



Ivan Sekulović

Evropski socijalni fond za Zapadni Balkan

„Naši novi, fleksibilni i pristupačniji socijalni fondovi imaju za cilj ulaganje u ljude.“

Marijan Tisen, evropska komesarka za zapošljavanje, socijalna pitanja, veštine i mobilnost radne snage

„**A**pelujem na institucije Evropske unije da pokažu liderstvo u odsudnim vremenima za Zapadni Balkan i naprave korak koji je do skora bio nezamisliv u odnosima EU sa državama koje teže njenom pristupanju: da otvore za korišćenje državama Zapadnog Balkana najstariji i najvažniji evropski strukturni i investicioni fond – Evropski socijalni fond“. Ovim rečima, najviši predstavnici vlasti Republike Srbije mogli bi da započnu, ili, pak, da završe obraćanje učesnicima predstojećeg Londonskog samita koji se u julu održava u tom gradu, u okviru Berlinskog procesa.

Razloga za ovakav potez je mnogo, kako na strani EU, tako i na strani država Zapadnog Balkana. Da navedemo samo najvažnije.

Kada je reč o EU, prvo, ovaj modalitet „uparivanja“ fondova EU rezervisanih za države članice i onih za države u procesu pristupanja ne bi bio novitet. Naime, još od prekograničnih IPA programa, konkretno programa *Adriatic*, omogućeno je finansiranje sprovođenja projekata tako što partneri iz država EU u

projektnom konzorcijumu sredstva dobijaju iz Evropskog fonda za regionalni razvoj (takođe jedan od evropskih strukturnih i investicionih fondova rezervisanih samo za države članice), dok oni iz država kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo sredstva dobijaju iz IPA alokacije *Adriatic*

ESF u brojkama

Evropski socijalni fond (ESF) je najstariji evropski strukturni i investicioni fond, osnovan 1957. godine. U pitanju je glavni fond koji se bavi socijalnom dimenzijom Unije, prevashodno razvojem ljudskih resursa. Svojom budžetom od oko 80 milijardi evra u periodu od 2014-2020. godine zauzima približno četvrtinu evropske kohezione politike i oko osam odsto ukupnog budžeta EU.

Prema članu 2. Uredbe o ESF, njegovi ciljevi su: promovisanje visokog nivoa zaposlenosti i kvaliteta radnih mesta, unapređenje pristupa tržištu rada, podrška geografskoj i radnoj mobilnosti radnika, njihovom prilagođavanju industrijskim promenama i promenama u proizvodnim sistemima potrebnim za održivi razvoj, podrška dostizanju visokog nivoa obrazovanja i obučenosti svih i prelasku iz obrazovanja u svet rada za mlade ljude, itd. Nacionalne alokacije sredstava iz budžeta EU kreću se od 20 miliona evra u slučaju Luksemburga, preko 1,5 milijardi evra za Bugarsku, pa sve do Poljske, sa rekordnih 13 milijardi evra. Ukoliko se računa ukupan iznos sredstava, na prvom mestu je Italija.

Novi Evropski socijalni fond 2021-2027.

Za novi budžet EU od 2021-2027. godine, Evropska komisija predlaže dalje jačanje socijalne dimenzije Unije kroz novi i unapređeni Evropski socijalni fond plus (ESF+). Budžet ESF+ iznosiće 100 milijardi evra, što je preko četvrtine sredstava izdvojenih za kohezionu politiku. Novim fondom biće objedinjeni do sada samostalni programi i inicijative: Inicijativa za zapošljavanje mladih, Fond za evropsku pomoć najugroženijima, Program za zapošljavanje i socijalne inovacije i Program za zdravlje. Cilj ovako širokog objedinjavanja fondova je veći stepen intergacije i targetiranja podrške kao odgovor na izazove u društvu i tržištu rada u EU. ESF+ će pružati podršku prvenstveno prema principima Evropskog stuba socijalnih prava. Dalje, prioritet će biti primena preporuka u okviru Evropskog semestra. Najmanje 25% sredstava biće opredeljeno za unapređenje socijalne uključenosti. Programiranje i upravljanje sredstvima ESF+ će biti jednostavnije nego do sada, čime je EK odgovorila na primedbe mnogih korisnika iznete u debati o novom programu.

