



Republika e Kosovës
Republika Kosova
Republic of Kosovo



Zyra Kombëtare e Auditimit
Nacionalna Kancelarija Revizije
National Audit Office

Dokumenta: 21x.9-2010 / 18-08

IZVEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

EFIKASNOST I EFEKTIVNOST VLADINIH POLITIKA ZAPOŠLJAVANJA



Priština, decembar 2018

Nacionalna Kancelarija Revizije Republike Kosovo je najviša institucija ekonomske i finansijske kontrole, koja prema Ustavu i zakonima zemlje uživa funkcionalnu, finansijsku i operativnu nezavisnost.

Nacionalna Kancelarija Revizije obavlja revizije regularnosti i učinka i za svoj rad odgovara Skupštini Kosova.

Naša misija je da doprinesemo zdravom finansijskom upravljanju u javnoj upravi. Mi obavljamo revizije u skladu sa međunarodno priznatim standardima revizije na javnom sektoru i sa najboljim evropskim praksama.

Izveštaji Nacionalne Kancelarije Revizije na direktan način promovisu odgovornost pošto oni pružaju održivu osnovu za zahtevanje odgovornosti od strane menadžera svake budžetske organizacije. Tako mi povećavamo poverenje o potrošnji javnih fondova i odigravamo aktivnu ulogu u obezbeđivanju interesa poreskih platiša i ostalih interesnih strana u povećanju javne odgovornosti.

Revizije učinka koje se preduzimaju od strane Nacionalne Kancelarije Revizije su nezavisni, objektivni i verodostojni pregledi koji ocenjuju da li vladine akcije, sistemi, operacije, programi, aktivnosti ili organizacije deluju u skladu sa načelima ekonomičnosti¹, efikasnosti², efektivnosti³ i da li ima prostora za poboljšanje.

Generalni Revizor je odlučio u vezi sa ovim izveštajem revizije “**Efikasnost i Efektivnost Vladinih Politika Zapošljavanja**” u konsultaciji sa Pomoćnikom Generalnog Revizora Vlora Spanca, koja je nadgledala reviziju.

Tim koji je obavio ovaj izveštaj:

Myrvete Gashi, direktor za reviziju

Drilon Shala, Vođa tima

Shqipe Mujku Hajrizi, Član tima

Shkurta Stublla, Član tima

NACIONALNA KANCELARIJA REVIZIJE –Adresa: Naselje, Arberia, Ul. Ahmet Krasniqi 210, 10000, Priština, Kosovo
Tel: +383 (0) 38 60 60 04/1011
<http://zka-rks.org>

1 Ekonomija –Princip ekonomije znači minimiziranje troškova resursa. Korišćeni resursi moraju biti na raspolaganju blagovremeno, u odgovarajućoj količini i kvaliteti i po najpovoljnijoj ceni.

2 Efikasnost-Princip efikasnosti znači maksimalno iskorišćenje dostupnih resursa. Odnosi se na vrstu između uključenih resursa i rezultata datog u pogledu količine, kvalitete i vremena.

3 Efektivnost-Princip efektivnosti podrazumeva postizanje unapred utvrđenih ciljeva i postizanje očekivanih rezultata

SADRŽAJ

Opšti rezime	6
1 Uvod.....	9
1.1 Problem revizije	11
1.2 Cilj, pitanja i delokrug revizije.....	12
2 Opis sistema i relevantni akteri.....	13
2.1 Dužnosti i odgovornosti UP.....	13
2.2 Dužnosti i odgovornosti MRSZ i AZRK.....	14
2.3 Dužnosti i odgovornosti MPŠRR i ARP	14
3 Nalazi revizije	15
3.1 Praznine u planiranju politike zapošljavanja.....	15
3.2 Uočeni nedostaci u procesu implementacije mera.....	27
3.3 Neefikasno i ne efektivno praćenje vladinom i sektorskom nivou.....	33
4 Zaključci.....	40
5 Preporuke	43
Prilog 1. Kriterijumi revizije, metodologiju, delokrug i ograničenja.....	46
Prilog 2. Opis relevantnih sistema i dokumenata	51

Lista skraćenica

AMTR	Aktivno mere tržišta rada
APEVK	Akcionni plan ekonomske vizije Kosova
ARP	Agencija za razvoj poljoprivrede
AU	Administrativno uputstvo
AZRK	Agencija za zapošljavanje Republike Kosovo
GPRV	Godišnji plan rada Vlade
JSZ	Javne službe za zapošljavanje
KDT	Kancelarija disciplinskog tužioca
KOSTT	Operator sistema, Prenosa i tržišta električne energije Kosova
KSP	Kancelarija za strateško planiranje
KSV	Koordinacioni sekretarijat Vlade
KZ	Kancelarija za zapošljavanje
MEI	Ministarstvo za evropske integracije
MER	Ministarstvo za ekonomski razvoj
MF	Ministarstvo finansija
MJU	Ministarstvo javne uprave
MKOS	Ministarstvo kulture, omladine i sporta
MONT	Ministarstvo za obrazovanje, nauku i tehnologiju
MPŠRR	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja
MRSZ	Ministarstvo rada i socijalne zaštite
MTI	Ministarstvo trgovine i industrije
NDS	Nacionalna strategija za razvoj
OEIKP	Odeljenje za evropske integracije i koordinaciju politika
ORZ	Odeljenje za rad i zapošljavanje

OSP	Odbor za strateško planiranje
OT	Osnovno tužilaštvo
PAK	Poreska administracija Kosova
PPRR	Program za poljoprivredu i ruralni razvoj
SKPK	Sekretarijat Tužilačkog saveta Kosova
SOR	Srednjoročni okvir rashoda
SS	Sektorska strategija
TTR	Tehnički timovi za razmatranje
UGSP	Upravna grupe za strateško planiranje
UO	Upravni organ
UP	Ured premijera

Opšti rezime

Nacionalni ured za reviziju je obavio reviziju učinka efikasnosti i efektivnosti vladinih politika zapošljavanja. Glavna svrha ovih politika je promovisanje zapošljavanja i otvaranje novih radnih mesta, kao i smanjenje nezaposlenosti u zemlji. Kompilacija strateških prioriteta na vladinom nivou, gde je uključena zapošljavanje, kao i koordinacija i praćenje politika zapošljavanja je odgovornost Ureda premijera. Da bi ispitali efikasnost i efektivnost ovih politika na razini ministarstava izabrana su i Ministarstvo rada i socijalne zaštite i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja kao i agencija u okviru ova dva ministarstva.

Politike zapošljavanja u vladinom i sektorskom nivou nisu efikasne i efektivne. Proces planiranja, implementacije i praćenje politika zapošljavanja kako na vladinom tako i na sektorskom nivou karakterišu brojni nedostaci, koji su uticali na tome da se ne postiže promovisanje i povećanje zaposlenosti.

Manjkavo planiranje i neefikasno i ne efektivno praćenje politike zapošljavanja na vladinom nivou. Određivanje prioriteta i izrada politika za zapošljavanje od strane Ureda premijera nije prethodila odgovarajuća procena aspekata zapošljavanja, s posebnim naglaskom na tome da nisu jasno definisane odgovornosti resornih ministarstava i nije izvršena potpuna identifikacija finansijska sredstva. U isto vreme bilo je i kašnjenja u usvajanju strateških dokumenata koja su ometala realizaciju ciljeva i aktivnosti zapošljavanja. Strateški prioriteti koji se odnose na zapošljavanje i sektorski ciljevi zapošljavanje, nisu pravilno praćeni jer to praćenje nije zasnovano na pravilnim analizama. Nedostaci u planiranju i praćenju ugrožavaju ostvarenje ciljeva koji su predviđeni u ovim strateškim dokumentima za zapošljavanje.

Politike zapošljavanja na nivou ministarstava nisu se podvrgle pravilnom planiranju i praćenju. Kao rezultat ne usvajanja sektorskih dokumenata za zapošljavanje, Ministarstvo rada i socijalne zaštite u dužem vremenskom periodu nije bilo u mogućnosti da imaju jasniju sliku o napretku koji je postignut u implementaciji aktivnosti koje imaju uticaj na zapošljavanje. Nedostaci su identifikovani i u smislu planiranja budžeta, jer se pokazalo da je budžet koji je bio raspolaganju nedovoljan za realizaciju aktivnosti koje se odnose na sektorske politike zapošljavanja. Takođe, u ključnim dokumentima za zapošljavanje nisu definisani uslovi za izmirenje poreskih obaveza i penzijskih doprinosa za sredstva koja se daju pod aktivni, merama na tržištu rada. Ovo Ministarstvo nije pravilno pratilo sektorske politike zapošljavanja jer ne postoji dokumentovana analiza i evaluacija pitanja koja su identifikovanja na izveštavanjima Agencije za zapošljavanje.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja nije usvojilo Program za poljoprivredu i ruralni razvoj čiji je glavni cilj otvaranje novih radnih mesta, ali radi na osnovu ovog dokumenta. Kriterijum koji je korišćen u ovom dokumentu za stvaranje novih radnih mesta u periodu 2016-2018 bio je neadekvatan i nerealan zbog primene neodgovarajućih metodologija. Ovo ministarstvo nije ostvarilo odgovarajuće određivanje kontrole kriterijuma stvaranja novih radnih mesta pre odobrenja isplata i nakon ulaganja. Još jedna slabost je i nedostatak sredstava za stvaranje novih radnih mesta. Poteškoće se susreću i u praćenje primene mera kao rezultat kašnjenja u integrisanju i razmeni podataka iz Agencije za razvoj poljoprivrede.

Nedostatak efikasnosti i efektivnosti tokom primene i praćenja mera. Primenu aktivnih mera tržišta rada, posebno tokom 2017 su ometale velika kašnjenja u radu Agencije za zapošljavanje, nedostatak profilizacije broja nezaposlenih, sastavljanje spiskova sa ograničenim brojem nezaposlenih i da se podvrgne procesu selekcije u merama, i nedostatak prioritizacije dugotrajno nezaposlenih u procesu selekcije. Ovi nedostaci onemogućavaju identifikacija nezaposlenih koji imaju veću mogućnost da postanu dugotrajno nezaposleni, ne pružaju jednake mogućnosti za veliki broj nezaposlenih i utiču na povećanje broja dugotrajno nezaposlenih. Praćenje uticaja mera još nije izvršen, međutim, Agencija za zapošljavanje zatražila je sprovođenje ovakvog monitoringa od strane Nemačke Organizacije za Međunarodnu Saradnju, koja se očekuje da bude finalizovana u decembru 2018 godine.

Primenu mera od strane Agencije za razvoj poljoprivrede karakterišu brojni nedostaci, od kašnjenja u integraciji podataka i nedostatka sveobuhvatnih podataka za stvaranje novih radnih mesta. Praćenje mera tokom vremena kada se one primenjuju je rezultiralo neadekvatnim jer se od biznisa traže dokazi za stvaranje novih radnih mesta samo za prethodni mesec i da je stvorilo prostora da korisnici ne poštuju broj radnih mesta koji je prijavljen u planu poslovanja za prethodne mesece. Nije izvršeno praćenje uticaja mera za korisnike 2016, 2017 i 2018, a ex-post praćenje za korisnike iz 2015 se nije pokazalo efikasnim u praćenju kriterijuma zapošljavanja.

Nedostaci u dve agencije u procesu praćenja tokom primene mera i nakon što su se završile, onemogućuju realnu procenu stope realizacije mera ko i uticaja koje one imaju u stvaranju i održavanju novih radnih mesta.

Preporučujemo Uredu premijera da:

Se uveri da se prioriteti i ključni strateški dokumenti podvrgnu adekvatnom planiranju, da budu dobro koordinisani i da se prati njihova realizacija. Da se posebnim naglaskom obezbedi da:

- Su prioriteti i ključni strateški dokumenti zasnovani na odgovarajućim procenama i analizama po pitanju zapošljavanja, da imaju jasnu podelu odgovornosti za resorna ministarstva, i da sadrže jasne i merljive ciljeve i aktivnosti za otvaranje novih radnih mesta.
- Mehanizme praćenja detaljno analiziraju ostvarivanje ciljeva koji se odnose na zapošljavanje od strane ministarstva koja su nadležna za ovaj cilj, kao i da sastave sveobuhvatni i analitičke izveštaje koji pokazuju rezultate koji su postignuti u pogledu pitanja zapošljavanja, uočene nedostatke i korake za njihovo poboljšanje.

Preporučujemo Ministarstvo Rada i Socijalne Zaštite:

Da poboljša proces planiranja i praćenje politike zapošljavanja, a naročito:

- Preispitivanje dokumenata koji uređuju politike zapošljavanja kako bi se regulisao status nekih od aktivnih mera na tržištu rada, posebno u smislu prioriteta nezaposlenih tamo gde to navedeno, kao i da se reguliše aspekt izvršenja poreskih i penzijskih doprinosa za finansiranja koja se vrše preko ovih mera.
- Prilagođavanje tekućeg budžeta sa stvarnim potrebama nezaposlenih za uključivanje u aktivne mere politike tržišta rada, da se preispita koji uklanjanje porodijskog odsustva iz budžeta koji se izdvaja za zapošljavanje s ciljem premeštanja ove kategorije u samostalne linije gde nema uticaja na budžet za mere, i da se analizira finansijski uticaj sporazuma pre i za vreme njihovog sprovođenja i da se ovaj uticaj integriše u budžetskom planiranju mera.
- Da se stalno analiziraju informacije koje se sastavljaju od AZRK, i da se pismeno dokumentuju preko sažetih izveštaja koji pokazuju postignuti napredak i predloge za neophodna poboljšanja ili eventualne ispravke. Da se reguliše aspekt izvršavanja poreskih obaveza i penzijskih doprinosa za finansiranje koje se vrši Aktivnih Mera Tržište Rada.

Da se obezbedi da Agencija za zapošljavanje:

- Obavlja profilisanja svih nezaposlenih u sistemu, sastavlja opširne spiskove nezaposlenih tokom procesa odabira, kao i da tokom primene svih mera prioritetizira dugotrajno nezaposlene.
- Da se intenzivira saradnja sa Poreske administracijom za razmenu podataka koji se odnose na pitanja zapošljavanja. Da se finalizuje proces praćenje efektivnosti mera što je pre moguće i sastaviti detaljan izveštaj o nalazima ovog monitoringa.

Preporučujemo Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja:

Da poboljša proces planiranja i praćenja poljoprivredne politike, a naročito:

- Stvaranje odgovarajuće metodologije za kriterijume za otvaranje novih radnih mesta, uzimajući u obzir stvarne potrebe poljoprivrednika.
- Jačanje kriterijuma za stvaranje novih radnih mesta preko pregleda Administrativnog uputstva za mere, u smislu: pregleda zahteva za dokaze koji su potrebni za odobrenje plaćanja, re-integraciju zahteva za dokaze radnih mesta za korisnika mere 101 pre ovlašćenja isplata, re-integracije zahteva za praćenje održavanja radnih mesta za korisnike za meru 101 nakon investicije, i uključivanje odredbi koje predviđaju kaznene mere za korisnike koji se ne pridržavaju stvaranje radnih mesta.

Da se obezbedi da Agencija za razvoj poljoprivrede:

- Intenzivira saradnje sa Upravnim telom, posebno u pogledu redovne razmene podataka i da pravovremeno integriše podatke u bazi podataka, za sve fazama primene mera, i kao i da ih usklađuje sa ručnim izveštajima.
- Sastavlja konkretan plan kojim se uređuje ex-post praćenje po godinama sticanja, rokovima i da se obezbedi da se korisnici pridržavaju kriterijuma za stvaranje novih radnih mesta.
- To poboljšava saradnju i komunikaciju sa PAK-a i drugim relevantnim institucijama za razmenu podataka o zapošljavanju.

Odgovor strana uključenih u reviziju

Sve institucije uključene u ovu reviziju, odnosno Kancelariju Premijera, Ministarstvo Rada i Socijalne Zaštite, Ministarstvo Poljoprivrede, Šumarstva i Ruralnog Razvoja, Zavod za Zapošljavanje i Agencija za Razvoj Poljoprivrede složili su se s nalazima i preporukama revizije. Podstičemo institucije uključene u ovu reviziju da ulažu sve napore za adresiranje datih preporuka.

1 Uvod

Nezaposlenost je najveći društveno-ekonomski problem s kojima se suočavaju ne samo zemlje u razvoju, ali i razvijene zemlje. Na Kosovu je podsticanje zapošljavanja i stvaranje novih radnih mesta bio stalno prioritet nekoliko vlada, uključujući i sadašnju. U Programu Vlade 2017-2021⁴ drugi stub od značaja posvećen je ekonomskom razvoju i zapošljavanje i unutar ovog stuba Vlade delegira ciljeve vezane za zapošljavanje na linijska ministarstva, odnosno ona ministarstva koja prema njihovom delokrugu imaju odgovornosti u vezi sa direktnim zapošljavanja. Osim ovog programa, Vlada koordinira i planiranje politike zapošljavanja zasnovano i na širem skupu strateških dokumenata, među kojima: Srednjoročnom okviru rashoda, Nacionalnoj strategijom razvoja, Kosovskom programu za reformu u privredi, Nacionalnom Planu sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Godišnjem plan rada Vlade.

Ako uzmemo u obzir Program Vlade prethodne vlade⁵ i Program sadašnje Vlade, u smislu politike zapošljavanja primećuje se sličnost u politici za stvaranje novih radnih mesta. Politika zapošljavanja u programima navedenih vlada, je usmerena na preduzimanje mera kao u nastavku:

- Podrška malim i srednjim proizvodnim i uslužnim preduzećima kao generator od velikog značaja u povećanju zaposlenosti;
- Smanjenje nezaposlenosti preko jačanja javno-privatnog partnerstva za realizaciju razvojnih projekata;
- Uspostavljanje ugovornih odnosa sa preduzećima i stvaranje fondova za zapošljavanje kako bi se povećao broj zaposlenih;
- Podržavanje obećavajućih i potencijalnih sektora za stvaranje novih radnih mesta preko različitih izvora finansiranja;
- Uspostavljanje nadzora mehanizama za sprečavanje i suzbijanje sive ekonomije.

Uprkos prioritetu koji su vlade tokom godina dale politikama zapošljavanja, Kosovo i danas nastavlja da se karakterisati kao jedna od zemalja s najvećom nezaposlenošću u Evropi. Prosečna stopa nezaposlenosti u zemljama Evropske unije u 2017 godini je 7,3%, što je značajno niža nego na Kosovu (30,4%)⁶.

Prema podacima Međunarodne organizacije rada⁷ Stopa nezaposlenosti je važne jedinica merenja za malo korišćenje radne snage. Stopa nezaposlenosti odražava nesposobnost privrede da stvara zaposlenost za one ljude koji žele da rade, ali su nezaposleni, iako su dostupna za zapošljavanje i aktivno traže posao. Stopa nezaposlenosti se takođe vidi kao pokazatelj efikasnosti i efektivnosti privrede da apsorbuje svoju radnu snagu i učinak tržišta rada.

