



**ГЛАВНА СЛУЖБА
ЗА РЕВИЗИЈУ ЈАВНОГ СЕКТОРА
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ**

78000 Бања Лука, Вука Караџића 4
Република Српска, БиХ
Тел: +387(0)51/247-408
Факс: +387(0)51/247-497
e-mail: revizija@gsr-rs.org

**Извјештај ревизије учинка
Функционисање пројеката запошљавања приправника
високе стручне спреме**

Број: РУ 001-10

Бања Лука, децембар 2011. године

САДРЖАЈ

I	ПРЕДГОВОР	1
II	РЕЗИМЕ	6
	1. Увод	8
	1.1. Позадина ревизије	8
	1.2. Сврха ревизије и ревизорска питања	9
	1.3. Критерији за оцјењивање	10
	1.4. Обим и ограничења	11
	1.5. Извори и методе	13
	2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ	14
	2.1. Правна регулатива карактеристична за област	14
	2.2. Опис предмета ревизије	14
	2.3. Надлежности, улоге и одговорности институција	15
	3. НАЛАЗИ	16
	3.1. Планирање и дизајн пројеката	16
	3.1.1. Идентификација проблема и анализа стања	16
	3.1.2. Избор циљева и стратегија њиховог остварења	17
	3.1.3. Дизајн пројеката	20
	3.2. Имплементација пројеката	22
	3.2.1. Рокови и вријеме трајања имплементације пројеката	22
	3.2.2. Коришћење ресурса и финансирање	24
	3.2.3. Остварење резултата и сврхе пројеката	26
	3.3. Праћење и евалуација пројеката	32
	3.3.1. Извјештавање и праћење	32
	3.3.2. Евалуација и побољшања	32
	4. ЗАКЉУЧЦИ	33
	5. ПРЕПОРУКЕ	38
	ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ	40
	ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ – ПОПИС АКТА	53

I ПРЕДГОВОР

INTOSAI¹ (International Organisation of Supreme Audit Institutions) стандарди ревизије регулишу да ревизија јавног сектора подразумева двије врсте ревизије: **финансијску ревизију и ревизију учинка.**

Ревизија учинка према INTOSAI стандардима ревизије подразумева :

- ревизију економичности активности јединица – институција које подлијежу ревизији;
- ревизију ефикасности кориштења људских, материјалних, финансијских и других ресурса укључујући испитивање информационих система, те управљачких и контролних активности код јединица – институција које подлијежу ревизији и
- ревизију ефективности - успјешности у односу на постављене циљеве јединица – институција које подлијежу ревизији, те ревизију остварених активности у односу на намјераване.

Поред термина ревизија учинка у теорији и пракси ревизије појављују се и други термини као ревизија успјеха - успјешности, ревизија економичности, ефикасности и ефективности (ревизија 3 Е), ревизија перформанси и ревизија вриједности за новац. Поменути термини у ревизијској терминологији суштински имају исто значење.

Ревизија учинка у јавном сектору је замјена за дјеловање тржишта и тржишних законитости у приватном сектору. У приватном сектору постоји аутоматизам помоћу кога се процјењује успјешност компанија, а то је тржиште и тржишне законитости. Успјешне компаније су оне које су се прилагодиле захтјевима тржишта те ће моћи опстати на тржишту, док се неуспјешне компаније нису прилагодиле захтјевима тржишта и морају да напусте тржиште или да у циљу прилагођавања захтјевима тржишта изврше промјене у дјелатности, организацији, начину функционисања и управљању расположивим ресурсима. У јавном сектору и на институције јавног сектора не дјелује тржиште и тржишне законитости на начин како дјелује на институције у приватном сектору. Институције јавног сектора у извршавању својих функција утврђених законима могу бити неекономичне, неефикасне и неефективне. Ипак, институције јавног сектора као такве опстају и извршавају повјерене им функције. Примјера ради и најнеуспјешније министарство – владина агенција или јавно предузеће попут поште, електро дистрибутивног или комуналног предузећа ће и даље постојати и извршавати повјерене функције без обзира што не испуњава захтјеве економичности, ефикасности и ефективности. Поставља се питање колико те институције јавног сектора могу тако и на тај начин да функционишу. У тим условима ревизија учинка појављује се као замјена за тржиште и тржишне законитости и представља независно и професионално истраживање које институције или дјелови институција јавног сектора не испуњавају захтјеве економичности, ефикасности и ефективности у извршавању основних функција. Ревизија путем извјештаја о ревизији даје препоруке чијом имплементацијом институције или дјелови институција јавног сектора испуњавају захтјеве економичности, ефикасности и ефективности.

Институције јавног сектора (Влада, министарства, владине агенције, јединице локалне управе, јавна предузећа и други) у извршавању основних функција

¹ INTOSAI је међународна организација Врховних ревизијских институција основана на првом конгресу Врховних ревизијских институција у Хавани 1953 године. INTOSAI стандарди ревизије су стандарди ревизије за јавни сектор донесени на XIV конгресу INTOSAI у Вашингтону 1992 године.

утврђених законима и другим прописима ангажују расположиве ресурсе (персоналне, материјалне, финансијске и друге).

Институције јавног сектора које извршавају повјерене им функције имају јавну одговорност за свој рад према Парламенту, пореским обвезницима и јавности уопште. Јавна одговорност подразумева да Парламент, порески обвезници и јавност имају право и потребу да буду информисани о раду институција јавног сектора. Парламент, порески обвезници и јавност испољавају интересовање да ли су ресурси које су институције јавног сектора ангажовале обављајући основне функције, укључујући и ресурс буџетска средства, кориштени уважавајући принципе економичности, ефикасности и ефективности. На овај захтјев Парламента и јавности одговор не може у потпуности да да финансијска ревизија, те је у циљу испуњавања захтјева Парламента и јавности потребна ревизија учинка. Ова ревизија ће независно и професионално утврдити, да ли институције јавног сектора приликом извршавања основних функција задовољавају принципе економичности, ефикасности и ефективности.

Извјештаји о ревизији учинка са препорукама су добра основа за успостављање нове, функционалније и флексибилније организације, промјене у управљању расположивим ресурсима, квалитетније услуге институција јавног сектора и подизању јавне одговорности на један виши ниво. У условима када располажемо са оскудним ресурсима и када је евидентан јаз између расположивих ресурса и потреба, а посебно у условима реформи у многим сегментима и структурама јавног сектора ревизија учинка посебно добија на значају.

Ревизија учинка би се најкраће могла дефинисати као независна и професионална активност којом се утврђује да ли институције јавног сектора обављају праве послове и да ли те послове обављају на прави начин. У основи ревизија учинка се бави са два питања:

- да ли се обављају прави послови и
- да ли се послови обављају на прави начин

Ревизија ефективности даје одговор на питање да ли се обављају прави послови, а ревизија економичности и ефикасности да ли се послови обављају на прави начин.

У провођењу ревизије учинка постоје два приступа: **приступ оријентисан на резултате и приступ оријентисан на проблеме.**

Приступ оријентисан на резултате у основи тражи одговор на питање који и какви резултати су постигнути и да ли су са тим резултатима остварени постављени циљеви. Овај приступ тражи од ревизора да своје ревизионе активности усмјери на резултат одређене активности и да се тај резултат доведе у релацију са утврђеним нормама (циљеви или регулатива) или критеријима који се утврде на почетку ревизије.

Приступ оријентисан на проблеме у основи тражи одговор да ли постоје проблеми и који су узроци довели до појаве проблема.

Мандат ревизије учинка по правилу је регулисан Законом о ревизији јавног сектора. Правни основ за провођење ревизије учинка садржан је у одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске (у даљем тексту Закон). У одредбама Закона које се односе на надлежности Главне службе за ревизију јавног сектора РС регулисано је да је Главна служба за ревизију јавног сектора РС обавезна да врши :

- финансијску ревизију;
- ревизију учинка;
- друге специфичне ревизије.

Одредбе Закона у дијелу који се односи на ревизију учинка регулишу сљедеће:

"У погледу економичности, ефикасности и ефективности са којим институција користи ресурсе са циљем испуњавања својих функција, Главна служба за ревизију има право извршити преглед или испитивање одређеног аспекта пословања цијеле или дијела институције, програма или активности чију ревизију Главна служба за ревизију има право да изврши у складу са овим Законом."

Одредбе Закона које се односе на планирање и приступ ревизији, имплементацију ревизије, овлаштења за прикупљање података и информација и извјештавање о ревизији, примјењују се како на финансијску ревизију тако и на ревизију учинка.

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

РС – Република Српска

ГСР РС – Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске

Влада – Влада Републике Српске

Министарство – Министарство рада и борачко инвалидске заштите

Завод – Завод за запошљавање Републике Српске

Филијала – Филијала Завода за запошљавање Републике Српске

Пројекат – Пројекат запошљавања приправника високе стручне спреме

Јавни позив – Јавни позив за коришћење средстава по Пројекту запошљавања приправника високе стручне спреме

Одлуке Владе – Одлуке Владе о давању сагласности и финансирању пројеката запошљавања приправника високе стручне спреме

ВСС – Висока стручна спрема

ВС – Виша стручна спрема

ССС – Средња стручна спрема

Унија послодаваца – Унија удружења послодаваца Републике Српске

УО – Управни одбор

Неразвијене локалне заједнице – Локалне заједнице које су Одлукама Владе о ранг листи развијености општина сврстане у категорију неразвијених и изразито неразвијених општина

ЗЕ – економичност, ефикасност и ефективност

КМ – конвертибилна марка

ФУНКЦИОНИСАЊЕ ПРОЈЕКТА ЗАПОШЉАВАЊА ПРИПРАВНИКА ВИСОКЕ СТРУЧНЕ СПРЕМЕ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске испитивала је функционисање пројекта запошљавања приправника високе стручне спреме. Кључне улоге за њихово функционисање имају Завод за запошљавање, Министарство рада, Министарство финансија и Влада РС.

Ревизија је у овом истраживању обухватила Министарство рада и Завод за запошљавање, док је улога Владе и Министарства финансија анализирана у контексту њихових надлежности и одлука које су доносиле у вези пројекта запошљавања приправника високе стручне спреме. Резултати ревизије су приказани у налазима, закључцима и препорукама овог Извјештаја.

Главна служба за ревизију је, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора, доставила Нацрт извјештаја Влади, Министарству рада, Министарству финансија и Заводу за запошљавање. Поменуте институције су имале могућност да дају своје коментаре и примједбе на налазе и закључке ревизије, након чега је израђен коначан Извјештај о ревизији учинка „Функционисање пројекта запошљавања приправника високе стручне спреме“.

Извјештај је достављен свим институцијама којима се у складу са Законом о ревизији јавног сектора овакав Извјештај мора и треба упутити. Такође, Извјештај је доступан јавности путем web-site-а Главне службе за ревизију јавног сектора, www.gsr-rs.org.

Извјештај садржи препоруке упућене институцијама које имају кључне улоге за функционисање пројекта запошљавања приправника високе стручне спреме. Заводу за запошљавање упућене су препоруке које је потребно и могуће реализовати у краћем року, док су Министарству рада и Влади понуђене генералне и дугорочније препоруке које воде ка стварању јединственог система и осигуравању повезаних утицаја свих пројеката на развојне циљеве. Имплементацијом ових препорука могуће је постићи побољшања како у функционисању пројекта запошљавања приправника високе стручне спреме, тако и у функционисању осталих пројеката који су у надлежности Владе.

Главни ревизор јавног сектора донио је Одлуку у форми Пројект плана да се проведе ова ревизија учинка. Ревизију је провео ревизорски тим у саставу Роса Умићевић, вођа тима и мр Бојан Драгишић, члан тима.

Главни ревизор
мр Бошко Чеко

Замјеник главног ревизора
Душан Иличић

II РЕЗИМЕ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је провела ревизију учинка под називом „Функционисање пројеката запошљавања приправника високе стручне спреме“. Циљ ревизије био је да се испита како функционишу ови пројекти, утврде проблеми и недостаци и понуде препоруке за будућа побољшања.

У стратешким развојним актима и свим економским политикама у посљедњем петогодишњем периоду је незапосленост идентификована као највећи проблем а њено смањење као један од основних задатака Владе. У оквиру низа програма и мјера које је Влада проводила радећи на овом задатку налазе се и пројекти познати као запошљавање приправника ВСС. Пројектима су Влада и Завод са једне стране и послодавци са друге стране заједнички финансирали трошкове плата приправника ВСС за вријеме трајања приправничког стажа. Послодавац није имао обавезу да суфинансираног приправника запосли по завршетку приправничког стажа.

Кроз укупно четири оваква пројекта од 2007. до 2011. године обухваћено је више од 4,2 хиљаде незапослених лица ВСС и ангажовано најмање 26 милиона КМ јавног новца. Ови показатељи о броју лица и висини средстава чине ове пројекте најзначајнијом мјером Завода предузиманом у посматраном периоду. На ово упућује и чињеница да у годинама посматраног периода незапослена лица ВСС представљају око 3% свих незапослених и да лица ВСС без искуства чине већи дио укупног броја.

У годинама посматраног периода, у којима су вршена одобравања и имплементирани наведени пројекти, присутан је тренд раста укупног броја незапослених лица и тренд пада броја укупно запослених лица.

У оквиру тренда пада укупног броја запослених присутан је значајније изражен пад у привреди, посебно у прехрамбено-прерађивачкој индустрији и пољопривреди. У исто вријеме је забиљежен тренд раста броја запослених у области јавног сектора, посебно у државној управи.

Тренд раста укупног броја незапослених карактерише посебно изражен раст броја лица ВСС па је њихово учешће у броју незапослених порасло са 2 на 4%. Истовремено, ова лица су се и запошљавала знатно брже од осталих група незапослених па је њихово учешће у броју запошљаваних у овом периоду порасло са 8 на 18%. Оваквом показатељу запошљавања ВСС значајно су доприносили и пројекти за приправнике. Међутим, на констатовани тренд укупног раста незапослених лица ВСС истовремено је и значајно утицао висок пораст броја новопријављених лица на Завод након дипломирања на високошколским установама чије посљедице очито нису могли неутралисати наведени пројекти. У овом периоду је мијењана и структура незапослених лица ВСС у правцу релативно бржег раста незапослених лица ВСС са искуством а што је, између осталог и посљедица ових пројеката.

Налази ревизије указују да функционисање пројеката запошљавања приправника ВСС карактеришу значајни проблеми и недостаци. Међутим, у посматраном периоду није вршена њихова свеобухватнија анализа и евалуација а у складу са тим није било ни значајних промјена и побољшања.

Налази ревизије указују да су проблеми и недостаци у функционисању пројеката запошљавања приправника ВСС садржани у сљедећем:

- Циљеви пројеката запошљавања приправника ВСС су многобројни, тешко мјерљиви и недовољно интегрисани у стратешке циљеве и политике.

- У функционисању пројеката није осигуран потребан ниво транспарентности и једнакост шанси за све потенцијалне учеснике.
- Важне одлуке о пројектима нису балансирано уважавале потребе и могућности кључних учесника.
- Надлежне владине институције нису вршиле свеобухватно извјештавање и евалуацију пројеката запошљавања приправника ВСС.

Посљедице наведених проблема и недостатака су вишеструке. Услјед присутног мултидимензионалног утицаја на више различитих области друштвеног живота, области запослености посебно, констатована су одређена незадовољства заинтересованих страна, незапослених лица и послодаваца прије свега, као и одређени, недовољно добри утицаји пројеката на остварење развојних циљева и одређења Владе.

Констатовани налази ревизије и дефинисани закључци указују да постоји значајан простор да се функционисање пројеката запошљавања приправника ВСС побољша и да се тиме у знатно већој мјери допринесе повећању запослености и њеној структури која ће имати најбољи могући утицај на укупан развој.

Заводу за запошљавање препоручују се мјере које је потребно и могуће имплементирати у краћем року. У будућим пројектима запошљавања Завод треба у пуно већој мјери:

- Припрему појединачних пројеката заснивати на пуном уважавању циљева из Стратегије запошљавања и одређења Економске политике.
- У дефинисању услова и критерија за вредновање и рангирање захтјева послодаваца за учешће у пројектима уважавати реално економско стање привреде и са тим повезано и потребе и капацитете послодаваца појединачно.
- Информације о пројектима, о њиховим резултатима, утицајима и појединим активностима Завода везаним за запошљавање континуирано чинити доступним јавности и заинтересованим странама.

