

# KNJIGA PREPORUKA NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI

2017/2018.



# KNJIGA PREPORUKA NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI 2017/2018.

Beograd, 2019.



# SADRŽAJ

<b>1. UVOD</b> .....	1
<b>Nataša Dragojlović</b> Koodinatorka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji	
<b>2. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 1</b> .....	15
» <b>SLOBODNO KRETANJE ROBE</b> Koodinator: CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE – CEP <i>Dušan Protić</i>	
<b>3. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 2 I 19</b> .....	27
» <b>SLOBODA KRETANJA RADNIKA</b> » <b>SOCIJALNA POLITIKA I ZAPOŠLJAVANJE</b> Koodinator: FONDACIJA CENTAR ZA DEMOKRATIJU <i>Nataša Vučković</i>	
<b>4. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 3, 4 I 9</b> .....	49
» <b>PRAVO POSLOVNOG NASTANJIVANJA I SLOBODA PRUŽANJA USLUGA</b> » <b>SLOBODA KRETANJA KAPITALA</b> » <b>FINANSIJSKE USLUGE</b> Koodinator: CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE – CEP <i>Dušan Protić</i>	
<b>5. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 5</b> .....	59
» <b>JAVNE NABAVKE</b> Koodinator: TRANSPARENTNOST SRBIJA <i>Nemanja Nenadić</i>	
<b>6. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 8</b> .....	79
» <b>POLITIKA KONKURENCIJE</b> Koodinator: NACIONALNA ALIJANSA ZA LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ – NALED <i>Slobodan Krstović</i>	
<b>7. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 10</b> .....	101
» <b>INFORMACIONO DRUŠTVO I MEDIJI</b> Koodinator: DRUŠTVO ZA INFORMATIKU SRBIJE – DIS <i>Nikola Marković</i>	
<b>8. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 11, 12 I 13</b> .....	111
» <b>POLJOPRIVREDA I RURALNI RAZVOJ</b> » <b>BEZBEDNOST HRANE, VETERINARSKA I FITOSANITARNA POLITIKA</b> » <b>RIBARSTVO</b> Koodinatori: EVROPSKI POKRET U SRBIJI – EPuS <i>Miloš Milovanović</i> MREŽA ZA RURALNI RAZVOJ SRBIJE <i>Dragan Roganović</i>	
<b>9. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 14 I 21</b> .....	125
» <b>TRANSPORTNA POLITIKA</b> » <b>TRANSEVROPSKE MREŽE</b> Koodinator: CENTAR ZA EKOLOGIJU I ODRŽIVI RAZVOJ – CEKOR <i>Zvezdan Kalmar</i>	

- 10. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 15** ..... 141  
 » **ENERGETIKA**  
 Koordinator:  
 BEOGRADSKI FOND ZA POLITIČKU  
 IZUZETNOST  
*Bogdan Urošević*
- 11. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 20** ..... 149  
 » **PREDUZETNIŠTVO I INDUSTRIJSKA  
 POLITIKA**  
 Koordinator:  
 EKONOMSKI INSTITUT  
*Sanja Filipović*
- 12. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 22** ..... 159  
 » **REGIONALNA POLITIKA I  
 KOORDINACIJA STRUKTURNIH  
 INSTRUMENATA**  
 Koordinator:  
 EVROPSKI POKRET U SRBIJI – EPuS  
*Andrija Pejović*  
*Dina Rakin*
- 13. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 23** ..... 173  
 » **PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA**  
 Koordinator:  
 KUĆA LJUDSKIH PRAVA I  
 DEMOKRATIJE/KOMITET PRAVNIKA  
 ZA LJUDSKA PRAVA – YUCOM  
*Milan Antonijević*
- 14. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 24** ..... 185  
 » **PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST**  
 Koordinator:  
 BEOGRADSKI CENTAR ZA  
 BEZBEDNOSNU POLITIKU – BCBP  
*Sonja Stojanović Gajić*
- 15. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA  
 25 I 26** ..... 203  
 » **NAUKA I ISTRAŽIVANJE**  
 » **OBRAZOVANJE I KULTURA**  
 Koordinator:  
 ISTRAŽIVAČKA STANICA PETNICA  
*Nikola Božić*
- 16. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 27** ..... 211  
 » **ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKE  
 PROMENE**  
 Koordinator:  
 CENTAR ZA EKOLOGIJU I ODRŽIVI  
 RAZVOJ – CEKOR  
*Nataša Đereg*
- 17. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 28** ..... 229  
 » **ZAŠTITA POTROŠAČA I ZAŠTITA  
 ZDRAVLJA**  
 Koordinator:  
 CENTAR ZA EVROPSKE  
 POLITIKE – CEP  
*Dušan Protić*
- 18. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA  
 30 I 31** ..... 237  
 » **EKONOMSKI ODNOSI SA  
 INOSTRANSTVOM**  
 » **ZAJEDNIČKA SPOLJNA,  
 BEZBEDNOSNA I ODBRAMBENA  
 POLITIKA**  
 Koordinator:  
 CENTAR ZA MEĐUNARODNE I  
 BEZBEDNOSNE POSLOVE – ISAC FOND  
*Igor Novaković*
- 19. RADNA GRUPA ZA  
 POGLAVLJE 32** ..... 253  
 » **FINANSIJSKA KONTROLA**  
 Koordinator:  
 CENTAR ZA VISOKE EKONOMSKE  
 STUDIJE – CEVES  
*Aleksandra Urošev*  
*Kori Udovički*
- 20. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 33** ..... 265  
 » **FINANSIJSKE I BUDŽETSKE  
 ODREDBE**  
 Koordinator:  
 EVROPSKI POKRET U SRBIJI – EPuS  
*Andrija Pejović*  
*Dina Rakin*

