



EX-ANTE И EX-POST
АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПОЛИТИКЕ ЗАПОШЉАВАЊА
ОПШТИНЕ БЕЛА ПАЛАНКА

Бела Паланка, јануар 2024.

САДРЖАЈ

Увод	1
Ех-ante анализа ефеката.....	3
Анализа постојећег стања.....	3
Дефинисање циљева и мера за њихову реализацију.....	6
Анализа ефеката мера јавне политике	7
Ресурси за спровођење мера јавне политике и носиоци послова реализације	8
Ех-post анализа ефеката.....	8
Закључци и препоруке.....	10

УВОД

Локални акциони план запошљавања општине Бела Паланка за период 2024.-2026. године (у даљем тексту: ЛАПЗ) представља основни инструмент спровођења активне политике запошљавања на територији општине. Њиме се дефинишу приоритети и циљеви политике запошљавања и утврђују програми и мере које ће се реализовати, а све у циљу повећања запослености. Правни основ за конципирање ЛАПЗ-а представља Акциони план за период од 2024. до 2026. године за спровођење Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021.-2026.године израђен на бази стратешких праваца и циљева Стратегије запошљавања у Републици Србији за период 2021. до 2026. године која је усвојена почетком 2021.године.

Имајући у виду стање и кретања на тржишту рада, посматрано за средњерочни период 2022-2023. година, очекује се да се уз побољшање кључних макроекономских индикатора достигне једноцифрена стопа незапослености на крају тог периода. Таква предвиђања базирају се и на очекивању ефеката комплексних реформи образовног система, док ће се мерама активне политике запошљавања подстицати ангажовање теже запошљивих и социјално угрожених категорија лица, чиме ће се додатно обезбедити инклузивност привредног раста. Кључни фактор који може пореметити исходе планираних макроекономских индикатора јесте глобална пандемија изазвана корона вирусом и последице које се манифестују кроз привредна кретања и свеукупни амбијент на тржишту рада. За сада на нивоу Србије, али и општине Бела Паланка стање индикатора запослености и незапослености у доброј мери одолева негативним утицајима кризе.

Доношењем Закона о планском систему РС¹, као и усвајањем Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика², ближе се одређују процеси израде и усвајања докумената јавних политика, те се поред усаглашавања са Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености³, Локални акциони план запошљавања општине Бела Паланка мора усагласити и са Законом о планском систему РС. То практично значи да се пре доношења одлуке о изради акционог плана мора спровести ех-ante и ех-post анализа ефеката уз укључивање и консултације са свим релевантним факторима из области запошљавања током свих фаза израде плана. Процес израде плана започиње доношењем одлуке и упознавањем јавности са тим, а самом усвајању плана претходи спровођење јавне расправе.

¹ „Службени гласник РС“, број 30/2018

² Службени гласник РС“, број 8/2019

³ Службени гласник РС“, број 36/09, 88/10, 38/15, 113/17 и 113/17– др. Закон

Анализа ефеката се спроводи ради бољег сагледавања и процене потенцијалних и стварних ефеката мера садржаних у документу јавне политике, боље усаглашености са важећим прописима, бољег планирања извора средстава за одређене мере, као и ради повећања транспарентности у поступку израде у усвајања документа кроз укључивање већег броја субјеката и успостављања регулаторног оквира заснованог на потребама грађана, привреде и објективних могућности различитог карактера.

Ex-ante анализа ефеката јесте процес који омогућава благовремено идентификовање потенцијалних позитивних и негативних, директних и индиректних ефеката који могу да произведу мере садржане у документу јавне политике, односно пропису, како би документ јавне политике, односно пропис био формулисан на такав начин да се потенцијални негативни ефекти сведу на најмању могућу меру, а и оствари жељена промена.⁴ Ова врста анализе се спроводи од најраније фазе планирања документа јавне политике и реализује се у неколико корака који имају за циљ усвајање оптималне јавне политике кроз сагледавање постојећег стања, идентификовања жељене промене, њених елемената и узрочно-последичних веза, отклањања узрока постојећих проблема, као и дефинисање циљева и начина за њихово испуњење. Током спровођења ове анализе неопходно је спроводити консултације са циљним групама и заинтересованим странама, како би прикупљени и анализирани подаци пружили бољи основ за израду објективније *ex-ante* анализе.