Министарству рада и Влади ревизија нуди генералне, дугорочније препоруке које воде ка стварању јединственог система и осигурању повезаних, најбољих могућих утицаја свих пројеката на јединствене развојне циљеве. У том смислу потребно је:

- Дефинисати јасне критерије за одлучивање о пројектима и њиховом финансирању.
- Успоставити организацију и осигурати капацитете за обједињено праћење свих појединачних пројеката које финансира Влада и за вршење њихове свеобухватне евалуације.
- Доградити и ојачати капацитете за управљање пројектима на свим нивоима владиних институција.

1. Увод

1.1. Позадина ревизије

Запошљавање је област друштвеног живота која је увијек и у свим државама важна за све њене грађане. Посебно је то важно у економски недовољно развијеним друштвима које у правилу карактерише висока стопа незапослености и низак ниво дохотка по становнику. Групи таквих припада и Република Српска, будући да у овим показатељима знатно одступа од вриједности тих показатеља остварених у земљама ЕУ. Стопа незапослености у РС је претходном периоду имала тренд раста: 2007. године је износила 34%, а 2010. је била 37%. У овом је периоду број незапослених порастао за 9% и у 2010. години износио 145,6 хиљада². Истовремено је број запослених пао за 5% и у 2010. години је износио 244,5 хиљада.

Структура незапослених по стручним спремама није се значајније мијењала у периоду 2007-2010. Незапослена лица са ВСС у просјеку чине 3% укупно незапослених али са повећањем учешћа са 2% на 4%. Око четвртине незапослених чине лица са ССС и њихово учешће у овом периоду билежи лагани раст. Више од двије трећине незапослених чине лица осталих, нижих степена стручне спреме, у највећем дијелу квалификованих за разна производна занимања.

Уз наведене трендове је и број пензионера имао убрзани раст и приближавао се броју запослених радника. Такви показатељи су представљали неповољан тренд, ризичан по стабилност укупног система и захтијевали су предузимање мјера за повећање запослености.

Полазећи од постојећег стања а стратешки се опредјељујући за чланство у Европској Унији, Влада РС је 2007. године донијела Развојни програм РС³ и у њему за приоритетан циљ поставила приближавање ових показатеља просјеку ЕУ и значајно повећање конкурентности домаће економије. У вези са тим, Влада је Развојним програмом усмјерена на снажне јавне инвестиције које обезбјеђују оптималну алокацију ресурса и на позитиван тренд запошљавања, са добро обученом и продуктивном радном снагом.

На таквим опредјељењима засниване су и годишње Економске политике, секторске стратегије и Стратегија запошљавања⁴, коју је Влада усвојила почетком 2010. године. У стратегији запошљавања су описана стања и структуре броја запослених и незапослених, конкретније дефинисани развојни циљеви и циљеви запошљавања, те утврђене мјере које ће бити предузимане. Стратегијом планиране мјере су усмјерене на одређене циљне групе лица која траже запослење и наглашавају потребу приоритетног запошљавања у одређеним дјелатностима и селективног приступа у запошљавању у појединим, мање развијеним регијама и локалним заједницама.

Стратегијом запошљавања су дефинисани стратешки циљеви, посебни циљеви, програми запошљавања и очекивани резултати за петогодишњи период. Провођење стратегије подразумијева доношење годишњих акционих планова на нивоу Министарства, а затим и оперативних планова за провођење конкретних мјера запошљавања које су у надлежности Завода.

² Табела број 1 у прилогу.

³ Развојни програм Републике Српске 2007-2010., Визија, циљеви и приоритети; Бања Лука, јуни 2007.

⁴ Стратегија запошљавања Републике Српске 2010-2014.године; Бања Лука, фебруар 2010.г.

У оквиру могућих мјера запошљавања Завод је у периоду 2007-2011 године у континуитету проводио мјеру под називом запошљавање приправника ВСС. Одлукама Владе су одобрена и јавним новцем суфинансирана четири оваква пројекта. По висини укупно ангажованог јавног новца за ове пројекте од најмање 26 милиона КМ распоређеног на 4,2 хиљаде лица⁵, ово представља најзначајнију мјеру у оквиру укупних мјера за све циљне групе у посматраном периоду.

Незапослена лица ВСС без радног искуства нису у стратегији запошљавања идентификована као посебна циљна група на коју би биле усмјерене неке од активних мјера запошљавања. Стопа запошљавања ове групе је вишеструко виша од просјечне а и од стопа запошљавања лица са осталим степенима образовања. Повезано са тим, просјечна дужина чекања ове групе на евиденцији Завода је вишеструко краћа од чекања осталих група. У 2010. години је просјечно чекање за сва незапослена лица износило преко четири године, чекање за лица са ССС је износило четири године а чекање за лица са ВСС износило је једну годину и три мјесеца.

Незапослена лица ВСС без радног искуства не представљају теже запошљиву групу и по том критерију нису изабрана за циљну групу пројекта. Кључни аргумент којим су Министарство и Завод образложили избор ове циљне групе представља приступ овој групи као покретачу укупног привредног и социјалног развоја и групи незапослених у коју је друштво кроз досадашњи процес образовања највише уложило.

Везано за припрему, начин провођења и финансирања, те остварене резултате пројекта запошљавања приправника, постоје бројне индикације које указују да постоје недостаци у функционисању истих. О томе се говорило и писало у јавности а на то упућује и извјештај о ревизији финансијских извјештаја Завода за 2010. годину⁶. Са друге стране, извјештавање Завода и Министарства о овим пројектима не даје информације које би јавности дале јасну и објективну слику о успјешности ових пројекта и указале на ниво ефикасности кориштења јавног новца за ове намјене. У таквим околностима се у посматраном петогодишњем периоду у правилу сваке године покретао нови пројекат, по структури и садржају скоро идентичан претходном али уз ангажовање све већих износа јавног новца. Само по себи ово указује на упитност утицаја пројекта на рјешавање проблема због којег се и покрећу и на упитност њиховог доприноса промјенама и побољшањима стања незапослености и запошљавања.

Имајући у виду значај активности које надлежне Владине институције предузимају везано за повећање запослености, посебно за лица ВСС са једне и присутност индикација о проблемима у њиховом провођењу са друге стране, Главна служба за ревизију је одлучила да изврши ревизију учинка у овој области.

1.2. Сврха ревизије и ревизорска питања

Сврха ове ревизије је да испита како функционишу Пројекти запошљавања приправника високе стручне спреме, утврде проблеми и недостаци и понуде препоруке за могућа побољшања.

Главна питање са којим се бави ова ревизија је:

Како функционишу пројекти запошљавања приправника високе стручне спреме?

⁵ Табела број 2 у прилогу.

⁶ <http://www.gsr-rs.org/izvjestaji/2011/Fondovi/RI041-11.pdf>

У оквиру овог главног питања ревизија се бави са три потпитања и то:

1. Како су пројекти запошљавања приправника планирани и дизајнирани?
2. Како су пројекти запошљавања приправника имплементирани?
3. Да ли је и како вршено праћење и евалуације пројеката запошљавања приправника?

1.3. Критерији за оцјењивање

Суфинансирање приправничког стажа за незапослена лица ВСС у периоду 2007-2011 године је по висини ангажованог јавног новца и важности дефинисаних циљева најзначајнија директна мјера Владе и надлежних владиних институција у области запошљавања. Овај облик утицаја владиних институција на тржиште рада није био уобичајен у претходним раздобљима и мало је био присутан у праксама других земаља. Имајући ово у виду са једне и вишеструко веће потребе циљне групе у односу на дефинисане могућности са друге стране, ови пројекти требају осигурати потпуну транспарентност, једнаку шансу за све заинтересоване и фер одлучивање о избору.

Мјера суфинансирања приправничког стажа за лица ВСС је остваривана путем пројеката. У складу са општепознатом дефиницијом пројекта, слиједи да је сваки од ових пројеката требао остварити специфичан резултат и достићи дефинисани циљ пројекта и да све то буде у очекиваном року и у складу са дефинисаним буџетом.

За припрему пројеката постоје општеприхваћене праксе и принципи, широко примјењивани и на нашим просторима и за пројекте финансиране средствима ЕУ. Неки од тих принципа, примјерени за ову врсту пројеката, кориштени су као критериј у овој ревизији. Принципи добре припреме пројеката захтијевају јасне и мјерљиве циљеве пројеката, да ти специфични циљеви пројеката подржавају хијерархијски више, општије циљеве те да осигуравају дугорочну одрживост користи резултата пројекта.

У ревизији имплементације и праћења пројеката основни су критериј праксе које представљају најбољи баланс вриједности дефинисаних пројектима и изјавама Владе са једне и утицаја промјењених, реалних околности и услова у окружењу са друге стране. Наиме, увијек постоји ризик знатно другачијих услова и околности имплементације пројекта у односу на оне процијењене у припреми. Овдје је то посебно изражено с обзиром да је ријеч о врло динамичним категоријама као што су обим и структура потреба тржишта рада и незапослених лица ВСС, капацитети послодаваца и финансијске могућности буџета с обзиром да је ријеч о периоду глобалне економске кризе. Евентуално промијењене околности у односу на процијењене захтијевају додатне интервенције у имплементацији, оне које ће на најбољи могући начин избалансирати све то и осигурати остварење дефинисаних циљева.

С обзиром на присутност различитих пракси имплементације пројеката запошљавања приправника у сваком од пројеката а и пракси сличног програма у најближем окружењу, у Републици Србији, и такве, евидентно добре праксе имплементације, послужиће као додатни критериј ревизије. Добре праксе у том смислу су оне које уз балансирано уважавање интереса, потреба и могућности кључних учесника у пројекту дају значајнији допринос остварењу дефинисаних циљева.

1.4. Обим и ограничења

Ова ревизија се бавила испитивањем начина функционисања пројеката суфинансирања приправничког стажа за лица ВСС обухватајући период од пет година, од 2007. до 2011. године. У том периоду су покренута четири пројекта, од чега је за три у највећој мјери завршена имплементација а за четврти је извршена припрема, дефинисан дизајн и кренула имплементација у септембру 2011. године. Први пројекат је започет у 2007. и завршен до 2010. Други пројекат је започет 2008. и трећи 2010., и за оба је у периоду вршења ревизије трајала имплементација.

Ревизија је испитивала основне фазе пројектног циклуса: припрему, одлучивање, имплементацију, праћење и вредновање. Кључне активности ових фаза приоритетно су испитиване из перспективе циљева, њиховог дефинисања у припреми и дизајну пројекта а затим и остварености у фази имплементације. Повезано са тим испитивања су вршена и из перспективе дефинисане и остварене сврхе, резултата, ресурса и рокова.

У оквиру испитивања пројеката из перспективе циљева, ревизија је била усмјерена на специфичне циљеве дефинисане пројекатима и на, са њима повезане, стратешке циљеве, дефинисане Стратегијом запошљавања и економским политикама.

Анализирана су два специфична циља, пројектима дефинисана као подизање квалитета понуде радне снаге и као подизање нивоа конкурентности домаће економије.

Анализа је вршена и из перспективе дијела циљева дефинисаних Стратегијом, оних у које су требали и могли бити интегрисани наведени специфични циљеви пројеката и који су по хијерархији циљева требали бити подржавани. Та повезаност је једним дијелом остварена кроз дефинисање приоритета пројеката. У свим је пројектима дефинисано да приоритет у суфинансирању приправника имају послодавци из дјелатности пољопривреде, прехранбено-прерађивачке индустрије и туризма и послодавци из недовољно развијених локалних заједница. Стратегијом се управо у наведеним дјелатностима привреде очекује повећано запошљавање, с образложењем да оне генеришу технолошки напредак и извозне производе и тако се највише доприноси подизању конкурентности домаће економије. Стратегијом се и у недовољно развијеним подручјима очекује повећано запошљавање, образложено потребом селективног приступа у запошљавању а с обзиром на врло изражене регионалне разлике у запослености. У контексту ових и овако дефинисаних циљева ревизија је анализирала показатеље о броју и учешћу суфинансираних приправника који су стицали специфична знања и искуства управо у овим дјелатностима и локалним заједницама. Разумно је за очекивати да је управо такво искуство у највећој могућој мјери усаглашено са будућим, очекиваним потребама послодаваца из ових области, а то је онда поуздан показатељ подизања квалитета понуде радне снаге.

Испитивања и анализу пројеката из перспективе циљева ревизија је вршила и за два јасно дефинисана стратешка циља која нису директно подржана кроз специфичне циљеве или подциљеве пројеката или барем као критериј приликом доношења одлука битних за пројекте.

Први такав циљ, дефинисан Стратегијом, је спречавање дуготрајне незапослености, незапослености која траје дуже од годину дана. Ревизији нису познати аргументи који би били против подржавања овог циља у пројектима, најмање у мјери у којој то није у сукобу са другим циљевима и вриједностима пројеката. С обзиром на многострану штетност дуготрајне незапослености са једне стране и значајно учешће ових лица у структури укупно незапослених лица ВСС без искуства (око трећине), ревизија је анализирала и овај аспект пројеката.

Други такав циљ, наглашаван у економским политикама, јесте сигурање ефикасније и ефективније расподјеле ограничених буџетских средстава, на начин да она буду усмјерена у пројекте који ће максимизирати њихову употребну вриједност и тако допринијети дугорочном развоју РС⁷. Подршка овом циљу у самим пројектима није наглашена а била је потребна и могућа као подциљ или критериј приликом одлучивања о суфинансирању пројеката, укупно на нивоу Владе и појединачно на нивоу Завода. У том је смислу ревизија испитивала висине приправничких плата и структуру суфинансираних приправника по критерију јавни или приватни сектор, идентификујући различитост пракси с обзиром на допринос остварењу овако дефинисаног циља економске политике.

Анализом пројеката из перспективе осталих циљева и њихове интегрисаности ревизија се није бавила.

Фокус ревизије и најдетаљнија испитивања вршена су на пројекту 2010. године а по основу неколико разлога. Ово је био трећи по реду пројекат и тиме је имао прилику да буде побољшан на бази искустава претходна два пројекта. Овај пројекат је и највећи по броју суфинансираних приправника и висини ангажованих финансијских ресурса. Битан разлог је и чињеница да је овај трећи пројекат у цјелини финансиран средствима буџета РС, без учешћа средстава намјенског доприноса за осигурање од незапослености.

У овој ревизији учинка су вршена испитивања и у значајном дијелу прикупљане информације које се односе на пројекте у цјелини, за све суфинансиране приправнике. Такве су информације прикупљане у Министарству рада и борачко-инвалидске заштите и у Управи и централној служби Завода.

За поједина питања која подразумевају специфичан приступ из перспективе регије, степена развоја, структуре потребних и доступних занимања и компетенција, испитивања су вршена на узорку, репрезентативном управо по сваком од ових критерија. У том смислу су детаљнија испитивања вршена у двије филијале Завода и уједно двије највеће регије, Бања Лука и Бијељина. Ове двије филијале-регије представљају више од половине и укупно запослених лица у РС и укупно незапослених и укупно суфинансираних приправника у свим пројектима. Свака од ових филијала, слично као и РС у цјелини, има значајно изражене разлике у степену развијености појединих локалних заједница као и појединих дјелатности привреде а уједно су и значајнији административни центри. По свим кључним показатељима анализираним у овом извјештају узорак од ове двије филијале одговара стању исказаном за пројекте у цјелини. Највећи дио потребних података из узорка је прикупљен у ове двије филијале и изабраним бироима у њиховом саставу.

Везано за структуру незапослених и суфинансираних приправника по занимањима и времену чекања на запослење, детаљнија су испитивања вршена на узорку занимања економиста, правника и инжењера пољопривреде и технологије. Економисти и правници су најбројнија занимања и чине више од половине и незапослених и суфинансираних приправника. Инжењери пољопривреде и технологије чине узорак из разлога њихове предодређености за запошљавање у привредним дјелатностима пољопривреде и прехранбено-прерађивачке индустрије а управо су те дјелатности самим пројектима дефинисане као приоритети у избору за суфинансирање и уједно Стратегијом идентификоване као будући носиоци повећаног запошљавања и укупног развоја.

