada i da promovišu jednakost i uključivanje. U praksi, kako je istaknuto tokom razmene iskustava, ove programe karakterišu različiti izazovi.

**Za ranjive grupe od posebnog značaja su mere usmerene ka jednakosti i uključivanju, i stoga se ovaj cilj i u kreiranju APTR i njihovom potonjem praćenju i evaluaciji ne sme zanemariti.** Dugoročno nezaposlenim, na primer, manjka samopouzdanje da za njih uopšte ima nade da će ikada doći do radnog mesta, te im je potrebna dodatna podrška za aktivaciju. Prisutna je i diskriminacija, naročito kad su u pitanju Romi. Što se tiče tržište rada, vrlo je ograničen broj radnih mesta za ovu populaciju. Poslodavci u uslovima široke ponude radne snage radije zapošljavaju radnike sa boljim kvalifikacijama i već stečenim radnim iskustvom i navikama. Mnogi potencijalni korisnici su slabije motivisani da se aktivno uključe u programe tržišta rada zbog slabije razvijenih ili zastarelih veština.

Savetnici Nacionale službe za zapošljavanje sa svoje strane su veoma opterećeni i broj klijenata po savetniku često prelazi 2000, što onemogućava duže bavljenje pojedinačnim korisnicima ili pak izlaženje na teren i direktni rad na mobilizaciji potencijalnih korisnika ovih programa. Takođe, neki od učesnika na ovoj razmeni iskustava su istakli da se u praksi često događaju i zloupotrebe, Naime, pojedina lica sa evidencije NZS, na razgovoru za kod poslodavca ili odbija posao tražeći da se o tome ne obavesti predstvanik NZS ili se na samom razgovoru predstvlja u lošem svetlu da bi bio odbijen. Ovakve nepovoljne situacije utiču na smanjenje poverenja poslodavaca u kvalitet rada NZS, što u krajnjem slučaju se negativno odražava i posebno pogađa stvarne tražioce posla.

Neki od tipičnih programa koji su po svom karakteru uglavnom usmereni prema socijalnom uključivanju, su programi javnih radova, funkcionalnog opismenjavanja i dokvalifikacija, posebni programi za osobe sa invaliditetom i sl. Pri tome, treba imati u vidu da se ciljevi efikasnosti i jednakosti uzajamno ne isključuju, te da je danas prihvaćeno da javne službe za zapošljavanje uglavnom i treba da usmere svoju podršku prema ranjivim grupama. To bi značilo kreiranje specifičnih programa koji bi targetirali potencijalne korisnike, kroz partnerstvo različitih institucija kao što su tržište rada, škole, centri za socijalni i nevaldine organizacije.

### *Socio-ekonomski trendovi u opštinama u Srbiji*

Za sve opštine učesnike razmene iskustava u zapošljavanju ranjivih grupa, ali i najveći broj opština u Srbiji, karakteristični su nepovoljni dugoročni socio-ekonomski trendovi koji pogoduju nastajanju i širenju ranjivih grupa, iz čega proističe i potreba za intenzivnijim aktivnim delovanjem prema njima. U te trendove spadaju:

- **Depopulacija** i starenje stanovništva, što smanjuje apsolutan broj stanovnika radnog uzrasta, kao i njegovo učešće u ukupnom stanovništvu opština,
- **Deindustrijalizacija**, odnosno smanjivanje učešća zaposlenosti u industriji u ukupnoj zaposlenosti,
- **Veliko učešće zaposlenosti u javnom sektoru u ukupnoj zaposlenosti**, što je posledica predimenzioniranosti javnog sektora, ali i nedovoljne razvijenosti privatnog sektora, i
- **Neusklađenost obrazovne strukture predstavnika ranjivih grupa** sa potrebama tržišta rada.

### *Lokalni akcioni planovi zapošljavanja kao katalizatori lokalne politike zapošljavanja ranjivih grupa*

U razmeni iskustava lokalni akcioni planovi zapošljavanja (LAPZ) su nedvosmisleno identifikovani kao važan preduslov za vođenje proaktivne politike tržišta rada na lokalnom nivou. Istovremeno, uočeni su različiti konkretni modeli LAPZ, sa posledičnim diferenciranim uticajem na lokalna tržišta rada i zapošljavanje ranjivih grupa.

U nekim sredinama, **LAPZ mogu biti okarakterisani kao dominantno razvojni** (odnosno orijentisani pre svega prema unapređenju efikasnosti lokalnog tržišta rada), sa programima kao što su zapošljavanje visokoobrazovanih pripravnika, subvencije za zapošljavanje i samozapošljavanje, i **kao dominantno inkluzivni**, sa programima kao što su lokalni javni radovi, obuke i subvencije usmerene prema duboko ranjivim grupama kao što su osobe sa invaliditetom, Romi, izbeglice i sl.