<b>21. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 35</b> .....	271
» <b>OSTALA PITANJA – KOSOVO</b>	
Koordinator:	
INSTITUT ZA TERITORIJALNI	
EKONOMSKI RAZVOJ – InTER	
<i>Dragiša Mijačić</i>	
<b>22. MEĐUSEKTORSKA GRUPA ZA</b>	
<b>SLOBODU IZRAŽAVANJA I</b>	
<b>MEDIJA</b> .....	279
Koordinator:	
GRAĐANSKE INICIJATIVE	
<i>Maja Stojanović</i>	
<i>Bojana Selaković</i>	
<b>23. Analiza:</b>	
<b>REFORMA JAVNE UPRAVE I GDE JE</b>	
<b>NAČI</b> .....	287
» <b>HORIZONTALNA POVEZANOST</b>	
<b>PITANJA REFORME JAVNE UPRAVE</b>	
<b>SA DRUGIM PREGOVARAČKIM</b>	
<b>POGLAVLJIMA U PROCESU</b>	
<b>PREGOVORA O PRISTUPANJU</b>	
<b>EVROPSKOJ UNIJI</b>	
Autori: <i>Vanja Dolapčev i Milena Lazarević,</i>	
CENTAR ZA EVROPSKE	
POLITIKE – CEP	
<b>24. Analiza:</b>	
<b>BRISELSKI DIJALOG</b> .....	303
» <b>SEDAM GODINA KASNIJE</b>	
Autori: <i>Jovana Jakovljević, Marija</i>	
<i>Milenković i Dragiša Mijačić,</i>	
INSTITUT ZA TERITORIJALNI	
EKONOMSKI RAZVOJ – InTER	





## Uvod

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji tokom petog ciklusu rada uspešno je ispunjavao svoje ciljeve, sledeći misiju i vrlo jasan vrednosni sistem oko kog je za pet godina okupljeno više od 700 organizacija civilnog društva. Osnovan je kao platforma koja prepoznaje i zastupa interese građana i građanki Srbije u svim fazama procesa integracije u Evropsku uniju. Konvent je i svojevrsan korektiv politika. U okviru institucija i procedura koje omogućavaju uključenost civilnog društva u proces pregovora sa Evropskom unijom, nastojimo da utičemo na sadržaj dokumenata i dinamiku pregovora kroz stručnu i analitičku podršku Pregovaračkom timu, formulisanje konkretnih preporuka i mišljenja o načinima na koje je moguće i potrebno pristupiti ispunjavanju merila i uslova za članstvo u EU, nadzor procesa pridruživanja, praćenje sprovođenja potrebnih reformi, informisanje javnosti, promovisanje kulture dijaloga i učešća građana u cilju stvaranja druš-

tva vladavine prava, socijalne pravde, održivog razvoja i pristupanja Srbije Evropskoj uniji.

U eri post-istine, lažnih vesti, spinova, političkog i svakovrskog marketinga, kontrolisanih i nekontrolisanih medija i bezobalnih mogućnosti da se plasiraju i konzumiraju informacije, građanima je sve teže da razaznaju i razaberu šta je to na šta treba da obrate pažnju, šta je za njih relevantno, kako da donesu sudove i načine najbolje izbore u svakodnevnom životu. U takvim okolnostima, sve je teže predstaviti rezultate ozbiljnog analitičkog rada, ukazati na realne podatke i tokove u ekonomiji, politici, bezbednosti ili bilo kojoj drugoj oblasti.

Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji predstavlja rezultat analitičkog rada članova Radnih grupa, koje su tokom 2018. godine pratile napredak i ispunjavanje obaveza koje proizilaze iz procesa pregovora



Srbije sa Evropskom unijom u svih 35 pregovaračkih poglavlja. Usmerili smo našu, i pažnju javnosti, najpre na ona pregovaračka poglavlja koja su otvorena ove godine, a zatim i na čitav niz važnih pitanja koja predstavljaju osnovu i ključni uslov za napredak u procesu integracije u EU.