Ex-post анализа ефеката јесте процес праћења спровођења докумената јавних политика, односно прописа кроз сагледавање ефеката мера и активности садржаних у том документу, односно ефеката примене прописа, који се спроводи кроз различите врсте анализа дефинисаних поменутом уредбом, ради вредновања постигнутих учинака, у циљу њиховог преиспитивања и унапређења. То је процес који омогућава сагледавање стварних позитивних и негативних, директних и индиректних ефеката које мере садржане у документу јавне политике, односно пропису производе током примене, како би се утврдило да ли је неопходно предузети додатне и/или корективне мере у циљу смањења негативних ефеката на најмању могућу меру, отклањања узрока проблема насталих у току спровођења јавне политике, односно прописа, те постизања зацртаних циљева.⁵

Консултативни процес током израде *ex-ante* анализе спровело је Одељење за привреду и локално економски развој у оквиру више појединачних састанака са представницима Националне службе за запошљавање, удружењима грађана, послодавцима и незапосленима у првој половини фебруара 2024. године. Планирано је да се марта 2024. године донесе одлука о почетку израде плана, те да током априла 2024. године буде завршен нацрт плана, који ће бити објављен на званичном сајту општине и у

⁴ Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика, „Службени гласник РС“ број 08/2019, стр.2

⁵ Ibid, стр.2

вези са којим ће бити спроведена јавна расправа. Након тога, предлог ЈАПЗ-а биће прослеђен Општинском већу општине Бела Паланка на усвајање.

EX-ANTE АНАЛИЗА ЕФЕКТА

Анализа постојећег стања

На територији општине Бела Паланка број незапослених у претходним годинама бележио је константан раст. До бележења осетнијег смањења броја незапослених долази у 2018. години је када је број незапослених (1.466) смањен у односу на 2017. годину (1.724), док је у 2019. години поново дошло до скока незапослености на чак 1.892, што је увећање за готово 48%. Могући разлог за то су радови на изради аутопута на Коридору 10 када је знатан број локалног становништва био ангажован од стране извођача и подизвођача, а који су завршени 2019. године. Затим је дошло до скока броја незапослених на 1.931 (новембар 2021.). Број незапослених на територији општине Бела Паланка у мају 2022. године био је 1.834, а у 2023 дошло је до мањег пада незапослених (1.687 – октобар 2023.). Према подацима Националне службе за запошљавање., структура укупно незапослених је неповољна због тога што је међу њима највећи број неквалификованих радника и због тога што скоро половину незапослених чине лица која су старија од 45 година.

Табела 1 - Структура незапослених по степену стручне спреме у октобру 2023. године⁶

Општина	Укупно	I	II	III	IV	V	VI	VII-1	VII-2	VIII
Бела Паланка	1687	819	6	399	353	4	57	48	1	-

Када је реч о категорији теже запошљивих лица можемо рећи да у односу на укупан број незапослених лица 21,5% чине незапослени старости од 15 до 30 година, а 39,2% чине незапослени старији од 50 година. Од укупног броја незапослених лица на територији града 62,8% на запослење чека дуже од годину дана (дуготрајна незапосленост)

Табела 2 – Незапослена лица према годинама старости – октобар 2023.⁷

Године	Број лица	%
15-19	82	4,86
20-24	137	8,12

⁶ Месечни статистички билтен, НСЗ, октобар 2023.

⁷ Месечни статистички билтен, НСЗ, октобар 2023.

25-29	156	9,25
30-34	143	8,47
35-39	167	9,9
40-44	150	8,89
45-49	179	10,61
50-54	182	10,8
55-59	243	14,4
60-65	248	14,7
Укупно:	1687	100

Према подацима НСЗ-а филијале Бела Паланка крајем октобра 2023. године квалификације, односно занимања која су понуђена у највећем обиму на нивоу округа су: произвођачи одеће, економисти, трговци, обрађивачи метала, прерађивачи хране и пића, занимања угоститељства и туризма, природно-математичка занимања, механичари и машинисти, итд. Оваква ситуација на тржишту рада када је реч о најзаступљенијим занимањима није трпела битније промене дужи низ година. Када је реч о потребама послодаваца за радном снагом коју су они исказали у октобру 2023. године, најтраженија су била следећа занимања, а то су: произвођачи одеће, пластичари, фарбари и лакирери, занимања угоститељства и туризма, итд.