⁴ Program Vlade Republike Kosova 2017-2021 (septembar 2017 godine)

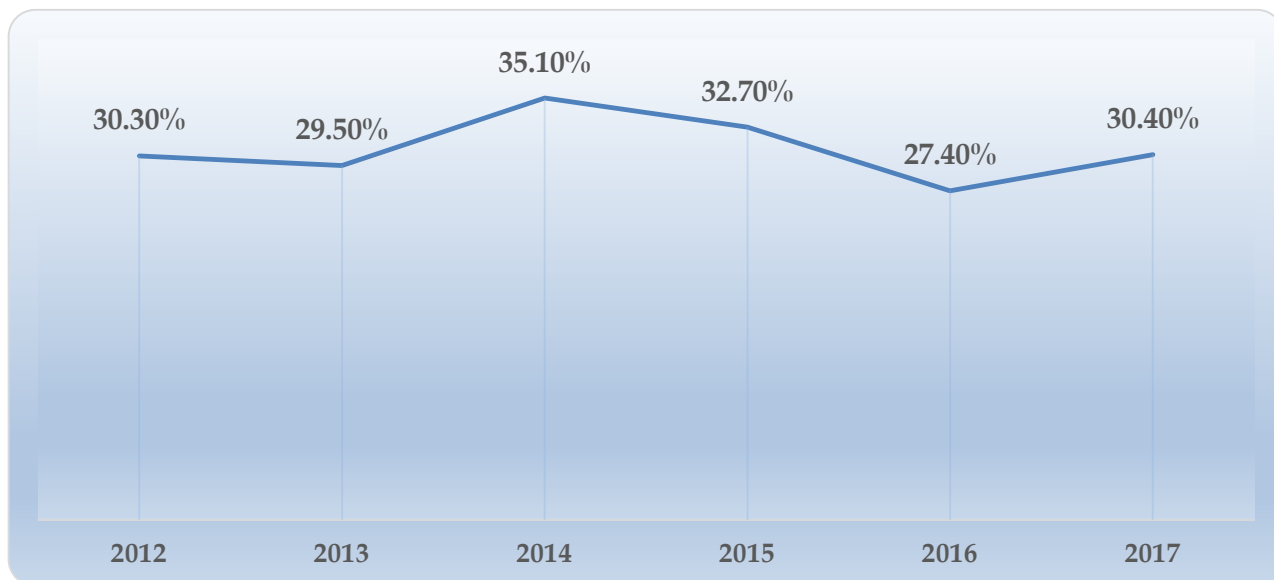
⁵ Program Vlade Republike Kosova 2015-2018

⁶ Eurostat (januar 2018.), EuroIndikator, 22/2018, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8631691/3-31012018-BP-EN.pdf/bdc1dbf2-6511-4dc5-ac90-dbadee96f5fb>

⁷ Međunarodna organizacija rada (2018), ilostat podataka, Opis stope nezaposlenosti, http://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/description_UR_EN.pdf

Kosovo je u 2017 godini, označila stopu nezaposlenosti od 30,4%, gde najveći postotak nezaposlenosti pripada mladima (50,4%), a naročito žena (oko 35%). U odnosu na nezaposlenost, stopa zaposlenosti je tokom 2017 bila niska, odnosno 27%. U dijagramu ispod je prikazana stopa nezaposlenosti na Kosovu u periodu 2012-2017.

Dijagram 1. Stopa nezaposlenosti na Kosovu 2012-2017⁸



Dijagram pokazuje da je Kosovo u periodu 2012-2017 karakteriše visokom stopom nezaposlenosti, gde su registrovane promene iz godine u godinu, ali ako se uporedi stopa nezaposlenosti u 2017 sa stopom u 2012 godini, primećujemo da je stanje nezaposlenosti isto.

⁸ Grupa Svetske banke i Bečki institut za međunarodne privredne studije

1.1 Problem revizije

Različiti izvori, kako domaći tako i međunarodni u svojim izveštajima ili publikacijama su identifikovali neke probleme koji postoje na Kosovu u vezi sa prazninama politika zapošljavanja, kao i stvaranje mehanizama za njihovo poboljšanje. Ovi pokazatelji problema su motivisali i izvršenje ove revizije. Međunarodni izvori⁹ su često naveli da su politike zapošljavanja na Kosovu manjkave jer im nedostaje izrada i jačanje strategija i akcionih planova koji pomažu u lakšoj primeni politike u celini. U međuvremenu, lokalni izvori¹⁰ pokazuju da politike zapošljavanja u zemlji nailaze na različite poteškoće kao što su loše planiranje, nedovoljni kapaciteti za njihovu izradu i nedostatak mehanizama za praćenje njihove primene.

Česti pokazatelj problema je ograničeno uključivanje nezaposlenih u službi za zapošljavanje i onome što je poznato kao aktivne mere na tržištu rada¹¹. To se često spominje u raznim izveštajima koji ocenjuju stanje zapošljavanja na Kosovu, da postoje velike praznine u blagovremenom usvajanju i ažuriranju ključnih strateških dokumenata za zapošljavanje¹².

Procena potreba tržišta, kao i njihove usklađenosti sa veštinama radne snage koja se trenutno vodo kao nezaposlena, je takođe jedan od pokazatelja problema koji se vrlo često pominje. Na kraju, vrlo važan pokazatelj koji pokazuje da politike zapošljavanja nailaze na probleme, je činjenica da Agencija za zapošljavanje još uvek nije u potpunosti operativna zbog nedostatka osoblja i nedovoljnog budžeta. Poljoprivredni sektor se takođe smatra kao važan generator radnih mesta, posebno za stanovništvo koje živi u ruralnim predelima. Ali čak i u tom aspektu postoje pokazatelji koji pokazuju da se brojne donacije i investicije koje se izdvajaju za ovaj sektor i čiji je cilj povećanje zaposlenosti, ne analiziraju i prate pravilno od strane Agencije za razvoj poljoprivrede¹³.

Ovi pokazatelji problema nas dovode do formulacije problema revizije kao u nastavku:

Postoje indicije da politike zapošljavanja u zemlji ne postižu ciljne rezultate za stvaranje novih radnih mesta.

⁹Izveštaj o napretku na Kosovu Evropska unija (2016.), Poglavlje 5 evropskim standardima, pod-poglavlje 5.1 unutrašnjeg tržišta, tačka 5.1.8 politike zapošljavanja, str. 50-51

¹⁰ Strategija za unapređenje planiranja i koordinaciju politike na Kosovu (Integrated System Planning) 2017-2021

¹¹ Mehmeti, J. (2013) rada krize na Kosovu - procenu politike zapošljavanja u zemlji, Journal rada i socijalne politike u Istočnoj Evropi, Vol.16, No.1, pp.73-84; izveštaj EU o napretku (2016.)

¹²Izveštaj o napretku na Kosovu Evropska unija (2016.), Poglavlje 5 evropskim standardima, pod-poglavlje 5.1 unutrašnjeg tržišta, tačka 5.1.8 politike zapošljavanja, str. 50-51

¹³Izveštaj o napretku Evropske unije na Kosovu (2018), Poglavlje 6 evropskim standardima pod poljoprivrede poglavlju 06:17, str. 66

1.2 Cilj, pitanja i delokrug revizije

Cilj ove revizije je da procenimo da li su vladine politike efikasne i efektivne u povećanju zaposlenosti na Kosovu. Dok je specifičan cilj da procenimo da li su mehanizmi ili institucionalne strukture Vlada koje su odgovorne za razvoj i primenu politika zapošljavanja efikasni i efektivni u preduzimanju potrebnih mera za povećanje zaposlenosti.

Glavna pitanja revizije će proceniti da li su:

- Vladine politike efikasne u stvaranju radnih mesta; i
- Vladine politike efektivne u obezbeđivanju održivosti radnih mesta.

Delokrug ove revizije uključuje Ured premijera (UP), Ministarstvo rada i socijalne zaštite (MRSZ) i Agenciju za zapošljavanje (AZRK) u okviru ovog Ministarstva, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja (MPŠRR) i Agenciju za razvoj Poljoprivredu (ARP) u okviru ovog Ministarstva. Delokrug ove revizije u pogledu aktivnosti koje obavlja UP u razvoju vladinih strateških politika zapošljavanja se odnosi na period 2010-2017, a za aktivnosti resornih ministarstava MRSZ i MPŠRR uključuju period 2016. i 2017 i do oktobra 2018 godine.

Naše procedure uključuju pregled aktivnosti koje se odnose na vladine politike zapošljavanja do mere koja se smatra potrebnom za efikasno obavljanje revizije. Nalazi revizije se ne trebaju smatrati da predstavljaju jednu sveobuhvatnu izjavu svih slabosti koje postoje ili sva poboljšanja koja se mogu učiniti primenjenim procesima ili radnjama.

Detaljna metodologija revizije korišćena tokom ove revizije, kriterijumi i delokrug revizije prikazani su u prilogu ovog izveštaja (Prilog 1).

2 Opis sistema i relevantni akteri

Institucionalna struktura za politike i službe za zapošljavanje na Kosovu je konsolidovana. Pitanja zapošljavanja u okviru centralne vlade, zavise od predanosti i posvećenosti nekoliko institucija i mehanizama, a što se tiče direktnog pružanja usluga za zapošljavanje, one se uglavnom pružaju na lokalnom nivou. U nastavku su navedene relevantnih strane o pitanjima koja se odnose na politike zapošljavanja.

2.1 Dužnosti i odgovornosti UP

Ured premijera (UP) je odgovoran za razvoj i koordinaciju politika i zakonodavstva, koje se koordiniraju od strane Generalnog sekretara UP-a. U okviru razvoja i koordinacije politike ili drugih strateškim dokumenata, ZP je odgovoran za:

- Povezanost okvira za strateško planiranje sa planiranjem unutrašnjih i spoljnih resursa kako bi se obezbedila finansijska pristupačnost i primena strateških planova;
- Potpunu integraciju prakse i procesa praćenja kako bi se obezbedili bolji rezultati primene i polaganja odgovornosti za ostvarivanje ciljeva.

U okviru UP postoje različite kancelarije koje imaju specifične funkcije, ali u odnosu na revidiranu oblast, nadležne službe su ona za strateško planiranje i Koordinacioni Sekretarijat Vlade.

Kancelarija za strateško planiranje (KSP) se uverava da sva ministarstva postupaju u skladu sa strateškim politikama Vlade; pruža savete o identifikovanju i rešavanju strateških prioriteta Vlade; obezbeđuje da se prioriteti Vlade ogledaju u kratkoročnim i srednjoročnim planskim dokumentima i u budžetskom planiranju Vlade; sprovodi analize politike za među-sektorska pitanja, koja su ujedno i vladini prioriteti; i pomaže ministarstvima u uspostavljanju i funkcionisanju relevantnih struktura i mehanizama za koordinaciju politika i pruža im podršku u obavljanju svojih funkcija.

Koordinacioni sekretarijat Vlade (KSV) je odgovoran za proces pripreme Godišnjeg plana rada Vlade (GPRV) i obezbeđuje saradnju između ureda u UP za razmatranje predloga resornih ministarstava; svaka tri meseca prikuplja podatke iz ministarstava za praćenje sprovođenja GPRV; i obezbeđuje da sva ministarstva postupaju u skladu sa utvrđenim vladinim politikama i odlukama.

2.2 Dužnosti i odgovornosti MRSZ i AZRK

Ministarstvo rada i socijalne zaštite (MRSZ) je glavni organ koji je odgovoran za predlaganje i izradu politika i zakonodavstava u oblasti zapošljavanja, te vezi sa ovim ima sledeće odgovornosti: praćenje primene politika zapošljavanja i predlaganje mere za njihovo poboljšanje; upravljanje i nadzor javnih administrativnih institucija za zapošljavanja i saradnja sa opštinama i institucijama koje su uključene u primeni politika zapošljavanja; podršku i razvoj ne diskriminirajućih radnih odnosa rada i zapošljavanja; razvoj programa i projekata koji se finansiraju donatorskim sredstvima za ministarstva i druge partnere u oblasti rada i zapošljavanja.

U okviru MRSZ postoji Odeljenje za rad i zapošljavanje (ORZ) i Agencija za zapošljavanje Republike Kosovo (AZRK).

ORZ je odgovorno za: razvoj, izradu i promovisanje zakonodavstva, dokumenata i javnih politika potrebnih za postizanje strateških ciljeva u oblasti zapošljavanja; i uspostavljanje godišnjih pokazatelja učinka za praćenje, analizu, kontrolu i procenu primene politika i programa za zapošljavanje od strane AZRK.

AZRK je odgovorna za promovisanje zapošljavanja preko: upravljanje tržištem rada i primene politike zapošljavanja; analize tržišta rada, istraživanja, studija za potrebe tržišta rada; i praćenja i koordinacije primene mera i aktivnih programa tržišta rada.

2.3 Dužnosti i odgovornosti MPŠRR i ARP

Poljoprivredni sektor igra važnu ulogu u pružanju mogućnosti za zapošljavanje i stvaranje prihoda za građane, posebno onih koji žive u ruralnim predelima.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja (MPŠRR) ima za cilj da preko mera za primenu politike poljoprivrede i ruralnog razvoja: poveća prihoda za ruralno stanovništvo povećanjem njihove dobrobiti preko poboljšana radnih i životnih uslova, kao što je i stvaranje jednakih mogućnosti za sve marginalizovane grupe; i smanjenje razlike između nivoa razvoja različitih regiona, razvijajući alternativne i komplementarne aktivnosti koje stvaraju zapošljavanje u svrhu promovisanje za život u ruralnim predelima, podržavajući mala i srednja preduzeća.

MPŠRR je osnovala Agenciju za razvoj poljoprivrede (ARP) koja je Izvršno telo odgovorno za primenu programa za poljoprivredu i ruralni razvoj preko primene pisanih politika i procedura za primenu direktnih isplata i projekata za ruralni razvoj.

3 Nalazi revizije

U ovom poglavlju prikazani su nalazi revizije koji se odnose na planiranje, primenu i praćenje politika zapošljavanja. Prvo su predstavljeni nalazi koji se odnose na planiranje politike zapošljavanja na državnom nivou i na nivou sektora gde je procenjeno da li su one prošle procenu i konsultacije pre izrade, i da li su politike adekvatne da podrže promovisanje i rast zapošljavanja. Zatim su predstavljeni nalazi koji se odnose na primenu politika zapošljavanja na nivou agencija. Na kraju ovog poglavlja su predstavljeni nalazi vezani za proces praćenja politika zapošljavanja na nivou Vlade i sektora.

3.1 Praznine u planiranju politike zapošljavanja

Da bi bili što efikasniji i efektivniji u ublažavanju stope nezaposlenosti, politike na vladinom i sektorskom nivou treba da posluže kao odgovor na trenutnu situaciju nezaposlenosti u zemlji.

U proceni stanja nezaposlenosti, vladine politike se trebaju podvrgnuti redovnoj proceni situacije i uticaja politike pre nego njenih usvajanja kako bi se izbeglo postizanje rezultata koji su suprotnih od onih koji su namenjeni. Takođe, odgovarajuća procena politika zapošljavanja treba da bude što sveobuhvatnija, što znači da uzima u obzir podatke prikupljene sa terena i konsultacije sa relevantnim stranama javnog i privatnog sektora.

Vladine politike zapošljavanja treba da budu predmet odgovarajućeg planiranja, da imaju potrebne ljudske i finansijske kapacitete za primenu, i da imaju jasnu delegiranje odgovornosti na institucije koje su odgovorne za postizanje cilja povećanja zaposlenosti.

3.1.1 Manjkav planiranje politike zapošljavanja na državnom nivou

Vlada je u periodu 2011-2014, kako bi se utvrdili prioritete vlade sastavljen godišnji plan rada, usvojila dokument "Akcioni plan ekonomske vizije Kosova (APEVK). Taj dokument je prošao kroz proces evaluacije i konsultacija sa poslovnom zajednicom, civilnim društvom i donatorima. U okviru ovog dokumenta utvrđeno je pet stupova koji su istovremeno služili kao oni koji su određivali prioritete vlade. Četvrti i peti stub ovog dokumenta su obratili pitanja zapošljavanja.

- Četvrti stub, osim u svrhu poboljšanja infrastrukture u nekim sektorima kao što su energetika, putna i železnička infrastruktura, poslovna tehnologija, itd., ima za cilj revitalizaciju poljoprivrednog sektora i unutar ovog cilja su bili utvrđeni pokazatelji za broj stvaranja novih radnih mesta preko primene mera koje su bile predviđene za MPŠRR.
- Peti stub se odnosio na ljudski kapital i odražavao se takođe i na pitanja zapošljavanja, odnosno cilja koji je imao za cilj povećanje stope zaposlenosti i jačanje stručnog osposobljavanja u skladu sa potražnjom na tržištu rada. Da bi se postigao ovaj cilj odgovorni su bili MRSZ i Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije (MONT). Za razliku od četvrtog stuba, u ovom stubu nisu bili navedeni pokazatelje i ciljevi učinka.

Akcioni plan ekonomske vizije Kosova uprkos tome što je bio podvrgnut proces evaluacije i javne rasprave, bilo je nedostataka u planiranju ostvarivanja prioriteta i ciljeve zapošljavanja, jer nije definisao sve pokazatelje i ciljeve učinka.

Po završetku delokruga ovog dokumenta, odnosno cela 2015 godina se karakteriše nedostatkom strateškog dokumenta koji određuje vladine prioritete i politike u aspektu zapošljavanja.

Vlada je u januaru 2016 godine usvojila Nacionalnu strategiju razvoja (NSR) 2016-2021, koji je trenutno glavni strateški dokument koji se odnosi na ublažavanje nezaposlenosti. Ovaj dokument je podvrgnut procesu evaluacije i konsultacija pre nego što je usvojen. Određivanje vladinih prioriteta je takođe izvršeno preko definisanja strateških stubova.

Glavni stub u ovom dokumentu, onaj za ljudski kapital se odnosi na pitanja zapošljavanja, gde ključne odgovornosti za postizanje ciljeva u skladu sa ovim stubom pripadaju MRSZ i MONT-e. Četvrti stub u NSR pokriva aspekt infrastrukture, a u okviru mera 31 se odnosi na poljoprivrednu infrastrukturu, u funkciji agrobiznis, gde su definisane odgovornosti MPŠRR u stvaranju radnih mesta preko primene mera usmerenih na podršci poljoprivrednika. Ostali stubovi NSR su obratili druga pitanja koja se bave privrednim razvojem, ali one se odnose direktno na pitanje zapošljavanja.

Aspekt zapošljavanje u okviru prvog stuba NSR pruža samo povezivanje obrazovnog sistema i tržišta rada i borbu protiv neformalnosti. Proširenje aktivnosti institucija kao što MRSZ koje su ujedno i odgovorne za pružanje usluga zapošljavanja ili primene aktivnih mera za podsticanje i promovisanje zapošljavanja nisu definisani u bilo kojem delu ovog stuba (izuzev aktivne mere Stručno osposobljavanje).