**Princip podele vlasti i vladavina prava** trebalo je da budu obezbeđeni izmenama Ustava, kojima se Radna grupa Nacionalnog konventa za Poglavlje 23 bavila više od godinu dana. Ugledne članice profesionalnih udruženja, univerzitetski profesori, aktivisti za zaštitu ljudskih prava dali su svoj konstruktivan doprinos formulisanju predloga za izmenu Ustava i razumevanju svrhe promene koja treba da nastupi u cilju očuvanja osnovnih principa demokratije i podele vlasti, nezavisnosti sudstva i profesionalizacije sudijskog poziva. Predlog za izmene Ustava, koji je Vlada uputila na mišljenje Venecijanskoj komisiji, nije sačinjen saglasno ovim principima. Naprotiv. Članice Nacionalnog konventa ocenile su da predložene izmene neće dovesti do stvaranja uslova za jačanje nezavisnosti sudstva i samostalnosti tužilaca, pa umesto da menjaju sadašnja loša rešenja u Ustavu, objavljeni amandmani predstavljaju korak unazad i omogućavaju znatno veći i direktniji uticaj Vlade i političkih stranaka na rad sudova i tužilaštva. To nikako ne doprinosi afirmaciji i doslednom sprovođenju principa vladavine prava, bez kog se ne mogu sprovoditi reforme ni u jednoj od oblasti i politika. To je uslov čijim se neispunjavanjem ne samo formalno, nego i realno zaustavlja napredak u bilo kojoj oblasti života građana, kao i napredak Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji.

**Rešavanje pitanja Kosova i normalizacija odnosa** između srpskog i albanskog naroda jeste ključni politički uslov koji Srbija treba da ispunji na putu integracije u Evropsku uniju i na to se obavezala prihvatajući Pregovarački okvir EU na početku pregovora o članstvu u Evropskoj uniji. U toku 2018. godine pompezno je

najavljivano rešenje za sveobuhvatnu normalizaciju odnosa Beograda i Prištine, održan je unutrašnji dijalog i rasla su očekivanja javnosti da predsednik Republike izađe sa planom rešavanja ovog pitanja. Nažalost, godina je prošla u nazadovanju. Dijalog je prekinut, a odnosi zaoštreni i na ekonomskom, i političkom, i bezbednosnom planu. I mir i stabilnost su ugroženi. Ubistvo Olivera Ivanovića ostalo je nerešeno, iako je Nacionalni konvent najoštrije osudio ovaj akt političkog ubistva i očekivao da se nalogodavci i izvršioци u saradnji sa prištinskim vlastima i međunarodnim organizacijama otkriju, uhapsе i osude. Na snazi su uvozne carine koje je kosovska administracija uvela na robu iz Srbije. Tenzije i politička previranja onemogućavaju da se pregovorima pristupi u dobroj veri i započne rešavanje ovog pitanja u interesu građana koji na Kosovu žive. U senci Poglavlja 35 tako se već godinama nalaze sve druge oblasti života koje je potrebno unaprediti i to pitanje treba odlučno da se rešava prema principima koje su članice Nacionalnog konventa predstavile u okviru Unutrašnjeg dijaloga. Radna grupa za Poglavlje 35 četiri godine je u dijalogu sa predstavnicima Kancelarije za Kosovo i Metohiju prezentovala svoje stavove o Briselskom dijalogu i primeni Briselskih sporazuma. Iskoristili smo i ovu priliku da ukažemo predsedniku Republike da prioritet u procesu rešavanja kosovskog pitanja mora biti očuvanje mira i bezbednosti u regionu, a da izgradnja trajnog mira podrazumeva uspostavljanje vladavine prava. Jedino su članice Nacionalnog konventa razmatrale ovo rešenje u kontekstu integracije čitavog regiona u Evropsku uniju. Prvi smo rekli jasno i nedvosmisleno da smo protiv zamrznutog konflikta, a da smo za nastavak dijaloga i unutrašnjeg i sa Prištinom u traganju za sveobuhvatnim rešenjem, imajući u vidu međunarodni kontekst, na bazi realnih koristi i troškova za građane Srbije, u saradnji sa međunarodnom zajednicom, pre svega sa Evropskom unijom i u kompromisu sa institucijama na Kosovu. Članice Radne grupe za Poglavlje 35 konstatovale su

nedostatke u načinu na koji je do tada vođen Unutrašnji dijalog i stava su da dijalog mora da se odvija u institucijama, pre svega u Narodnoj skupštini Republike Srbije. Nakon godinu dana od završetka Unutrašnjeg dijaloga, sa punim pravom smo pitali i predsednika Republike i predsednicu Vlade šta su rezultati rada Analitičkog tima koji je trebalo da izradi elemente za Platformu za rešavanje pitanja Kosova, koju je predsednik Republike najavio stupajući na dužnost. Takođe, pitali smo i da li je Briselski sporazum klinički mrtav. Izrazili smo očekivanje da će nakon prezentacije plana biti ponovo pokrenut Unutrašnji dijalog i rasprava u Narodnoj skupštini. Ostaje da tokom 2019. godine insistiramo na tome.