programa¹. Kada je reč o izuzecima, valja pomenuti i taj da je, kada je reč o sredstvima Evropskog socijalnog fonda, Evropska komisija za vreme ekonomske krize u Grčkoj dozvolila da projekti u toj zemlji budu finansirani u celini iz budžeta EU², za razliku od uobičajenih pravila o sufinansiranju od strane implementacionih partnera u visini od najmanje petnaest odsto budžeta projekta. Dakle, ako se držimo argumenata da je osnovna namena fondova EU sprovođenje ciljeva evropskih politika i jačanje teritorijalne i socijalne kohezije, možemo pronaći nekoliko primera kada su birokratska pravila prilagođavana aktuelnim društvenim i ekonomskim prilikama, u skladu sa proklamovanim ciljevima.

Drugo, sa političkog stanovišta, svim donosiocima odluka u institucijama EU do sada je moralo postati jasno da su narastajući populizam i „neliberalizam“ u Evropi posledica Svetske ekonomske krize i globalizacije, procesa u kojima najviše gube srednja i radnička klasa na Zapadu i u njegovom neposrednom okruženju. Kao što je ocenila Svetska banka, najverovatniji neposredni uzroci ovakvog raspoloženja stanovništva leže u rastućim nejednakostima, sporom privrednom rastu i strukturnim promenama na tržištu rada³. Sve navedene oblasti leže u mandatu ESF, a naročito u okviru predloženog mandata ESF+ (pogledati tekst u okviru) koji će biti gotovo u potpunosti posvećen ostvarivanju Evropskog stuba socijalnih prava⁴.

¹ Navedeno je precizirano u programskom dokumentu na sledeći način: “The IPA Adriatic CBC Programme 2007–2013 is supported by IPA component II. It is financed by IPA funds which include an ERDF contribution (Art. 21 of the Structural Funds Regulation 1083/2006) and is governed by the IPA legal structure (IPA Framework Regulation No 1085/2006 and the IPA Implementing Regulation No 718/2007). Izvor: *IPA Adriatic Cross-border Programme*, 2013, http://www.ipadriaticbc.eu/wp-content/uploads/2016/03/05_IPA_OP_amended_20112013.pdf

² Ovaj potez bio je u skladu sa ocenom uticaja na društvo Programa za podršku stabilnosti za Grčku, sprovedenom od strane EK i zaključkom da „teret prilagođavanja treba da bude raspodeljen koliko god je to moguće u pogledu jednakosti i pravičnosti“. Izvor: *Assessment of the Social Impact of the new Stability Support Programme for Greece*, European Commission 2015, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ecfin_assessment_social_impact_en.pdf

³ *Polarization and Populism*, World Bank 2016, <http://documents.worldbank.org/curated/en/494811479976405381/pdf/110422-WP-ECANovcvr-PUBLIC-ABSTRACT-SENT.pdf>

⁴ Evropski stub socijalnih prava usvojen je od strane Evropskog saveta u Geteborgu 2017. godine kao politička deklaracija koja treba da ojača socijalnu dimenziju EU. Sadrži sledećih dvadeset principa: Obrazovanje, obuke i celoživotno učenje; rodna ravnopravnost; jednake mogućnosti; aktivna podrška zapošljavanju; sigurno i prilagodljivo zapošljavanje; zarade; informisanje o uslovima zapošljavanja i zaštite u slučaju otkaza; socijalni dijalog i uključivanje

Treće, odavno je poznato da države po pristupanju EU dožive „apsorpcioni šok“, usled nemogućnosti da za kratko vreme programiraju, ugovore i sprovedu projekte iz fondova EU koji desetinama puta premašuju dotadašnje iznose koje su dobijale iz budžeta EU pre stupanja u članstvo⁵. Stoga bi se pravovremenim otvaranjem ESF za korišćenje državama Zapadnog Balkana omogućila njihova postepena priprema za ove, i budžetski i tematski, znatno složenije fondove i izbegao scenario koji je doživela većina novih članica od proširenja 2004. godine naovamo.