Kao rezultat nedostatka usklađenosti u NSR aktivnosti resornih ministarstava u koje imaju odgovornost za podsticanje i promovisanje zapošljavanja, ministarstva prilikom pripreme Godišnjeg plana rada Vlade (GPRV) izveštavaju i vrše povezivanje sa strateškim prioritetima koji se povezuju sa zapošljavanjem samo za onaj deo aktivnosti koje nalaze pokrivenost u NSR.

Ured premijera (UP), odnosno, Kancelarija za strateško planiranje (KSP) u okviru UP je odgovorna za obezbeđivanje da ministarstva imaju jasne odgovornosti koje se odnose na postizanje ciljeva postavljenih u NSR, kao i da se pridržavaju tih ciljeva i strateških prioriteta. U tom smislu, KSP je izradilo plan za primenu NSR.

S obzirom da veliki broj resornih ministarstava, kao što su MONT, Ministarstvo trgovine i industrije (MTI), Ministarstvo kulture, omladine i sporta (MKOS), MRSZ, MPŠRR primenjuju iste mere kao što su grantovi za samo-zapošljavanje, subvencije zarade, obuku na radnom mestu, praksa na radnom mestu pokazuje da KSP nije jasno definisala odgovornosti koje svaka od ministarstava ima u odnosu na primenu NSR, a posebno u odnosu na obavljanje poslova koji se odnose na pitanja zapošljavanja. Takođe, KSP i Timovi za Tehnički Pregled (TTP), sa posebnim akcentom na predstavnika CSK-a u ovim timovima, podržali su koordinaciju procesa razmatranja predloga podnesenih od strane KP i ministarstava, kao i pripremu integrisanih komentara za poboljšanje

prioritetnih aktivnosti u skladu sa prijedlozima usvojenim u AGVP-u. Činjenica da ciljevi i aktivnosti koje se odnose na zapošljavanje nisu obimne u NIGP i nisu jasno definisane dovelo je do koordinacije ovih aktivnosti sa nedostacima.

Nejasno definisanje odgovornosti za ciljeve koji se odnose na pitanja zapošljavanja i nedostatak koordinacije aktivnosti između ministarstava zarad izbegavanja nejasnoća u obavljanju aktivnosti vezanih za zapošljavanje je i rezultat neadekvatnog planiranja ovih pitanja u NSR i nejasnoća u vodiču za primenu NSR.

Finansijska procena za sprovođenje određenih aktivnosti mera koje su predviđene u NSR koje se odnose na zapošljavanje se identifikovana utvrđivanjem troškova i usklađivanja sa Srednjoročnim okvirom rashoda (SOR), kao i podrška donatora.

Za neke od aktivnosti predviđenih u NSR u okviru mere koja se odnosi na povezivanje između obrazovnog sistema i tržišta rada, koja je istovremeno i mera koja se direktno odnosi na pitanja zapošljavanja, nisu identifikovani finansijski resursi i u NSR ove aktivnosti rezultiraju finansijskim nedostacima. Čak i one aktivnosti u okviru ove mere koje su predviđene da se ostvaruju preko finansijske podrške donatora nisu identifikovali donatora koji će pružiti podršku. Ovi nedostaci ometaju realizaciju ovih aktivnosti.

U okviru UP osnovana su dva mehanizma u cilju poboljšanja planiranja, koordinacije i usklađivanja strateških dokumenata sa strateškim prioritetima:

- Upravna grupa za strateško planiranje (UGSP) - UGSP je osnovana 2012 godine, a sastoji se od predstavnika UP, Ministarstva za evropske integracije (MEI), Ministarstva finansija (MF), Ministarstva javne uprave (MJU) i Ministarstva za ekonomski razvoj (MER). Ova grupa nadgleda proces pripreme sektorske strategije i GPRV. Stara se takođe da se finansiranja donatora odnose na prioritetima Vlade;
- Odbor za strateško planiranje (OSP) - OSP je osnovan 2016 godine, a predvodi ga premijer. U sastavu ovog odbora učestvuju sva ministarstva. Svrha ovog odbora je planiranje prioriteta politika pre nego što se dostavljaju za konačnu odluku pred Vladom.

Mehanizmi koji su uspostavljeni u okviru UP nisu poslužili svrhi poboljšanja planiranja, koordinacije i usklađivanja strateških dokumenata jer su ova dva mehanizma mesecima bili nefunkcionalni. UGSP je od njihovog osnivanja održala dva sastanka, a OSP samo jedan sastanak, a osim toga pronašli smo da su izveštaji ovih sastanaka pitanje poboljšanja planiranja politike zapošljavanja nije adresirana ni u jednom sastanku.

3.1.2 Praznine u planiranju sektorske politike zapošljavanja MRSZ

Kašnjenja u usvajanju sektorskih dokumenata zapošljavanja i neadekvatno planiranje u njihovoj izradi

Sačinjeni dokumenti na osnovu kojih su trenutno uređene politike zapošljavanja na nivou sektora su:

- Politika zapošljavanja za Javne službe za zapošljavanje (JSZ) za period 2016-2018;
- Sektorska strategija (SS) zapošljavanja 2018-2022;
- Akcioni plan za zapošljavanje mladih 2018-2020; i
- Pravilnik za aktivne mere tržišta rada (AMTR).

Politika zapošljavanja za JSZ 2016-2018 je dokument koji je izradila MRSZ ali je sada služio kao interni dokument. Ovaj dokument ima za cilj definisanje političkih smernica MRSZ za AZRK i specifične ciljeve za period 2016-2018 čime bi AZRK bila odgovorna za primenu razne akcije i mera za ostvarivanje tih ciljeva.

Kasno funkcionalizacija AZRK koji se dogodila krajem 2017 otežala je realizaciju ciljeva ovog dokumenta za većinu svog delokruga, odnosno za period 2016 i 2017 godine. Čak je i 2018. godine uočeno da je izveštavanje AZRK o primeni aktivnosti vezanih za politike zapošljavanja, posebno u vezi sa AMTR, odražava se posebno na SS, a ne ovom dokumentu.

SS za zapošljavanje 2018-2022 usvojena je u februaru 2018 godine. Ovaj dokument je u skladu sa vladinim prioritetima. Ova strategija je pripremila i akcioni plan sa određenim ciljevima koji se trebaju postići za zapošljavanje, budžet za njihovu realizaciju, kao i odgovorne i prateće institucije.

Ocena revizora je da je usvajanje ovog dokumenta prekasno. Razlozi za ova kašnjenja su predstavljeni u nastavku:

- Nedostatak donošenja sektorskih dokumenata za zapošljavanje duži vremenski period. MRSZ u periodu od pet godina 2013 - 2018 je sprovela aktivnosti koje se odnose na zapošljavanje na osnovu nacrt dokumenata.
- MRSZ je stalno poslala UP na usvajanje nacrt dokumenta sektorske strategije zapošljavanja ali ovaj dokument je oduzeo predugo vremena za usvajanje uglavnom zbog nedostatka finansijske održivosti, odnosno od mišljenja koja su dobijena od Ministarstva finansija (MF).

U okviru Strategije je planirano da se izvrši posredovanje u redovno zaposlenje i posredovanje u zapošljavanju u AMTR. Posredovanje u redovnom zaposlenju je usluga koji ima za cilj da pomogne nezaposlenima da pronađu posao i poslodavcima da pronađu odgovarajuću radnu snagu za njih. To je proces u kojem KZ posreduju nezaposlene koji odgovaraju dostupnim radna mestima¹⁴.

AMTR¹⁵ koje su planirane u okviru strategije za uključivanje velikog broja aktivnih nezaposlenih¹⁶ su mere koje su navedene na dijagramu ispod:

Dijagram 2. Vrste aktivnih mera na tržištu rada¹⁷

Subvencionisanje zarade	<ul style="list-style-type: none"> • Stvara mogućnost zapošljavanja za nezaposlene preko subvencionisanja poslodavaca sa zaradom zaposlenih koje će oni zaposliti za najmanje 12 meseci.
Praksa na poslu	<ul style="list-style-type: none"> • Pruža učesnicima mogućnost sticanja odgovarajućeg iskustav u radnom okruženju kako bi započeli neku određenu profesiju ili na neku oblast karijere.
Obuka na radnom mestu	<ul style="list-style-type: none"> • Ima za cilj da učesnicima pruži znanje, veštine i kompetencije koje su potrebne za obavljanje specifičnih poslova u radnom okruženju.
Samo-zapošljavanje	<ul style="list-style-type: none"> • Pruža se za generisanje zapošljavanja za nezaposlene koji su registrovani kao nezaposleni, to se ostvaruje preko stvaranja odzivih poslovnih delatnosti koja su u stanju da ostave uspeha na konkurentnim tržištima.
Jani rad	<ul style="list-style-type: none"> • Stvara mogućnosti za privremeno zapošljavanje preko primene javnih projekata koje absorbju radnu snagu i koje održavaju i rehabilituju opštinsku imovinu i javne površine.

Uredba o AMTR izrađena od MRSZ za neke aktivne mere kao što su subvencionisanje zarada, obuka na poslu i javni radovi uređuje davanje prioriteta dugotrajno nezaposlenima¹⁸. Nedostaci u planiranju mera se uočene u planiranju prioriteta dugoročno nezaposlenima za aktivnu meru prakse na poslu gde ova vrsta prioriteta nije predviđena. U dijagramu ispod prikazan je broj aktivnih nezaposlenih koji čekaju da se posreduju u AMTR i u slobodnim radnim mestima u 2016., 2017 i do oktobra 2018.

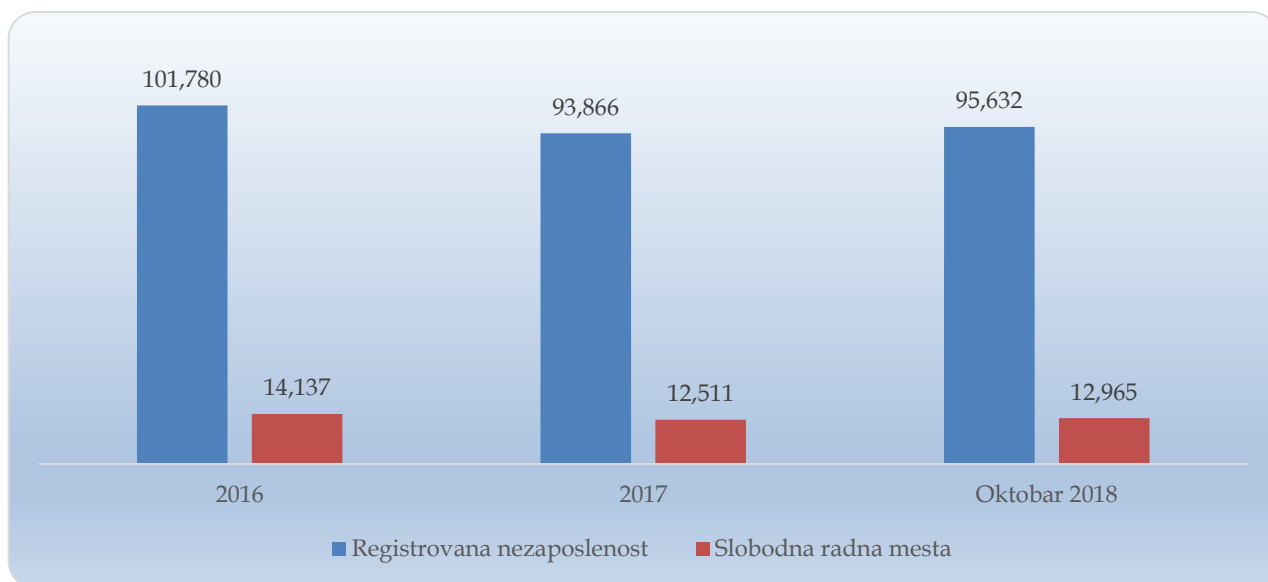
¹⁴Operativni priručnik za pružanje usluga zapošljavanja (novembar 2015.), poglavlje 3: korak-po-korak za pružanje usluga zapošljavanja registrovanih nezaposlenih, tačka 3.3. savetovanja za zapošljavanje, Korak 3a. Posredovanje na poslu

¹⁵Uredba (MRSZ) br 01/2018 aktivnog tržišta rada Mere

¹⁶ Registrirani nezaposleni u sistemu AZRK i prijavio UP svakih šest meseci da se održi status aktivnog.

¹⁷U okviru AMTR je predviđeno za aktivne mere "Stručno osposobljavanje", što znači poboljšanje registrovanih osoba koje traže posao za zapošljavanje (tj one koje se trenutno mogu zaposleni, ali izražavaju interes za sticanje novih veština) i nezaposlenih uzimanje prednost znanja, veštine i kompetencije potrebne za zanimanja na tržištu rada. Ova mera nije deo delokruga ove revizije kao učinak na zapošljavanje ove mere se posmatra u periodu od kasnije i nije direktan uticaj na zapošljavanje.

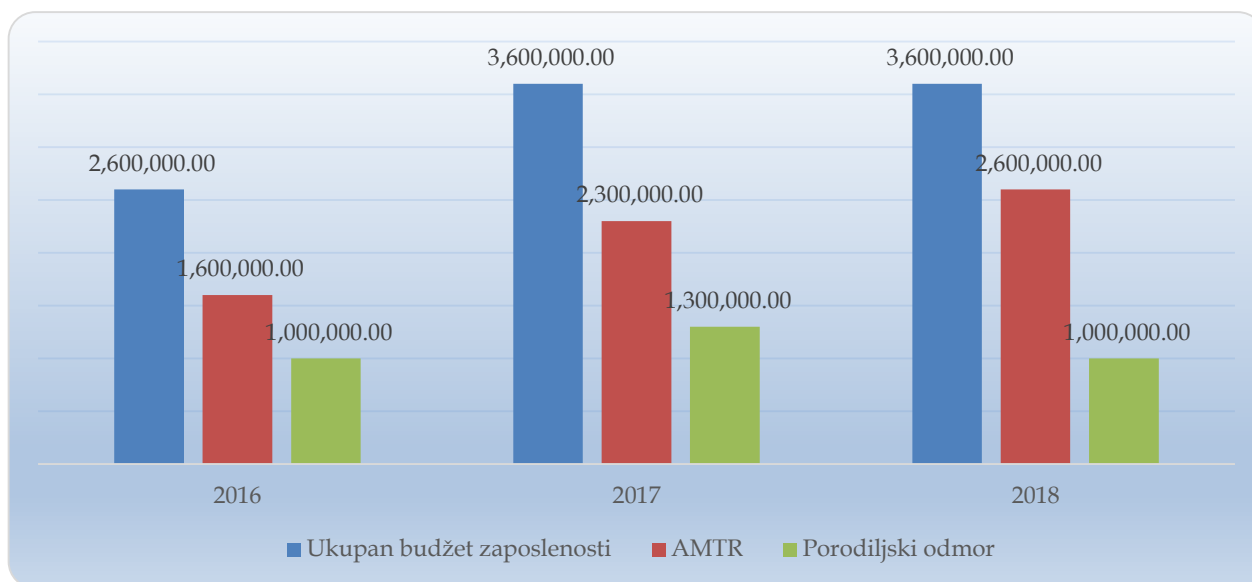
¹⁸ Dugoročno nezaposleni - znači registrovani nezaposleni, koji je aktivan više od 12 meseci.

Dijagram 3. Broj registrovanih nezaposlenih i slobodna radna mesta za 2016., 2017 i oktobar 2018

Kao što se vidi iz ovog dijagrama, broj slobodnih radnih mesta tokom 2016-2018 godine je bio vrlo mali u odnosu na potražnju za radnom snagom. Tokom ovih godina su bila na raspolaganju slobodna radna mesta za prosečno samo 14% registrovanih nezaposlenih.

Nedovoljan budžet za realizaciju AMTR-a

Planiranje budžeta MRSZ za realizaciju AMTR bio je manjkav, jer planirani budžet ne odgovara velikom broju aktivnih nezaposlenih, a u okviru budžeta koji se dodeljuje za zapošljavanje nije planirano finansiranje samo zapošljavanja preko posredovanja preko AMTR ali i za finansiranje druge kategorije, kao što su porodijska odsustva. U dijagramu koji je prikazan u nastavku vidimo da je deo budžeta koji je planiran za AMTR povećan iz godine u godinu. Međutim, ipak vidimo da je ovaj budžet vrlo ograničen, posebno ako se uzme u obzir veliki broj aktivnih nezaposlenih koji je prikazan na dijagramu iznad.

Dijagram 4. Planirani budžet za posredovanje u zapošljavanju u AMTR u posljednje tri godine

Takođe, kao što se i može videti na dijagramu, značajan udeo od ukupnog budžeta koji se dodeljuje za zapošljavanje planiran je za porodiljsko odsustvo. Udeo budžeta koji je u periodu 2016-2018 bio planiran za porodiljsko odsustvo je u proseku bio 1,1 miliona, odnosno 34% od ukupnog budžeta za zapošljavanje. Mi smo takođe utvrdili da je bilo primera kada za finansiranje ove kategorije je kada planiranje budžeta nije bio dovoljno i za pokrivanje dodatnih potreba je trebalo da se oduzmu sredstva sa budžeta AMTR. Tokom 2016 je za ovu kategoriju sa dela budžeta AMTR uzeto 155 hiljada evra, dok je za 2018 do oktobra za porodiljska odsustva potrošeno oko 80 hiljada dodatnih evra, koje su takođe uzete od ostatka budžeta AMTR.

Nema analize finansijske implikacije za nove i postojeće sporazume na raspoloživom budžetu

Za finansiranje velikog dela AMTR, skapaju se razni sporazumi između MRSZ i drugih institucija. U analizi sporazuma iz 2018 između MRSZ i javnih institucija otkrili smo da takvi sporazumi imaju značajne finansijske implikacije za finansiranje koje je potrebno za posredovanje u zapošljavanju pri AMTR. U narednoj tabeli prikazan je finansijski uticaj ovih sporazuma.

Tabela 1. Finansijskog uticaj sporazuma između MRSZ i različitih institucija

Sporazumi	Finansijski uticaj
Sporazum MRSZ -Javne institucije 2018	1.259,950 €
Sporazumi koji su preneti iz 2017 godine	215,970 €
Sporazumi o su-finansiranju sa donatorima 2018-2019	920,000 €
Ukupno	2,395,920 €

Tabela 1 pokazuje da je u 2018 godini pokrenut niz sporazuma, ali postoje i sporazumi koji su započeti u 2017 i koji su produženi. Kao rezultat produženja sporazuma u 2017, finansijske implikacije su takođe prenete i u 2018.

Trenutno ne postoji dokument koji analizira finansijski uticaja sporazuma pre nego što se sastavljaju i da integriše ovaj uticaj na planiranje budžeta za AMTR.

Nedostaci u adekvatnom određivanju praćenja AMTR tokom njihove primene

MRSZ u izradi uredbe AMTR nije izvršila odgovarajuće određivanje praćenja AMTR tokom vremena kada se one sprovode.

Nedostaci u određivanju praćenja koje se bave činjenicom da MRSZ nije odredilo u uredbi AMTR izvršenja obaveza kao poslodavca za plaćanje poreza na dohodak i penzijske doprinose. Nedostatak određivanja izvršenja ovih obaveza MRSZ ima direktan uticaj na nepriznavanje radnog iskustva korisnika mera, i ne legitimisanja zapošljavanja u celini.