⁷ Економска политика РС за 2010 годину.

Ревизија се није бавила испитивањем обима и квалитета знања и компетенција која су приправници стицали за вријеме суфинансирања. Чињеницу да су у правилу сви полагали и положили одговарајући испит Завод је сматрао довољном за испуњење сврхе и оправданости уложеног јавног новца.

1.5. Извори и методе

За давање одговора на постављена питања о функционисању пројеката запошљавања приправника ВСС прикупљане су информације и подаци из више извора и на више начина и то:

- Проучавањем важеће регулативе, планова, извјештаја, студија, статистичких прегледа и других докумената који се односе на област запошљавања у цјелини и на ове пројекте појединачно;
- Подаци и информације везани за начине доношења одлука о пројектима, и информације везане за њихову реализацију, праћење и евалуацију су прикупљани прегледом разне документације и посматрањем одређених процеса и активности и интервјуисањем особа извршиоца тих активности и особа одговорних по управљачкој основи за резултате пројеката;
- Подаци о броју и структури суфинансираних програма запошљавања приправника, о структури незапослених лица ВСС и структури потреба послодаваца за запошљавањем су прикупљани путем упитника и потврђени прегледом документације о томе;
- Подаци везани за планирање и кориштење финансијских ресурса прикупљени су комбинацијом упитника и прегледом буџета и финансијских планова и извјештаја надлежних институција.

Дио информација прикупљен је обављањем интервјуа и то са :

- Особљем у Министарству и Заводу које је доносило одлуке и особљем које је непосредно било ангажовано на пројектима;
- Представницима Уније удружења послодаваца, Привредне коморе и представницима појединачних послодаваца у оквиру изабраног узорка, представницима невладиног сектора;
- Изабраним бројем лица ВСС која јесу и оних која нису имала прилику да буду суфинансирана у оквиру пројеката.
- Представницима невладиних организација које се баве праћењем и анализом рада институција јавног сектора.

На основу тако прикупљених података и информација вршена је њихова обрада и анализа. Кориштене су методе структурне и упоредне анализе резултата и пракси планирања, имплементације и праћења сваког од ових пројеката међусобно као и пракси ревидираних институција и пракси сличних пројеката у окружењу. За потребе анализе а посебно за доношење закључака кориштени су напријед дефинисани критерији ревизије. Дио критерија заснован на добрим праксама кориштен је за израчунавање висине ефеката који представљају оквир могућности за будућа побољшања управљања овим и сличним пројектима.

2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

2.1. Правна регулатива карактеристична за област

Област запошљавања, као и подршка запошљавању младих заузима важно мјесто у многим стратешким документима Владе РС, као што су Стратегија запошљавања, Развојни програм, Економска политика и Омладинска политика.

Реализација програма запошљавања које проводи Завод а финансира Република регулисана је Законом о запошљавању (Сл.гласник РС, број 54/05 и 64/06), а од марта 2010. Законом о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености (Сл.гласник РС, број 30/10). Осим наведених Закона, провођење пројекта од стране Завода регулисано је и подзаконским актима⁸, од којих се неки односе само на ове пројекте⁹.

Финансијски оквир пројеката био је дефинисан Буџетима РС за 2008., 2009., 2010. и 2011. годину, као и Одлукама и Измјенама одлука о давању сагласности и финансирању пројеката, које је доносила Влада.

2.2. Опис предмета ревизије

Предмет ове ревизије јесу пројекти запошљавања приправника ВСС. Пројекти запошљавања приправника реализовани су на начин да Влада из буџета сноси трошкове у висини 60% бруто плата запослених приправника а остатак од 40% трошкова бруто плата сноси послодавац. У посматраном периоду реализована су три таква пројекта и сви су реализовани на скоро идентичан начин.

Завод је припремао и дизајнирао пројекте, након чега су прослијеђивани надлежном Министарству. Министарство рада је прибављало потребне сагласности и мишљења и износило приједлоге пројеката Влади.

Доношење Одлука Владе о усвајању и финансирању пројеката слиједило је расписивање јавних позива за коришћење средстава, у којима је Завод обавјештавао заинтересоване послодавце о условима учешћа, роковима за пријаву и потребној документацији за пријаву.

Након затварања јавног позива, комисија Завода је обрађивала пристигле захтјеве и просљеђивала их Управном одбору, који је доносио одлуке о одобравању средстава послодавцима. Послодавци којима су средства одобрена закључивали су уговоре са Заводом и након тога вршили пријем приправника, осим у првом пројекту 2007. године, када су све три стране истовремено потписивале уговоре.

У складу са одредбама уговора, послодавци су исплаћивали бруто плате приправницима у износу не мањем од оног који је предвиђен пројектима и наведен у уговорима између њих и Завода. Доказе о исплатама достављали су Заводу за сваку исплаћену плату. Пристигли захтјеви су обрађивани и уколико су били уредни послодавцима су рефундирана уговорена средства. Исплатом последње рефундације престајале су уговорне обавезе обију страна.

⁸ Статут ЗЗРС, Пословник о раду УО ЗЗРС, Правилник о коришћењу средстава ЗЗРС, Правилник о интерним контролним поступцима, политикама и процедурама ЗЗРС, Одлуке о ранг листи развијености општина у РС.

⁹ Упутства о провођењу Пројеката запошљавања приправника ВСС, Упутство о оцјени економске способности послодавца.

О реализацији пројеката Завод је извјештавао Министарство рада и Владу периодично, у својим извјештајима о раду и посебним информацијама о реализацији пројеката.

2.3. Надлежности, улоге и одговорности институција

Функционисање пројеката запошљавања приправника ВСС у надлежности је следећих институција:

- Владе РС,
- Министарства рада,
- Министарства финансија,
- Завода за запошљавање.

У складу са надлежностима ових институција и улогама сваке од њих у пројекту су и њихове одговорности за функционисање пројеката.

Завод за запошљавање је припремао и дизајнирао Пројекте и приједлоге пројеката прослијеђивао Министарству рада. Након добијања сагласности Владе и мишљења Министарства финансија, доносио је одлуке о усвајању Пројеката и расписивао Јавне позиве, припремао Упутства о начину реализације и израђивао промотивни материјал као вид подршке пројекту. УО Завода је доносио одлуке о прихватању програма и одобравао средства за њихову реализацију. Завод је и вршио контролу намјенског трошења средстава и извршавања уговорних обавеза код послодавца и информисао ресорно министарство и Владу о активностима у оквиру реализације Пројекта.

Завод је у посматраном периоду, поред редовних активности, проводио и друге пројекте запошљавања самостално и у сарадњи са другим организацијама, као што су: „Пројекат суфинансирања запошљавања незапослених лица“, „Пројекат подршке запошљавању Рома у РС“, „Пројекат подршке запошљавању повратника у РС“, „Пројекат подршке запошљавању – SESP“ и друге пројекте.

Министарство рада је, као министарство надлежно за област рада и запошљавања, приједлоге и измјене пројеката предлагало Влади и прибављало је мишљења Министарства финансија, а Одлукама Владе је задуживано за реализацију Пројеката.

Министарство финансија је, у складу са Законом о републичкој управи, давало мишљења и сагласности на Приједлоге пројеката, а Одлукама Владе је задуживано за реализацију Пројеката.

Влада је доносила Одлуке о давању сагласности на Пројекте, којима је прецизиран број приправника чији је рад био суфинансиран, одобравала средства за реализацију Пројеката и задуживала претходно наведене институције за реализацију ових Одлука.

3. НАЛАЗИ

Функционисање Пројеката запошљавања приправника ВСС ревизија је посматрала кроз кључне фазе које сачињавају сваки пројекат а то су планирање, имплементација и евалуација. У складу с тим, налази ће бити представљени у посебном поглављу за сваку од ових фаза.

3.1. Планирање и дизајн пројеката

У оквиру фазе планирања пројеката ревизија се бавила испитивањем и активности и анализа које су вршене у фазама идентификације проблема, избора циљева и стратегија њиховог остварења те самог дизајна пројектног документа.

3.1.1. Идентификација проблема и анализа стања

Током припреме пројеката, Завод је као кључан проблем у запошљавању лица са ВСС идентификовао недостатак радног искуства, сматрајући то условом за запошљавање ове циљне групе.

Радно искуство као услов присутно је углавном у конкурсима за запошљавање у органима управе, али не представља правило, што потврђују бројна запошљавања лица без искуства мимо пројеката¹⁰.

Што се тиче приватног сектора, радно искуство није услов али је пожељно, и то не као формални услов већ углавном као специфична искуства на одређеним пословима. Према изјавама послодаваца, у ситуацији када имају потребу за запошљавањем тражиће лица са искуством на истим или сличним пословима. Ако лица са траженим искуством нема на евиденцији незапослених, запослиће лице без искуства и сами га обучавају за одређене послове прије него што ће запослити лице са претходним искуствима на другим пословима.

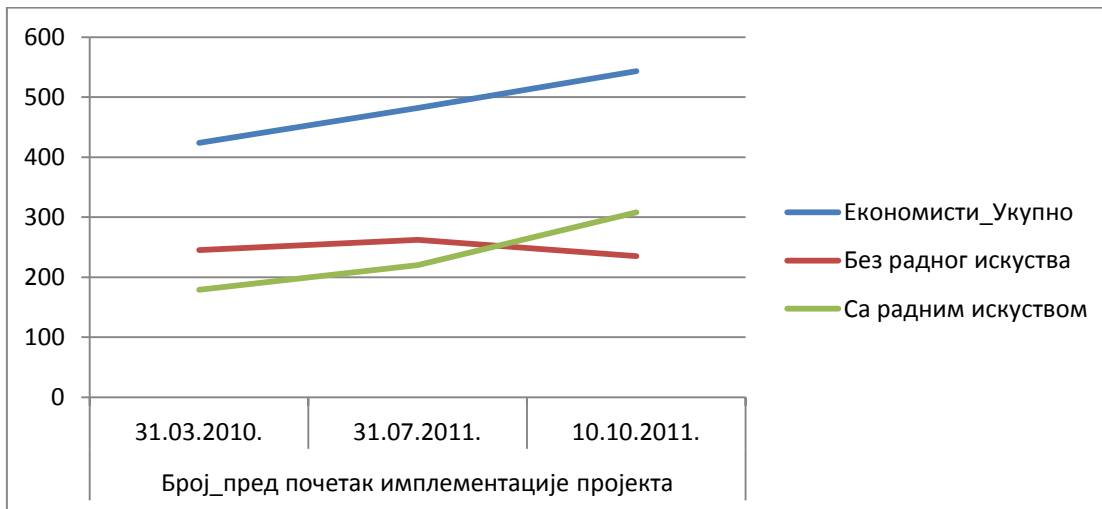
Анализа стања које претходи припреми и одобравању пројеката показује да значајан број незапослених са ВСС чине они са радним искуством од једне године или дужим. Прије припреме и одобравања Пројекта 2010. године, на евиденцији незапослених са ВСС скоро половину су чинила лица са искуством, од којих су две трећине чинили млади до 35 година старости. Удио лица са искуством у укупном броју незапослених са ВСС има тренд раста¹¹, што такође говори у прилог томе да било какво искуство није било довољно да би им олакшало налажење трајног запослења.

Структура незапослених лица ВСС мијењала се на начин да је све веће учешће оних са искуством и да они све дуже чекају на запослење. Упоредо посматрана на датуме пред припрему пројекта 2010. и 2011., ова структура и на нивоу РС, и на нивоу филијале и бироа Бања Лука показује значајне промјене и приближавање њихових учешћа у 2011. Ове су чињенице презентоване и у приједлогу пројекта 2011., али нису коментарисане нити на било који начин употребљаване у припреми и одобравању овог пројекта. Графикон који слиједи приказује ове промјене посматране на три датума, на примјеру економиста као најбројнијег занимања у оквиру ВСС, на бироу Бањалука.

¹⁰ Табела 3 у Прилогу.

¹¹ Табела 4 у Прилогу.

Графикон број 1. Тренд раста и структура незапослених економиста



Извор: Завод за запошљавање РС

Током припреме пројеката није детаљније анализирано стање, у циљу јаснијег дефинисања специфичних проблема у запошљавању лица са ВСС. Креатори пројеката нису детаљније анализирали регионалне разлике у запошљавању, потребе, могућности и трендове запошљавања у појединим дјелатностима, нити су детаљније анализирали која су то знања и вјештине која су потребна тржишту рада, а која недостају високообразованим кадровима са искуством.

3.1.2. Избор циљева и стратегија њиховог остварења

Иако су се околности и проблеми у запошљавању мијењали у посматраном периоду, већ дефинисани циљеви нису мијењани него само у сваком наредном пројекту допуњавани са по једним циљем. Број и структура циљева за све пројекте види се из слjedeћег прегледа.

Пројекат 2007	Пројекат 2008	Пројекат 2010	Пројекат 2011
Запослење у статусу приправника 500 лица ВСС без стажа	Запослење у статусу приправника 600 лица ВСС без стажа	Запослење у статусу приправника 500 лица ВСС без стажа	Запослење у статусу приправника 1000 лица ВСС и ВС без стажа
Полагање приправничког испита, зависно од дјелатности	Полагање приправничког испита, зависно од дјелатности	Полагање приправничког испита, зависно од дјелатности	Полагање приправничког испита, зависно од дјелатности
Стицање радног искуства као услов за запослење	Стицање радног искуства као услов за запослење	Стицање радног искуства као услов за запослење	Заснивање радног односа до 50% приправника 9 мјесеци након стажа
Процес радне и соц. интеграције као услов заостанак у РС	Процес радне и соц. интеграције као услов заостанак у РС	Процес радне и соц. интеграције као услов заостанак у РС	Процес радне и соц. интеграције као услов заостанак у РС
	Подизање квалитета понуде радне снаге	Подизање квалитета понуде радне снаге	Подизање квалитета понуде радне снаге
		Подизање нивоа конкурентности домаће економије	Подизање нивоа конкурентности домаће економије

Прва два дефинисана циља, описана као запослење у својству приправника одређеног броја лица и полагање приправничког испита представљају уствари резултате пројектних активности. Њихова постигнутост је мјерена бројем лица која су обавила приправнички стаж, што је у правилу постигнуто, као и тиме да ли су приправници након обављеног стажа полагали приправнички испит. С обзиром да је то и била обавеза послодаваца, сви приправници који су били ангажовани по пројектима у правилу су и положили приправнички испит.

Трећи циљ, појединачно описан као стицање радног искуства као услов за запослење уствари представља сврху пројеката, која би требала да води остварењу специфичних циљева. Како пројектима нису постављени захтјеви у погледу специфичних искустава потребних тржишту рада, и овде је остављена могућност да се пројекти оцјене као изузетно успјешни самим тим што је одређени број незапослених стекао било какво радно искуство.

Циљ описан као бржи процес радне и социјалне интеграције као услов за одређење младих за останак у РС, дефинисан је генерално. По својој природи овај циљ се не може лако и увјерљиво довести у мјерљиву корелацију са овим пројектима. Код дефинисања овог циља није јасно наведено на који ће начин и у којој мјери провођење ових пројекта утицати на његово остварење, нити су понуђени индикатори за оцјену његове постигнутости.

Искуства и праксе претходних пројеката дијелом су искориштена за одређена побољшања у дизајну пројекта 2011. Тако је дефинисан мјерљив циљ везан за запошљавање након истека приправничког стажа, уз дефинисање и времена у којем је то потребно остварити. У овом пројекту је примјењен селективан приступ повезан са економском способношћу послодаваца из приоритетних грана привреде и тиме је осигурано веће учешће Завода у суфинансирању приправника у односу на друге секторе, јавни сектор прије свега. У овом је пројекту наглашена и предност суфинансирања за оне послодавце који буду у већој мјери доприносили смањењу дуготрајне незапослености на начин да запошљавају приправнике који су на евиденцији Завода дуже од једне године.

Дио циљева пројеката, дефинисаних као подизање нивоа квалитета понуде радне снаге и подизање нивоа конкурентности домаће економије, могу се довести у везу са стратешким циљем развоја привреде, првенствено пољопривреде и прехранбене индустрије и могли би представљати њихову својеврсну подршку. Међутим, ови циљеви нису довољно јасно, прецизно и мјерљиво дефинисани нити је поближе описана њихова повезаност са стратешким циљевима, а како би било могуће праћење њиховог остварења и вредновање њихових ефеката и доприноса остварењу стратешких одређења.