Kada je reč o državama Zapadnog Balkana, argumenti su sledeći (dati na primeru Srbije, koji se analogno mogu primeniti i na druge zemlje u okruženju): prvo, kada bi Srbija danas bila država članica EU, imala bi pravo na približno *deset puta više sredstava* iz ESF godišnje nego što sada dobija za sektor društvenog razvoja u okviru IPA. Dakle, radi se o nekih 200 miliona evra godišnje, naspram dvadesetak miliona evra⁶. U pitanju je četverostruko veći iznos od onog predviđenog republičkim budžetom za 2018. godinu za aktivne mere zapošljavanja. Dakle, posmatrano čisto sa finansijskog aspekta, potencijalne dobrobiti od korišćenja ESF su očigledne.

Drugo, društveno-ekonomski izazovi sa kojima se Srbija suočava svrstavaju je u idealne kandidate za korišćenje sredstava ESF. Da pomenemo neke već puno puta ponovljene podatke: Srbija je po nejednakostima mereno po prihodima na prvom mestu u Evropi, po relativnom siromaštvu deli prvo mesto sa Rumunijom, a po stepenu subjektivnog

Poljska uspešna priča

Prema podacima Evropske komisije, sredstvima ESF u Poljskoj do sada je pružena podrška merama za zapošljavanje za blizu 400 hiljada korisnika, podržano je 168 projekata organizacija civilnog društva i socijalnih partnera, 55 projekata u državnoj upravi i pružena podrška za 314 malih i srednjih preduzeća.

Jedna od najzaslužnijih za uspešni poljski model i tadašnja ministarka regionalnog razvoja Poljske, Elżbieta Bienkowska (aktuelna evropska komesarka za unutrašnje tržište, industriju, preduzetništvo i MSP), izjavila je u ranoj fazi korišćenja ESF 2008. godine (i time demonstrirala viziju koja je doprinela tom uspehu): „Interesantno je koliko je mnogo kvalitetnih i raznovrsnih projekata sprovedeno uz pomoć ESF, ali spoljnim posmatračima izgleda kao da ESF samo organizuje velike radionice – za svakoga, o svačemu. Međutim, mi se zaista bavimo velikim brojem malih projekata koji dopiru do onih koji za njima zaista imaju potrebe.” Jedan od primera dobre prakse je Akademija za razvoj socijalne ekonomije koja pruža pravne i poslovne konsultantske usluge i finansijski podržava socijalna preduzeća. Do sada je preko 1.700 ljudi koristilo njene usluge, kao i 245 socijalnih preduzeća i 126 lokalnih partnera.

radnika; ravnoteža između privatnog i poslovnog života; zdrava, sigurna i prilagođena radna sredina i zaštita podataka; zaštita i podrška deci; socijalna zaštita; naknade za slučaj nezaposlenosti; minimalni prihod; prihodi u starosti i penzije; zdravstvena zaštita; uključivanje osoba sa invaliditetom; dugotrajna nega; stanovanje i podrška beskućnicima; pristup osnovnim uslugama. Izvor: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en

⁵ Neslavno poslednje mesto kada je reč o uspešnosti trošenja sredstava ESF zauzima Rumunija, koja, godinu i po dana pre isteka finansijske perspektive 2020. godine, ima učinak od svega 1% potrošnje. Naredna zemlja je Hrvatska, sa 3%. S druge strane, najbolja je Holandija sa 36%. Izvor: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/esf>

⁶ Naravno, u pitanju su grube procene. Ako se uzme u obzir dokument *Indicative Strategy Paper for Serbia* (dostupan na stranici: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-serbia.pdf), Srbija bi trebalo da dobije 190 miliona evra za „obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike” u periodu od 2014-2020. godine. Sva je prilika, ipak, da će iznos programiranih, a naročito potrošenih sredstava za ove namene biti znatno manji. Kada je reč o proceni alokacije iz ESF, poređenje je načinjeno prema alokaciji za Bugarsku.