Međutim, MRSZ je u uredbi AMTR odredilo izvršenje praćenja nakon završetka mera. U tom smislu, uredba čini UP odgovornim za praćenje efekta ili ishoda AMTR preko kontaktiranje učesnika šest meseci nakon prestanka mere.

3.1.3 Nedostaci u planiranju aspekta zapošljavanja u sektorskoj politici MPŠRR

Nedostatak usvajanja sektorskih dokumenata sa uticajem na zapošljavanje i neadekvatno planiranje ovih dokumenata

Izrađeni dokumenti na osnovu kojih je trenutno uređena politika poljoprivrede MPŠRR su:

- Program za poljoprivredu i ruralni razvoj 2014-2020;
- PPRR koji se sastavlja na godišnjoj osnovi;
- Administrativna uputstva (AI) koja se takođe sastavljaju godišnje za uređenje mera koje su predviđene u PPRR; i
- Vodiči za primenu mera koje su predviđene u PPRR koji su takođe godišnji.

PPRR je u skladu sa vladinim prioritetima, a posebno sa Stubom IV u NSR koji pokriva aspekt infrastrukture, te je u skladu sa merom 31, koja se odnosi na poljoprivrednu infrastrukturu u funkciji agro-biznisa. Opšti cilj PRRP je "Stvaranje novih radnih mesta i povećanje zaposlenosti u ruralnim sredinama". Jedan od kriterijuma koji moraju biti ispunjeni da bi se iskoristile mere predviđene u PPRR je i stvaranje novih radnih mesta.

PPRR 2014-2020 je godinama bio predviđen na listi strateških dokumenata za usvajanje od strane Vlade, ali ovaj dokument nikada nije dostavljen na odobrenje i kao rezultat toga nije dobio odobrenje vlade. Uprkos tome, MPŠRR radi na osnovu ovog dokumenta i za pravni osnov se odnosi na Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju i AU koje se donose svake godine o merama koje su predviđene u ovom dokumentu.

Neodgovarajuća metodologija za utvrđivanje kriterijuma za otvaranje novih radnih mesta

MPŠRR koristi jednu metodologiju za određivanje kriterijuma otvaranja novih radnim mesta. Metodologiju izračunavanja radnih mesta tokom 2016 i 2017 godine se nije pokazala kao adekvatna jer nije podvrgnuta bilo kakvoj analizi ili evaluaciji kako bi se tačno utvrdilo koliko radnih mesta je potrebno za opšte poslovne potrebe ili njihovih proizvodnih kapaciteta. Tabela u nastavku daje pregled obračuna bodova kriterijuma za zapošljavanje prema merama za 2016. i 2017. godine.

Tabela 2. *Obračun bodova kriterijuma za zapošljavanje prema merama*

2016			2017	
Mera	Kriterijum/ Kategorija	Bodovi	Kriterijum/ Kategorija	Bodovi
Mera 101 ¹⁹	Za jedno radno mesto = 3 boda za 2-3 radna mesta = 7 bodova 4 ili više radnih mesta = 10 bodova	Max. 10	Za jedno radno mesto = 3 boda za 2-3 radna mesta = 7 bodova 4 ili više radnih mesta = 10 bodova	Max. 10
Mera 103 ²⁰	Za svakog novog zaposlenog radnika jedan bod, ali ne više od 10 bodova u ukupnom	Max. 10	Za svakog novog zaposlenog radnika jedan bod, ali ne više od 10 bodova u ukupnom	Max. 10
Mera 302 ²¹	Stvaranje novih radnih POP ²²	10	Stvaranje novih radnih POP	10

MPŠRR je u 2018 godini razvila novu metodologiju, koja se odnosi samo na određivanje kriterijuma za stvaranje novih radnih mesta za one koji primenjuju Meru 101, jer je kriterijum za mere 103 i 302 ostao isti. Ova metodologija je prikazana u tabeli 3.

¹⁹ "Mera 101" znači ulaganja u materijalnu imovinu u poljoprivredna gazdinstva, u skladu PPRR 2014-2020.

²⁰ "Mera 103" znači ulaganje u fizičku imovinu u preradu i marketing poljoprivrednih proizvoda, u skladu PPRR 2014-2020;

²¹ "Mera 302" znači diversifikacije farmi i razvoj poslovanja, u skladu PPRR 2014-2020;

²² Radi puno radno vreme

Tabela 3. Nova metodologija izračunavanja mere 101 o broju novih radnih mesta²³

Broj radnih mesta u zavisnosti od proizvodnih kapaciteta						
Pod mera	Sektor	Jedinica	Površina u hektarima ili br. grla	Radna mesta punim radnim vremenom	Površini ili br grla . podnosioca zahteva	Br. Radnih mesta prema projektu
101.1	voćnjak	ha	1	0,8	3	02:40
101.2	plastenik	m ²	1000	00:42	5000	2.1
101.2b	skladište	m ²	100	00:55	500	01:35
101.5	grožđe	ha	0,3	00:24	1	0.80
101.4	krave muzare	grla	10	00:55	50	01:35
101.4b	ovce	grla	100	0,8	200	1.25
101.4b	koze	grla	100	0,8	200	1.25
101.4c	otkupni centar	grla	30	0,2	300	0.95
101.3	telad za meso	grla	20	00:59	50	0.95
101.3b	svinje	grla	40	00:59	80	0.83
101.6	koke nosilje u kavezu	grla	5000	0.75	10000	1.25
101.6	pilići na podu	grla	5000	0.85	10000	01:45
101.6	pilići u slobodnom sistemu	grla	5000	1	10000	1.75

Nova metodologija mere 101 je podvrgnuta proceni kojoj su doprineli nekolicina stručnjaka MPŠRR, ali i određivanje stvaranja novih radnih mesta na osnovu ove metodologije je ograničeno jer se zasniva na stvaranju novih radnih mesta samo u zavisnosti od proizvodnih kapaciteta poljoprivrednika koji se prijavljuju. Ova metodologija ne uzima u obzir radna mesta koja zahtevaju poljoprivrednici koji se ne odnose na proizvodnju, kao i određivanje broja radnih mesta koja se trebaju stvoriti od strane poljoprivrednika je obavljeno na takav način da se ne bude celi broj.

Slabo određivanje kriterijuma kontrole i praćenje kriterijuma za stvaranje novih radnih mesta

MPŠRR preko administrativnih uputstava o merama i kriterijumima podrške u poljoprivredi i ruralnom razvoju nije adekvatno odredila kontrolu kriterijuma za stvaranje novih radnih mesta prije odobrenja isplate za investicije od strane korisnika.

²³ Podnosilac zahteva Vodič za 2018 - Mera 101, Aneks 17, fq.90, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja

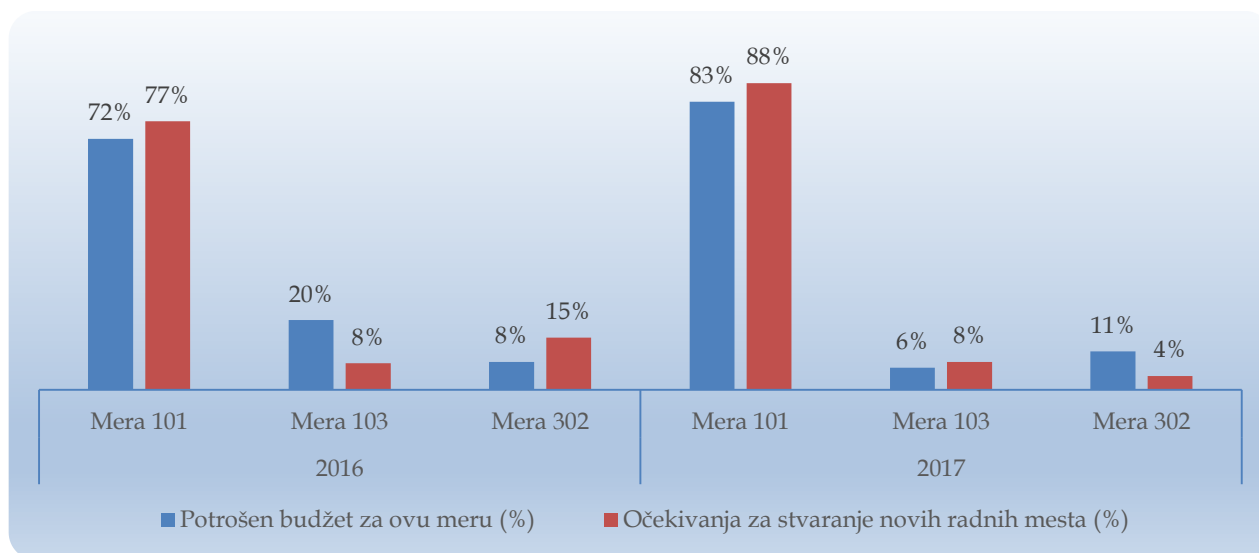
Tokom 2016. i 2017 godine je UA²⁴ zatraženo da svi korisnici treba da stvore nova radna mesta koja su izjavila u njihovom poslovnom planu i da ih dokažu preko uplate penzijskih doprinosa i poreza na plate za najmanje poslednji mesec dana pre zahteva za isplatu²⁵. Također, MPŠRR je za odobravanje isplate dovoljno samo dokazivanje od strane PAK za najmanje poslednji mesec dana, a nije utvrđeno da se traže izjave o spisku zaposlenih prema PAK.

Tokom druge kontrole koju vrši ARP, proverava se status realizacije investicije na osnovu informacija i dokaza u zahtevu za isplatu. Treba napomenuti da se nakon druge kontrole vrši odobrenje isplate za ulaganja od strane korisnika. Određivanje kontrole kriterijuma za zapošljavanje na ovaj način, zahteva od korisnika da dokažu nova radna mesta samo sa poslednji mesec, a ne i za ranije.

Situacija tokom 2018 godine, je još više zabrinjava, jer je MPŠRR posebno za korisnike mere 101²⁶ izmenila UA u vezi sa drugim kriterijumom kontrole zapošljavanja uklanjanjem zahteva da se dokaže stvaranje novih radnih mesta pre odobrenja isplate. Otkrili smo da je ovo još više otežalo kontrolu kriterijuma za zapošljavanje jer je ukinut zahtev za dokazivanje stvorenih radnih mesta za meru koja je tokom 2016 i 2017 godine konzumira više od 70% budžeta i očekivanja od ove mera za stvaranje novih radnih mesta su najviša.

U dijagramu ispod su prikazani podaci koji pokazuju budžetsku potrošnju za svaku od tri mera za 2016 i 2017 godinu, kao i očekivanja za stvaranje novih radnih mesta u svakoj od mera u 2016 i 2017 godine.

Dijagram 5: Budžet koji je potrošen na mere i očekivanja za stvaranje novih radnih mesta tokom 2016-2017



²⁴ Administrativno uputstvo (MPŠRR) br.02 / 2016 o merama podrške i kriterijum u poljoprivredi i ruralnom razvoju, Administrativnog uputstva (MPŠRR) br.02 / 2017 o merama podrške i kriterijumi u poljoprivredi i ruralnom razvoju

²⁵ Zahtjev za plaćanje podrazumijeva podnošenje zahtjeva za isplatu troškova i dokazanih ulaganja sa važećim računima za realizaciju projekta.

²⁶ Mera 101: Ulaganja u materijalnu imovinu poljoprivrednih gazdinstava, koji uključuju sektora voća, povrća i plastenika (uključujući krompir), meso, mleko, jaja i grožđa.

Ukupan budžet koji je tokom 2016 godine potrošen na mere 101, 103 i 302 je oko 21 miliona evra, a kao što se vidi iz podataka u dijagramu 72% ovog budžeta je potrošeno na meru 101. Očekivalo se takođe da će 77% novih radnih mesta koje se stvore tokom 2016 godini, biti stvoreno od strane korisnika mere 101. To znači da se očekivalo da će se sa ove mere stvoriti 1123 novih radnih mesta do ukupno 1456 koliko su bila očekivanja za sve tri mere.

Ukupan budžet koji je tokom 2017 godine, potrošen na mere 101, 103 i 302 je oko 15 miliona evra, a kao što se vidi iz podataka dijagrama 83% ovog budžeta je potrošeno na 101. Iste godine, očekivalo se da će se 88 % novih radnih mesta biti stvoreno od strane korisnika mere 101, što čini još veće očekivanje od onoga što je bilo prethodne godine. To znači da se od ove mere očekivalo stvaranje 1168 novih radnih mesta od ukupno 1323 koliko su bila očekivanja za sve tri mere.

MPŠRR preko administrativnih uputstava o merama i kriterijumima podrške u poljoprivredi i ruralnom razvoju nije definisao adekvatno praćenje kriterijuma za stvaranje novih radnih mesta nakon završetka investicije.

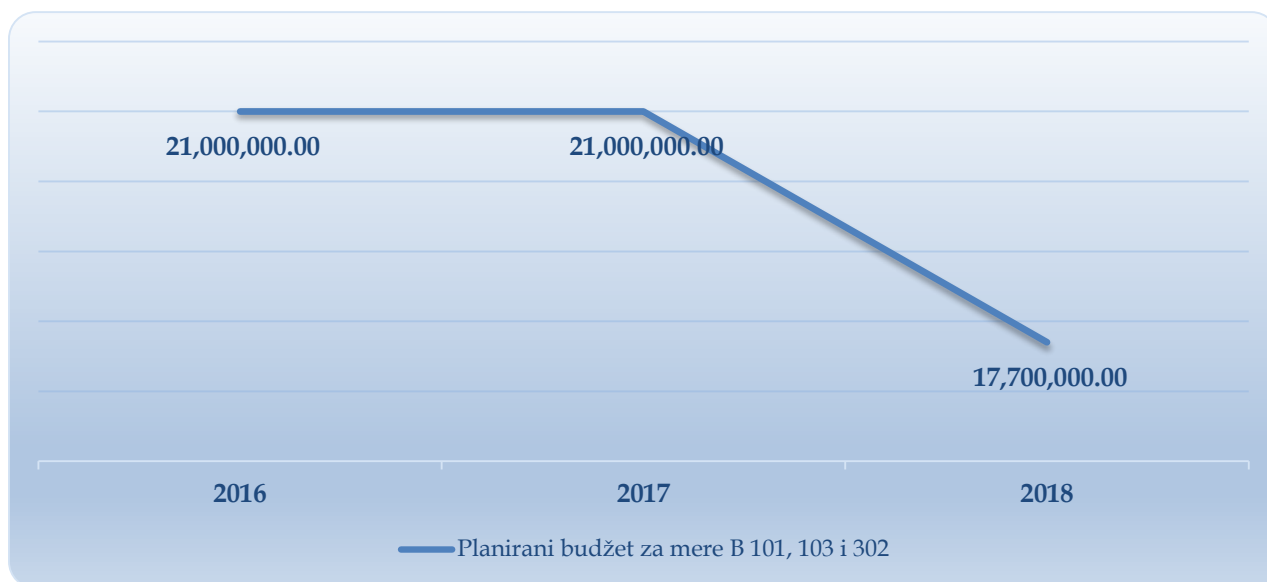
MPŠRR je tokom 2016 i 2017 odredilo da svi korisnici nakon investicija zadrže stvorena radna mesta za period od 5 godina koliko i traje period praćenja.

MPŠRR tokom 2018 godine²⁷ nije odredilo praćenje zadržavanja stvorenih radnih mesta nakon investicije za 101, isključujući tako učinkovitosti mere 101 za zadržavanje stvorenih radnih mesta. Dok je period praćenja zadržavanja radnih mesta koja su stvorena nakon investicije za meru 103 i 302 smanjen na tri godine.

Planirani budžet za mere u PPRR ne finansira stvaranje novih radnih mesta

Planirani budžet za realizaciju PPRR je predvideo dovoljno finansijskih sredstava za realizaciju mera ovog dokumenta. U tom smislu, tokom 2016-2018 je u proseku izdvojeno u proseku 20 miliona evra godišnje za finansiranje tih mera.

²⁷ Administrativno uputstvo (MPŠRR) br.05 / 20185 za mere podrške i kriteriji u poljoprivredi i ruralnom razvoju, Administrativnog uputstva (MPŠRR) br.02 / 2017 o merama podrške i kriteriji u poljoprivredi i ruralnom razvoju

Dijagram 6: Planirani budžet za mere 101, 103 i 302 u periodu 2016-2018

Iako se u PPRR kao glavni cilj spominje otvaranje novih radnih mesta, utvrdili smo da se u okviru finansijskih sredstava ne finansira stvaranje novih radnih mesta, ali samo investicije koje se odnose na materijalna ulaganja, renoviranje postojećih investicija, izrada poslovnog plana, građevinske usluge, instalacija i konsultacije, marketinški troškovi, rušenje postojećih objekata, radovi na lokaciji instalacija. Korisnicima se primaju za nadoknađivanje samo fakture investicija i pomenutih troškova, dok korisnici finansiraju plate zaposlenih iz vlastitih sredstava.

Finansiranje stvaranje novih radnih mesta iz vlastitih sredstava je teško izvodljivo posebno za poslovne subjekte koji su tek počeli svoje poslovanje, jer ova preduzeća, pored toga što treba da finansiraju nova radna mesta iz svojih vlastitih sredstava, one bi takođe trebalo da obezbede sredstva za izvršenje investicija sve do trenutka nadoknade.

3.2 Uočeni nedostaci u procesu implementacije mera

Javne institucije koje su uključene u implementaciji politika koje se tiču zapošljavanja treba podsticati i promovisati zapošljavanje preko efikasnih mera ili programe koji imaju uticaj na zapošljavanje.

Implementacija ovih mera se treba smatrati visokim prioritetom, jer se preko njih ostvaruje zadovoljavanje potreba tržišta rada. Za efikasniju i efektivniju implementaciju politike ili razvojnih programa koji utiču na javne institucije za zapošljavanje treba se osigurati da podstiču i promovišu zapošljavanja preko efikasne i efektivne distribuciju raspoloživih resursa kod onih kategorija korisnika koje imaju veći održiviji potencijal i povećanje zapošljavanja.

3.2.1 Nedostaci u sprovođenju mera koje utiču na zapošljavanje u AZRK

Kašnjenja u funkcionisanju AZRK

Zakon o AZRK je stupio na snagu u januaru 2015. Stupanjem na snagu ovog zakona bilo je planirano da se sprovođenje AMTR obavi od strane Agencije. Zbog kašnjenja u prenos nadležnosti na AZRK kao rezultat kašnjenja u izboru generalnog direktora Agencije, ove funkcije su do Aprila 2017 obavljene od Odeljenja za rad i zapošljavanje (ORZ) u okviru MRSZ. Uprkos tome što je generalni direktor izabran u aprilu 2017, AZRK nije funkcionalizovan do kraja 2017 godine.

Sprovođenje AMTR tokom 2017 je izvršeno otežano zbog velikih kašnjenja u transferu osoblja i nadležnosti OPP u AZRK.