Анализа и избор циљева пројеката нису се у довољној мјери ослањали на циљеве и одређења Владе исказана у стратешким документима везаним за област запошљавања. Осим донекле наведених циљева у вези са стратешким циљем развоја одређених дјелатности привреде, циљеви пројеката не могу се довести у везу са осталим стратешким циљевима везаним за област запошљавања.

Називи пројекта су се мијењали, па је пројекат запошљавања приправника ВСС у 2010. години назван „Први посао“, а 2011. „Знањем до посла“. Из оваквих назива а и из начина представљања и промовисања ових пројекта стиче се утисак да су ово пројекти запошљавања, стварања будућих нових радних мјеста. Називом и једним дијелом садржаја ови пројекти подсећају на пројекте који се остварују у сусједној Републици Србији „Прва шанса“, али се од њих разликују и по дизајну и по обавезама послодаваца да задрже приправнике у радном односу.

У припреми пројеката није вршена темељна анализа заинтересованих страна која би указала на најприхватљивије и најбоље начине њиховог учешћа у пројектима и остварења њихових очекивања. Један од кључних фактора за израду и успјех било којег пројекта јесте да приликом његове израде буду укључени сви они на које се пројекат на неки начин односи. Њихово учешће је битно у свим фазама пројекта, а од кључног је значаја у фази планирања, јер без мишљења оних на које се пројекти односе немогуће је имати јасну слику о проблему, његовој природи, потребама корисника и могућим рјешењима.

Приликом планирања пројеката запошљавања приправника нису били укључени представници послодаваца и њихових удружења, млади незапослени са ВСС, представници удружења и организација младих као ни студенти као представници будућих заинтересованих за овај пројекат. Цијели концепт пројеката, од услова за учешће, висине накнада, начина реализације, финансирања и динамике, креиран је без знања о њиховом мишљењу и ставовима о овом проблему, њихових искустава у овој области, али и без разматрања и анализе различитих модела и начина реализације овог пројекта.

Неукључивањем послодаваца као заинтересоване стране приликом планирања пројеката, Завод је пропустио прилику да добије значајне информације о томе које су потребе послодаваца за кадровима и која су то специфична знања и вјештине која недостају у понуди радне снаге.

Завод је прије усвајања пројекта 2010. провео истраживање тржишта рада, на значајном узорку послодаваца, о потребама и плановима запошљавања у 2010. години. Резултати овог истраживања су показали да потребе тржишта рада за ВСС чине 12% укупних потреба за радницима а осталих 88% представља потребе за радницима нижих степена стручне спреме. Истраживање је показало и да су те потребе послодаваца углавном привременог карактера и да би та запошљавања била на одређено вријеме а не трајно. Број и структура будућих потреба послодаваца показују и које су то врсте занимања и на које дјелатности и секторе пословања се односе. Међутим, испитивања показују да ово истраживање није значајније утицало на креирање пројекта 2010., у смислу дефинисања знања и вјештина која недостају у оквиру постојећег капацитета незапослених лица у односу на исказане потребе тржишта рада и усмјерености пројекта управо на такву неусклађеност. Изјаве одговорних лица Завода указују да ово јесте био смисао овог истраживања тржишта рада али да добивени подаци нису довољно поуздани да би се на њима могле темељити важне процјене.

Послодавцима, а посебно онима из дјелатности које су дефинисане као приоритети, а који су и кључни партнери у пројекту, није дата прилика да изнесу аргументе везане за циљеве, улоге и обавезе сваке од страна у пројекту. Са њима није усаглашаван могући дизајн пројекта а у смислу услова учешћа, критерија вредновања и избора послодаваца, висине плата приправника, висине суфинансираног дијела и самог модела суфинансирања, те о начину рефундације средстава. Утицај глобалне економске кризе најизраженији је управо у приоритетним дјелатностима, а чињеница је и да су у овим дјелатностима просјечне плате ниже од осталих дјелатности, па и од оних дефинисаних пројектима¹².

¹² Плате, запосленост и незапосленост, Статистички билтен 3, Републички завод за статистику РС, Бањалука, 2011.

На бази интервјуа које је ревизија обавила са послодавцима који су учествовали или су имали намјеру да учествују у пројектима, стиче се утисак о значајним разликама у њиховим очекивањима од пројеката. Послодавци из јавног сектора су наглашавали да својим учешћем подржавају пројекат иако немају дефинисане и одобрене планове нових запошљавања. Послодавци приватног сектора су наглашавали да им пројекат представља подршку у припреми и избору адекватних кадрова ВСС али је то у значајној мјери условљено и дизајном пројеката, условима учешћа, начином реализације и финансирања.

Такође, очекивања и мишљења младих незапослених са ВСС нису узета у обзир приликом припреме и дизајна пројеката. Интервјуима са приправницима који су учествовали у пројекту, како са онима који су завршили приправнички стаж тако и са онима којима приправнички рад још увијек траје, ревизија се увјерила да се и њихова искуства и очекивања веома разликују, као и да имају различите погледе на њихове користи од учешћа у пројектима. На слична размишљања указују и бројни наслови у медијима.

3.1.3. Дизајн пројеката

Сви предложени и од Владе усвојени пројекти запошљавања приправника у периоду 2007-2011 не показују значајније разлике у дизајну, садржају и циљевима.

Пројектни документи су структурирани на начин да генерално опишу стање, циљеве, мјере за запошљавање приправника и финансирање, начин реализације, контроле и праћења и очекиване ефекте.

У поглављу мјера за запошљавање и финансирање дефинисано је да висина плате приправника износи 70% од просјечне годишње плате у РС у години која претходи пројекту. Од тако дефинисане плате, јавним новцем је финансирано 60% бруто плате приправника, а остатак је ишао на терет послодаваца. Мање измјене висине учешћа у суфинансирању дефинисане су у дизајну пројекта за 2011. Ревизији није презентована анализа на основу чега је донесена одлука о висини плата приправника, као ни анализа о структури финансирања. Такође, ревизији нису презентоване анализе о различитим варијантама финансирања пројеката, како у смислу зарада приправника, тако и у смислу учешћа појединих актера у финансирању.

Приликом припреме и планирања пројеката дефинисани су само износи финансијских средстава потребни за исплату дијела плата приправника који се суфинансира. Остали ресурси нису уобзирени, како они неопходни за спровођење ове централне активности пројеката тако ни они додатно потребни у ситуацији запошљавања приправника у јавном сектору.

У поглављу начина реализације дефинисани су услови за одобравање пројеката и првенство у кориштењу средстава.

Поред формалних услова, као што су регистрација у складу са законом, редовно измиривање обавеза по основу пореза и доприноса и ликвидности, послодавци су били обавезни доставити и програм обуке и доказ о економској способности да реализују програм. Програми обуке приправника су формално достављани на прописаним обрасцима, са значајним одступањима у обиму и садржају. Начин вредновања ових програма и њихов утицај на укупно одобравање захтјева послодаваца није дефинисан нити поближе описан. Услов економске способности није прецизније дефинисао којим се показатељима мјери и како вреднује економска способност. Непрецизност овог услова остављала је простор за субјективно вредновање и неједнак третман послодаваца, а истовремено значење овог услова

није било унапријед познато послодавцима који су се пријављивали за коришћење средстава по пројектима.

Иако су пројектима дефинисани приоритети приликом додјеле средстава, Завод није предвидио процедуру нити критерије вредновања захтјева послодаваца који би били основа одређеног рангирања захтјева који су испунили услове и који би, уз остале једнаке услове, дали стварну предност програмима послодаваца из приоритетних дјелатности и заједница.

Пројектима нису били дефинисани јасни рокови и вријеме имплементације пројеката нити прецизни планови активности. Из већег броја аката везаних за пројекат, посматраних заједно, могуће је утврдити период у којем се пројекат треба имплементирати. Тако дефинисано вријеме имплементације износи 16 мјесеци.

Пројекти на садрже план активности који би јасно одредио датум почетка и датум завршетка пројеката, као ни план активности по појединим фазама пројеката. Осим у пројекту 2007. године, није био наведен очекивани датум почетка рада приправника и завршетка пројекта, али је он индиректно идентификован у финансијским плановима. Финансијски планови пројеката су садржавали податке о очекиваном броју мјесеци рада који ће бити финансирани у појединим годинама, па су рокови за реализацију на неки начин овако одређени.

Већину рокова за поједине активности Завод је дефинисао интерним актима, па су почетак реализације и рокови за пријаве послодаваца били дефинисани Одлуком о расписивању Јавног позива, а рокови за одобравање и пријем приправника Упутствима о провођењу пројеката. Овим Упутствима није био дефинисан крајњи рок за одобравање захтјева, већ само рок за реализацију након одобравања, што је оставило простора за накнадна одобравања захтјева и продужење фазе реализације пројеката.

Из свих ових аката заједно могуће је утврдити период у којем се пројекат треба имплементирати. То очекивано вријеме износи 16 мјесеци.

Пројектима је предвиђено да носилац свих активности буде Завод, а одлукама Владе су поред Завода за провођење задужени и Министарство рада и Министарство финансија. Осим формалних надлежности у својим ресорима, улоге министарстава у реализацији нису биле пројектима детаљније дефинисане.

Пројектима нису утврђени мјерљиви показатељи очекиваних побољшања нити су идентификовани јасни индикатори на основу којих ће се оцјењивати успјешност пројеката. Циљеви пројекта су описно дефинисани, без мјерљивих индикатора на основу којих је могуће оцијенити успјешност пројеката. Поред недостатка индикатора успјешности и анализе стања, ширина и недовољна јасност постављених циљева доприносили су томе да и сама сврха пројекта остане нејасно истакнута. Наиме, судећи према образложењима оправданости пројекта, изјавама надлежног министра, висини ангажованих средстава и других ресурса, избору циљне групе пројеката, сврха пројекта јесте била запошљавање, а не само полагање приправничког испита, што је донекле истакнуто у очекиваним ефектима пројеката.

Трајно запошљавање након обављеног приправничког стажа једини је ефекат дефинисан у смислу одрживих користи за ову циљну групу и бави се директно проблемом запошљавања, али је и овде пропуштено да се наведу очекивања и индикатори за оцјену успјешности и доприноса пројеката побољшањима у овој области.

У припреми пројеката нису разматрани потенцијални ризици у њиховој имплементацији. Дизајном пројеката нису биле предвиђене процедуре у случају да

се на јавни позив не пријави довољан број заинтересованих послодаваца, као ни процедуре у случајевима када се на јавни позив пријаве послодавци са захтјевима за ангажовање већег броја приправника од предвиђеног.

Иако је пројектима дефинисан број приправника који ће се ангажовати, Завод је оставио могућност одобравања средстава до утрошка предвиђених, али такође није предвидио процедуре за накнадне пријаве послодаваца за преостала средства, што је оставило простора за субјективност и нетранспарентност цијелог пројекта.

3.2. Имплементација пројеката

У оквиру фазе имплементације пројеката запошљавања приправника ВСС ревизија је испитивала кључне активности приоритетно оних учесника које је Влада својом одлуком задужила за реализацију пројеката. Те активности почињу са објавом јавног позива послодавцима за учешће у пројектима а завршавају са коначним рефундирањем суфинансираног дијела плате

Испитивања свих ових активности фокусирана су на рокове, ресурсе, резултате и циљеве.

3.2.1. Рокови и вријеме трајања имплементације пројеката

Вријеме имплементације за сва три пројеката запошљавања приправника ВСС обухвата у континуитету период од јула 2007. године, када је објављен први јавни позив и траје и у 2011., и у вријеме завршних испитивања ревизије, са 30.06.2011. Имплементација сваког сљедећег пројекта је започињала прије окончања претходног и тако је долазило до преклапања и повременог истовременог функционисања више пројеката. Такве су околности знатно отежавале праћење сваког од пројеката и усложњавале проблем правовременог осигурања ресурса за сваки од њих.

У имплементацији пројеката запошљавања нису поштовани дефинисани и очекивани рокови за поједине активности па је период имплементације трајао и двоструко дуже од дефинисаног времена. Прекорачење рокова било је присутно у скоро свим фазама и активностима, а највише код одобравања захтјева послодаваца, код пријема приправника и код рефундација суфинансираног дијела плата послодавцима. За више од трећине приправника имплементација је трајала знатно дуже од очекиване, а што је изражено и у пројекту 2010. По расположивим подацима средином 2011., потпуно је извјесно да овај пројекат, ни у најбољој варијанти, не може бити завршен прије јуна 2012. године¹³.

Одобравање захтјева послодаваца је прва од фаза имплементације која је трајала вишеструко дуже од дефинисане и која је у значајној мјери утицала на укупно продужење трајања пројеката. За сваки од пројеката одобравање је вршено на већем броју сједница УО Завода, одржаваних у раздобљу и до једне године. Само су прве сједнице УО по сваком од пројеката и на њима извршена одобравања била завршена у року, у периоду до мјесец дана од затварања јавног позива. На овим првим сједницама одобран је у правилу број захтјева за укупан број приправника за који је Влада дала сагласност и у правилу су то били захтјеви пристигли у вријеме трајања јавног позива. Сва остала, каснија одобравања, била су посљедица одређених промјена и одступања од првобитно донесених одлука.

Одобравање значајног броја суфинансираних приправника по свим пројектима, а највише по пројекту 2010, које је УО Завода додатно одобравао на каснијим

¹³ Гантограм 1 у Прилогу.

сједницама, није вршено на довољно транспарентан и јавности познат начин. Како није било упућивања новог јавног позива нити неког другог, свима доступног, начина информисања о могућности додатног подношења и одобравања захтјева, није јасно како је овај дио накнадно одобрених послодаваца долазио до ових информација а посебно како су о томе била информисана незапослена лица ВСС.

Иако је већ на првим сједницама УО одобран дефинисани број приправника, касније се отварао нови простор. Ново одобравање догађало се углавном након одустајања дијела послодаваца и приправника, и то доста присутног потпуног одустајања дијела послодаваца или смањења броја приправника који им је претходно одобрено. Значајан дио тих накнадно одобрених захтјева представљају они које су послодавци поднијели и дуго након затварања јавног позива. Дио накнадно одобрених приправника односи се и на повећање броја претходно одобреног послодавцима на првој сједници а по јавном позиву.

Истовремено, није вршена анализа разлога одустајања дијела послодаваца од учешћа у пројекту и посљедица које оно има на даљњу имплементацију пројеката.

И фаза закључивања уговора о раду и почетка рада приправника трајала је код дијела послодаваца вишеструко дуже од уговором дефинисане и тако продужавала трајање пројекта у цјелини. Највећи дио послодаваца је ову активност обавио у уговореном року од једног или два мјесеца, зависно од тога да ли је послодавац расписивао јавни конкурс за пријем приправника. Међутим, код дијела послодаваца је ова фаза трајала и до пола године. Завод је толерисао ово прекорачење уговорених рокова, али не увијек и не за све послодавце подједнако.

Фаза рефундације суфинансираног дијела плате приправника послодавцима је трећа фаза која је највише утицала на дуго трајање пројекта у цјелини, а трајала је многоструко дуже од времена дефинисаног уговором између Завода и послодаваца. Иако је посљедњи приправник из пројекта 2008. године завршио приправнички стаж у децембру 2010., дио рефундација по овом пројекту није био извршен ни на дан 30.06.2011. При томе, постоји висока варијабилност у року плаћања посматрана по појединим послодавцима а креће се између 2 мјесеца па до нешто више од године дана. Подаци о плаћањима рефундација по пројекту 2010. упућују да је ово вријеме дијелом побољшано у односу на раније пројекте. Међутим, и даље постоје значајне варијације у времену рефундирања између појединих послодаваца.

Најзначајнији узрок кашњења у исплатама рефундација јесте недовољна и неправовремена доступност и дозначеност средстава за пројекат, а које Заводу преко надлежног Министарства обезбјеђује Министарство финансија.