Da li Srbija ima kapacitet da koristi ESF?

Na ovo intrigantno pitanje, EK u Izveštaju o Srbiji za 2018. godinu daje lakonski odgovor: „Nije bilo razvoja u pogledu Evropskog socijalnog fonda“. Doduše, ova formulacija dobija na značaju ukoliko se uzme u obzir da poslednjih nekoliko izveštaja o napretku sadrži manje-više identičnu formulaciju.

U skrining izveštaju za poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, navedeno je da Srbija ocenjuje da su budući izazovi u pogledu korišćenja sredstava ESF sledeći: decentralizovano upravljanje, naročito jačanje kapaciteta svih uključenih institucija, kombinovanje nacionalnog budžeta sa budžetom EU, sektorski pristup, jačanje kapaciteta korisnika grantova (organizacija civilnog društva, sindikata, udruženja poslodavaca) i povezivanje pristupnih pregovora sa procesom IPA programiranja.

Imajući u vidu da ESF karakteriše veliki broj malih projekata (kako bi se došlo do što većeg broja korisnika na lokalnom nivou), ključne pretpostavke za njegovo uspešno korišćenje su jaki administrativni kapaciteti, efektivna decentralizacija i suštinsko partnerstvo sa organizacijama civilnog društva u svim fazama pripreme i sprovođenja projekata. Prvi korak u ovom pravcu bilo bi prepoznavanje priprema za ESF kao tematskog cilja u novom dokumentu *Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć* čija je priprema u toku.

zadovoljstva životom njenih građanki i građana nalazi se na 28. mestu od 33 evropske zemlje⁷. Dakle, izazova koji vane da budu rešavani sredstvima ESF je napretek.

Treće, malo se zna o tome da je glavni izvor finansiranja reforme državne uprave u EU upravo ESF. Srbija je do sada iz IPA sredstava za ove namene dobila 80 miliona evra. Da navedemo samo neka poređenja iznosa (u milionima evra) koje su države članice dobile za ove namene iz ESF: Rumunija – 612, Slovačka – 322, Bugarska – 295, Hrvatska – 225. Dakle, ESF je primarni izvor finansiranja reformi u oblasti državne uprave, a te reforme su, pak, preduslov uspešnog sprovođenja procesa pristupanja EU⁸.

* * *

Krajem prošle godine u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja bilo je reči o tome da biti pokrenuta Inicijativa za otvaranje Evropskog socijalnog fonda za Zapadni Balkan. Nezvanično, obavljani su i razgovori sa nadležnima u Makedoniji i Crnoj Gori. Međutim, od tada se nije napredovalo po ovom pitanju. Vlada je dužna da obavesti javnost zbog čega se ne nastupa proaktivno ka EU i propušta se prilika da se zagovara jedna inicijativa od koje bi sve zainteresovane strane mogle imati samo koristi.

Da zaključimo: predstojeći Londonski samit idealna je prilika da se EU i države u procesu pristupanja *realno* približe jedni drugima. I to upravo na terenu koji političari na svim stranama najčešće pominju – kako ukloniti posledice krize sa leđa stanovništva, podstaći natalitet i zadržati mlade.

Autor je saradnik Fondacije Centar za demokratiju

⁷ Izvor:

https://www.eurofound.europa.eu/sites/all/libraries/viewerjs/index.html#https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/pres_eqls_2016_candidates_countries_event_belgrade_26_june_2018_tle.pdf

⁸ Ovo dobija naročiti značaj na lokalnom nivou, u skladu sa principom supsidijarnosti. Utoliko pre zabrinjavaju istraživanja koja ukazuju na to da će najveći šok zbog nepripremljenosti za apsorpciju sredstava ESF doživeti jedinice lokalne samouprave. Naznake toga vidljive su već sada, pa tako preko 70% anketiranih JLS nema unapred spremljene projekte i priprema ih isključivo kada je raspisan konkurs. Izvor: *Pripreme za Evropski socijalni fond: Analiza kapaciteta lokalne samouprave*, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, 2016: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/12/Pripreme-za-ESF-analiza-kapaciteta-JLS.pdf>