Nedostaci u profilisanju nezaposlenih

Profilisanje nezaposlenih zasniva se na postupak identifikacije i određivanje nezaposlenih u različite kategorije (visok²⁸ srednji²⁹ i nizak rizik³⁰), kako bi se razlikovali oni koji mogu lako naći posao, oni koji imaju više poteškoća i da im se pruži potreban prioritet u trenutku njihovog uključivanja u AMTR³¹.

Za procenu profilisanja nezaposlenih na osnovu rizika, uzeta je u obzir lista svih nezaposlenih u tri opštine. U sledećoj tabeli prikazane su tri opštine prema statusu profilisanja nezaposlenih u sistemu.

Tabela 4. Status profilisanja nezaposlenih u tri opštine

Status oni koji traže posao u sistemu	Mitrovica	Priština	Đakovica
Profilisani	2121	3508	2614
Ne profilisani	237	344	370

Analizom primljenih uzoraka utvrđeno je da u sistemu trenutno nezaposlenih profilisan je značajan broj aktivnih nezaposlenih, međutim, postoji veliki broj nezaposlenih koji nisu profila zasnovani na riziku. Treba uzeti u obzir da je među uzrocima koji su uticali na neprofiliranje nekih nezaposlenih je kasno uključivanje modula profiliranja u sistem KESR koji je iniciran kao proces i integrisan kao modul u sistem od juna ove godine 2017³². Takođe, sa podacima koji su trenutno u sistemu za ove

²⁸ Grupe nezaposlenih ljudi na visokim rizikom su oni nezaposleni koji su nekvalificirani ili niske obrazovne kvalifikacije su nezaposleni više od 12 meseci, nisu aktivni na tržištu rada i nemotivisani da rade, oni su stariji od 50 godina ili ispod 25 godina starosti, i imaju različite probleme koji mogu uticati na njihovo zapošljavanje.

²⁹ Grupe nezaposlenih sa srednjim rizikom su oni nezaposleni koji su kvalificirani, ali imaju manje određena zanimanja sposobnosti, imaju malo iskustva, manje od 12 meseci nezaposlenih, pripadaju starosnoj grupi 25-34 godina i da su po aktivni na tržištu rada.

³⁰ Grupe nezaposlenih s niskim rizikom su oni nezaposleni koji su kvalificirani, imaju prethodno radno iskustvo, su manje od šest meseci bez posla, u dobi od 35-49 godina i aktivni na tržištu rada, i fizički zdrav.

³¹ Operativni priručnik za pružanje usluga zapošljavanja (novembar 2015.), poglavlje 3: korak-po-korak za pružanje usluga zapošljavanja nezaposlenih

³² Email (05.12.2018) APRK_SHK

nezaposlene nemoguće je izvesti profiliranje jer nisu potpuni podaci i trebalo bi očekivati dok nezaposleni u KZ ne ažuriraju svoj status i podatke. Nedostatak profilisanja nezaposlenih onemogućuje identifikaciju nezaposlenih za njihovo uključivanje u AMTR.

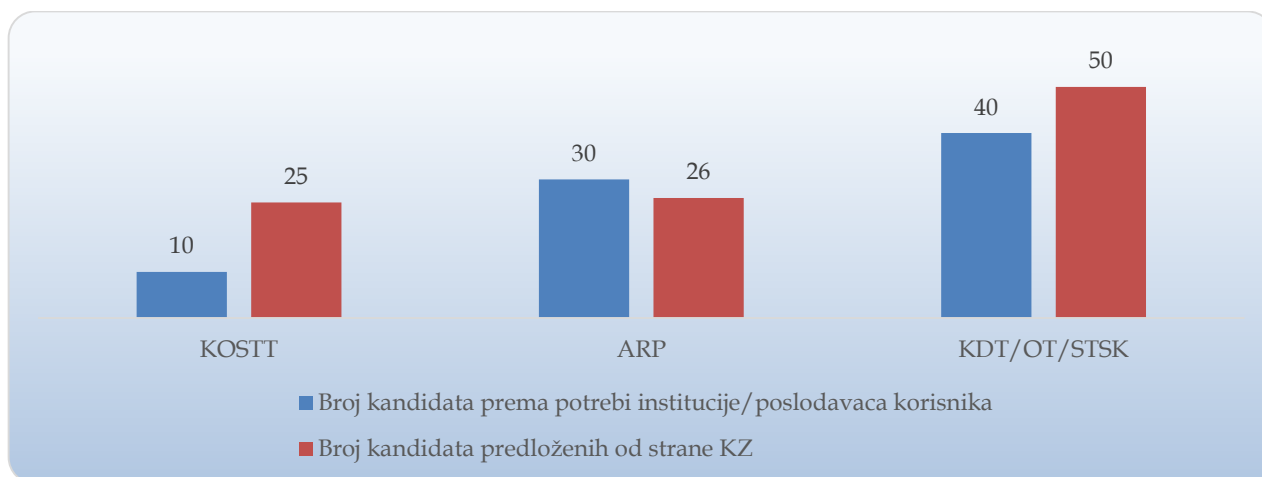
Predlaganje lista sa ograničenim brojem potencijalnih nezaposlenih da se podvrgnu procesu izbora u AMTR

Izbor nezaposlenih se vrši od strane poslodavaca na osnovu široke liste potencijalnih kandidata koja se predlaže poslodavcima od strane KP³³.

Liste koje se sastavljaju od KZ su ograničene jer predstavljaju poslodavcima broj nezaposlenih koji je neznatno veći od potrebnog broja.

Broj nezaposlenih KZ imala dostupnim u njihovom sistemu tokom 2016-2018 je proseku 97,000, dok su KZ predlagale ograničeni broj nezaposlenih u listama koje su sačinjene za proces izbora nezaposlenih u AMTR. Dijagram ispod prikazuje rezultate od izabranih uzoraka revizije za korisnike mere prakse na radu za različite javne institucije koje se odnose na broj koji je zatražen od strane poslodavaca, a broj potencijalnih nezaposlenih koje je KZ predložila da se uključe u proces intervjuisanja .

Dijagram 7: Poređenje između broja kandidata koji su zatraženi od poslodavaca (izabranih) u odnosu na broj kandidata predloženih od strane KP



Broj koji je predložen od KZ za sva tri slučaja pored toga što je veoma mali u odnosu na broj koji je zatražen, ovaj broj je veoma mali u odnosu na broj aktivnih nezaposlenih koji su upisani u sistemu AZRK. Samo u 2017 godini je u sistemu registrovano 93,866 aktivno nezaposlenih, dok je do oktobra 2018 sistem registrovao 95,632 aktivno nezaposlenih. Dakle, lista od koje bi se mogao izvršiti izbor aktivni nezaposlenih da se podvrgnu procesu intervjuisanja za uključivanje u mere Praksa na poslu je vrlo široka, a predloženi broj od strane KZ je vrlo ograničen.

³³ Uredba 01/2018 aktivni mera tržišta rada, postupaka i mera za sprovođenje

Najbolja situacija je uočena u slučaju predloga broja nezaposlenih o zahtevu KOSTT, što je 2,5 puta više od zatraženog broja.

Tokom analize ovih podataka za meru Prakse na poslu za poslodavca ARP, osim predlaganja ograničenog broja kod poslodavca, uočeni su značajni nedostaci i u broju izabranih korisnika. Na početku je sporazumom planirano da se izaberu 30 aktivno nezaposlenih, a prema komisiji za izbor od 26 nezaposlenih koji su pozvani na intervju, izabrano je 22 kandidata.

Nakon analize mesečnih izveštaja je da ARP kod KZ o toku aktivnosti oni koji su izabrani za Praksu na poslu uočeno je da je broj onih koji su uključeni u ovoj masi 34, a ne 22 kao što je dokumentovano u zapisniku o procesu izbora. Za 12 izabranih koji su dodati na listu izabranih studenata nema dokaza o izboru ili njihovom predlaganju od strane KZ. Izabrani su bili deo dogovora za obavljanje Prakse na poslu u ARP za period od devet meseci. Na kraju ovog perioda sklopljen je novi memorandum o razumevanju između ARP i MRSZ za uključenje 40 aktivno nezaposlenih u meri Praksa na poslu za 11 meseci. U tom smislu, uočeno je da je 31 od 34 izabranih sa prvog perioda produžilo ugovore o praksi na poslu, 3 se povuklo, dok je devetoro novo izabranih. Za devetoro novo izabranih nema dokaza da je procesu izbora kako su dodati na listu korisnika prakse na poslu, ili pak predlaganja od strane KZ. U drugom periodu od 11 meseci u meri Praske na poslu bilo je uključeno 40 korisnika.

Za 12 dodatno izabranih za prvi 9 mesečni period Prakse na poslu i dodatnih 9 izabranih u drugom periodu od 11 meseci Praske na poslu dobili smo obrazloženje od strane KZ u Prištini da su ova lica izabrana od strane KZ drugih opština na Kosovu. Nakon kontaktiranja sa KZ ostalih opština shvatili smo da je proces izbora onih dodatnih kandidata koji su se dodali listi nije dokumentovan jer nisu bili predmet izbora preko intervjuja kao u slučaju KZ u Prištini.

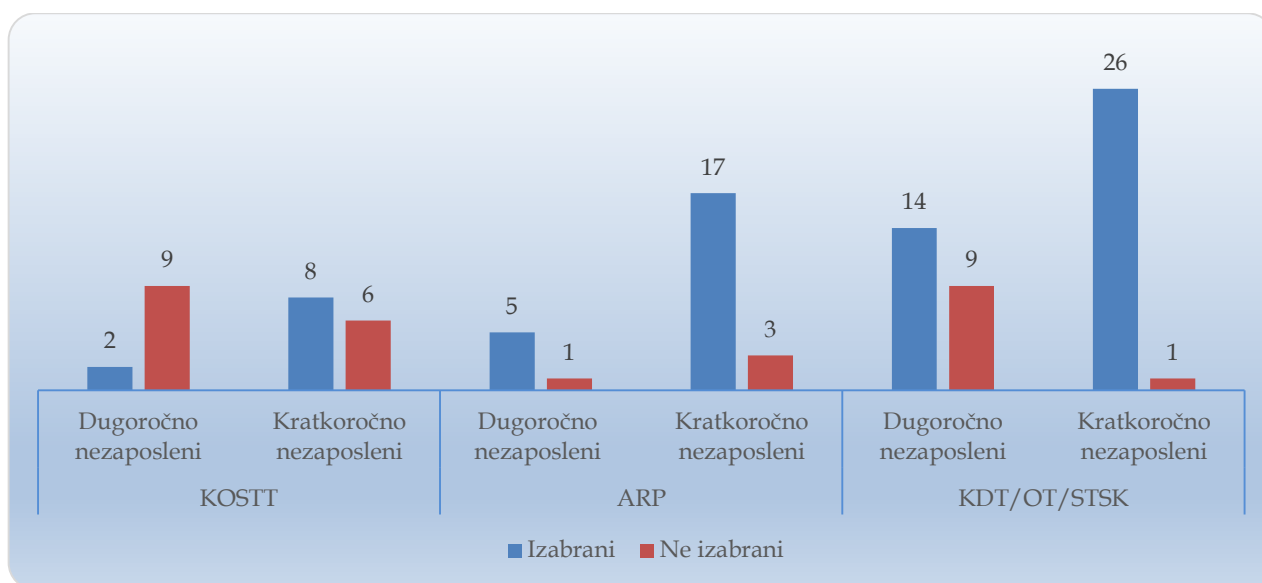
Najuredniji proces uključivanja nezaposlenih u merama je istaknut u procesu izbora kandidata u meri samo-zapošljavanja. U cilju podrške repatriranih lica, u meri samo-zapošljavanja, Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), MRSZ i Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) potpisali su sporazum o saradnji i finansiranju. Obaveštenje o prijavljivanju za ovu meru izvršeno je preko objavljivanja poziv za podnošenje prijave, a u ovom slučaju su se prijavili 681 repatriranih nezaposlenih osoba iz svih opština. Na kraju prve faze programa samo-zapošljavanja od januara do jula 2018 osvojili su 94 repatriranih osoba.

Nedostatak prioritizacije dugoročno nezaposlenih u dobijanju AMTR

Činjenica da MRSZ nije regulisao planiranje dugoročno nezaposlenih za maru prakse na poslu, utvrdili smo da je to direktno uticalo na ne davanje prioriteta ovoj kategoriji za ovu meru.

Od izabranih uzoraka, korisnika aktivne mere Prakse na poslu u tri različite javne institucije uočili da je prednost u korišćenju ove mere data kratkoročno nezaposlenim osobama. U dijagramu ispod, prikazani su podaci o broju dugoročno³⁴ i kratkoročno³⁵ nezaposlenih kao i onih nezaposlenih koji su bili korisnici mere, kao i broj dugoročno i kratkoročno nezaposlenih sa liste ne izabranih.

Dijagram 8: Prioritizacija dugoročno i kratkoročno nezaposlenih tokom procesa izbora za uključivanje u aktivnoj meri Prakse na poslu u KOSTT, ADA i ODC / BP / SKPK



Podaci u ovom dijagram pokazuju da ni u jednom od slučajeva izbora nezaposlenih u meri prakse na poslu nije dat prioritet dugoročno nezaposlenima. Broj dugoročno nezaposlenih koji su korisnici mere prakse na poslu sa korisnicima koji su kratkoročno nezaposleni, je u proseku 26%. Dalje, ako se analiziraju i oni kandidati koji su ušli u procesu izbora, ali nisu izabrani, čini se da je broj dugotrajno nezaposlenih koji nisu izabrani mnogo puta veći od broja kratkoročno nezaposlenih koji su izostavljeni sa liste izabranih. Izraženo u procentima, čini se da je broj dugoročno nezaposlenih koji nisu izabrani oko 60%.

U okviru korisnik sporazuma sa KOSTT od dva dugoročna izabrana uočili smo da je jedan od njih čekao 7 i po godina da se uključi u ovu meri. A ako smo analiziraju kratkoročno nezaposleni uočili smo da je 4 izabranih čekalo manje od mesec dana da se uključe u ovoj meri, dok je za jednog korisnika vreme prijavljivanja u sistemu nezaposlenih lica do uključivanja u masi samo 3 dana. U

³⁴ Dugoročno nezaposleni - znači registrovani nezaposleni, koji su aktivni više od 12 meseci.

³⁵ Kratkoročno nezaposleni - znači registrovani nezaposleni, koji su aktivni za manje od 12 meseci.

međuvremenu, kod dugoročno nezaposlenih koji su ostali izvan liste korisnika otkrili smo da dva nezaposlenih ima 12 godina da su nezaposleni, dok je ostalih 5 nezaposleno u proseku 6 i po godina.

U okviru korisnik preko sporazuma sa ARP imamo takođe slučajeva kada je nezaposlenima bilo potrebno mnogo vremena da budu izabrani, jedan od njih je čekao 8 godina, dok je drugi čekao 6 godina. U međuvremenu, o izabranih kratkoročno nezaposlenih, njih 15 su čekali manje od dva meseca da budu izabrani. Među odabranim slučajevima imamo čak i nezaposlene koji su čekali manje od nedelju dana za izbor (3 osobe), i još jedan slučaj koji je izabran istog dana kada se prijavio kao nezaposleni u KZ. U međuvremenu, među onima koji su ostali van liste izabranih imamo slučaj gde je osoba bila nezaposlena 13 godina.

U okviru korisnika preko sporazuma sa KDP, OT i STSK, 16 od ukupno 40 izabranih čekali su manje od dva meseca da budu izabrani, dok i u okviru ovog sporazuma imamo slučaj da je izabran dan nakon prijavljivanja kao nezaposlena osoba u KZ. Među izabranima ima i slučajeva osoba koje su čekali 10 do 13 godina da budu izabrani. Sa liste ne izabranih, 90% njih su dugoročno nezaposleni, u kojoj se vode kao nezaposleni za u proseku 5 godina.

3.2.2 Nedostaci u tokom primene mera sa uticajem na zapošljavanje u ARP

ARP je osnovana Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju, kao Izvršna agencija u okviru MPŠRR i odgovorna je za sprovođenje programa za podršku poljoprivredi i ruralnom razvoju.

Nedostaci u integraciji, usklađivanju i analizi podataka za stvaranje novih radnih mesta

ARP je odgovorna za vođenje baze podataka za stvaranje novih radnih mesta u svakoj fazi sprovođenja mera, kao što su: faza odobravanja, kontrole i autorizacije isplata, kao i da za potrebe komunikacije i razmene podataka saraduje sa nadzornim organom mera PPRR u okviru ministarstva³⁶.

ARP ima informacioni sistem, u obliku posebne baze podataka koja sadrži veliki broj različitih pokazatelja za mere, gde jedan od njih je u odnosu na otvaranje novih radnih mesta, kao rezultat investicija. Osim što se u ovom sistemu podaci moraju integrisati sistematski u svakoj fazi, oni treba da budu usklađeni sa podacima izveštavanja stvaranja novih radnih mesta koji se ručno popunjavaju u obrascima pokazatelja.

³⁶Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju, br. 03 / L-098, Zakon br. 04 / L-090 o izmeni i dopunama Zakona br. 03 / L-098 o poljoprivredi i ruralnom razvoju

U osnovu ovih podataka, revizija je utvrdila brojne nedostatke koji su navedeni u nastavku³⁷:

Podaci koji se trenutno integrišu u sistem unutar indikatora uticaja ne odnose se na stvarni uticaj stvaranja novih radnih mesta, ali očekivani uticaj stvaranja novih radnih mesta na osnovu masovne deklaracije korisnika. U okviru ove baze podataka ne postoje drugi pokazatelji podataka, kao što su podaci koji se odnose na verifikovani broj novih radnih mesta nakon investicije, broj koji je potvrdio tokom faze odobravanja plaćanja od ARP.

Čak i oni podaci koji su integrisani u ovu bazu podataka su nepotpuni. S tim u vezi, podaci koji se odnose na deklaraciju korisnika za stvaranje novih radnih mjesta u okviru mjere 302 uopće nisu integrisani u sistem.

Drugi nedostaci su i odlaganja integracije podataka u ovoj bazi podataka od strane ARP.

Takođe, nema izveštaju iz ARP koji analizira ispunjavanje kriterijum za stvaranja novih radnih mesta. Međutim, ARP imajući u vidu tekuće probleme sa svojim sistemom integracije i usklađivanjem podataka koji se odnose na implementaciju mera, podnela je zahtev za razvoj i unapređenje postojećeg sistema. Zahtev je upućen načelniku odeljenja za nabavke u MPŠRR i ima za cilj da lakše poboljša sistem za lakše upravljanje aplikacijama, kako bi osigurala punu transparentnost i poboljšala proces integracije i usklađivanja podataka koji su dati tokom kontrole razne aktivnosti koje sprovodi ARP³⁸.

3.3 Neefikasno i ne efektivno praćenje vladinom i sektorskom nivou

Kako bi se pratio postignuti napredak, trebalo bi uspostaviti mehanizme za kontinuirano praćenje sprovođenja politika zapošljavanja. Odgovarajući mehanizmi za praćenje prate ostvarivanje ciljeva vladinih strateških politika i prioriteta preko redovnog pregleda napretka.