Међу осталим узроцима, који су дијелом утицали на ова кашњења у плаћању, евидентно је дуго трајање поступака контроле захтјева послодаваца, потврђивања њихове исправности и одобравања за плаћање. Ову контролу обављају лица у централној служби Завода, након што им је из филијала просљеђена доста обимна документација, преузета од послодаваца. Као доказе да је послодавац исплатио плату тражен је велики број докумената за сваког од приправника а долазило је и до измјена њиховог броја и садржаја. У току имплементације пројекта 2010 дошло је и до повећања уговорених бруто износа суфинансираних плата, а тиме и повећања вриједности пројекта у цјелини. Ово је повећање услиједило због промјене Закона о доприносима и повећања стопа доприноса на плате, укључујући и допринос за осигурање од незапослености чија је стопа повећана са 0,7 на 1% или за 43%. Како у Уговору није дефинисано поступање услед промјене стопа доприноса, Завод је провео процедуру потписивања анекс уговора са свим послодавцима а што је значајно продужило вријеме трајања рефундације средстава за плате.

Наведеним промјенама у току имплементације није увијек претходила одговарајућа комуникација између Завода и послодаваца и довољно усаглашавање између уговорних страна. Све то заједно представљало је плодно тло за бројне грешке због којих су онда достављени захтјеви стајали чекајући дораде и корекције.

3.2.2. Коришћење ресурса и финансирање

Проведена испитивања у овој ревизији показују да Министарство и Влада немају поуздане и цјеловите информације о укупно ангажованим ресурсима у имплементацији пројеката, о укупним трошковима имплементације и њиховој временској динамици. Евиденције и извјештавање о пројектима укључују само трошкове суфинансираног дијела плата приправника. Сви остали потребни ресурси и трошкови настали поводом пројеката третирају се као они потребни за редовне, оснивачким актима дефинисане активности учесника. Иако нигдје није дефинисано, подразумијева се да ове трошкове финансира имплементатор пројекта из свог буџета за редовну дјелатност а не из буџета самог пројекта. Ово за Владу има посебну важност и тражи додатну пажњу у ситуацији када се пројекат у цјелини суфинансира из буџета Републике и када га имплементирају Завод и послодавци који су највећим дијелом из јавног сектора. У таквим околностима, уз праћене трошкове суфинансирања, расту значајно и трошкови на неким другим позицијама јавних расхода а што тешко може бити занемарено у управљању истима. Таква карактеристика највише је изражена код пројекта одобреног у 2010. години, имајући у виду повећани број приправника и учешће Владе у финансирању. Само за плате дијела приправника суфинансираних у органима републичке и локалне управе било је потребно обезбиједити у буџету додатних 3 милиона КМ.

Значајну ставку представљају и трошкови многобројних активности које су вршиле организације из јавног сектора као суфинансирани послодавци са једне стране и Завод са друге стране. Дио запослених у Заводу је највећим дијелом свог радног ангажмана био посвећен управо пословима на реализацији ових пројеката, прије свега на обради и контроли захтјева за рефундације и извјештавању. Дио запослених се у једном мањем дијелу свог радног времена бавио активностима ових пројеката, прије свега оцјењивањем и одобравањем захтјева послодаваца, уговарањем и извјештавањем, а што је већим дијелом било у надлежности менаџмента Завода.

Владине одлуке о одобравању пројеката и њиховом финансирању биле су мијењане у току имплементације, убрзо након доношења првобитних одлука а непосредно по затварању јавног позива. Тим измјенама вишеструко је повећаван и број приправника и висина потребних средстава за финансирање¹⁴. Без додатних питања и анализа Влада је у потпуности прихватила приједлог Министарства рада и Завода да се по пројекту 2008. удвостручи а по пројекту 2010. утростручи број суфинансираних приправника. Како нису мијењани други сегменти дизајна пројеката, у истом су омјеру повећавана и потребна средства за финансирање а која, у складу са одлукама, треба да буду обезбјеђена у буџету¹⁵.

Као креатор пројекта, Завод је закључак о неопходности измјене дефинисаних пројеката и за повећањем броја суфинансираних лица доносио непосредно по затварању јавног позива и приједлоге упућивао Министарству рада.

¹⁴ Табела број 2 у Прилогу.

¹⁵ Одлука о измјенама одлуке о давању сагласности и финансирању „Пројекта запошљавања приправника ВСС у РС Први посао“, Службени гласник РС број 29/2010.

По пројекту 2010., Министарство рада је приједлог Завода за додатним финансирањем прослиједило Влади у неизмјењеном облику. Већ десети дан након затварања јавног позива Влади је упућен овај приједлог заједно са образложењем и информацијама о одазиву заинтересованих страна на јавни позив. Једини понуђени аргумент у овом приједлогу био је податак о броју пријављених послодаваца са захтјевом за суфинансирање 1.794 лица ВСС, а што је, како у приједлогу пише „изнад свих очекивања“.

За разлику од првобитно упућеног приједлога за суфинансирањем пројекта 2010., Министарство финансија није дало сагласност на нови приједлог Министарства рада за финансирање повећаног броја приправника и обезбјеђење за то додатних 5.949.600 КМ, а што је било потребно у складу са прописима¹⁶. Важност овог појачава чињеница да се ова одлука доноси средином године, када је Буџет усвојен и када је он већ у значајној мјери извршен, а тиме је смањен евентуални простор за промјене и могуће реалокације.

Испитивања ревизије показују да финансирање пројеката није текло у складу са донешеним одлукама Владе. Обезбјеђеност средстава у буџетима РС је била упола нижа од оне дефинисане одлукама Владе. Поред тога, ни дио тако обезбјеђених средстава није дозначаван Заводу по дефинисаној динамици него са значајним одступањима¹⁷.

У годишњим буџетима РС у периоду 2008-2010, у којима се имплементирају два последња пројекта, није обезбјеђено више од 5,8 милиона КМ, од чега у 2008. мањак износи 0,9 милиона, у 2010. 3,2 милиона а у 2011. мањак је 1,7 милиона КМ. Подаци указују да висина средстава обезбјеђених у буџетима РС за пројекат 2010. заправо одговара висини дефинисаној првобитним одлукама Владе о финансирању и висини на коју је дата сагласност Министарства финансија.

Испитивања ревизије показују да финансирање пројеката није текло ни у складу са оствареном висином и динамиком трошкова плата суфинансираних приправника насталих у току имплементације. Иако је имплементација пројеката каснила у односу на одлуком дефинисану динамику, а тиме су и трошкови у почетном периоду били нижи од дефинисаних, осигурана средства су и висином и динамиком знатно одступала и од тако остварених суфинансираних трошкова плата, од потраживања која су послодавци исказали за те плате, исплаћене из властитих средстава¹⁸.

У току 2008. године, а по пројекту 2008. Заводу нису дозначавана потребна средства иако је остварени трошак износио 0,4 милиона КМ. До краја 2009. за овај је пројекат мање је дозначено око 1,2 милиона КМ, односно није покривено више од трећине трошкова остварених у овом периоду а који су суфинансирани из буџета. Ни Завод није правовремено осигурао дио трошкова суфинансираних из својих прихода. На овај начин, заједно Влада и Завод, нису до краја 2009. покрили више од половине остварених трошкова или више од 3,4 милиона КМ. Овај недостатак покривен је са значајним закашњењем и то у 2010. у износу од 2,3 милиона а у 2011. у износу од 1 милион КМ.

Иако је по пројекту 2010., а са стањем на 30.06.2011., остварено више од 90% пројектом дефинисаних трошкова, буџетом је до тог датума осигурана само четвртина потребних средстава. Овај укупан недостатак потребних средстава од

¹⁶ Закон о републичкој управи (Службени гласник РС број 118/08 и 11/09); и Пословник о раду Владе (Службени гласник РС број 10/09).

¹⁷ Табела број 5 у Прилогу.

¹⁸ Табеле број 6 и 7 у Прилогу.

близу 6 милиона КМ дјелимично је ублажавао Завод исплатама рефундација из властитих прихода. До наведеног датума интервенције Завода износиле су нешто више од 2 милиона КМ. Али, и поред тих интервенција Завода још увијек је недостајала скоро половина средстава потребних у односу на настале суфинансиране трошкове.

Последица ове недовољне обезбјеђености средстава из буџета јесу значајна кашњења Завода у исплатама суфинансираног дијела плата послодавцима и тиме остварени додатни утицај на погоршање њихових већ постојећих проблема са ликвидношћу. Тако једном дијелу послодаваца, за плате приправника који су почели са радом до августа 2010., није до 31.05.2011. исплаћена ни једна рефундација. Незадовољни овим кашњењима, послодавци су упућивали Заводу вишеструке ургенције па и пријетње тужбама.

3.2.3. Остварење резултата и сврхе пројеката

3.2.3.1. Показатељи структуре суфинансираних приправника

Остварени резултати свих пројеката, мјерени бројем лица која су обавила приправнички стаж, не показују значајнија одступања од вриједности дефинисаних измјењеним пројектним документима. По извјештајима и евиденцији на дан 30.06.2011., у сва три пројекта је учествовало 3.276 лица а пројектима и Владином одлукама дефинисани број је 3.260 лица.

Мања одступања од броја утврђеног појединачним пројектима произлазе из чињенице да је дио приправника суфинансиран у трајању краћем од једне године. Више је узрока овако скраћеног трајања приправничког стажа а тиме и умањења потребних средстава, планираних за 12 мјесеци. Један од важних узрока јесте отказивање уговора прије завршетка приправничког стажа. Тако је у пројекту 2008. око 4% приправника прекинуло обављање приправничког стажа прије уговореног рока. Други важан разлог суфинансирања краћег од једне године јесте присутност пријема лица ВСС која нису била без радног искуства и која су већ прије почетка реализације пројекта обављала приправнички стаж под неким другим условима. Овакве ситуације код пријема приправника толерисане су за један мањи број приправника и послодаваца али истовјетном захтјеву другог дијела њих није удовољено.

Посматрана по дјелатностима, структура укупно остварених резултата по свим пројектима показује да су три четвртине суфинансираних приправника стаж обављале у јавном сектору, а да је само једна четвртина додатна знања стицала радећи у приватном сектору, привреди прије свега.

У привредним дјелатностима које су пројектом а и стратешким документима дефинисане као приоритетне, приправнички стаж је обављало само 10% лица или сваки једанаести приправник.

У неразвијеним локалним заједницама, које су такође и самим пројектима и стратешким документима дефинисане као приоритети, приправнички стаж је обављало 11% приправника или сваки девети приправник.

Посматрана по пројектима појединачно, наведена структура не показује значајнија одступања од укупне. У пројекту 2007. остварено је највеће учешће приватног сектора (трећина) и приоритетних локалних заједница (13%)¹⁹.

¹⁹ Табела број 8 у Прилогу.

Међутим, да није дошло до промјене броја суфинансираних приправника у имплементацији и да су, како је дефинисано, приоритети били приоритети, број суфинансираних приправника у приватном сектору би износио око половине а број у приоритетним дјелатностима и локалним заједницама око трећине броја дефинисаног првобитним одлукама Владе. Ово посебно долази до изражаја у пројекту 2010., гдје је измјенама одлука Владе о броју суфинансираних приправника још више промјењена структура на штету приоритетних дјелатности. Из наведеног произлази да разлози за измјене и повећања која су касније усљедила нису били садржани у потребама привреде него управо јавног сектора. У таквом контексту је тешко разумљив аргумент за утростручење броја приправника садржан у изјави да је број захтјева изнад очекивања. Јер, у мају текуће године би требале бити познате и одобрене потребе за ресурсима свих ентитета јавног сектора а средства за то већ обезбјеђена у буџету.

Посматрана по врстама занимања, структура суфинансираних приправника показује да више од половине суфинансираних чине економисти и правници, а што је знатно више од њиховог учешћа у структури свих лица ВСС без стажа која су имала право на учешће у овом пројекту. По пројекту 2010., најбројније занимање, са више од једне трећине суфинансираних представљају економисти. Слједи да су ова два занимања релативно више суфинансирана а на рачун осталих, прије свега инжењерских занимања. Ови резултати су свакако посљедица високог учешћа јавног сектора у пројекту а у којем су инжењерска занимања заступљена минорно у односу на економска и правна²⁰. Тиме је структура послодаваца по дјелатностима у значајној мјери предодредила и структуру по занимањима.

Релативно мали број суфинансираних приправника у привреди остварен је и у занимању дипломираног инжењера пољопривреде. Само је једна трећина ових инжењера стицала искуство и додатна знања у привреди а остале двије трећине у републичкој и локалној управи. У неразвијеним, више руралним локалним управама, суфинансирано је тек 9% приправника инжењера пољопривреде²¹.

Посматрана по времену чекања на први посао, структура суфинансираних приправника показује да пројекти нису доприносили смањењу дуготрајне незапослености. Приправници са чекањем дужим од једне године чине једну трећину укупно суфинансираних а што је једнако њиховом учешћу у структури свих лица ВСС без стажа која су имала право на учешће у овом пројекту²². Приправници који су на прво запослење чекали дуже од годину дана се сматрају тешко запошљивим лицима²³. По евиденцији на 31.03.2010., прије почетка имплементације пројекта 2010., у оквиру укупно незапослених 3.660 лица ВСС без искуства било је 1.143 оних који су чекали дуже од једне године, који по констатацијама Завода губе већ стечена знања и вјештине и конкурентност на тржишту рада²⁴. Простор за значајније укључење ове групе свакако је постојао јер су пројектом суфинансирана 1.522 лица а то је за трећину више од констатованог броја тешко запошљивих лица ВСС.

Подаци о времену чекања суфинансираних приправника показују да су подједнако заступљени они са чекањем до 6 мјесеци, они са чекањем између 6 и 12 мјесеци и

²⁰ Табела број 9 у Прилогу.

²¹ Табела број 10 у Прилогу.

²² Табела број 11 у Прилогу.

²³ Стратегија запошљавања РС 2011-2015.године, Бања Лука, јануар 2011.године.

²⁴ Извјештај о раду Завода за запошљавање РС за 2010.годину, фебруар 2011. године.

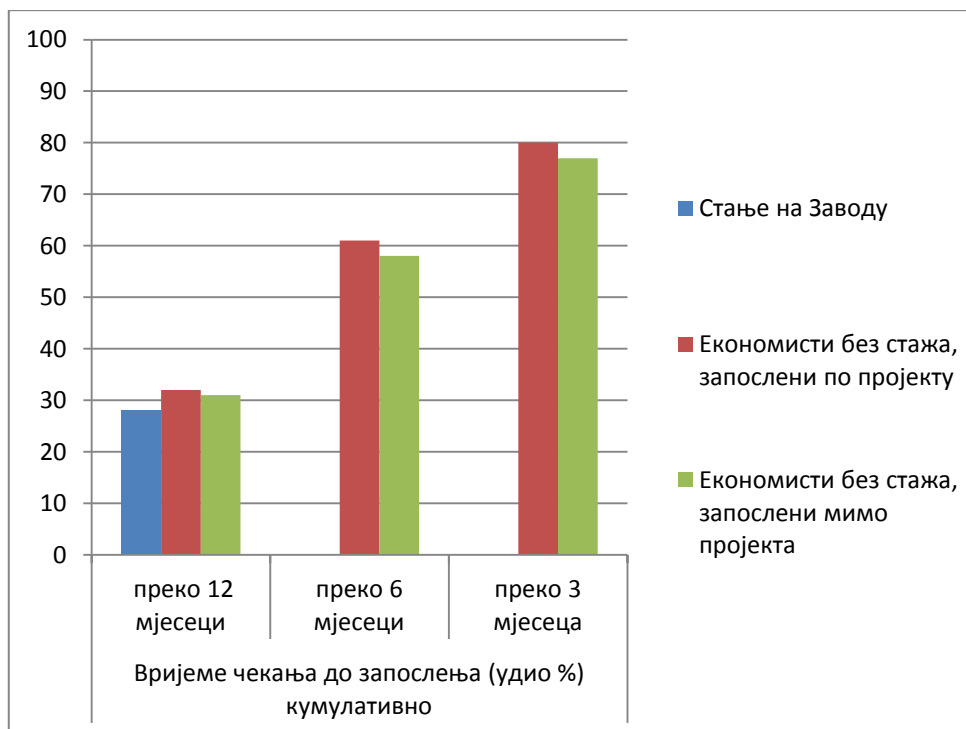
они са чекањем дужим од 12 мјесеци. Сваки пети суфинансирани приправник је чекао на прво запослење мање од 3 мјесеца.