На основу сагледавања кључних фактора на локалном тржишту рада може се доћи до закључка да незапосленост представља значајан проблем који захтева систематско и континуирано решавање. У структури незапослених посебно доминантна је група незапослених старијих од 50 година са израженијим учешћем у укупној незапослености у односу на остале старосне категорије лица. Велики број незапослене старије популације је последица неуспешно приватизованих и угашених фирми. Када је реч о младима њихов велики удео у незапосленој популацији је последица чињенице да послодавци нерадо примају на посао младе људе без искуства. Поред тога неповољна образовна структура незапослених лица, као и дуготрајна незапосленост јесу проблеми који захтевају дубљу анализу и систематски приступ у њиховом решавању.

Када је реч о запосленима на територији општине Бела Паланка, запослени су у фабрикама : Привредно друштво „TGRS д.о.о.” Бела Паланка , Предузеће за производњу, промет и услуге „TRENDTEX“ д.о.о., Привредно друштво „MAGET MM COMPANY” д.о.о. Бела Раланка, Фабрика за производњу дечије обуће „Обућа Равле” , FERSTIL OD Бела Паланка, Дечија обућа TODOR, СТР „Киви”, СТР „Страјт” и др. Готово 80%

запослених је код правних лица, док су остало предузетници и запослени код њих, као и регистровани индивидуални пољопривредници.

Посматрајући број запослених по секторима делатности, највећи број радне снаге је ангажован у оквиру прерађивачког сектора, који заједно са трговином апсорбује половину укупно ангажоване радне снаге. Оваква ситуација, као и учешће осталих делатности у запошљавању ране снаге је приближно на истом нивоу као и претходних година.

Ех-post анализа ефеката политике запошљавања у општини Бела Паланка, која је приказана у другој половини овог документа, показале да су у 2022. и 2023. години адекватно планиране мере и програми запошљавања, да је реализацији била на задовољавајућем нивоу, те да су готово сва опредељена средства и употребљена у складу са планом.

Разматрајући стање на тржишту рада потврђено је високо учешће теже запошљивих категорија лица у односу на укупан број незапослених, па би самим тим мере и програми запошљавања за будући период морали бити конципирани на начин да се помогне овој категорији лица. Како се кроз програме стручне праксе, обука за тржишта рада, па и у доброј мери кроз програм samozapošljavanja омогућавало ангажовање теже запошљивих лица, добри фекти спровођења ових мера у прошлости нам дају за право да на њих требамо рачунати и у будућем периоду.

Законодавни оквир за креирање политике запошљавања и спровођење програма и мера активне политике запошљавања чине:

- Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 36/09, 88/10, 38/15, 113/17 – др. закон и 113/17), њиме се дефинишу: носиоци послова запошљавања и њихове дужности; права и обавезе незапослених лица и послодаваца; активна политика запошљавања кроз доношење националних акционих планова запошљавања на годишњем нивоу; финансирање програма и мера АРЗ; праћење и оцена ефеката мера АРЗ; осигурање за случај незапослености; запошљавање у иностранству; евиденције у области запошљавања.
- Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом („Службени гласник РС“, бр. 36/09 и 32/13.) - Ступањем на снагу овог Закона, маја 2009. године, створени су потребни услови за радно-активациону интеграцију особа са инвалидитетом на тржиште рада и уређење сфере запошљавања и професионалне рехабилитације особа са инвалидитетом у складу са међународном и националном регулативом и токовима тржишта рада.
- Закон о запошљавању странаца („Службени гласник РС“, број 128/14, 113/17, 50/18 и 31/19) - Законом се уређују услови и поступак за запошљавање странаца у Републици Србији и друга питања од значаја за запошљавање и рад странаца у Србији.

Документа јавних политика за креирање политике запошљавања и спровођење програма и мера активне политике запошљавања чине:

- Национална стратегија запошљавања за период 2011-2020. године („Службени гласник РС”, број 37/11) - Стратегијом су идентификовани основни изазови на тржишту рада са којима се Србија суочава, а на основу њих одређени приоритети политике запошљавања, и то: повећање запослености улагањем у људски капитал и већим социјалним укључивањем; подстицање запошљавања у мање развијеним регионима и развој регионалне и локалне политике запошљавања; развој институционалних капацитета и експанзија програма активне политике запошљавања, као и редуковање дуалности на тржишту рада.
- Национални акциони план запошљавања који на годишњем нивоу утврђује конкретне програме и мере АРЗ који ће се реализовати у предметној години, као и категорије теже запошљивих лица која ће имати приоритет при укључивању у мере, са циљем остваривања стратешког циља и дефинисаних приоритета.
- Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике (усвојен 31. маја 2016. године) - Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике (ЕСРР) представља стратешки документ и главни механизам за дијалог о приоритетима Републике Србије у области запошљавања и социјалне политике, у предприступном процесу.
- Стратегија запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године („Службени гласник РС”, бр. 18/21 и 36/21 – исправка)
- Акциони план за период од 2024. до 2026. године за спровођење Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године („Службени гласник РС”, број 30/21)