Mehanizmi se tokom procesa praćenja trebaju fokusirati na ciljeve i ključne pokazatelje učinka.

Nakon preduzimanja razvojnih mera i programa koji utiču na zapošljavanje, neophodno je da javne institucije uspostave mehanizme za praćenje da bi se obezbedilo da je zapošljavanje koje nastaje kao rezultat ovih mera održivo i da se prati uticaj mera podrške kako bi se postigla efikasnost .

³⁷E-mail (2018/10/10) Direktor autorizaciju plaćanja odeljenja ARP; E-mail (2018/10/23) od strane IT službenika i zaštitu podataka u ARP

³⁸ Potražnja za razvojem i unapređenjem postojećeg sistema (MPŠRR/ARP) 07/4/4-6/2018

3.3.1 Neefikasno i ne efektivno praćenje strateških prioriteta i ključnih ciljeva koji se odnose na zapošljavanje

U okviru UP su uspostavljeni mehanizmi kao što su Kancelarija za strateško planiranje (KSP) i Koordinacioni Sekretarijat Vlade (KSV). KSP ima za cilj praćenje primene i uticaja strateških dokumenata koji se odnose na prioritete Vlade. KSV ima za cilj praćenje primene Godišnjeg plan rada Vlade (GPRV).

U okviru ministarstva su osnovana Odeljenja za evropske integracije i koordinaciju politika (OEIKP). Ova odeljenja su odgovorna za praćenje primene GPRV i za izveštavanje nadležnih institucija, s posebnim naglaskom UP.

Uprkos osnovanju navedenih mehanizama za praćenje, utvrdili smo da je praćenje strateških prioriteta i glavnih ciljeva koji se odnose na zapošljavanje je neefikasno i ne efektivno.

Praćenje strateških prioriteta i ključnih sektorskih ciljeva GPRV se trenutno vrši TTP, gde najpre se prikupljaju podatke preko izveštaja koje podnose resorna ministarstva i vrše se analiza aktivnosti koje su prijavljene od ministarstava u GPRV. Međutim, ova vrsta praćenja do sada se nije pokazala efikasnom i efektivnom jer je analiza realizacije aktivnosti GPRV samo statističke prirode gde se vrši procena stope realizacije aktivnosti izražen u procentima vezano za broja izvršenih, delimično izvršenih i ne izvršenih aktivnosti. Ova vrsta analize nije suštinska jer se zasniva isključivo na brojevima i analizira ostvarivanje ciljeva koji se odnose na specifične oblasti, kao što su pitanja zapošljavanja.³⁹ Ovo praćenje nije postiglo predviđene svrhe a to je da pruži sažetak informacija o postignutom napretku u sprovođenju strateških prioriteta.

Međutim, treba napomenuti da je KP preduzela korake za poboljšanje nadzora nad primenom strateških dokumenata. S tim u vezi, izrađen je izveštaj koji je pregledao primenu i rezultate NSR-a, kao i mera bez presedana za poboljšanje i strukturiranje postojećih mera u NSR-u, posebno radi poboljšanja postojećih praznina i praznina dodavanjem mera vezanih za zaposlenje⁴⁰.

³⁹ Koordinacioni sekretarijat Vlade (februar 2018), Analiza sprovođenja godišnjeg plana rada Vlade u 2017. godini

⁴⁰ Prvi izveštaj o implementaciji i rezultatima Nacionalne Strategije za Razvoj 2016-2021, Oktobar 2018

3.3.2 Nedostaci u praćenju sektorske politike zapošljavanja u MRSZ

Jedna od ključnih odgovornosti MRSZ je i praćenje primene sektorske politike zapošljavanja i predlaganje mera za njihovo poboljšanje⁴¹. MRSZ povremeno prati sprovođenje aktivnosti koje obavljaju AZRK i taj proces se ostvaruje preko izveštaja Agencije za MRSZ. Takvi izveštaji se trebaju analizirati od strane MRSZ, da se identifikuju oblasti za poboljšanje i da se daju predlozi za njihovo poboljšanje.⁴²

AZRK je tokom 2017 i 2018 prijavilo kos MRSZ za sledeće svrhe:

- Izveštaji koji se odnose na obavljanje aktivnosti AZRK koje su bile predviđene u godišnjem planu rada Agencije;
- Izveštaji koji se odnose na obavljanje aktivnosti koje su u nadležnosti AZRK i koje su predviđene i u GPRV MRSZ (s posebnim naglaskom na aktivnosti za postizanje ciljeva postavljenih u SS 2018-2022);
- Drugi izveštaj koji se realizuju prema zahtevu za informacijama koje MRSZ može zahtevati kao rezultat interesovanja medija ili drugih aktera.

Iako AZRK izveštava na redovnoj osnovi, MRSZ nam nije dostavilo nikakve dokaze koji ukazuju da su ovi izveštaji analizirani i da su dali sugestije za poboljšanje pitanja koja nisu protekla u redu ili koje je bilo potrebno promeniti.

Što se tiče dokumenta "Politika službi za zapošljavanje 2016-2018" DPP je naišao na poteškoće u sistematskom prikupljanju informacija koje se odnose na napredak koji je postignut u sprovođenju i primeni svih AMTR, posebno za one aktivnosti koje su sprovedene tokom 2017 i 2018..

3.3.2.1 Nedostatak efikasnosti i efektivnosti u praćenju AMTR od AZRK

AZRK je odgovorna za praćenje AMTR tokom njihovog sprovođenja i nakon njihovog završetka⁴³. Tokom primene mera, AZRK vrši praćenje u zavisnosti od vrste mera.

Praćenje koje je izvršeno od strane AZRK tokom primene izvršenja AMTR je neefikasno kao rezultat nedostataka u određivanju i praćenju mere u propisima i dokumentima koje je sastavio MRSZ.

Isplate korisnicima AMTR-a koje se trenutno realizuju kroz kategoriju Subvencija i Transfera nemaju određenu izvršenje obaveza za korisnike AMTR -a. Obavezom podrazumeva da dok korisnici AMTR -a primaju plate kroz ove kategorije, oni nemaju obavezu da se podležu plaćanju

⁴¹ Politike zapošljavanja za javne službe za zapošljavanje (JSZ) za period 2016-2018

⁴² Uredba br. 01/2018 mere aktivnog tržišta rada, Glava IX

⁴³ Uredba br. 01/2018 aktivnog tržišta rada Mere

poreza i penzijskog doprinosa. Nedostaci u koji su uočeni u praćenje tokom sprovođenja subvencije zarade, prakse na poslu i javnih poslova su:

- Kod subvencioniranja zarada, plata za korisnike se u početku plaća mesečno od strane poslodavca, a nakon perioda od tri meseca podnosi se zahtev kod AZRK za prenos sredstava, gde je bankovni račun korisnika jedini dokaz koji se traži od strane poslodavca kako bi se izvršio prenos. Na taj način AZRK ne obavezuje poslodavca da kao dokaze priloži i deo prijavljivanja zaposlenog u Poreznoj administraciji (PAK).
- Kod prakse na poslu i javnih poslova, plate za korisnike se isplaćuju direktno od AZRK na račun korisnika bez zadržavanja poreza i bez prijavljivanja radnika kao zaposlenog u PAK. Dalje, praksa na poslu prakse se ne smatra zapošljavanjem od strane AZRK, ali kao podizanje profesionalnih veština, iako je ova mera namenjena nezaposlenima kojima nedostaje radno iskustvo. Čak i tokom perioda kada su uključeni u ovoj meri, korisnici i dalje nastavljaju da budu upisani u sistemu AZRK kao aktivne nezaposleni i stoga imaju pravo da dobiju i potvrdu o nezaposlenosti. To se pokazalo i od rezultata testiranja uzoraka korisnika mere 'praksa na poslu', gde svi korisnici koji su bili korisnici mere prakse na poslu u vreme testiranja, i dalje su bili u mogućnosti da dobiju potvrdu o nezaposlenosti. Međutim, na osnovu relevantnog pravnog okvira⁴⁴ korisnici uključeni u ovoj meri trebaju se smatrati zaposlenima. Ne smatranje korisnika ove mere kao zaposleni onemogućuje korisnicima priznavanje radnog iskustva, a kao rezultat toga ograničava njihove mogućnosti za buduće zaposlenje. To takođe utiče i na ne priznavanje zapošljavanja i na predstavljanje nerealnih statistika o stopi nezaposlenosti u zemlji.

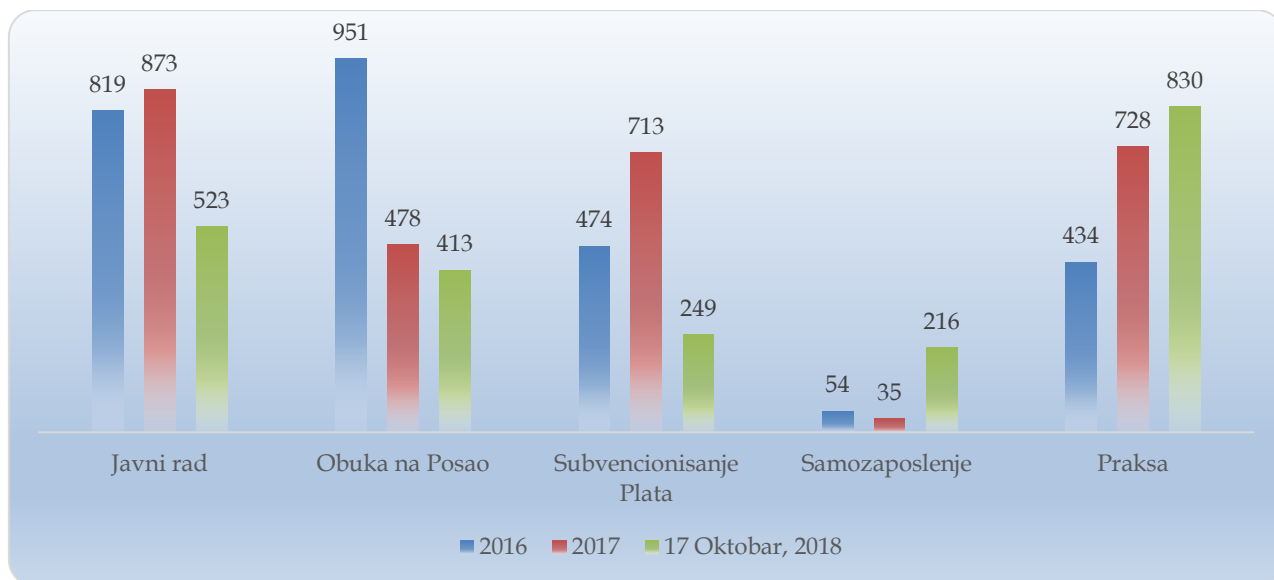
Dobra praksa praćenje, dok se primenjuju AMTR označeno je mesečno izveštavanje korisničkih institucija u vezi sa tokom aktivnosti korisnici mere.

Praćenje učinkovitosti AMTR do sada nije izvršeno od strane AZRK i ne postoji konkretan plan kada će se početi sa ovom vrstom praćenja.

U dijagramu ispod prikazan je broj posredovanja za zapošljavanje u AMTR za period 2016-2017 i do oktobra 2018. Ovaj dijagram je pokazan da se ima uvid u tome koliko se korisnika aktivnih primenjenih mera trebalo pratiti tokom ovih godina.

⁴⁴ Zakon 03/L-212 Zakona o radu, član 16, tačka 2 - Stažista radnik ostvaruje sva prava i obaveze iz radnog odnosa i drugih zaposlenih;

Zakon 05/L-028 o porezu na dohodak, član 2, tačka 1.4 - zaposlenih smatra se fizička osoba koja obavlja posao za platu pod rukovodstvom i kontrolom poslodavca, bez obzira da li se posao obavlja pod ugovorom ili bilo koji drugi oblik sporazuma, bilo u pisanoj formi ili ne.

Dijagram 9: Broj posredovanja u zapošljavanju za AMTR

Na osnovu ovog dijagrama vidimo da je najviše posredovanja u zapošljavanju tokom 2016 godine izvršeno za meru obuka na poslu (951), najveći broj posredovanja tokom 2017 godine je fokusiran u meri javnih poslova (873), dok mere u okviru koje je izvršeno najviše posredovanja u zapošljavanju do oktobra 2018 godine je praksa na poslu (830). Subvencionisanje zarada je takođe vrlo važna mera u kojoj je izvršeno više posredovanja u zapošljavanju u 2017 godini, dok imamo veliki pad u 2018 godini. S druge strane samo samozaposlenje, ima najmanji broj posredovanja u zapošljavanju.

Sva posredovanja u zapošljavanju koja su ostvarena za AMTR trebaju se pratiti šest meseci nakon prestanka mere. Praćenje se obavlja preko KZ koja treba da kontaktiraju učesnicima da potvrde njihov status na tržištu rada. AZRK do sada nije izvršilo praćenja učinkovitosti AMTR.

Međutim, da bi se poboljšao proces praćenja, AMTR je zatražio od Nemačke Organizacije za Međunarodnu Saradnju (GIZ) da izvrši monitoring koji bi procenio važnost, efektivnost, efikasnost, održivost AMTRA-a na Kosovu⁴⁵. Izveštaj GiZ-a za izvršenje ovog monitoringa očekuje se da bude spreman do sredine decembra 2018 godine⁴⁶.

3.3.3 Nedostaci u praćenju aspekta zapošljavanja u sektorskoj politici MPŠRR

Odeljenje za praćenje, procenu i izveštavanje koja deluje u okviru Upravnog tela (UT) u okviru MPŠRR, odgovorno je za praćenje primene mera u okviru PPRR 2014-2020, a sprovođenje predviđenih mera u PPRR sprovodi Agencija za razvoj poljoprivrede (ARP).

⁴⁵ Sporazum MPMS – GIZ; Termini reference između PPRK i GIZ

⁴⁶ Email (04.12.2018) APRK_MK

Za izvršenje praćenja primene mera PPRR 2014-2022, Odeljenje za praćenje sastavlja izveštaje o praćenju u kojima se poziva podatke koje se integrišu u informacionom sistemu praćenju od strane ARP.

Odeljenje za praćenje primene mera u PPRR često puta se suočavalo sa poteškoćama za sastavljanje izveštaja o praćenju usled kašnjenja od strane ARP u integraciji podataka kao i zbog nepotpunih podataka u sistemu.

Da bi se ispunili gore navedeni nedostaci baze podataka za praćenje, sastavljen je memorandum o razumevanju između UT i ARP. Svrha ovog memoranduma je bila da ARP obezbedi podatke za praćenje UT kako bi UT pratio efikasnosti primene PPRR 2014-2022. Ipak, ovaj memorandum još uvek nije u funkciji.

Kao rezultat nefunkcionisanja ovog memoranduma, UP je stalno imalo poteškoća u pribavljanju podataka iz ARP. Ovi podaci bi pomogli UT da ima potpuniju sliku za sprovođenje aktivnosti od strane ARP-a.

3.3.3.1 Nedostatak efikasnosti i efektivnosti u praćenje mera od strane ARP

ARP prati ispunjavanje kriterijuma za zapošljavanje najmanje poslednji mesec dana pre nego što se odobrava isplata, i u tom pogledu ARP se pridržava toga jer ne odobrava isplata bez dokaza u tom pogledu. Ali ovaj uslov nije adekvatan jer je omogućio korisnicima da donese dokaze samo za mesec dana i ne obavezuje ih da dostave dokaze za ostale mesece. Kao rezultat toga, ARP nema kompletan uvid u stvaranje novih radnih mesta za prethodne mesece, jer ne svi korisnici stvaraju nova radna mesta mesec dana prije odobrenja isplata.

Od izabranih uzoraka potvrdili smo da u praksi, velika većina korisnika donose dokaze samo za poslednjih mesec dana, a ne za ostale mesece. Rezultati uzoraka su prikazani u tabeli ispod.

Tabela 5. Period pribavljenih dokaza za radna mesta

Period dokaza PAK	2016	2017
Samo poslednji mesec	60%	87%
Više od jednog meseca	40%	13%

Tokom praćenja stvaranja novih radnih mesta, iako se od njih traži da potvrde plaćanja penzijskih doprinosa i poreza na plate, od ARP se ne zahteva pregled spisak zaposlenih prema PAK, ali u mnogim slučajevima dovoljna je priznanica o plaćanju poreza gde se ne navodi broj zaposlenih. Ovo ostavlja prostor za korisnike da ne uzme u obzir broj radnih mesta kao što je navedeno u poslovnom planu.

Još nije izvršeno ex-post praćenje od strane ARP za korisnike mera za 2016, 2017 i 2018, a ex-post praćenje koje je izvršeno za korisnike od 2015 nije se pokazalo efikasnim u praćenju poštovanja i održivosti stvaranja novih radnih mesta, ne preduzimanje nikakve kaznene mere za nepoštovanje kriterijima za zapošljavanje učinio da se ovom kriterijumi u potpunosti izgubio značaj.

Svi korisnici mera PPRR prate se ex-post. To znači da svi korisnici prate najmanje jednom nakon izvršenja poslednje isplate i pre isteka roka za praćenje (koji može biti 3 ili 5 godina).⁴⁷

U kasnijim fazama, nakon završetka investicije, za korisnike mera za 2016, 2017 i 2018 godinu, još uvek nije izvršeno bilo kakvo praćenje u vezi sa aspektom zapošljavanja. Za praćenje korisnika iz 2016 godine planirano je da se ex-post praćenje izvrši u proleće 2019 godine, ali čak i to se ne može reći sa sigurnošću, jer još uvek nije počelo sa administrativnim kontrolama koji se obavljaju korisnicima 2018 budući da ima značajnih kašnjenja u finalizacije ranijih faza korisnika iz 2018 godine⁴⁸. Odeljenje kontrole pod ARP je odgovorno za prvu kontrola (pre odobrenja), kao i za drugu kontrolu (pre ovlašćenja isplata) za korisnike 2018 ne mogu početi sa ex-post korisnika 2016 bez prethodnog izvršenja ovih kontrola.

Poslednje ex-post praćenja koje je izvršila ARP za praćenje za kontrolu korisnika grantova za 2015 godinu. Uprkos tome da 2015 godina nije deo delokruga ove revizije, ex-post praćenje koje je izvršeno za 2015 godinu⁴⁹ nama je poslužilo kao referenca da shvatimo kontrolu koja se vrši zadržavanju stvorenih radnih mesta od strane korisnika. Na osnovu ovog ex-post praćenja i na osnovu intervjuja u ARP⁵⁰ utvrđeno je da je kriterijum za zapošljavanje praćen od strane ARP, ali za korisnike koji se nisu pridržavali ovoj vrsti kriterijuma nije preduzeta nikakva kažnjiva mera, bez obzira na to da PPRR 2014-2022 predviđa vraćanje sredstava od korisnika u slučaju nepoštovanja sprovođenja projekta prema ugovoru.