У структури суфинансираних приправника чије је вријеме чекања релативно краће није занемариво учешће оних који на дан објаве јавног позива нису ни били на евиденцији незапослених лица. Тако двије трећине суфинансираних економиста филијале Бања Лука, а који су чекали мање од 6 мјесеци, чине они који су се на евиденцију незапослених пријавили након објављивања јавног позива за учешће у пројекту.

Млади са 6 до 23 мјесеца незапослености су стратегијом запошљавања проглашени најрелевантнијом циљном групом у пројектима запошљавања.

Структура суфинансираних приправника по пројекту 2010., посматрана по времену чекања на запослење, не показује значајније разлике у односу на структуру запошљавања мимо пројеката и без суфинансирања. Узорак економиста показује да је структура запошљавања по времену чекања подједнака за оба ова начина запошљавања и то мјерено чекањем и преко годину, и преко 6 и преко 3 мјесеца²⁵.

Графикон 2. Вријеме чекања до запослења, узорак



Извор: Завод за запошљавање РС

Информације указују да незапослена лица ВСС без искуства имају прилику да обаве приправнички стаж и без посебних мјера подстицања те да се као приправници и трајно запошљавају код истих послодаваца, потпуно у складу са захтјевима и критеријима које одреди послодавац.

²⁵ Табела број 12 у Прилогу.

3.2.3.2. Различитост пракси и резултата имплементације

Испитивања и анализа начина имплементације пројеката указује на бројне разлике у праксама и резултатима између послодаваца јавног и приватног сектора, уско повезане са разликама у утицајима на остварење дефинисаних циљева.

Показатељи о броју суфинансираних приправника по једном послодавцу показују да је тај број у правилу вишеструко већи код послодаваца из јавног сектора. За разлику од послодаваца из приватног сектора код којих је број приправника у правилу испод 5, код послодаваца из јавног сектора овај је број често и неколико пута већи. Код дијела локалних и републичких управа, фондова и јавних предузећа, и по пројекту 2008. и 2010. , број суфинансираних приправника кретао се између 20 и 50. Како број суфинансираних по једном послодавцу није био ничим условљен нити ограничен, управо је овај мањи дио послодаваца из јавног сектора са великим бројем приправника кључно утицао на констатовану структуру укупног броја суфинансираних приправника по групама дјелатности.

Промјене структуре приправника и послодаваца које су се догађале у току имплементације, посматрано по појединим фазама, указује да је учешће привреде са тим промјенама бивало све мање. Значајно смањење остварено је најприје у фази одобравања захтјева послодаваца, затим у фази уговарања а касније и у фази обављања приправничког стажа.

Структура одбијених захтјева за суфинансирање по пројекту 2010. показује да се они у правилу односе на приватни сектор. У укупно одбијеним захтјевима је 80% потреба за приправницима за рад код послодаваца у приватном сектору а највећи дио тога односи се на потребе из дјелатности приоритетних по пројекту. Два су главна разлога одбијања ових захтјева: губитак у пословању и неликвидност, немогућност правовременог измиривања обавеза по основу пореза и доприноса.

У оквиру 20% одбијених захтјева за суфинансирањем из јавног сектора највећи дио чине јавна комунална предузећа, а разлози одбијања су непотпуна измиреност пореских обавеза и губитак у пословању. Органи јавне управе и фондова нема међу одбијеним послодавцима, иако је општепозната чињеница да највећи дио њих послује са значајним дефицитом и да има изражене проблеме са ликвидношћу.

У оцјени економске способности послодаваца Завод није користио јасно дефинисане критерије и мјерила нити је њихова примјена била уједначена за послодавце из привреде и јавног сектора.

И структура броја приправника чији су послодавци касније одустајали од реализације већ одобрених захтјева показује да се већина њих односи на привреду и пројектом дефинисане приоритетне дјелатности и заједнице. Основни разлози одустајања јесу тешкоће у пословању и са тим повезана немогућност ангажовања и финансирања рада приправника.

Број и структура одбијених и одусталих послодаваца у пројекту 2010. јасно указује у каквом се стању налазе послодавци из привреде и пројектом дефинисаних приоритетних дјелатности али да то није сагледано и уважено у потребној мјери. И поред дефинисане приоритетности, ови послодавци нису били конкурентни и није им пројекат био лако доступан уз послодавце јавног сектора.

За разлику од приватног сектора, код дијела послодаваца из јавног сектора присутна је пракса истовременог обављања приправничког стажа већег број приправника истог занимања али под врло различитим условима. Један дио приправника код ових послодаваца је волонтирао а други дио је био у радном односу. У оквиру овог другог дијела један дио је био по пројекту и примао плату дефинисану пројектом а други дио је био мимо пројекта и примао знатно већу плату.

Подаци о платама суфинансираних приправника указују да оне нису биле уједначене и да су постојале значајне, више него двоструке разлике у њиховим висинама. Више плате у односу на оне утврђене пројектом и више у односу на остале најчешће су исплаћиване код дијела послодаваца из јавног сектора. Услјед ових увећања приправничких плата промијењено је и дефинисано учешће Владе у финансирању од 60%. Код дијела послодаваца оно је сведено на мање од 40%²⁶. Веће плате од пројектом дефинисаних у правилу су исплаћиване код дијела послодаваца из области Фондова, локалних управа и јавних предузећа који су у пројекту учествовали са знатно већим бројем приправника у односу на остале. За разлику од овог, значајан дио послодаваца из привреде и неразвијених локалних заједница је због тежине услова пословања тешко успјевао осигурати средства и за дефинисану висину плате. Дио њих није ни успјевао осигурати уговорену плату и одустајао је од пројекта. Ове разлике у праксама исплата висине плата приправника имале су у правилу неповољан утицај на буџет на начин да су додатно повећавале страну расхода буџета и водиле ка повећању постојећег дефицита.

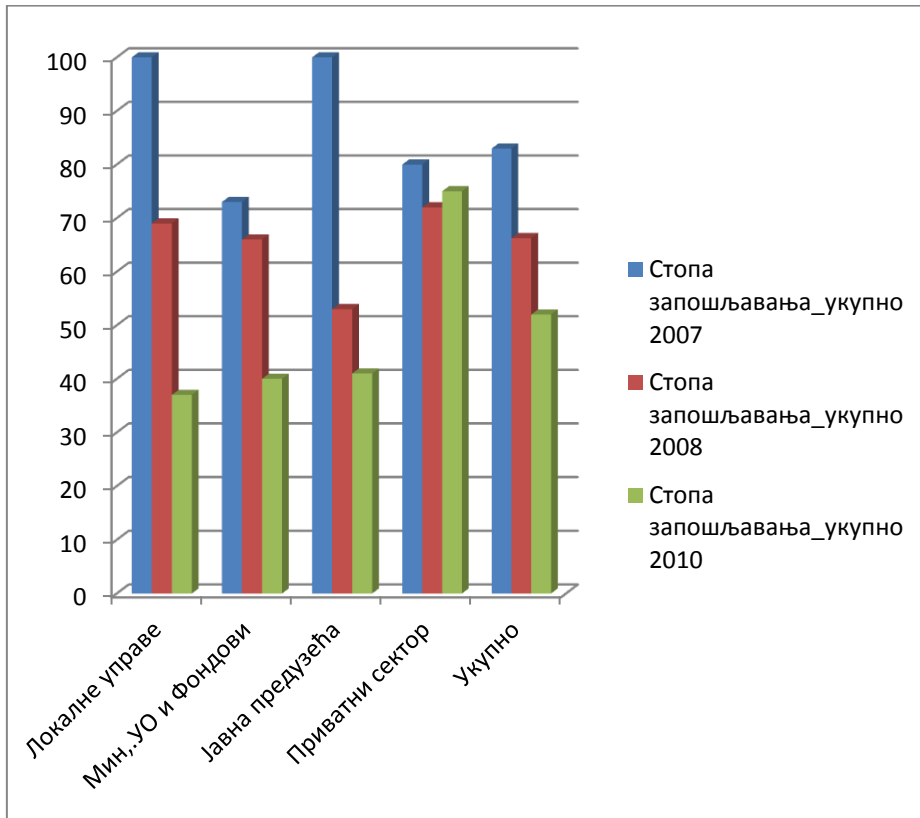
Разлике у структури суфинансираних приправника и висини њихових плата значајно утичу на буџет и различито доприносе његовој консолидацији. Плате суфинансираних приправника код послодаваца јавног сектора знатно више оптерећују буџет у односу на приправнике код послодаваца из јавног сектора. Под претпоставком да су све плате приправника биле уједначене и у складу са висином дефинисаном пројектом, годишња издвајања из буџета за приправника у јавном сектору су за 4 хиљаде већа од издвајања за приправника у приватном сектору. Ове разлике су знатно веће с обзиром да су плате у јавном сектору често биле и знатно веће од оних дефинисаних пројектом.

Показатељи о стопама запослености суфинансираних приправника показују да су оне веће за приправнике који су стаж обављали код послодаваца из приватног сектора. Уз тренд релативног пада укупне стопе запослености посматране по пројектима појединачно, пад запослености приправника из јавног сектора је значајно већи. Запосленост приправника који су стаж обављали у приватном сектору је у свим пројектима релативно једнака и стабилна.

Графикон који слиједи најбоље говори о тренду и структури показатеља запослености претходно суфинансираних приправника, посматрано на одређени датум након завршетка приправничког стажа.

²⁶ Табела број 13 у Прилогу.

Графикон 3. Стопа запошљавања приправника по пројектима



Извор: Завод за запошљавање РС и евиденција ПУРС

По пројекту 2008., стопа запошљавања суфинансираних приправника код послодаваца из приватног сектора је знатно већа од стопе запошљавања код послодаваца за јавни сектор. ова је разлика посебно изражена у дијелу трајног запошљавања, што и јесте крајњи смисао суфинансирања. Исте односе у овим показатељима има и пројекат 2010., мјерено за већину приправника која је завршила стаж до 20.09.2011. године.

Укупне стопе запослености приправника по пројекту биљеже пад у односу на претходни пројекат, што је и очекивано с обзиром на вријеме мјерења. Међутим, запосленост приправника из приватног сектора показује релативну стабилност и уједначеност док запосленост приправника из јавног сектора показује тренд релативно убрзаног пада. Ови показатељи су у уској вези са показатељима о броју суфинансираних приправника по једном послодавцу. С обзиром да су послодавци из јавног сектора примали релативно већи број приправника, логично је и за очекивати да у толиком броју неће моћи бити и запослени након приправничког стажа и да ће их све већи број остајати на евиденцији Завода.

Оваква искуства по пројектима 2007. и 2008. представљала су кључне елементе за процјену могућих резултата по пројекту 2010., али на овом пројекту нису вршене интервенције које би спријечиле неповољне резултате у запошљавању.

3.3. Праћење и евалуација пројеката

3.3.1. Извјештавање и праћење

Праћење пројеката суфинансирања приправника ВСС Завод је вршио по појединим фазама и активностима, а у складу са дефинисаним правилима. Активности праћења биле су у правилу усмјерене на процедуре, документованост, обим и степен остварености резултата. У складу са наведеним вршено је извјештавање, како у оквиру редовних периодичних извјештаја о раду институције тако и кроз посебне извјештаје о овим пројектима, упућиване надлежном Министарству и Влади.

Кључне информације у извјештајима Завода односе се на реализовани број суфинансираних приправника и за то потребна средства, број евентуално одусталих и број запослених по завршетку стажа. Осим у једном извјештају о пројекту 2008., у којем су презентоване информације о структури приправника по дјелатностима, других информација и анализа није било.

3.3.2. Евалуација и побољшања

Све информације и извјештаје о имплементираним пројектима запошљавања приправника ВСС садрже изјаву о успјешној имплементацији ових пројеката. Таква је оцјена у правилу аргументована само са показатељима и подацима о броју суфинансираних лица и висини средстава која су за то из буџета издвојена. Констатује се да је тај број у складу са бројем дефинисаним самим пројектима.

Из извјештаја Завода стиче се утисак као да је кључни циљ пројеката био да се у потпуности и што је могуће прије достигне одобрени број и висина средстава одобрених за пројекте, без обзира на остале факторе, укључујући и то да је било познато да одобрена средства нису обезбијеђена и да се знатно касни у плаћањима послодавцима.

У једној од информација која се односе на пројекат 2008., које и самим насловом претендује да вреднују ефекте имплементираних пројеката, наведени су и подаци о статусу суфинансираних приправника на одређени датум након завршетка приправничког стажа и стопи њихове запослености. Како пројектом није дефинисана циљна стопа запошљавања нити вријеме у којем би се она требала достићи, у извјештајима и коментарима је свака стопа сматрана успјехом.

Свеобухватна евалуација пројеката није рађена ни у једној од укључених владиних институција. Није рађена нити појединчна евалуација једног од пројеката или дијелова његовог садржаја у смислу преиспитивања основаности или успјешности. Ово посебно недостаје с обзиром на дуг период и вишебројност пројеката у којима су околности и услови биљежили значајне а пројекти безначајне промјене.

Наведени начин праћења и евалуације пројеката запошљавања приправника ВСС није представљао основу за откривање могућих недостатака нити је нудио индикације за могућа побољшања. У складу са тим нису ни вршене значајније промјене ни у једној од фаза припреме и имплементације.

4. ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора је извршила ревизију учинка пројекта запошљавања приправника ВСС. Пројектима су Влада и Завод са једне стране и послодавци са друге стране заједнички финансирани трошкове плата приправника за вријеме трајања приправничког стажа. Ревизија је била усмјерена на улогу и активности Владе и владиних институција у овим пројектима. Улога послодаваца није испитивана. Одређене активности ревизије усмјерене на послодавце биле су само у функцији бољег разумијевања и објективнијег сагледавања улоге владиних институција у овим пројектима.

Влада је на приједлог Министарства рада одобравала предложене пројекте, и доносила одлуке о њиховом суфинансирању јавним новцем са учешћем од 60% и о начинима обезбјеђења потребних средстава и дефинисала институције задужене за њихово провођење. Осталих 40% трошкова плата финансирани су послодавци код којих су приправници обављали приправнички стаж и који су исте примали у радни однос на одређено вријеме, у правилу на годину дана. Позив послодавцима за учешће у овим пројектима упућиван је преко више медија, једнократно и са роком пријаве од мјесец дана. Избор послодаваца је вршен на темељу поднешених захтјева, структурираних и документованих по дефинисаним правилима, објављенима у јавном позиву.

По завршетку једногодишњег стажа приправницима је, у складу са правилима пројекта, престајао радни однос и враћали су се на евиденцију незапослених лица Завода.

По истеку приправничког стажа престајале су и све обавезе послодаваца према приправницима и према Заводу.

Иако се из самог назива пројекта и из начина њиховог представљања у јавности стиче другачији утисак, ови пројекти по својој суштини не представљају мјеру запошљавања незапослених лица него мјеру оспособљавања и припреме за запошљавање. Очекивања и јавности и незапослених лица везана за ове пројекте у правилу су описивана као доста сигурно трајно рјешавање незапослености ове циљне групе. Пројекти истог назива у окружењу представљају запошљавање и уговорна обавеза послодаваца јесте да по завршетку приправничког стажа запосле то лице још најмање на годину дана.

Ово је било и очекивано, ако се узме у обзир висина средстава, исплаћивана послодавцу укупно по једном приправнику, која у 2011. години износи 8 хиљада КМ. У поређењу са пројектима запошљавања других циљних група а и са пројектима запошљавања приправника у окружењу, ово су знатно виша средства. Завод није издвајао више од 3 хиљаде КМ за запошљавање нити једне циљне групе, на период од најмање годину дана. Нижа средства за запошљавање приправника ВСС издвајају се и у окружењу иако је то запошљавање на период од најмање 2 године.

У испитиваном периоду 2007-2011 укупно су реализована четири пројекта, са скоро идентичним карактеристикама у смислу дефинисаног проблема, одабира циљне групе, дефинисања циљева и начина њиховог остваривања. Ревизија је испитивањима обухватила цијели овај период и све пројекте. Детаљнија испитивања су вршена за пројекат 2010., што је образложено и аргументовано у поглављу 1.4; обим и ограничења.