**Sloboda medija i sloboda govora** su teme kojima se i tokom 2018. intenzivno bavila Međusektorska grupa NKEU za ovu oblast. Zbog kompleksnosti i širine oblasti slobode izražavanja, kao i njene važnosti, pratili smo i analizirali stanje u ovoj oblasti kroz šest pregovaračkih poglavlja, smatrajući da je međusektorskim pristupom jedino moguće sagledati sve aspekte zaštite ovog prava. Praćenje i analiza stanja i trendova, aktivnosti institucija i civilnog društva odnose se na poglavlja 5, 8, 10, 23, 28 i 32. Nalazi i preporuke Konventa istovetne su, ali još argumentovanije od onih koje nalazimo u Izveštaju Evropske komisije. Medijska strategija, kojom je trebalo da se uredi ova oblast od ogromnog javnog interesa, nije izrađena. Ostaje da tokom 2019. godine nastavimo da insistiramo na obezbeđenju slobode medija i slobode govora, na strateškom i zakonskom okviru koji je usklađen sa evropskim principima i praksom, na zaštiti novinara, na pravovremenom informisanju javnosti, jer to, uz vladavinu prava, predstavlja temelj demokratije. Ove teme bile su u fokusu Pete plenarne sednice Nacionalnog konventa u aprilu, kao i sastanka predstavnika RG Nacionalnog konventa za Poglavljja 23 i 35 sa predsednicom Vlade.

Srbija nema **dve ključne krovne strategije**:

Strategiju nacionalne bezbednosti i Strategiju razvoja, čime se ukupan proces strateškog planiranja u svim oblastima dovodi u pitanje, a dometi i efekti postojećih strategija ne mogu se oceniti i sagledati sa aspekta krajnjih ciljeva.

Nacionalni konvent učestvovao je tokom 2018. godine u raspravi o Strategiji nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane Republike Srbije. Radna grupa za Poglavljje 31 formulisala je stav više radnih grupa koje su svojim priloziima pokušale da doprinesu poboljšanju teksta ovih strategija. Takođe, istaknuta je važnost ovih dokumenata, pogotovu Strategije nacionalne bezbednosti, kao i postizanja nacionalnog konsenzusa oko ključnih pravaca politike nacionalne bezbednosti i odbrane. Koncept ovih strategija predviđa da u njihovu primenu treba da budu uključeni svi građani i privreda. Iako od toga zavisi bezbednost građana, države, imovine, zdravlja, životne sredine, kao i sadržaj svih drugih strategijskih dokumenata u svim drugim oblastima života, ove strategije još uvek nisu usvojene.

U nedostatku Strategije razvoja Srbije, **Program ekonomskih reformi** za period 2018-2020. godine (*eng. Economic Reform Programme – ERP*) je jedini instrument na bazi koga je moguće pratiti ostvarenje ciljeva ekonomskih reformi, koje najdirektnije utiču na živote građana. Vlada Republike Srbije je usvojila 31. januara 2018. godine **Program ekonomskih reformi**, kao najvažniji strateški dokument u ekonomskom dijalogu sa Evropskom komisijom i državama članicama Evropske unije. Cilj ovog dokumenta je priprema Republike Srbije, kao države kandidata za članstvo u EU, za učešće u procesu ekonomskog i fiskalnog nadzora država članica EU. Program ekonomskih reformi se izrađuje na godišnjem nivou u cilju obezbeđenja održivog i inkluzivnog ekonomskog rasta, a u skladu sa strateškim ciljem smanjenja razvojnog jaza između domaće privrede i privrede Evropske unije. Nacionalni konvent je ostvario tokom četiri ci-

klusa rada izuzetnu saradnju sa Ministarstvom finansija na praćenju ovog dokumenta, kao i u njegovoj izradi i predlaganju mera i prioritarnih strukturnih reformi. Saradnju smo proširili i na Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i formalizovali je kroz potpisivanje Sporazuma o saradnji na poslovima praćenja **Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP)**. Uz spremnost članica Nacionalnog konventa da se angažuju na ovom poslu, uspostavljen je mehanizam saradnje i monitoringa, kakav do sada nije imala nijedna država kandidat za članstvo u EU, u ovim, za privredu i svakodnevni život građana, najznačajnijim oblastima harmonizacije sa EU. Članice Konventa uključene su od početka u kreiranje mera i prioriteta, dali smo svoje priloge i sugestije na oba dokumenta, koja su kao aneksi priloženi Evropskoj komisiji, za šta je Srbija bila posebno pohvaljena. Način na koji smo uključeni i kvalitet inputa Nacionalnog konventa i njegovih članica predstavlja primer dobre prakse za ostale države kandidate za članstvo u EU. U toku 2018. godine nije bilo izveštaja o realizaciji mera predviđenih Programom reformi politike zapošljavanja i socijalne politike, na bazi čega bi bilo moguće dati ocenu rezultata u oblastima koje ovaj dokument obuhvata. Takođe, tokom prethodne godine, resorno ministarstvo je formulisalo Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti. Organizacije civilnog društva uputile su zahtev za povlačenje Nacrta zakona, skrećući pažnju na izostanak javnog dijaloga sa ključnim domaćim i međunarodnim akterima tokom njegove izrade i time na neparticipativan i netransparentan proces kreiranja sadržaja Nacrta zakona. Ostaje da tokom 2019. godine insistiramo na izveštavanju i sprovođenju predviđenih politika i mera i još većem uključivanju i uvažavanju preporuka i stavova civilnog društva.