ARP nije preduzela nikakve radnje za poboljšanje procesa praćenja. Trenutno postoji nedostatak saradnje sa relevantnim institucijama, posebno sa PAK i MRSZ za razmenu podataka koji će uricati na lakše praćenje i proveru podataka koji se odnose na zapošljavanje.

⁴⁷ Dokument: Priručnik kontrole za ruralni mere razvoja, Dok-02/2014

⁴⁸ Obrazloženje putem e-maila (2018/10/30) od strane šefa kontrole podjela na Adi

⁴⁹ Izveštaj o ex-post kontrola 2015. korisnici grant, br. Referenca: 07/04/05 / 39-2018

⁵⁰ Zapisnik razgovora (2018/09/18) održao je visoki oficir projekte ruralnog razvoja pod kontrolom podela na ARP

4 Zaključci

Planiranje politika zapošljavanja na nacionalnom nivou karakterišu brojni nedostaci počevši od kašnjenja u donošenju strateških dokumenata, kao i nejasnog definisanja odgovornosti ministarstava za primenu NSR, a posebno u odnosu na obavljanje poslova koji se odnose na pitanja zapošljavanja, ova politika rezultira kao neadekvatna. Takođe procene koje su izvršene pre izrade ovih politika nisu odgovarajuće u odnosu na uslove za zapošljavanje, jer delokrug mnogih ministarstava koja imaju odgovornost za zapošljavanje se ne proteže u ovim dokumentima. Činjenica da nekim od aktivnosti koje su planirane u strateškim dokumentima koje se odnose na zapošljavanje nedostaje identifikovanje finansijskih sredstava ili drugih aktivnosti koje jednostavno pozivaju na finansijsku podršku donatora (bez njihovog identifikovanja) rizikuje da se ciljeva navedeni u ovim strateškim dokumentima za zapošljavanje ostvaruju sa poteškoćama ili da čak ostaju i ne ostvareni.

Planiranje sektorske politike MRSZ za zapošljavanje se takođe odlikuje brojnim nedostacima. Velika kašnjenja u usvajanju sektorskih dokumenata za zapošljavanje su učinili da MRSZ nema jasnu sliku o stopi i napretku koji je postignut sprovođenju aktivnosti koje imaju uticaj na zapošljavanje za period koji se karakteriše nedostatkom usvajanja dokumenata.

Manjkavo planiranje je takođe i rezultat nedovoljnog budžeta u planiranju budžeta. S obzirom da većina registrovanih nezaposlenih imaju tendenciju da postanu dugoročno nezaposleni, nedostatak budžetskih sredstava znači minimalne mogućnosti za većinu nezaposlenih da postanu korisnici bilo koje od mera tako da se uključe na tržište rada i da izbegnu dugoročnu nezaposlenost. Tokom faze planiranja budžeta za AMTR ne uzima u obzir veliki broj aktivnih nezaposlenih i povećane potrebe za AMTR. Nedovoljan budžet onemogućava sprovođenje mera i ograničava broj korisnika tih mera. Nedostatak odgovarajuće analize finansijske implikacije na budžet pre i nakon potpisivanja sporazuma dovodi do poteškoća u planiranju i sprovođenju AMTR. To je zato što sporazumi mogu oduzeti veliki deo raspoloživog budžeta, ostavljajući druge planirane mere bez dovoljno sredstava da se ostvare. U isto vreme, korišćenje budžeta AMTR za finansiranje porodilja u mnogim slučajevima, ne samo što je sprečilo korišćenje maksimalnog budžeta za AMTR, ali je uticalo i na ograničavanje finansiranja aktivnosti koje su već planirane za AMTR.

Dalje, nedostatak određivanja izvršenja poreskih obaveza i penzijskih doprinosa da finansiranja koja se daju u okviru AMTR onemogućuje korisnicima priznavanje radnog iskustva, a kao rezultat toga ograničava im mogućnosti za buduće zaposlenje. Ovo stanje takođe utiče i na ne legitimisanje zapošljavanja kao i na predstavljanje nerealnih statistika o nezaposlenosti u zemlji.

Planiranje sektorske politike MPŠRR se takođe odlikuje brojnim nedostacima. Prvo, jedan od nedostataka je nedostatak usvajanja PPRR čiji je glavni cilj stvaranje novih radnih mesta i na činjenica da iako je ovaj dokument bio na listi strateških dokumenata, nikada nije poslao za evaluaciju ili dobivanje mišljenja od kancelarija u UP ili drugih relevantnih tela. Isto tako, metodologije za određivanje kriterijuma za stvaranje novih radnih mesta su se dokazale neadekvatnim i nerealnim. Metodologija koja je korišćena u 2016 i 2017 nije bila podvrgnuta bilo kojem procesu evaluacije i rezultirala je kao nerealna, jer je uočeno da su aplikanti prijavili stvaranje novih radnih mesta jednostavan sam oda bi dobili što više bodova tokom evaluacije.

S druge strane, nova metodologija je okarakterisana kao manjkava pošto je isključila potrebu poljoprivrednike za stvaranje radnih mesta koje se ne odnose na proizvodnju, posebno kada se poslovna delatnost proširuje te se i povećava potreba za drugim radnim mestima. Određivanje broja novih radnih mesta prema novoj metodologiji takođe rezultira nepotpunim brojevima (ali decimalnim), a to je još više ugrožava tumačenje tačnog broja radnika, što bi moglo dovesti poljoprivrednike do zabune.

Dalje, MPŠRR nije adekvatno definisao kontrolu kriterijuma za stvaranje novih radnih mesta pre odobrenja isplate za investicije od strane korisnika. Zahtev da korisnici dokazuju nova radna mesta za najmanje poslednji mesec stvara prostor da korisnici stvore nova radna mesta samo za taj mesec, a ne i za ranije. Takođe, ne može se uočiti da li su radna mesta postojeća ili su nova. Ne potvrđivanje broja radnih mesta sa listama PAK ostavlja prostora da korisnici ne ispoštuju broj radnih mesta koji je naveden u poslovnom planu. Svi ovi nedostaci u određivanju kontrole imaju uticaj na smanjenje održivosti radnih mesta kao i njihovo ne legitimisanje, jer u nedostatku ovih zahteva tokom kontrola koje obavlja ARP, korisnici ne osećaju obavezu da prijave radnike kod PAK i da plate poreske obaveze prema njima. MPŠRR takođe nije adekvatno definisalo praćenje i održavanje stvorenih radnih mesta nakon završetka investicija za meru 101, što je zapravo mera koja ima najveća očekivanja za stvaranje novih radnih mesta, čime se potpuno ukinulo ovu vrstu praćenja. Dalje, nedostatak finansijske podrške za stvaranje novih radnih mesta iz sredstava koja se troše na mere čiji je kriterijum zapošljavanja otežava korisnicima mera da stvore nova radna mesta i da i zadrže za još neko vreme jer su vlastita sredstva obično ograničena.

Nedostaci su identifikovani i tokom sprovođenja sektorskih politika, odnosno primene mera od strane AZRK. U početku, je sprovođenje AMTR posebno tokom 2017 otežalo kašnjenja u funkcionalizaciji AZRK. Dalje, nedostatak profilizacije značajnog dela nezaposlenih sprečava identifikovanje nezaposlenih koji imaju veću verovatnoću da postanu dugoročno nezaposleni da se uključe u AMTR kao i da im se pruži adekvatna podrška od strane kancelarija za zapošljavanje. U isto vreme, sastavljanje lista sa ograničenim brojem potencijalnih nezaposlenih za proces izbora za AMTR tiče se toga da se ne pružaju jednake mogućnosti za veliki broj drugih nezaposlenih koji ispunjavaju potrebne kriterijume poslodavca. Ne prioritizacija dugoročno nezaposlenih u izboru AMTR takođe povećava broj dugotrajno nezaposlenih. Ova kategorija nezaposlenih su ujedno i grupa kojoj je najpotrebnija AMTR kako bi se oni uključili na tržištu rada.

Nedostaci su identifikovani i tokom sprovođenja poljoprivredne (agrarne) politike, odnosno sprovođenje čiji je kriterijum zapošljavanje, ovo sprovođenje se ostvaruje od strane ARP. Kašnjenja u integraciji podataka i nedostatak sveobuhvatnih podataka otežava praćenje i procenu učinkovitosti mera u PPRR. Ovi nedostaci u praćenju onemogućuju realnu procenu situacije koja bi pomogla Upravnom telu za adekvatnije planiranje mera u narednim godinama.

Uočeni su veliki nedostaci i u procesu praćenja, kako na vladinom tako i na sektorskom nivou. Praćenje na ova dva nivoa je rezultiralo neefikasno i ne efektivno. Praćenje strateških prioriteta i ključnih sektorskih ciljeva koje se obavlja preko analize aktivnosti sprovođenja GPRV nije se pokazalo adekvatnim jer je analiza sprovođenja aktivnosti GPRV je samo statističke prirode i ne predstavlja nikakvu istinsku analizu ostvarivanje tih ciljeva koji se odnose samo na pitanje zapošljavanja.

Praćenje sektorskih politika u okviru MRSZ se takođe pokazalo neefikasnim jer analiza izveštaja AZRK nije dokumentovana, i ne sastavlja se sažetak izveštaja koji bi pomogli MRSZ, ali i široj javnosti da imaju jasnu sliku ostvarivanja strateških prioriteta i ciljanih sektorskih ciljeva za zapošljavanje te i njihovu efikasnost. Primećeni su takođe nedostaci i u praćenju AMTR tokom sprovođenja i nakon njihovog završetka. Praćenje sprovedeno od strane AZRK tokom primene AMTR je neefikasno kao rezultat slabosti u određivanju praćenje mera u propisima i dokumentima koje je prikupio MRSZ u vezi sa izvršenjem poreskih obaveza i penzijskih doprinosa. Uzimajući u obzir da nisu navedeni aspekti poreza i penzijskih doprinosa, ovi aspekti se ne uzimaju u obzir ni od AZRK tokom praćenja AMTR. Dalje, nedostatak praćenja efektivnosti AMTR od strane AZRK je dovela do toga da AZRK i MRSZ nemaju precizan pregled mera koje su najuspešnije u stvaranju održivog zapošljavanja. Tačan odraz efikasnosti mera bi olakšao proces planiranja odgovarajuće raspodele sredstava po onim merama koje rezultiraju uspešnijim.

Praćenje aspekte zapošljavanja u okviru poljoprivredne politike koje je obavljeno od strane MPŠRR rezultiralo je takođe ne efektivno, to je bilo rezultat poteškoća u pripremi izveštaja o praćenju zbog kašnjenja od strane ARP u integraciji podataka kao i zbog nepotpunih podataka u sistemu. Praćenje mera PPRR čiji je kriterijum zapošljavanje bilo je neefikasno zbog nedostatka odgovarajuće saradnje između Upravnog tela i ARP, posebno u pogledu razmene podataka. Tokom praćenja mera, ARP zahteva od preduzeća dokaze o stvaranju novih radnih mesta samo za prošli mesec i to ostavlja prostor za korisnike da ne ispoštuju radnih mesta kao što su naveli u planu poslovanja za prethodne mesece. Ex-Post praćenje od strane ARP za korisnike mera za 2016. 2017 i 2018 godinu još nije završeno, a ex-post praćenje koje je izvršeno za korisnike iz 2015 godine je pokazalo čak i ukoliko se izvrši takvo praćenje, kriterijumu za stvaranje novih radnih mesta se uopšte ne daje značaj od strane ARP, jer se čak i ako se primeti da se taj kriterijum ne poštuje od strane korisnika ne preduzimaju nikakve kaznene mere. Ova vrsta praćenja pokazuje da kriterijumu za stvaranje radnih mesta koji je predviđen merama PPRR je čisto deklarativan i nije efikasan u stvaranju zaposlenosti, a kamoli održivog zapošljavanja.

5 Preporuke

Preporuke za UP

- Da obezbedi da su prioriteti i strateški dokumenti Vlade zasnovani na odgovarajućim analizama o pitanjima zapošljavanja, uključujući procenu finansijskog uticaja, tako da ih je lako primeniti i da sadrže održivost;
- Da obezbedi da prioriteti i strateški dokumenti imaju jasno raspodelu ciljeva i odgovornosti institucija koje su odgovorne za pitanja koja se odnose na zapošljavanje;
- Da obezbedi da pitanje zapošljavanja na strateškim dokumentima, kao što su Nacionalna strategija za razvoj sadrži jasne i merljive ciljeve i aktivnosti za stvaranje novih radnih mesta, kao i da se identifikuju institucije koje su odgovorne za njihov sprovođenje. Sprovođenje ove preporuke bi pomoglo UP u da spreči obavljanje dvostruki institucionalnih aktivnosti u istu svrhu i pojasnilo bi koja resorna ministarstva su odgovorna za različite aspekte ispunjenja politike zapošljavanja;
- Da obezbediti da mehanizmi praćenja detaljno analiziraju ostvarivanje ciljeva koji se odnose na zapošljavanje po raznim ministarstvima koja su odgovorna za ovaj cilj;
- Da obezbediti da mehanizmi praćenja izrađuju sveobuhvatne i analitičke izveštaje koji prikazuju rezultate koji su postignuti u pogledu pitanja zapošljavanja, uočene nedostatke i korake za njihovo poboljšanje.

Preporuke za MRSZ

- Da se pregledaju ključni unutrašnji i sektorski dokumenti i interni, a posebno da se prilagodi status nekih od aktivnih mera na tržištu rada, posebno u pogledu ne priznavanja mere prakse na poslu kao zapošljavanje kao i pitanje regulisanja prioriteta dugoročno nezaposlenih;
- Da se razmotri aktuelni budžet i da se upoređi sa stvarnim potrebama nezaposlenih na AMTR i razmotri mogućnost da se izdvoji budžet koji će na najbolji način ispuniti te potrebe;
- Da se razmotri isključenje porodiljskog odsustva sa budžeta koji se izdvaja za zapošljavanje s ciljem premeštanja ove kategorije u nezavisnu budžetsku liniju gde se ne pogađa budžet AMTR;
- Da se stvore mehanizmi za analizu finansijske implikacije pre i tokom sprovođenja sporazuma o raspoloživom budžetu i da se planiranje budžeta vrši uzimajući u obzir ove implikacije;
- Da se kontinuirano analiziraju izveštavanja koja se obavljaju od strane AZRK, i da se pismeno dokumentuju preko sažetih izveštaja AZRK u vezi sa ciljevima koje oni imaju, i da

se na tim izveštajima daju sugestije o mogućim ispravkama i ažuriranjima koja se trebaju izvršiti kada to bude potrebno;

- Da se reguliše aspekt izvršavanja poreskih obaveza i penzijskih doprinosa za finansiranje koje se vrši AMTR -u.

Preporuke za AZRK

- Da se izvrši profilizacija nezaposlenih na sistemu na osnovu rizika za one koji još nemaju + profilisani status;
- Da se sastavljaju liste potencijalnih nezaposlenih, što znači da se poslodavcima pruži lista sa brojem potencijalnih kandidata koja sadrži dva puta veći broj od broja koji se zahteva od strane poslodavca. Sprovođenje ove preporuke omogućuje pružanje jednakih mogućnosti za veći broj nezaposlenih koji su aktivni i registrovani u sistemu AZRK;
- Da se prilikom sprovođenja AMTR, daje prednost dugoročno nezaposlenima;
- Da se intenzifikuje saradnja sa PAK za razmenu podataka koji se odnose na pitanja zapošljavanja;
- Da se što pre završi proces praćenja efikasnosti AMTR-a i sastavi detaljan izveštaj o nalazima ovog monitoringa.

Preporuke za MPŠRR

- Da se stvori odgovarajuća metodologija za stvaranje novih radnih mesta, uzimajući u obzir stvarne potrebe poljoprivrednika, uključujući pozicije koje nisu vezane za proizvodnju. Ova metodologija mora da iznese pune brojeve, lako merljiva i razumljiva radna mesta čak i za poljoprivrednike;
- Da se ojača kriterijum za stvaranje novih radnih mesta preko pregleda AU koje uređuju i određuju kontrole i praćenje kriterijuma mera 101, 103 i 302:
 - Da se razmotri pregled zahteva u vezi sa dokazima koji je zahtevaju za ovlašćenje isplate. Da se u ovom slučaju, od korisnika zatraži da se i za prethodne mesece donose isplate i platni spiskovi koje izdaje PAK;
 - Da se razmotri re-integracija zahteva za dokaze stvorenih radnih mesta za korisnike mere 101, pre odobrenja isplata;
 - Razmotriti re-integracija potražnje za praćenjem održanja stvorenih novih radnih mesta za korisnike mera 101 nakon ulaganja;
 - Da se razmotri o uključanju odredbi u AU koja predviđaju kaznene mere za one korisnike koji se ne pridržavaju stvaranje radnih mesta, prema izjavama koje su u svoje poslovne planove.

Preporuke za ARP

- Intenzivirati saradnju sa Upravnim telom, posebno u pogledu redovne razmene podataka s ciljem poboljšanja procesa planiranja i praćenja;
- Da obezbedi da podaci koji se odnose na primenu mera 101, 103 i 302 koji se odnose stvaranje novih radnih mesta, blagovremeno integrišu u bazu podataka, da uključuju sve faze primene mera, i da budu usklađeni sa ručnim izveštajima;
- Da se sastavi konkretan plan kojim će se urediti iniciranje ex-post praćenja mera PPRR. Da se u tom planu specifikuju korisnici mera koji bi trebao biti izloženi praćenje prema godini koristi, konkretne vremenske rokove za izvođenja praćenje i obezbeđivanje da su korisnici u skladu s kriterijima za stvaranje novih radnih mesta. Da ex-post praćenje počinje što je pre moguće;
- Da se intenzifikuje saradnja i komunikacija sa PAK-a i drugim relevantnim institucijama kako bi se izvršila razmena podataka u vezi sa zapošljavanjem i da se kao rezultat zapošljavanje ogleda u svim relevantnim institucijama i da se u ovom aspektu poveća legitimitet.

Prilog 1. Kriterijumi revizije, metodologiju, delokrug i ograničenja

Kriterijumi revizije

Kriterijumi revizije koji su korišćeni u ovoj reviziji proizlazi iz najbolje prakse međunarodnih organizacija koje se bave pitanjima zapošljavanja, kao i raznih evropskih i nacionalnih izveštaja i standarda.