Jedan od primera dobre prakse u zapošljavanju ranjivih grupa je svakako iskustvo Grada Požarevca. Pored dobre analize i podataka o ugroženim grupama u zajednici, uključujući i ostale opštine koje pokriva požarevačka NSZ, dobro su iskorišćena i dodatna sredstva iz donatorskih programa. To spadaju programi prekogranične saradnje (CBC) i zapošljavanja mladih (JEM). U okviru programa javnih radova, lokalna samouprava je podržala udruženja osoba sa invaliditetom, pa su obezbeđena sredstva za zapošljavanje oko 50 osoba sa invaliditetom.

Takođe, kreiranje LAPZ može da bude osmišljavano uglavnom samostalno od strane lokalne uprave, kroz saradnju lokalnih vlasti i Nacionalne službe za zapošljavanje, ili kroz najšire socijalno partnerstvo u lokalnom Savetu za zapošljavanje, uključujući i sindikate i poslodavačka udruženja.

U praksi se često zaboravlja na uključivanje poslodavaca u procese planiranja iako bez njih programi aktivacije i zapošljavanja ne mogu da se sprovedu. U tom smislu, poslovna klima i ekonomski potencijal sredine su od velikog značaja. U slučaju da u opštini postoji i uspešno posluje privatni sektor, NSZ i LS bi trebalo da ga uključe u proces planiranja APTR kao što pokazuje primer Kosijerića. NSZ je u tom mestu mapirala poslodavce i njihove planirane godišnje potrebe da bi što uspešnije sprovela program aktivacije.

Primer iz opštine Surdulica pokazuje kako angažovanje volontera u povezivanju ranjivih grupa sa potencijalnim poslodavcima (anketiranjem oko 400 poslodavaca) može da utiče na povoljniju klimu za povećanje zaposlenosti predstavnika ugroženih grupa. U ovoj opštini se velika pažnja posvećuje i mladima koji prvi put treba da se zaposle. Kroz program *Prva šansa* je zaposleno 83 pripravnika u javnim ustanovama. Opština Surdulica je uključena takođe u program zapošljavanja mladih (JEM), a Kancelarija za mlade u velikoj meri doprinosi razvijanju programa zapošljavanja.

Razmena iskustava je takođe potvrdila da uspešni modeli mogu da imaju različite fokuse i različite partnerske obrasce. Bitno je da lokalni programi odgovaraju na stvarne goruće probleme i potrebe lokalne sredine i da sadrže inkluzivne programe koji se realizuju kroz međusektorsko partnerstvo sa sektorima obrazovanja i/ili socijalne zaštite.

Jedan od mehanizama za zapošljavanje ranjivih grupa je i organizovanje Sajma zapošljavanja i obrazovanja koje se realizuje u opštini Knić, posredstvom filijale NSZ iz Kragujevca. Ovakav mehanizam je uveden da bi se delovalo na "nestvaranje" ranjivih grupa, ali i da bi se poslodavci "obrazovali" o novim trendovima aktivne politike zapošljavanja.

#### *Izazovi i šanse u zapošljavanju ranjivih grupa u 2012. godini*

Razmena iskustava je pokazala da su sredstva za APTR u svim opštinama praktično prepolovljena u 2012. godini, kao posledica drastičnog smanjenja raspoloživog budžeta za NSZ. S druge strane, s obzirom na povećane izvorne prihode lokalnih zajednica, otvaraju se i mogućnosti za povećanje lokalnih izdataka za APTR i u okviru toga zapošljavanje ranjivih grupa. **S obzirom na nepovoljne makroekonomske projekcije za tekuću i sledeću godinu i pad u investicijama iz stranih i domaćih privatnih izvora, postoje jaki razlozi za veću lokalnu intervenciju.**

U jedan od izazova takodje spada i **fragmentiranost obrazovnog sistema u Srbiji u kome profesionalno obrazovanje ne prati trendove u privredi** te profiliše kadar koji počinje svoj radni vek sa neodgovarajućim znanjima i veštinama. To posebno pogađa predstavnike ranjivih grupa jer oni često pohađaju profesionalne škole u nadi da će brže doći do posla.

Lokalni akcioni planovi zapošljavanja trebalo bi da, kroz aktivnost lokalnih saveta za zapošljavanje, uzmu u obzir planove za nove investicije na lokalnom nivou, ali i ugrožena preduzeća i potencijalnu destrukciju radnih mesta u njima i dodatni priliv nezaposlenih. U kontekstu rastućih izazova na makro i lokalnom nivou, pripremanje lokalnih akcionih planova za 2013. godinu bi već trebalo da počne. Treba istaći da su neke od lokalnih samouprava koje su

učestvovala na skupu razmene iskustava već počele da promišljaju planove i projekcije za naredni period.