Kada je reč o iskorišćenosti svih mogućnosti i instrumenata podrške, koje je Evropska unija stavila našoj zemlji na raspolaganje, od fon-

dova preko tehničke pomoći, posebno smo se bavili pitanjem IPARD programa za pomoć srpskoj poljoprivredi. **Na prva dva poziva (decembar–februar i mart–maj) je primljeno preko 500 zahteva a do trenutka pisanja ovog izveštaja (početak novembra 2018) korisnicima je uručeno svega dvadeset rešenja.** Izuzetno mali broj obrađenih zahteva, kao i činjenica da je od planiranog termina do stvarnog raspisivanja trećeg poziva prošlo pet meseci, ukazuje na spor tempo obrade zahteva unutar Uprave za agrarna plaćanja. Ovoj okolnosti je potrebno posvetiti dužnu pažnju kako bi se primena IPARD programa odvijala u skladu sa potrebama sektora i očekivanjima korisnika, a ujedno i kako bi se ostale raspoložive mere tekućeg programskog ciklusa akreditovala u što je moguće kraćem roku.

Članice Nacionalnog konventa su i u prethodnoj godini dale stručan doprinos unapređenju svih strateških i akcionih planova, predlozima pregovaračkih pozicija, zakonskim i drugim predlozima. Pokušali smo da utičemo na kreiranje politika na bazi validnih analiza, istraživanja, poštujući principe demokratije i vladavine prava i težeći primeni evropskih vrednosti u Srbiji. Poseban doprinos smo dali u sledećim oblastima: izmene akcionih planova u poglavljima 19, 22, 23 i 24, pravosudnoj saradnji, policijskoj saradnji, azila i migracija, besplatnoj pravnoj pomoći, Izmenama zakona u reformi policije, izmenama o zakona o socijalnoj zaštiti; obnovljivim izvorima energije; instrumentima zaštite od deviznog rizika, perspektivnom usvajanja evra, razvojem informacionog društva, politikom konkurencije i državnoj pomoći, sprečavanjem ranog napuštanja obrazovanja, ukupnim položajem civilnog društva u Srbiji i reformom javne uprave. Ciljevi i namere Vlade iskazani u ovim dokumentima ukazivali su u većini slučajeva na političku volju da se put evropskih integracija ne napušta, da se planiraju mere koje su neophodne za dostizanje ciljeva i standarda i ispunjavanje kriterijuma za članstvo u EU. Veliki deo naših preporuka je

usvojen. Dokumenti na bazi kojih se vode pregovori su unapređeni. U većini otvorenih poglavlja i pripremljenih pregovaračkih pozicija ističe se visok stepen harmonizacije propisa Srbije sa pravnom tekovinom EU.

Međutim, uprkos deklarativno izraženoj političkoj volji i predviđenim i dobro planiranim merama, rezultati primene nisu zadovoljavajući i to u ključnim oblastima za demokratizaciju i razvoj društva. Osim u Izveštaju Evropske komisije, brojne druge analize takve tvrdnje dodatno potkrepljuju. Naša zemlja je i dalje u grupi država ocenjenih kao manjkave demokratije i njena pozicija na listi zemalja rangiranih prema nivou demokratije nije se promenila u prethodnih godinu dana, pokazao je novi izveštaj *Ekonomist intelidžens junita* (EIU), dela Grupe Ekonomist koji se bavi istraživanjima i analizama.<sup>1</sup> Po pitanju medijskih sloboda Srbija je dobila ocenu 5,1 uz komentar da su “demokratski standardi, sloboda i nezavisnost medija u Srbiji u ubrzanom padu”. Podsećamo da je Srbija na listi Reportera bez granica pala za 10 mesta. U oblasti vladavine prava za nezavisnost sudstva Srbija je dobila ocenu 2,92. U oblasti korupcija Srbija je dobila ocenu 4,1.<sup>2</sup>

Srbija je na 35. mestu od ukupno 45 zemalja Evrope i centralne Azije prema *Barometru slobode za 2018. godinu*, koji rangira zemlje po stepenu političkih i ekonomskih sloboda i vladavine prava.<sup>3</sup> Najniže ocene dobili smo i u ovom istraživanju za slobodu medija, nezavisnost pravosuđa, korupciju i imovinska prava, uz komentar da su demokratski standardi i sloboda medija u ubrzanom padu i da se, ionako slaba, nezavisnost sudstva pogoršava neefikasnim reformama i korupcijom. Ocenjuje se da politizacija sudstva uveliko sputava njegove kontrolne funkcije, dok su bliske veze vlada-

juće elite i pojedinih kompanija uspostavljene tako da pogoduju njihovim ličnim koristima. Za zaštitu ljudskih prava Srbija je dobila ocenu 6,12. U oblasti *ekonomskih sloboda za bezbednost vlasničkih prava* ocena je 4,6.