Stranke odgovorne za predlaganje, dizajniranje, sprovođenje politike zapošljavanja i pružanje usluga zapošljavanja trebaju uzeti u obzir sledeće kriterijume:

Vlada Kosova

- U proceni stanja nezaposlenosti, vladine politike se trebaju podvrgnuti redovnoj proceni situacije i uticaju politike pre nego što se politike usvajaju kako bi se izbeglo postizanje suprotnih rezultate od onih koji su ciljani. Odgovarajuća procena politike zapošljavanja treba takođe da bude sveobuhvatna, što znači da uzima u obzir podatke koji su prikupljeni sa terena i da se konsultuje sa relevantnim stranama javnog i privatnog sektora, kao i da proceni da finansijska sredstva koja su izdvojena za sprovođenje ove politike obezbeđuju njihovo racionalno i efikasno korišćenje⁵¹;
- Kako bi bili što efikasniji i efektivniji u ublažavanju nezaposlenosti, vlade raznih zemalja izrađuju politike koje služe kao odgovor na situaciju nezaposlenosti u zemlji⁵². Vladine politike zemalja u razvoju i razvijene zemalja promovišu preraspodelu zaposlenosti u različitim sektorima koji najviše obećavaju i koji imaju potencijal za nova radna mesta⁵³. Vladine politike zapošljavanja bi trebale biti predmet odgovarajućeg planiranja, da imaju potrebne kapacitete za sprovođenje, i da imaju jasno delegiranje odgovornosti za institucije koje su odgovorne za postizanje cilja povećanja zaposlenosti⁵⁴;
- Kako bi se pratio napredak koji je postignut, Vlada treba uspostaviti mehanizme za kontinuirano praćenje sprovođenja politike zapošljavanja od strane nadležna ministarstva⁵⁵. Konkretnije, Vlada treba da imaju odgovarajuće mehanizme praćenja koji prate rad nadležnih ministarstava u ostvarivanju ciljeva vladine politike i strateških prioriteta preko redovni pregled napretka.

⁵¹Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (februar 2016.), prevazilaženje prepreka za sposobnost u jugoistočnoj Evropi - slučaj hrane i pića u sektoru prerade, http://www.oecd.org/southeasturope/programme/Bridging_Skills_Gaps_Food_Beverage_South_East_Europe.pdf, poglavlje 2: najbolje međunarodne prakse; Nacionalna strategija razvoja 2016-2021 (januar 2016.), plan za održivi razvoj

⁵²Međunarodna organizacija rada (2018), izgledi socijalne zapošljavanje u svijetu - 2018. trendovi, http://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2018/WCMS_615594/lang-en/index.htm

⁵³Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (februar 2016.), prevazilaženje prepreka za sposobnost u jugoistočnoj Evropi - slučaj hrane i pića u sektoru prerade, http://www.oecd.org/southeasturope/programme/Bridging_Skills_Gaps_Food_Beverage_South_East_Europe.pdf, poglavlje 2: najbolje međunarodne prakse

⁵⁴Strategija za poboljšanje koordinacije planiranja i politike na Kosovu (Integrated System planiranje) 2017-2021; Nacionalna strategija razvoja 2016-2021 (januar 2016.), plan za održivi razvoj

⁵⁵Strategija za unapređenje planiranja i koordinaciju politike na Kosovu (Integrated System Planning) 2017-2021

Mehanizam za praćenje se tokom praćenje treba fokusirati na ključnim pokazateljima učinka. A mehanizam koordinacije obezbeđuje da resorna ministarstva imaju jasne odgovornosti koje im pripadaju u vezi sa sprovođenjem plana rada vlade i drugih relevantnih odluka, i da u saradnji sa njima koordiniraju rad u pripremi godišnji plana i izveštaja o radu Vlade.⁵⁶

MRSZ i MPŠRR

- Ministarstva koja su nadležna za pitanja zapošljavanja trebaju izraditi politike koje su u skladu sa vladinim prioritetima i koje služe kao vodič za rešavanje pitanja zapošljavanja. Ministarstva treba takođe da poseduju kontinuirano mehanizme koji prate sprovođenje ove politike. Svrha praćenje se treba fokusirati na tome da li se politike sprovode kao što je planirano ili da proceni da li se ove politike trebaju ažurirati i poboljšati kako bi se postigla efikasnost⁵⁷;
- Ministarstva koja se bave sprovođenjem politika koja utiču na zapošljavanje treba da podstaknu i promovišu zapošljavanje preko efikasnih mera ili aktivnih programa na tržištu rada, kao što su: posredovanje u zapošljavanju, javni rad, radna praksa, obuku za posao, subvencije za zapošljavanje, samo-zapošljavanje itd. Sprovođenje ovih mera se treba smatrati visokim prioritetom, jer se preko njih ostvaruje zadovoljavanje potreba tržišta rada⁵⁸. Ministarstva koja imaju razvojne politike ili programe koji utiču na zapošljavanje i koje poseduju dovoljan budžet za podršku podsticanje i promovisanja zapošljavanja, treba da obezbede da izdvajaju ta sredstva na efikasan način i na one kategorije korisnika koje imaju veći potencijal i više stabilan rast zapošljavanja⁵⁹;
- Nakon preduzimanja razvojnih mera i programa koji utiču na zapošljavanje, trebalo bi uspostaviti mehanizme za praćenje kako bi se obezbedilo da je zapošljavanje koje se stvara kao rezultat ovih mera održivo i da se uticaj mera podrške prati kako bi se postigla efikasnost.⁶⁰

⁵⁶ Nacionalna strategija razvoja 2016-2021 (januar 2016.), plan za održivi razvoj

⁵⁷ Uredba br. 02/2011 za oblasti administrativnih odgovornosti premijera i ministarstava

⁵⁸ The World Bank Group i Bečkog instituta za međunarodne ekonomske studije (ožujak 2018) kretanja na tržištu rada 2018 zapadnog Balkana, http://documents.worldbank.org/curated/en/565231521435487923/pdf/124354-WP-P158508_Javno-16-3-2018-10-13-39-WBLabormarkettrends.pdf

⁵⁹ Program ruralnog razvoja u 2018. godini, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja

⁶⁰ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (februar 2016.), prevazilaženje prepreka za sposobnost u jugoistočnoj Evropi - slučaj hrane i pića u sektoru prerade, http://www.oecd.org/southeastern/programme/Bridging_Skills_Gaps_Food_Beverage_South_East_Europe.pdf, poglavlje 2: najbolje međunarodne prakse

Metodologija revizije

Metodologija koja je korišćena u ovoj reviziji je prilagođena potrebama revizije kako bi se ispunili njeni ciljevi. Tokom revizije su korišćene različite kombinacije dokaza, uključujući intervjue, analize i dokumente. Pošto ova revizija uključuje nekoliko institucija, u nastavku predstavljamo metodologiju koja je ponaosob korišćena za UP kao i uopšteno, za institucije čije je delovanje vezano jedno za drugim (MPŠRR/ARP i MRSZ/AZRK), samim time jedan deo dokaza koji su korišćeni bili su zajednički.

UP

- Analiza neophodnog pravnog i institucionalnog okvira za adresiranje pitanja zapošljavanja na ovim aspektima- predlaganje i izradu potrebnih politika i spektar strateških dokumenata, procenu stanja nezaposlenosti u zemlji i uspostavljanje praćenja institucionalnih mehanizama za praćenje nad sprovođenjem politika;
- Intervjuisanje službenika koji su odgovorni u UP u vezi sa procenom, prioritetima i adresiranjem aktivnosti Vlade prema problemu nezaposlenosti, izradu politike za povećanja zapošljavanja i stvaranje mehanizama za nadgledanje resornih ministarstva u sprovođenju politike zapošljavanja;
- Analiza relevantnih izveštaja i dokumenata UP, posebno onih koji se odnose na aktivnosti Kancelarije za strateško planiranje i Sekretarijat za koordinisanje Vlade;

MPŠRR i ARP

- Analiza pravnog i regulatornog okvira i izrađenih politika i uputstava za grantove koji uključuju stvaranje novih radnih mesta;
- Obavljanje intervjua tokom procesa revizije sa odgovornim osobama u institucijama za obezbeđivanje dokaza i informacija koje se odnose na temu revizije;
- Analiza procesa izveštavanja iz ARP i MPŠRR, i procesa praćenja aktivnosti ARP i MPŠRR;
- Analiza kriterijuma i procedura grantova za pitanje zapošljavanja;
- Analiziranje metodologije obračunavanje kriterijuma zapošljavanja na osnovu mera za 2016, 2017 i 2018;
- Analiza budžetskih izveštaja i troškova za grantove;
- Analizira izveštaja za novootvorena radna mesta preko donacija;
- Fizički pregled dosijea korisnika grantova koji su izabrani od svake mere čiji je kriterijum zapošljavanje, za godine 2016 i 2017, za stvaranje novih radnih mesta;
- Analiza procesa praćenja stvaranja novih radnih mesta za korisnike grantova.

MRSZ i AZRK

- Analiza pravnog i regulatornog okvira i akcionih planova i politika o pitanjima zapošljavanja;
- Obavljanja intervjua tokom procesa revizije sa odgovornim osobama u institucijama za pružanje dokaza i informacija koje se odnose na temu revizije;
- Analiza procesa izveštavanja AZRK i MRSZ i procesa praćenja aktivnosti AZRK i MRSZ;
- Analiza kriterijuma i postupaka aktivne mere zapošljavanja;
- Analiza budžetskih izveštaja AMTR-a;
- Analiza izveštaja nezaposlenih za tri izabrane opštine prema najvećoj stopi nezaposlenosti u zemlji za 2016, 2017 i 2018.
- Ispitivanje sporazuma AMTR sa drugim institucijama;
- Analiza podataka izabranih uzoraka iz liste aktivno nezaposlenih u sistemu godinama 2016, 2017 i 2018.
- Fizikalni pregled datoteka na odabranim uzoraka iz liste korisnika mera;
- Analiza za provođenje procesa praćenja AMTR.

Delokrug i ograničenja ove revizije

Delokrug ove revizije uključuje Ured premijera (KP), Ministarstvo rada i socijalnog staranja (MRSZ) i Agencije za zapošljavanje (AZRK) u okviru Ministarstva, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja (MPŠRR) kao i Agenciju za Razvoj Poljoprivrede (ARP) u okviru ovog Ministarstva.

UP je izabrana kao glavna tema u razvoju i koordinaciji politika, zakonodavstva i drugih strateških dokumenata vezanih za zapošljavanje. Ova institucija je takođe odgovorna za postavljanje strateških vladinih prioriteta, uverava se da se ovi prioriteti ogledaju u planiranju budžeta Vlade i uverava da sva resorna ministarstva obavljaju aktivnosti koje su u skladu sa strateškim politikama vlade.

MRSZ je izabrana usled činjenice jer je to ključni subjekat za predlaganje i razvijanje politika i zakonodavstva u oblasti zapošljavanja, i u predlaganju i izradi politika, službe za zapošljavanje do početka 2017 godine, u upravlja i koordinira Odeljenje za rad i zapošljavanje u ministarstvu. AZRK je izabrana jer su kao odgovornosti za javne službe za zapošljavanje trenutno prebačene u ovoj agenciji, a agencija je odgovorna za upravljanje tržišnim i sprovođenjem politika zapošljavanja.

Razlog za izbor MPŠRR kao uzorak ove revizije ima veze sa činjenicom da ovo Ministarstvo u svojim poljoprivrednim politikama kao krajnji cilj ima optimalno korišćenje potencijala poljoprivredne proizvodnje s ciljem obezbeđivanja zapošljavanja i prihoda. MPŠRR kao budžetska organizacija je takođe izdvojila značajan budžet za podršku posebno ruralnim sredinama, ova podrška se ostvaruje preko različitih oblika finansiranja. U posljednje tri godine, samo u kategoriji subvencija i transfera u poljoprivrednom sektoru izdvojeno je oko 47 miliona evra⁶¹.

⁶¹Srednjoročni okvir rashoda 2017-2019 (april 2016. godine)

Dalje, poljoprivredni sektor doprinosi 11,9% bruto domaćeg proizvoda na Kosovu, dok je u odnosu na ukupan broj zaposlenih, 26,7% zaposleno u poljoprivredi⁶². Iako postoje različite mere koje preduzima MPŠRR za podsticanje i promovisanje zapošljavanja, "mera 101" posebno ciljaju na stvaranje novih radnih mesta i povećanje zapošljavanja u ruralnim sredinama⁶³. ARP je izabrana jer je izvršni subjekat u MPŠRR, odgovorno za sprovođenje programa za poljoprivredu i ruralni razvoj.

Revizorski tim je obavešten da je zapošljavanje u okviru centralnog nivoa, pitanje koje zavisi od angažovanja pojedinih institucija i drugih mehanizama, kao što su Ministarstvo trgovine i industrije i Ministarstva za ekonomski razvoj koje razvijaju politike rasta i razvoja i ekonomski rast zapošljavanja. Istovremeno, Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije razmenjuje zajedničke odgovornosti sa MRSZ u vezi sa smanjenjem nezaposlenosti preko obrazovanja i obuke. Uprkos tome, revizorski tim smatra da su ove institucije u odnosu na one izabrane kao uzorak revizije nemaju direktan uticaj i isti kapacitet da utiče na rast zaposlenosti.

Delokrug ove revizije u pogledu aktivnosti koje se obavljaju od strane UP u razvoju Vladinih strateških politika zapošljavanja se odnosi na period 2010-2017, a za aktivnosti resornih ministarstava MRSZ i MPŠRR su godine 2016 i 2017 do oktobra 2018.

Eventualni rizici i ograničenja identifikovani za obavljanje ove revizije su:

- Dogodile su se velike promene zbog prenosa nadležnosti u sprovođenju politika i pružanje usluga zapošljavanja iz ORZ (MRSZ) na AZRK i UP. Ove promene mogu dovesti do rizika od zabune među službenicima i za reviziju dobijanje nepotpunih podataka ili poteškoće u pribavljanju podataka i dokumentacije.
- Rizik od nedostatka sveobuhvatnih i pouzdanih podataka može biti vidljiv u slučaju dobijanja podataka od strane UP, činjenica da je delokrug aktivnosti ove institucije širok i kao takav uključuje aktivnosti različitih mandata vlada.
- Politika zapošljavanja pokriva širok spektar aktivnosti i budući da je to opsežna i složena tema, rizik revizije se može sastojati u eventualnom isključenju subjekata ili aspekata koji su važni za ovo polje revizije.
- Politika zapošljavanja je tokom godina bila decentralizovana i nije dobro definisana, tako da ne postoji opasnost od sveobuhvatne definicije stanja koje se odnose na politike zapošljavanja.

⁶²Srednjoročni okvir rashoda 2017-2019 (april, 2016), str. 50

⁶³ Program ruralnog razvoja u 2018. godini, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja

Prilog 2. Opis relevantnih sistema i dokumenata

Konsolidovane su Institucionalne strukture politike i službe za zapošljavanje na Kosovu. U okviru centralne vlade, pitanja zapošljavanja zavise od posvećenosti i angažovanja i posvećenosti nekoliko institucija i mehanizama, dok u smislu pružanja direktnih usluga za zapošljavanje, one se uglavnom pružaju na lokalnom nivou. Ispod su navedene relevantne strane o pitanjima koja se odnose na politiku zapošljavanja.

Dužnosti i odgovornosti Ureda premijera

Ured premijera (KP) je odgovoran za razvoj i koordinaciju politika i zakonodavstva, koje se koordiniraju od strane Generalnog sekretara UP-a. U okviru razvoja i koordinacije politike ili drugih strateškim dokumenata, ZP je odgovoran za:

- Povezanost okvira za strateško planiranje sa planiranjem unutrašnjih i spoljnih resursa kako bi se obezbedila finansijska pristupačnost i primena strateških planova;
- Potpunu integraciju prakse i procesa praćenja kako bi se obezbedili bolji rezultati primene i polaganja odgovornosti za ostvarivanje ciljeva.

U okviru UP postoje različite kancelarije koje imaju specifične funkcije, ali u odnosu na revidiranu oblast, nadležne službe su ona za strateško planiranje i Koordinacioni Sekretarijat Vlade.

Kancelarija za strateško planiranje (KSP) se uverava da sva ministarstva postupaju u skladu sa strateškim politikama Vlade; pruža savete o identifikovanje i rešavanju strateških prioriteta Vlade; obezbeđuje da se prioriteti Vlade ogledaju u kratkoročnim i srednjoročnim planskim dokumentima i u budžetskom planiranju Vlade; sprovodi analize politike za među-sektorska pitanja, koja su ujedno i vladini prioriteti; i pomaže ministarstvima u uspostavljanju i funkcionisanju relevantnih struktura i mehanizama za koordinaciju politika i pruža im podršku u obavljanju svojih funkcija.

Koordinacioni sekretarijat Vlade (KSV) je odgovoran za proces pripreme Godišnjeg plana rada Vlade (GPRV) i obezbeđuje saradnju između ureda u UP za razmatranje predloga resornih ministarstava; svaka tri meseca prikuplja podatke iz ministarstava za praćenje sprovođenja GPRV; i obezbeđuje da sva ministarstva postupaju u skladu sa utvrđenim vladinim politikama i odlukama.

Dužnosti i odgovornosti Ministarstva rada i socijalne zaštite i Agencije za zapošljavanje

Ministarstvo rada i socijalne zaštite (MRSZ) je glavni organ koji je odgovoran za predlaganje i izradu politika i zakonodavstava u oblasti zapošljavanja, te vezi sa ovim ima sledeće odgovornosti: praćenje primene politika zapošljavanja i predlaganje mere za njihovo poboljšanje; upravljanje i nadzor javnih administrativnih institucija za zapošljavanja i saradnja sa opštinama i institucijama koje su uključene u primeni politika zapošljavanja; podršku i razvoj diskriminirajućih radnih odnosa rada i zapošljavanja; razvoj programa i projekata koji se finansiraju donatorskim sredstvima za ministarstva i druge partnere oblasti rada i zapošljavanja.

U okviru MRSZ postoji Odeljenje za rad i zapošljavanje (ORZ) i Agencija za zapošljavanje Republike Kosovo (AZRK).

ORZ je odgovorno za: razvoj, izradu i promovisanje zakonodavstva, dokumenata i javnih politika potrebnih za postizanje strateških ciljeva u oblasti zapošljavanja; i uspostavljanje godišnjih pokazatelja učinka za praćenje, analizu, kontrolu i procenu primene politika i programa za zapošljavanje od strane AZRK.

AZRK je odgovorna za promovisanje zapošljavanja preko: upravljanje tržištem rada i primene politike zapošljavanja; analize tržišta rada, istraživanja, studija za potrebe tržišta rada; i praćenja i koordinacije primene mera i aktivnih programa tržišta rada..

Dužnosti i odgovornosti Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja i Agencije za razvoj poljoprivrede

Poljoprivredni sektor igra važnu ulogu u pružanju mogućnosti za zapošljavanje i stvaranje prihoda za građane, posebno onih koji žive u ruralnim predelima.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja (MPŠRR) ima za cilj da preko mera za primenu politike poljoprivrede i ruralnog razvoja: poveća prihoda za ruralno stanovništvo povećanjem njihove dobrobiti preko poboljšana radnih i životnih uslova, kao što je i stvaranje jednakih mogućnosti za sve marginalizovane grupe; i smanjenje razlike između nivoa razvoja različitih regiona, razvijajući alternativne i komplementarne aktivnosti koje stvaraju zapošljavanje u svrhu promovisanje za život u ruralnim predelima, podržavajući mala i srednja preduzeća.

MPŠRR je osnovala Agenciju za razvoj poljoprivrede (ARP) koja je Izvršno telo odgovorno za primenu programa za poljoprivredu i ruralni razvoj preko primene pisanih politika i procedura za primenu direktnih isplata i projekata za ruralni razvoj.