Navazniji preporuke sa skupa:

- Pošto se ranjive grupe međusobno razlikuju, treba ih unapred definisati da bi program aktiviranja bili uspešni. Kod grupa duboke ranjivosti kao što su Romi, izbeglice, ili osobe sa invaliditetom preduslovi za njihovo uključenje u programe APTR moraju biti ispunjeni, npr. posedovanje ličnih dokumenta, pristupacnost objekata za osobe sa invaliditetom itd. Kod grupa srednje i posebno pliće ranjivosti, koje obuhvataju široke delove stanovništva radnog uzrasta (npr. žene, mladi i stariji), važno je dodatno targetirati pojedince sa povećanim rizikom na tržištu rada, odnosno sa višestrukim faktorima ranjivosti.
- Da bi se postigli osnovni ciljevi APTR a to su efikasnost i jednakost, neophodno je pospesiti saradnju između Nacionalne službe za zapošljavanje, lokalne samoprave i centara za socijalni rad. Kroz saradnju ova tri aktera izoštrava se fokus u identifikovanju ranjivih grupa u lokalnoj sredini i doprinosi se efikasnijem sprovođenju APTR. Sa stanovišta zapošljavanja ranjivih grupa poželjno **da LAPZ sadrže dobru meru dominantno inkluzivnih programa, kao i da budu pripremljeni kroz širi partnerski proces i socijalni dijalog na lokalnom nivou.**
- Poslovna klima i ekonomski potencijal sredine su od velikog značaja za ATPR. U slučaju da privreda dobro funkcioniše u opštini, lokalna samouprava (LS) i NSZ bi trebalo da **mapiraju poslodavce i njihove planirane godišnje potrebe da bi što uspešnije sprovedli programe aktivacije.** LS takodje može da razmotri uvođenje niza subvencija za privlačenje investitora koji bi potom po dogovoru aktivirali i deo opštinske ranjive populacije. U slučaju da opština ima skromni ekonomski potencijal, veza sa uspešnijim opštinama i veza sa njihovim LAPZ može biti značajna.
- Aktivacija i motivacija za ranjive grupe treba takodje da obuhvati i **motivacioni rad/radionice sa korisnicima** jer dugoročno nezaposleni često manjaku samopouzdanja kad je u pitanju mogućnost zapošljavanja. Neki korisnici, poput Roma, su često diskriminirani i nemaju poverenje u sistem, pa je važno razvijati i specifične mentorske i savetodavne programe u zajednici kojima bi se moglo uticati na minimiziranje ovakvih situacija.

Učesnici i učesnice skupa su takodje izneli i sledeće preporuke:

- Lokalne institucije i predstavnici u ovoj oblasti treba da utiču na centralni nivo u oblasti razvoja politike zapošljavanja – stvoriti mehanizme za redovne konsultacije sa lokalnim nivoom prilikom programiranja IPA sredstava, osmišljavanja mera i programa za korisnike programa tržišta rada, donošenja odluka u ovoj oblasti, itd.
- Ustanovljavanje “foruma“ za stalnu razmenu i promovisanje primera dobre prakse, kao i učenje na iskustvima lokalnih samoprava gde mere dobro funkcionišu, koje realizuju “nove ideje“ ili kako najbolje kombinovati budžetska i donatorska sredstva za razvoj programa za zapošljavanje ranjivih grupa... Ovakav forum bi bio posebno značajan za LS koje još uvek nisu razvile akcione planove za zapošljavanje.
- Treba razmišljati o prioritnim merama za ranjive grupe,

- Svaka lokalna samouprava treba da sagleda što su „faktori uspeha” svakog programa pojedinačno, i kako meriti uspešnost programa (uvođenje ili unapređenje indikatora za poređenje sa drugima),
- Obezbeđenje većeg broja savetnika za rad sa ranjivim grupama kroz saradnju sa nevladinim sektorom ili podsticanje volonterizma

#### *Ocena skupa*

Svi učesnici su skup ocenili visokim ocenama (prosek 4.7), a posebno su bili zadovoljni interaktivnim načinom rada. Skoro svi učesnici su istakli “potrebu za organizovanjem što više sličnih skupova“, „da je važno da uče jedni od drugih, jer se iz konkretnih primera najbolje nauči“, „da na ovakve skupove treba pozivati i druge socijalne partnere“. Učesnicima je od posebnog značaja bila otvorenost u diskusiji.