Anketa o prihodima i uslovima života iz 2017. godine u Srbiji pokazuje da naša zemlja ima najveću nejednakost u raspodeli dohotka u Evropi u poslednje tri godine, merenu takozvanim *Džini koeficijentom*. Dodatno, u Srbiji 20 odsto stanovništva sa najvišim dohotkom zarađuje čak devet puta više od 20 odsto najsiromašnijih i da je taj raspon najveći u Evropi.<sup>4</sup> Pola miliona stanovnika Srbije nema ni za osnovne potrebe. Kako je saopštio Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Srbije, oko 7,2 odsto stanovnika, u 2017. imalo je manje od 12.045 dinara mesečno - što je granica apsolutnog siromaštva. Podaci za 2018. godinu još uvek nisu dostupni.<sup>5</sup> Zbog ovakvog stanja i perspektive, a ne samo zbog negativnog prirodnog priraštaja od 2001. do 2016. godine, Srbija je izgubila pola miliona svojih građana. Prvi put je na ove zabrinjavajuće podatke ukazano na Petoj plenarnoj sednici Nacionalnog konventa u aprilu 2018. godine. Nakon toga, izrađeno je više analiza u Srbiji koje su pokazale gde su sve uzroci ovakvog odliva i migracije stanovništva. Kad tome dodamo činjenicu da svaki treći student u Srbiji želi da napusti svoju zemlju, onda brzina reformi koje su planirane i brže približavanje Evropskoj uniji može da bude način da se ovakvi trendovi zaustave.

Ovakve nalaze o stanju pravne, političke i ekonomske stvarnosti u Srbiji potvrđuju i Izveštaji Evropske komisije, kao i Izveštaji Evropskog parlamenta. Međutim, članice Nacionalnog konventa, domaći stručnjaci, akademska za-

<sup>1</sup> Videti na: <http://www.eiu.com/topic/democracy-index>

<sup>2</sup> Isto

<sup>3</sup> Videti na: [http://freedombarometer.org/files/download/Freedom\\_Barometer\\_Europe\\_20181.pdf](http://freedombarometer.org/files/download/Freedom_Barometer_Europe_20181.pdf)

<sup>4</sup> <http://www.centaronline.org/sr/publikacija/1774/zasto-bi-nejednakost-trebalo-da-bude-tema-javnih-politika-u-republici-srbiji>

<sup>5</sup> <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-45887005>

jednica i brojni aktivisti nevladinih organizacija, koristeći sve raspoložive mehanizme učešća u kreiranju javnih politika, već su i pre drugih aktera i Evropske unije ukazali Vladi i donosiocima odluka da postoje ovakvi problemi u našem društvu, kritikujući postojeće stanje, ali istovremeno izlazeći sa predlozima konkretnih mera i rešenja. Nacionalni konvent kroz dijalog i konsultativni proces u okviru institucija i u skladu sa procedurama, jeste u neku ruku sistem ranog upozoravanja na greške, propuste i manjkavosti sistema, strategija, planova, koji nudi i rešenja zasnovana na ozbiljnom analitičkom radu. U atmosferi duboke podele i antagonizacije društvenih i političkih grupa, govora mržnje i netolerancije prema drugom i različitom, osim u okviru Nacionalnog konventa, nema istinskog dijaloga, niti rasprave zasnovane na argumentima i uvažavanju različitosti. Nismo ponosni na tu činjenicu. Bilo bi dobro da se takve rasprave odvijaju najpre u Parlamentu, a zatim i u drugim forumima i formatima predviđenim za javne rasprave u duhu demokratije i prava na drugačije mišljenje. Model dijaloga koji je Konvent razvio, potrebniji je Srbiji danas više nego ikada. Ukoliko dijalog koji se vodi u institucijama, ne daje rezultate u praksi, ukoliko se spremnost na korekciju politika zameni tabloidnim prepućavanjem, nedopustivim načinom komunikacije na društvenim mrežama, pretnjama, zastrašivanjima, nasiljem svake vrste, onda to u krajnjem ishodu dovodi do prerastanja u građanski bunt, štrajkove, demonstracije i još višeg stepena sukoba u društvu. Konvent ni na koji način nije i neće doprinositi produbljivanju podela, već će i u narednom periodu nastojati da održi i nametne odgovarajući nivo dijaloga sa Vladom i drugim akterima društva koji su uključeni u kreiranje politika i pregovore Srbije sa Evropskom unijom.

U prethodnoj godini rada zadržali smo dobar nivo komunikacije sa predstavnicima Vlade, Parlamenta, Pregovaračkog tima i Pregovaračkih radnih grupa i koristili smo sve mehanizme

uticaja i učešća civilnog društva, koji su nam prema procedurama bili dostupni. Pozitivno smo ocenili sve pregovaračke pozicije koje je Vlada predložila i smatramo da je Srbija spremna da ta poglavlja otvori. Do sada je otvoreno svega 16 od 35 pregovaračkih poglavlja, a dva privremeno zatvorena. U 2018. otvorena su samo dva pregovaračka poglavlja. Nismo zadovoljni dinamikom otvaranja poglavlja, niti se nadamo da će ovim tempom Srbija uspeti da ispuni kriterijume za članstvo do 2025. godine, kako je to predviđeno novom Strategijom proširenja EU na Zapadni Balkan.