Главно питање којим се бавила ова ревизија било је:

Како функционишу пројекти запошљавања приправника високе стручне спреме?

Одговоре на ово генерално постављено питање ревизија даје у овом поглављу.

Циљеви пројеката запошљавања приправника ВСС су многобројни, тешко мјерљиви и недовољно интегрисани у стратешке циљеве и политике.

По сваком од пројеката запошљавања приправника ВСС је дефинисано више циљева а њихов број је и повећаван у сваком сљедећем пројекту, закључно са укупно шест дефинисаних циљева у два посљедња пројекта.

У оквиру тих циљева дефинисани су очекивани директни резултати пројеката мјерени бројем суфинансираних приправника и сврха пројеката исказана као стицање радног искуства и полагање приправничког испита.

Остали дефинисани циљеви, као што су радна и социјална интеграција, подизање квалитета понуде радне снаге и подизање конкурентности домаће економије, имају обилежја генералних а не специфичних. Није описано на који ће начин и у којој мјери управо ови пројекти доприносити њиховом остварењу. Ниједан од ових циљева није мјерљиво исказан, није исказан ни очекивани степен њиховог остварења ни вријеме потребно за то.

Овакво дефинисање циљева има за посљедицу немогућност поузданог и објективног вредновања успјешности ових пројеката и стицања потребног увјерења грађана у оправданост њиховог финансирања, приоритетног у односу на многе друге могуће пројекте и многе друге њихове потребе и захтјеве.

Овим пројектима нису као циљеви дефинисани они који би представљали најужу повезаност са циљевима из стратегије запошљавања и економске политике. Могући допринос ових пројеката на остварење стратешких циљева као што су смањење дуготрајне незапослености, приоритетно запошљавање и убрзани развој пољопривреде и прехранбено-прерађивачке индустрије и неразвијених локалних заједница те ефикаснија и ефективнија расподјела ограничених буџетских средстава усмјеравањем у пројекте који ће максимизирати њихову употребну вриједност, није разматран нити мјерен и оцјењиван. Ово указује да ови пројекти, као значајна активна мјера запошљавања, нису у потребној мјери интегрисани у више стратешке циљеве и опредељења.

У функционисању пројеката није осигуран потребан ниво транспарентности и једнакост шанси за све потенцијалне учеснике.

Иако је Завод јавним позивом дефинисао прецизан рок за подношење захтјева послодаваца за учешће у пројектима, налази ревизије показују да су ове активности у значајној мјери вршене и након затварања јавног позива. У складу са тим, и одобравање знатног дијела захтјева вршено је након рока дефинисаног за то, дијелом и до годину дана након затварања јавног позива. И поред одобравања укупно планираног броја захтјева непосредно по затварању јавног позива, касније је отворан простор за накнадна одобравања јер првоодобрени захтјеви нису били у пуној мјери и реализовани. О могућностима за накнадно одобравање Завод није јавно информисао послодавце и незапослена лица ВСС. Таква информација није била доступна ни на web страници Завода нити у бироима Завода.

Незапосленим лицима ВСС без искуства нису увијек и у потребној мјери биле доступне информације о шансама за учешће у пројекту. Значајан дио послодаваца којима је Завод претходно одобрио суфинансирање одређеног броја приправника није расписивао јавни конкурс. Завод није информисао незапослена лица ВСС са своје евиденције о тим конкретним шансама за запошљавање по владином пројекту, а имао је за то и обавезу и могућност. Овакво поступање оставља значајан простор за друге нетранспарентне начине информисања незапослених лица и критерије избора приправника који ће бити суфинансирани кроз пројекте.

Заинтересовани послодавци из области привреде, а посебно из пољопривреде и прехрамбено-прерађивачке индустрије као пројектних приоритета, нису имали подједнаке шансе за учешће у пројекту у односу на послодавце из јавног сектора и јавних предузећа. Њихова неконкурентност се исказивала кроз услов за учешће у пројекту дефинисан као економска способност послодавца да реализује пројект. Вредновање ове способности послодаваца преко показатеља финансијског резултата и ликвидности је било кључан узрок релативно малог учешћа ове групе послодаваца, иако им је пројектима дат приоритет и предност у односу на послодавце из других сектора.

Отежани услови пословања привредних субјеката на тржишту, посебно у годинама глобалне економске кризе, имали су за посљедицу губитке у пословању истих а то их је искључивало из могућности за учешће у пројектима. Истовремено, значајни дефицити исказивани код послодаваца из јавног сектора нису били разлогом одбијања за учешће у пројекту.

Критериј ликвидност, као показатељ економске способности послодавца, искључивао је послодавце приватног сектора из учешћа у случају неправовременог плаћања обавеза према буџету. Неправовременост плаћања осталих обавеза ове групе послодаваца, подједнако важних за укупну ликвидност, није разматрана. Тиме су послодавци из јавног сектора доведени у повољнији положај, иако су проблеми са ликвидношћу код једног дијела њих општепознати и грађанима и привредним субјектима. То потврђују и налази ове ревизије о неправовременом осигурању средстава за суфинансирање ових пројеката и великим закашњењима у плаћању обавеза Завода према послодавцима. У партнерском провођењу пројеката није подједнако вредновано кашњење у плаћању свих обавеза, како обавеза послодаваца из приватног сектора према буџету тако и обавеза послодаваца из јавног сектора према осталим послодавцима и грађанима.

Важне одлуке о пројектима нису балансирано уважавале потребе и могућности кључних учесника.

У избору између више могућих варијанти и одлучивања о томе, доносиоци одлука о пројектима су вредновали различита очекивања учесника, често и супротстављена. Очекивања незапослених лица су да их што већи број буде финансиран и да имају што веће плате. Послодавци, са знатно мањим капацитетима за пријем приправника од броја заинтересованих, очекују да Влада финансира што је могуће већи дио њихових плата. Влада која има дефинисане политике и стратешке циљеве треба да осигура њихово остваривање и кроз ове пројекте, водећи рачуна о њиховом најбољем могућем утицају и доприносу.

У припреми пројеката и првобитно донешеним одлукама Владе, ове су потребе и могућности учесника у одређеној мјери балансиране и уважаване.

Међутим, измјене одлука које су вршене у току имплементације пројеката значиле су нарушавање планираног баланса потреба и могућности кључних учесника у пројекту. С обзиром да је првобитно дефинисани број приправника био довољан за укупне захтјеве послодаваца из приватног сектора и да је био знатно већи од захтјева послодаваца из дјелатности и заједница које су дефинисане као приоритети пројеката, ове измјене и вишеструко повећање броја суфинансираних приправника односиле су се у правилу на захтјеве послодаваца из јавног сектора.

Овакав приступ у одлучивању је имао вишеструко неповољне посљедице.

Иако је измијењена Владина одлука, у буџету нису осигуравана додатна средства за суфинансирање тог увећаног броја приправника. Због тога је Завод у појединим периодима ангажовао властита средства, предвиђена за друге намјене и потребе

незапослених лица. И поред тога знатно се каснило у исплатама рефундација послодавцима и тиме додатно утицало на њихову већ проблематичну ликвидност.

Измијењеним одлукама Владе су расходи буџета увећавани и по другој основи јер се радило о повећању броја приправника код послодаваца из јавног сектора. Њихова плата у цјелости се финансира из буџета, па је дакле додатно требало издвојити средства и за преосталих 40% плате приправника, што је по пројекту 2010 најмање 5,9 милиона КМ.

Са друге стране, овим мијењањем одлука у току имплементације, суштински је промијењена структура суфинансираних приправника, структура искустава и знања стицаних кроз тај приправнички стаж. Тако је више од двије трећине приправника усмјерено да стиче искуства у јавном сектору, припремано и оспособљавано за запошљавање код послодаваца из тог сектора. Међутим, не постоји ни једним актом, политиком или стратегијом исказана будућа потреба за новим запошљавањима у јавном сектору. Управо супротно, у 2010. је објављена Владина забрана запошљавања у јавни сектор. Ова забрана важи и у 2011. години. Истовремено, све изјаве, политике и стратегије потврђују усмјереност ка повећаном запошљавању и развоју привреде, приоритетно пољопривреде и прехрамбене индустрије. Ове дјелатности су подстицане из буџета и кроз друге врсте давања, пољопривреда и са преко 60 милиона годишње, па је тим више изражена потреба за повезаношћу свих мјера и њиховог заједничког доприноса убрзаном развоју ових дјелатности и подизању конкурентности домаће економије.

Надлежне владине институције нису вршиле свеобухватно извјештавање и евалуацију пројеката запошљавања приправника ВСС.

Налази ове ревизије показују да о пројектима запошљавања приправника ВСС није било свеобухватног извјештавања и евалуације, доступних учесницима пројеката, свим заинтересованим странама и укупној јавности.

Услјед ових недостатака, Влада а и укупна јавност немају потребне информације о ефективности ових пројеката нити о ефикасности кориштења јавног новца за ове намјене. Ово је додатно потребно с обзиром на висину укупно издвојених средстава и чињеницу да је за припрему за запошљавање једног незапосленог лица ВСС издвајано и до 8 хиљада КМ, вишеструко више од годишње школарине на факултетима. Са друге стране, ова група незапослених лица у бирању за циљну групу је посматрана као покретач укупног привредног развоја, што захтјева посебна и дугогодишња праћења и вредновања оправданости оваквих приступа. То подразумјева потребу праћења тренда и структуре запошљавања како суфинансираних приправника тако и са тиме очекиваног повећаног запошљавања и лица са нижим степенима стручне спреме које приозилази из дефинисане улоге покретача привредног развоја.

Испитивања показују да са растом броја пројеката и суфинансираних приправника и даље расте број незапослених лица ВСС, али да се мијења његова структура. Та структура незапослених лица ВСС мијења се у правцу пада учешћа лица ВСС без искуства а раста учешћа лица ВСС са искуством. У том је убрзаном порасту броја незапослених лица ВСС са искуством значајно учешће оних чије је стицање искуства финансирано овим пројектима. У том оквиру је посебно учешће оних лица чије је искуство стицано у јавном сектору. У периоду припреме пројекта 2011., почетком другог квартала, на евиденцији незапослених била је петина приправника финансираних пројектом 2007. и трећина приправника финансираних пројектом 2008., са преовлађујућим учешћем приправника са искуством из јавног сектора. С обзиром да тај број незапослених лица ВСС са искуством стицаним кроз пројекте по времену чекања има статус дуготрајно незапослених, потребна је анализа овог

стања, његових узрока и посљедица. Са друге стране ово указује да су пројекти запошљавања приправника, уз остало, доприносили реалокацији проблема запошљавања лица ВСС на начин да је све евидентнији проблем запошљавања лица ВСС са искуством, између осталог и оних који су то искуство стицали кроз ове пројекте.

5. ПРЕПОРУКЕ

Ревизија пројекта запошљавања приправника ВСС је својим налазима и закључцима показала да постоје значајни недостаци у функционисању ових пројеката али и да постоји значајан простор за побољшања. Постојање таквог простора даје ревизији могућност да дефинише одређене препоруке које ће водити ка отклањању постојећих проблема и недостатака у функционисању и унапређењу укупног управљања пројектима.

Како Влада финансира а њене институције проводе велики број пројеката везаних и за друге циљне групе, овдје понуђене препоруке су генералне и тиме примјенљиве и на остале сличне пројекте.

Побољшање функционисања пројекта запошљавања приправника у суштини подразумијева значајно већи степен уважавања основних принципа доброг управљања активностима владиних институција и јавним новцем издвојеним за те активности. Примјена принципа транспарентности и једнакости са једне стране и ефикасности и ефективности са друге стране овдје је посебно значајна и неопходна.

У том смислу ревизија препоручује Заводу да у функционисању будућих пројеката запошљавања учини неопходна побољшања и то:

- **Припрему појединачних пројеката треба заснивати на пуном уважавању циљева из Стратегије запошљавања и одређивања Економске политике.** Специфичне циљеве сваког од пројеката треба дефинисати јасно и мјерљиво, са уочљивом повезаношћу и утицајем који ће они имати на рјешавање идентификованих проблема незапослености.
- **У дефинисању услова и критерија за вредновање и рангирање захтјева послодаваца за учешће у пројектима потребно је много више уважавати реално економско стање привреде и са тим повезано и потребе и капацитете послодаваца појединачно.** Прихватљивост понуђених програма послодаваца треба бити много више анализирана из перспективе будућности и планова развоја а мање из перспективе прошлости. Ови пројекти управо и имају улогу да помогну послодавцима да дођу до стручних и компетентних лица која би, уз остало, учинила тај развој извјесним и која би промијенила неке негативне трендове.
- **Информације о пројектима, о њиховим резултатима, утицајима и појединим активностима Завода, треба у много већој мјери учинити доступним јавности и заинтересованим странама.** Ово се посебно односи на незапослена лица и послодавце из привреде. Значајна улагања у капацитете Завода вршена у посматраном периоду представљају реалну основу за могуће будуће транспарентно функционисање пројеката и извјештавање о томе.

Везано за ширу и дугорочнију перспективу ових пројеката, ревизија препоручује Влади да успостави и осигура јединствен и интегрисан систем управљања свим пројектима које финансира из буџета а које проводе различите владине институције.

У том смислу ревизија препоручује сљедеће:

- **Дефинисати јасне критерије за одлучивање о пројектима и њиховом финансирању.** Ови критерији требају осигурати поуздану процјену да ће пројектом предложеним за усвајање и финансирање бити ријешаван релевантан проблем, да је он приоритетан у односу на друге проблеме, присутне и идентификоване у стратешким актима. Истовремено, примјена

таквих критерија подразумијевала би да приједлог мора бити аргументован на начин који јасно показује да наведени проблем није могуће рјешавати у оквиру редовних активности и надлежности владиних институција и њима припадајућег редовног буџета. Ови пројекти показују да ту постоји преклапање и доста варијабилна пракса.

- **Успоставити организацију и осигурати капацитете за обједињено праћење свих појединачних пројеката које финансира Влада и за вршење њихове свеобухватне евалуације.** Ово је посебно потребно како би се осигурало да су различити пројекти кохерентни, да сви доприносе заједничким циљевима дефинисанима стратешким документима и да кроз синергију остварују најбоље могуће утицаје на остварење циљева.
- **Доградити и ојачати капацитете за управљање пројектима на свим нивоима владиних институција.** У том смислу нужно је запосленима осигурати стицање додатних знања и вјештина из ове области и у складу са тим додијелити им потребна додатна овлаштења.

Пројекти запошљавања приправника ВСС су један од значајних примјера све присутније праксе вршења одређених активности и њиховог финансирања у форми пројеката. У правилу, о њима одлучује и финансира их Влада кроз посебне позиције у буџету а проводе их остале владине институције. У том је смислу неопходно да постоји јединствен оквир правила и критерија на основу којих ће се дефинисати приоритети и вршити избор пројеката, те одлучивати о њиховом финансирању.

Руководилац сектора ревизије учинка

Ревизорски тим

мр Милован Бојић

Роса Умићевић, вођа тима

мр Бојан Драгишић, члан тима

ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ

Табела 1. Показатељи тренда и структуре незапослености 2007-2010

	Година/Опис	Број				Структура (%)				Индекси	
		2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2010/2008	2010/2009
1	Број незапослених_укупно	134.207	133.074	145.396	145.630	100	100	100	100	101	100
1.1	Број незапослених ВСС	2.742	3.090	5.198	6.152	2	2	4	4	102	118
1.2	Број незапослених ССС		32.799	35.951	37.397		25	25	26	101	104
1.3	Број незапослених_остале СС		97.185	104.247	102.081		73	72	70	101	98
2	Број запошљавања_укупно	29.981	30.480	22.575	25.054	100	100	100	100	101	111
2.1	Број запошљавања_ВСС	2.391	3.112	2.681	4.422	8	10	12	18	101	165
3	Број запослених	258.236	259.205	253.665	244.520						
4	Стопа незапослености	34	34	36	37						

Извор: Завод за запошљавање РС и Завод за статистику РС

Табела број 2. Динамика пројеката запошљавања приправника ВСС

	Број приправника			Суфинансирани износ_у милионима КМ		
	Остварено	Дефинисано одлуком Владе:		Остварено	Дефинисано одлуком Владе:	
		Прва	Измијењена		Прва	Измијењена
1	2	3	4	5	6	7
Пројекат 2007	554	500	560	3,0	2,7	3,0
Пројекат 2008	1195	600	1200	6,9	3,7	7,5
Пројекат 2010	1522	500	1500	8,1	3,0	8,9
УКУПНО	3.271	1.600	3.260	18,0	9,4	19,4
Пројекат 2011		1.000	1.000		6,7	6,7
Свеукупно		2.600	4.260		16,1	26,1

Извор: Евиденција Завода за запошљавање РС на дан 30.06.2011. и 27.09.2011.