Дефинисање циљева и мера за њихову реализацију

Општи циљ политике запошљавања:

Повећање запослености на локалном тржишту рада кроз успостављање одрживог тренда раста запослености.

Посебни циљ:

1. Подстицај запошљавања теже запошљивих категорија лица реализацијом мера активне политике запошљавања.

Мере за реализацију посебног циља :

Посебни циљ 1. се може остварити реализацијом следећих програма и мера:

1. Мера - Стручна пракса
2. Мера - Субвенција за запошљавање незапослених лица из категорије теже запошљивих
3. Мера - Субвенција за самозапошљавање
4. Мера - Субвенција приватним предузетницима и привредним друштвима за подстицај запошљавања теже запошљивих лица („Лакше до пензије“)

Општи и посебни циљеви усклађени су са Националном стратегијом запошљавања, Националним акционим планом запошљавања, као и Планом развоја општине Бела Паланка.

Анализа ефеката мера јавне политике

Финансијски ефекти предложених мера одразиће се највећим делом на буџет општине Бела Паланка. На основу искустава из претходних година, средства у износу од 4 милиона динара у 2024., односно 6 милиона динара у 2025. и 2026. години су сасвим задовољавајућа за реализацију мера политике запошљавања, те у наредном периоду треба очекивати такво планирање буџета од стране општине.

Економски ефекти по саму привреду општине ће се највећим делом одразити кроз покретање програма самозапошљавања, будући да могу бити одобрене субвенције за покретање сопственог посла, и то у оним делатностима које треба посебно развијати, јер су или угрожене, или представљају развојну шансу општине. Подршком делатностима које доприносе привредном развоју подиже се ниво конкурентности локалне привреде и стварају основе за њену даљу експанзију. По основу радног ангажовања корисника субвенција доћи ће до увећања прихода општине од пореза на зараде и локалних такси, са добрим изгледима да у случају успешног пословања и новог запошљавања ти приходи буду и увећани. Програмом обука и програмом стручне праксе кроз касније радно ангажовање незапослених лица такође може увећати приходна страна буџета по истом основу.

Ефекти на друштво ће се одразити кроз подршку теже запошљивим категоријама лица и лицима у стању социјалне потребе која ће имати примат по већини програма запошљавања. Ту пре свега спадају млађи од 30 година, старији од 50 година, Роми, инвалиди, вишкови запослених, дугорчно незапослена лица, жене, итд. Тиме ће се утицати на побољшање материјалног стања ових лица и допринети њихом бољем укључивању у све токове друштвеног живота.

Ресурси за спровођење мера јавне политике и носиоци послова реализације у 2024.години

За спровођење предложених мера већи део средстава треба да обезбеди локална самоуправа из општинског буџета (пројекција - 4 милиона динара годишње). Пожељна су издвајања у следећем обиму:

- Програм „Лакше до пензије“ – 4 милиона динара годишње (Буџет општине Бела Паланка)

Носиоци реализације мера биће Општина Бела Паланка, а техничку и стручну подршку у реализацији програма и мера активне политике запошљавања обезбедиће Национална служба за запошљавање филијала Пирот и то за програм који се финансира само из буџета општине Бела Паланка : Програм „Лакше до пензије“.

EX-POST АНАЛИЗА ЕФЕКТА

Општина Бела Паланка израђује и реализује свој Локални акциони план запошљавања почев од 2011. године. За све то време карактерише га веома висок степен реализације који се креће у распону од 95 до 100% у односу на план. Досадашњим плановима реализоване су следеће мере: јавни радови, субвенције за samozapoшљавање, субвенције послодавцима за ангажовање лица из категорије теже запошљивих на новоотвореним радним местима, стручна пракса и обуке за дефицитарна занимања на тржишту рада.