Članice Nacionalnog konventa imale su priliku da tokom 2018. godine razgovaraju, ne samo sa najvišim domaćim, već i sa evropskim zvaničnicima. Ugostili smo početkom godine predsednika Evropskog parlamenta Antonia Tajanija, kao i po treći put visoku predstavnicu za spoljnu i bezbednosnu politiku Evropske unije Federiku Mogerini, komesara Johanesa Hana, brojne bilateralne vladine i parlamentarne delegacije i predstavili rad i stavove Konventa. Imali smo intenzivnu i dobru komunikaciju sa Delegacijom Evropske unije u Srbiji i EU info centrom u Beogradu. Evropska komisija pohvalila je u Godišnjem izveštaju o napretku rad Nacionalnog konventa, a svojim fondovima namenjenim civilnom društvu od 2018. godine podržava naš rad. Fondacija za otvoreno društvo od osnivanja podržava rad radnih grupa Konventa. Zahvaljujući toj podršci, Konvent će biti u prilici da decentralizuje svoj rad i više uključi organizacije na pokrajinskom i lokalnom nivou u praćenje pregovora Srbije sa EU o članstvu, kao i da bude više prisutan u Briselu i drugim evropskim prestonicama u kojima se donose odluke o dinamici procesa pregovora i ocenjuje napredak Srbije na evropskom putu promena. Aktivno ćemo lobirati da se preporuke Konventa uvažavaju i čuju, kao i za poštovanje principa i vrednosti na kojima je Konvent osnovan, kao i za što bržu i dosledniju primenu evropskih zakona, standarda i praksi u našoj zemlji.

Tokom 2018. godine ojačali smo kapacitete članica Konventa za analitički rad, monitoring i evaluaciju napretka Srbije u procesu integracije u EU. Usvojili smo novi strateški okvir i plan komunikacije. U cilju sveobuhvatnog praćenja procesa pregovora, osnovali smo još jednu radnu grupu za Poglavlja 14 – Transportna politika i 21 – Transevropske mreže.

U godini koja je pred nama očekujemo izbore za Evropski parlament, novu Evropsku komisiju, rešenje koje će omogućiti izlazak Ujedinjenog Kraljevstva iz EU i njenu uspešnu konsolidaciju, ali i uprkos nepovoljnim pokazateljima, održanje politike proširenja u fokusu građana i država članica Evropske unije u skladu sa usvojenom Strategijom proširenja. Ove promene u okruženju nikako ne treba shvatiti i predstaviti kao alibi ili izgovor za odlaganje ključnih reformi koje našoj zemlji treba da omoguće demokratski i ekonomski razvoj. Naprotiv, treba ih koristiti kao priliku da se pokaže i dokaže istinska spremnost Srbije da se u skladu sa opredeljenjem građana kreće brže ka članstvu u Evropskoj uniji. Konvent nastoji da jača svoju ulogu aktera u pregovorima, koji zastupa interese građanki i građana Srbije u ovom procesu, pomaže onima koji u naše ime pregovaraju, nadzire i kontroliše napredak na ovom putu i informiše javnost o rezultatima ovog procesa i promenama koje nastupaju, novim pravima i novim obavezama koje bi trebalo da ojačaju naše institucije, ekonomiju i zaštite stvarne nacionalne, a ne mitske i partikularne interese oko kojih nema konsenzusa u društvu. Konvent ostaje otvoren za argumentovan dijalog i prijem novih članica, uz neizmernu zahvalnost svima koji su učestvovali u njegovom stvaranju, razvoju i razumeli njegovu svrhu i značaj u procesu pregovora Srbije sa Evropskom unijom, kao i za ukupnu demokratizaciju društva. Zahvalni smo svim našim organizacijama članicama, prijateljima, medijima i donatorima koji su podržali i omogućili naš rad u skladu sa zacrtanom misijom i dogovorenim ciljevima, najpre i najviše Evropskom pokretu u Srbiji,

koji je pokrenuo inicijativu za osnivanje ove jedinstvene i najbrojnije platforme civilnog društva i u prve četiri godine vršio funkciju Sekretarijata, kao i članicama Programskog saveća koji strateški planiraju i upravljaju razvojem i radom Konventa.

**Nataša Dragojlović,**

Koordinatorica Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji





2017/2018.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **1**

## » SLOBODNO KRETANJE ROBE

Koordinator:

**CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE – CEP**

**Dušan Protić**

## PRIKAZ POGLAVLJA

Predmet Poglavlja 1 jeste slobodno kretanje proizvoda, koje predstavlja temeljni princip na kojem se zasniva pravni i ekonomski poredak Evropske unije (EU), zajedno sa slobodom kretanja ljudi, usluga i kapitala, sloboda kretanja robe. Princip jedinstvenog tržišnog područja bez unutrašnjih granica podrazumeva uklanjanje svih ograničenja na trgovinu robom koja dolazi iz drugih država članica Unije, kao i usvajanje iste carinske tarife prema trećim zemljama. Načelo da se proizvodima mora trgovati slobodno i bez ograničenja iz jednog u drugi deo Unije je utvrđeno članovima 34 do 36 Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU). Na ovaj način se sprečava da pojedinačne članice imaju na snazi zakonske odredbe koje neopravdano ograničavaju trgovinu u okviru jedinstvenog tržišta EU. Usklađivanjem nacionalnih propisa i tehničkih standarda obezbeđuje se jednak tretman za sve proizvode na tržištu, čime se povećava konkurencija i dostupnost proizvoda kupcima širom EU.