Табела 3. Запослени по пројекту и мимо пројекта, узорак економисти филијале Бањалука и Бијељина 2010.

	Број запослених по времену чекања на запослење				
	до 3 мј	3-6 мјесеци	6-12 мјесеци	преко 1 године	укупно
Стање на Заводу				184	650
Економисти без стажа, запослени по пројекту	54	53	78	86	271
Економисти без стажа, запослени мимо пројекта	45	38	54	63	200

Извор: Завод за запошљавање РС

Табела 4. Незапослени ВСС по стажу пред Пројекте 2010. и 2011.

		НЕЗАПОСЛЕНИ ВСС												
		31.07.2011.			31.03.2010.			Промјена број			Промјена индекс			
	Укупно	Са искуством	Без искуства	Учешће (%) без искуства	Укупно	Са искуством	Без искуства	Учешће (%) без искуства	Укупно	Са искуством	Без искуства	Укупно	Са искуством	Без искуства
Укупно РС	7.920	3.422	4.498	57	5.832	2.172	3.660	63	2.088	1.250	838	136	158	123
Филијала БЛ	2.827	1.153	1.674	59	2.182	678	1.504	69	645	475	170	130	170	111
Биро БЛ	1.890	823	1.067	56	1.525	578	947	62	365	245	120	124	142	113

Извор: Завод за запошљавање РС

Гантограм 1а. Дефинисано вријеме имплементације пројекта 2010

Год/мјесец Фаза	2010												2011											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Јавни позив				■																				
Одобравање и пријем					■																			
Рад приправника						■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■						
Рефундације							■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■						
Укупно				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■						

Гантограм 1б. Реализовано вријеме имплементације пројекта 2010

Год/мјесец Фаза	2010												2011												2012					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6
Јавни позив				■																										
Одобравање и пријем					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■												
Рад приправника						■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Рефундације									■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Укупно				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Табела број 5. Обезбијеђеност одобрених средстава за Пројекте у буџетима РС у периоду 2008-2011.

Пројекат	Средства одобрена измијењеним одлукама Владе					Средства обезбијеђена у Буџету грант за запошљавање приправника ВСС					Разлика У буџету обезбијеђено мање од одобреног				
	Укупно	Динамика по годинама				2008	2009	2010	2011	Укупно	2008	2009	2010	2011	Укупно
	2008	2009	2010	2011											
2008	3,7	0,9	2,8												
2010	8,9			5,2	3,7										
Укупно	12,6	0,9	2,8	5,2	3,7	0,0	2,8	2,0	2,0	6,8	-0,9	0,0	-3,2	-1,7	-5,8

Извор: Одлуке Владе и Буџети РС

Табела 6. Обезбијеђеност и доступност средстава за пројекте у односу на динамику настајања трошкова на 30.06.2011. (у милионима КМ)

1	2	ПРОЈЕКАТ 2008 динамика по годинама имплементације				
		Укупно 3=4+5+6+7	2008 4	2009 5	2010 6	2011 7
2	Утврђено буџетом и финансијским планом укупно	6,4	0,8	5,6	0,0	0,0
2.1	Грант буџета	2,8	0,0	2,8	0,0	0,0
2.2	Средства Завода	3,6	0,8	2,8	0,0	0,0
3	Остварени суфинансирани трошак_укупно	7,0	0,8	5,6	0,6	0,0
3.1	Грант буџета	3,5	0,4	2,8	0,3	0,0
3.2	Средства Завода	3,5	0,4	2,8	0,3	0,0
4	Дозначено Заводу до 30.06.2011.	3,5	0,0	2,0	1,5	0,0
5	Рефундирано послодавцима до 30.06.2011_укупно	6,9	0,0	3,0	2,9	1,0
5.1	Грант буџета	3,5	0,0	2,0	1,5	0,0
5.2	Средства Завода	3,4	0,0	1,0	1,4	1,0
4-2.1	Разлика: дозначено Заводу минус утврђено буџетом (грант)	0,7	0,0	-0,8	1,5	0,0
4-3.1	Разлика: остварени трошак минус дозначена средства буџета(грант)	0,0	-0,4	-0,8	1,2	0,0
5-3	Разлика: рефундирано послодавцима минус остварени трошак_укупно	-0,1	-0,8	-2,6	2,3	1,0

Извор: Завод за запошљавање РС

Табела 7. Обезбијеђеност средстава у односу на динамику настајања трошкова на 30.06.2011. (у милионима КМ)

Опис	ПРОЈЕКАТ 2010_динамика по годинама		
	Укупно	2010	2011_до 30.06.
Дефинисано Одлуком	8,9	5,2	3,7
Утврђено буџетом	4,0	2,0	2,0
Остварени трошак	8,1	3,4	4,7
Дозначено Заводу до 30.06.2011.	2,2	1,0	1,2
Рефундирано послодавцима до 30.06.2011_укупно	4,4	1,0	3,4
Из средстава буџетабуџета	2,2	1,0	1,2
Из средстава Завода	2,2	0,0	2,2
Разлика: дозначена средства Заводу минус утврђено буџетом	-1,8	-1,0	-0,8
Разлика : дозначена средства Заводу минус трошак	-5,9	-2,4	-3,5
Разлика: рефундирано послодавцима минус трошак_укупно	-3,7	-2,4	-1,3
Разлика: рефундирано послодавцима минус трошак_средства Завода	2,2	0,0	2,2

Извор: Завод за запошљавање РС

Табела 8. Структура приправника по дјелатностима и локалним заједницама

	Остварено	Дефинисано одлуком		Број суфинансираних приправника			Учешће (%) у укупном броју суфинансираних приправника		
		Прва	Измијењена	Приватни сектор (привреда) укупно	Приоритетне дјелатности	Приоритетне општине	Приватни сектор (привреда) укупно	Приоритетне дјелатности	Приоритетне општине
Пројекат 2007	554	500	560	167	37	74	30%	7%	13%
Пројекат 2008	1.195	600	1.200	262	59	121	22%	5%	10%
Пројекат 2010	1.522	500	1.500	425	193	171	28%	13%	11%
УКУПНО	3.271	1.600	3.260	854	289	366	26%	9%	11%

Извор: Завод за запошљавање РС

Табела 9. Структура суфинансираних приправника по занимањима, Пројекат 2010

	ВСС без стажа Незапослени на 31.03.2010.	Суфинансирани пројектом 2010. укупно	Удио суфинансираних у незапосленима	Суфинансирано пројектом 2010. узорак Бањалука и Бијељина	ВСС без стажа Незапослени на 31.03.2010.	Суфинансирани пројектом 2010.	
						Укупно	Узорак
	Број	Број	%	Број	Структура (%)		
УКУПНО	3.660	1.522	42	781	100	100	100
Економисти	1.103	540	49	271	30	35	35
Правници	511	240	47	137	14	16	18
Ук. економисти и правници	1.614	780	48	408	44	51	52
Инжењери пољопривреде	154	57	37	32	4	4	4
Инжењери технолози	106	47	44	26	3	3	3
Остала занимања	1.786	638	36	315	49	42	40

Извор: Завод за запошљавање РС

Табела 10. Структура суфинансираних инжењера пољопривреде, Пројекат 2010.

	Пројекат Укупно	Приватни Сектор		Јавни сектор				Учешће (%) у укупном:						
		Укупно	Приоритетне дјелатности	Укупно	Републичка управа	Локална Управа	Неразвијене локалне управе	Приватни сектор	Приоритетне дјелатности	Јавни сектор	Републичка управа	Локална Управа	Неразвијене локалне управе	Укупно Приоритети
Укупно	57	20	9	37	14	23	5	35	16	65	25	40	9	25
Бања Лука	26	10	6	16	9	7	0	38	23	62	35	27	0	23
Бијељина	6	3	2	3	0	3	1	50	33	50	0	50	17	50
Добој	3	0	0	3	0	3	0	0	0	100	0	100	0	0
Приједор	6	2	0	4	0	4	1	33	0	67	0	67	17	17
И.Сарајево	10	3	0	7	4	3	1	30	0	70	40	30	10	10
Требиње	6	2	1	4	1	3	2	33	17	67	17	50	33	50

Извор: Завод за запошљавање РС

Табела број 11. Показатељи утицаја Пројекта 2010 на проблем дуготрајне незапослености лица ВСС

		УКУПНО		ЕКОНОМИСТИ		ИНЖ.ТЕХНОЛОГИЈЕ		ИНЖ.ПОЉОПРИВРЕДЕ	
		На евиденцији	Суфинансирани	На евиденцији	Суфинансирани	На евиденцији	Суфинансирани	На евиденцији	Суфинансирани
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Укупно незапослени ВСС	3.660	1.522	1103	540	106	47	154	57
2	Дуготрајно незапослени ВСС (дуже од 1 године)	1.143	478	345	199	29	14	59	23
3	Удио (%) дуготрајно незапослених у укупном (2/3)	31	31	31	37	27	30	38	40
4	Однос (%) дуготрајно незапослених на евиденцији и укупно суфинансираних	75		64		62		104	

Извор: Завод за запошљавање РС

Табела 12. Вријеме чекања до запослења, узорак економисти Филијале Бањалука и Бијељина

	Вријеме чекања до запослења (удио %) кумулативно		
	преко 12 мјесеци	преко 6 мјесеци	преко 3 мјесеца
Стање на Заводу	28		
Економисти без стажа, запослени по пројекту	32	61	80
Економисти без стажа, запослени мимо пројекта	31	58	77

Извор: Завод за запошљавање РС

Табела 13. Упоредни преглед висине плата и удјела Завода у суфинансирању, узорак Пројекат 2010

			Остварена бруто плата/примање				Ост. учешће (%) ³³ у:	
			Обрачунски листић		Образац 1002		Плата	Примање
			Нето	Бруто	Дох.п.о.	Бруто примање		
1	АСГ Бањалука	13	896,00	1372,00	1202,17	1851,00	36	27
2	АСО Бијељина	26	551,60	832,61	786,23	1200,09	60	41
3	АСО Лакташи	5	736,60	1122,35	736,60	1122,35	44	44
4	АСО Братунац	9	551,60	832,61	551,60	832,61	60	60
5	Министарство рада	2	701,60	832,60	551,60	832,60	60	60
6	Пореска управа РС	30	551,99	833,21	551,99	833,21	60	60
7	Фонд ПИО	15	884,00	1353,21	884,00	1353,21	37	37
8	Поште српске	15	736,60	1122,35	736,60	1122,35	44	44
9	РиТЕ Угљевик	42	1011,07	1676,73	1071,24	1776,53	30	28
10	Нова банка	15	551,60	832,61	551,60	832,61	60	60
11	Оптима група	5	551,60	832,61	551,60	832,61	60	60
12	ПП Србац	5	560,00	845,76	560,00	845,76	59	59
13	Витинка	5	652,70	990,95	652,70	990,95	50	50
14	МБ Импекс	1	551,60	833,23	551,60	833,23	60	60
15	Витаминка	1	600,00	908,41	600,00	908,41	55	55
16	ЗЗ Ситница	1	551,59	832,60	551,59	832,60	60	60
17	РП Промекс	1	551,99	833,21	551,99	833,21	60	60

Извор: Обрачунски листићи и Обрасци 1002 послодаваца из узорка

		Нето	Бруто	%
Предвиђено пројектом:	Укупно	551,6	826,34	100
	Завод	330,96	495,8	60
	Послодавац	220,64	330,54	40

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ – ПОПИС АКТА

- Економска политика Републике Српске за 2008. годину. Влада РС, децембар 2007. године.
- Економска политика Републике Српске за 2010. годину. Влада РС, децембар 2009. године.
- Економска политика Републике Српске за 2011. годину. Влада РС, децембар 2010. године.
- Стратегија запошљавања РС 2010-2014. Влада РС, фебруар 2010.
- Стратегија запошљавања РС 2011-2015. Влада РС, јануар 2011.
- Развојни програм РС 2007-2010, визија, циљеви и приоритети. Влада РС, јуни 2007.
- Измјене и допуне Развојног програма РС 2010-2012, визија, циљеви и приоритети. Влада РС, јуни 2010.
- Омладинска политика РС. Влада РС, октобар 2009.
- Стратегија реформа јавне управе у БиХ, 2006.
- Стратегија запошљавања у БиХ 2010-2014, април 2010.
- Закон о запошљавању – пречишћени текст, Службени гласник РС 54/05.
- Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености, Службени гласник РС 30/10.
- Закон о раду – пречишћени текст, Службени гласник РС 55/07.
- Закон о Влади РС, Службени гласник РС 118/08.
- Закон о републичкој управи, Службени гласник РС 118/08.
- Закон о државним службеницима, Службени гласник РС 118/08.
- Закон о измјенама и допунама Закона о доприносима, Службени гласник РС 01/11.
- Буџет РС за 2008, 2009, 2010 и 2011. годину.
- Статут ЈУ Завод за запошљавање РС, Службени гласник РС 131/10.
- Правилник о измјенама и допунама Правилника о коришћењу средстава ЗЗРС, Службени гласник РС 53/07.
- Правилник о коришћењу средстава ЗЗРС, Службени гласник РС 38/08 и 100/11.
- Одлука о ранг листи развијености општина у РС за 2010. годину, Службени гласник РС 104/09.
- Одлуке о давању сагласности и финансирању Пројеката запошљавања приправника ВСС у РС 2007, 2008, 2010 и 2011. године и Одлуке о измјенама и допунама Одлука о давању сагласности и финансирању Пројеката 2008. и 2010. године, Влада РС.
- Пројекти запошљавања приправника ВСС у РС 2007, 2008, 2010 и 2011. године, Завод за запошљавање РС.
- Упутства о провођењу Пројеката запошљавања приправника ВСС у РС 2007, 2008, 2010 и 2011. године и допуне упутстава о провођењу Пројеката.
- Програм рада Министарства рада и борачко инвалидске заштите за 2009. и 2010. годину.

Извјештај о раду Министарства рада и борачко инвалидске заштите за 2009. и 2010. годину.

Програми рада, извјештаји о раду, информације и други документи Завода у вези са пројектима и резултатима пројекта запошљавања приправника ВСС.

Истраживање тржишта рада у РС, Потребне у запошљавању у 2010. Завод за запошљавање РС, 2010.

Плате, запосленост и незапосленост, Статистички билтен 3, Републички завод за статистику РС, Бањалука, 2011.

ЕCHO Manual Project Cycle Management, European comission, jun 2005.

Приручник Управљање пројектним циклусом, Европска комисија, март 2001.

Смјернице за управљање пројектним циклусом, Средишњи државни уред за развојну стратегију и координацију фондова ЕУ, Хрватска, октобар 2008.

Управљање пројектним циклусом, Програм ЕУ CARDS 2004 за Хрватску, мај 2009.

Извјештај о раду Националне службе за запошљавање Србије за 2009. и 2010.

Програм запошљавања младих „Прва шанса“ 2010. и 2011. Национална служба за запошљавање Србије.

Јачање институционалних капацитета Агенције за рад и запошљавање БиХ, анализа стања и недостатака агенције уз препоруке за даљи развој. Пројекат ЕУ, јануар 2008.

Билтен број 3, Агенција за рад и запошљавање БиХ, март 2008.

Пројекат запошљавања младих у БиХ УЕР 2009 – 2011.

Национални план за потицање запошљавања за 2009. и 2010. Хрватска.

Заједнички меморандум о приоритетима политике запошљавања Републике Хрватске, Европска комисија, мај 2008.

Извјешће о provedби заједничког меморандума о приоритетима политике запошљавања Републике Хрватске од маја 2008. до маја 2009.

Више посла...више радних мјеста, UNDP, web издање 2006.

Обавијест о обустављању свих поступака запошљавања по одлуци Владе РС, АДУРС, новембар 2010.