Будући да је саставни део ове свеукупне анализе ефеката и преглед остварених ефеката политике запошљавања у претходном периоду, овај документ се бави прегледом остварења мера за последње две године, по угледу на анализу Националног акционог плана запошљавања.

Током 2022 године Општина Бела Паланка и буџет Републике Србије обезбедили су средства и реализоване су следеће мере активне политике запошљавања:

- Мера Стручна пракса
- Мера Субвенција за запошљавање незапослених лица из категорије теже запошљивих
- Мера Субвенција за samozapoшљавање
- Мера Субвенција приватним предузетницима и привредним друштвима за подстицај запошљавања теже запошљивих лица (лакше до пензије)

Табела 3 - Преглед реализације мера запошљавања години у 2022. години (у РСД)

Назив програма		Стручна пракса	Субвенција за запошљавање незапослених лица из категорије теже запошљивих	Субвенција за samozapoшљавање	Субвенција приватним предузетницима и привредним друштвима за подстицај запошљавања теже запошљивих лица (лакше до пензије)	Укупно
Планирана средства	Буџет Општине	1.450.000	250.000	300.000	4.000.000	6.000.000
	Буџет РС	/	250.000	300.000	/	550.000
	Укупно	1.450.000	500.000	600.000	4.000.000	6.550.000
Утрошена средства		1.385.455,02	500.000	600.00	3.900.000	6.385.455,02
% реализације средстава		95,55 %	100 %	100 %	97,5%	97,49%

Реализација средстава у односу на план износила је 97,49%.

Током 2023. године Општина Бела Паланка и буџет Републике Србије обезбедили су средства и реализоване су следеће мере активне политике запошљавања:

- Мера Стручна пракса
- Мера Субвенција за запошљавање незапослених лица из категорије теже запошљивих
- Мера Субвенција за samozapoшљавање
- Мера Субвенција приватним предузетницима и привредним друштвима за подстицај запошљавања теже запошљивих лица (лакше до пензије)

Табела 4 - Преглед реализације мера запошљавања години у 2023. години (у РСД)

Назив програма	Стручна пракса	Субвенција за запошљавање	Субвенција за samozapoшљавање	Субвенција приватним предузетницима и	Укупно

			незапослен их лица из категирије теже запошљиви х		привредним друштвима за подстицај запошљавања теже запошљивих лица (лакше до пензије)	
Планирана средства	Буџет Општине	1.450.000	250.000	300.000	4.000.000	6.000.000
	Буџет РС	/	250.000	300.000	/	550.000
	Укупно	1.450.000	500.000	600.000	4.000.000	6.550.000
Утрошена средства		0	0	0	684.000	684.000
% реализације средстава		0 %	0 %	0 %	17,1%	10,44%

Реализација средстава у односу на план износила је 10,44 %.

ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

Имајући у виду реализацију средстава програма запошљавања можемо закључити да је она на веома високом нивоу у 2022.години, где су предвиђене мере веома успешно реализоване, док је успешност реализације у 2023.години смањена.

Буџет општине Бела Паланка за програме запошљавања је на задовољавајућем нивоу за општину величине Беле Паланке, па ако се томе додају и средства из буџета РС намењена суфинансирању програма самозапошљавања за који Општина конкурише, онда та финансијска средства представљају респектабилну цифру којом се мимо националних програма у реализацији Националне службе за запошљавање подстиче смањење незапослености.

Ех-анте анализом је потврђено стање на тржишту рада које говори у прилог томе да су категорије теже запошљивих лица и даље веома заступљене у структури незапослених, иако се свих ових година кроз локалне и националне програме запошљавања давала предност таквим лицима у коришћењу мера.

Препоруке за конципирање политике запошљавања на нивоу општине Бела Паланка за период 2024-2026. године:

- Повећати укупан буџет за програме и мере запошљавања на нивоу из 2023. године,
- Повећати укљученост теже запошљивих категорија лица у коришћењу мера,
- Због повећаног интересовања за програм самозапошљавања повећати средства за ову меру,
- Задржати исти ниво финансирања програма стручне праксе и обука за дефицитарна занимања на тржишту рада,
- Укључити већа средства у програм суфинансирања са Републиком, и тиме обезбедити већи укупни буџет за програме запошљавања,
- Наставити добру сарадњу са Националном службом за запошљавање и другим актерима на локалном тржишту рада који могу дати допринос у реализацији одређених мера.