Sadržina poglavlja su propisi koji regulišu slobodno kretanje robe i obuhvataju harmonizovane tehničke propise, nacionalne propise za deo koji nije harmonizovan (neharmonizovano područje) i proceduralne mere koje imaju za cilj notifikaciju standarda. Harmonizovana oblast koja reguliše tehničke propise obezbeđuje da se uklone prepreke u trgovini. Ova oblast se sastoji od sistema infrastrukture kvaliteta i sektorskog zakonodavstva. Glavni cilj postojanja sistema infrastrukture kvaliteta jeste da se otklone tehničke prepreke u trgovini kroz usklađen sistem pravila o standardizaciji, akreditaciji, ocenjivanja usaglašenosti, tržišnog nadzora i metrologije proizvoda. U isto vreme postojanje sistema infrastrukture kvaliteta omogućava da se u svakom trenutku obezbedi da su proizvodi koji su stavljeni na tržište bezbedni i kvalitetni. Dakle, pored uklanjanja prepreka u trgovini postojanjem jednog ovakvog sistema se omogućava osiguranje visokog

nivoa zaštite bezbednosti, života i zdravlja ljudi uz zaštitu životne sredine, biljaka i životinja. Usklađeno evropsko zakonodavstvo u ovoj oblasti podrazumeva sektorske propise koji su u skladu sa pravilima „Starog pristupa“ i „Novog i Globalnog pristupa“. Stari pristup propisuje precizne specifikacije proizvoda pa s tim u vezi pokriva oblasti poput motornih vozila, emisije zagađujućih materija, hemikalija (REACH i CLP), deterdženata, đubriva, prekursora droga i dobre laboratorijske prakse. Za razliku od Starog pristupa, Novi i Globalni pristup se odnosi na opšte zahteve za proizvode, pa oblasti koje pokriva su vezane za bezbednost igračaka, bezbednost mašina, liftova, opreme za ličnu zaštitu, aerosol raspršivača i mnoge druge.

Ukoliko određeni proizvodi nisu obuhvaćeni harmonizovanim tehničkim propisima u EU, svaka država članica primenjuje svoje nacionalno tehničko zakonodavstvo i standardne. Najznačajniji princip u ovom neharmonizovanom delu jeste načelo uzajamnog priznavanja. Kao takav, ovaj princip omogućava da proizvodi koji su proizvedeni po zakonu i stavljeni na tržište u jednoj zemlji a nisu pokriveni harmonizovanim propisima, mogu da se slobodno stave u promet na tržišta u svim ostalim članicama EU.

## STATUS POGLAVLJA

U sklopu pregovaračkog procesa je u Briselu od 17. do 20. juna 2014. održan eksplanatorni skringing, a od 9. do 12. septembra 2014. godine održan je i sastanak bilateralnog skringinga za Poglavlje 1. Na ovim sastancima su predstavnici Pregovaračke grupe za Poglavlje 1, Ministarstva privrede i Kancelarije za evropske integracije predstavili stepen usklađenosti propisa u Srbiji sa pravnim tekovinama EU.

Evropska komisija je 13. marta 2015. objavila Izveštaj o skringingu o spremnosti Srbije da otpočne pregovore u Poglavlju 1. U obla-

sti horizontalnih mera (infrastrukture kvaliteta) je utvrđeno da je Srbija dostigla dobar nivo usklađenosti po pitanju standardizacije i akreditacije. Međutim, po pitanju metrologije, označavanje usaglašenosti (znak usaglašenosti) i tržišnog nadzora je ocenjeno da je potrebno dodatno usklađivanje.

Izveštaj o skriningu sadrži dva merila za otvaranje pregovora u ovom poglavlju:

- Akcioni plan za usaglašavanje sa članom 34–36 Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU), sa vremenskim okvirom za analitički pregled domaćeg zakonodavstva i administrativnih praksi, za uvođenje klauzule o uzajamnom priznavanju, kao i za neophodne dalje izmene ili dopune;
- Strategija i Akcioni plan sa vremenskim okvirima za sprovođenje evropskog zakonodavstva u okviru ovog poglavlja, koji sadrže planove za sprovođenje vertikalnog (stari i novi pristup) i horizontalnog zakonodavstva i planove za relevantne horizontalne institucije (standardizacija, akreditacija, metrologija i nadzor tržišta). Oni, takođe, treba da utvrde kako i do kad će Srbija ukloniti prepreke u trgovini u pogledu proizvoda obuhvaćenih ovim poglavljem, naročito dodatne granične i ostale kontrole i da definišu jasne nadležnosti za uvođenje i delotvorno sprovođenje zakonodavnih mera, kao i za obezbeđivanje neophodnih administrativnih kapaciteta.

Nakon objavljivanja izveštaja o skriningu, usledila je priprema akata koji su definisani kao merila za otvaranje poglavlja, i rad na njihovoj pripremi je još uvek u toku.

## **PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE**

Prema oceni sadržanoj u Izveštaju o skriningu za Poglavlje 1 – Slobodno kretanje robe, u pogledu zakonodavstva obuhvaćenog Novim

i Globalnim pristupom, navedeno je da propisi u oblasti lične zaštitne opreme, opreme pod pritiskom i jednostavnih posuda pod pritiskom su dostigli razuman nivo zakonodavne usklađenosti. Sa druge strane, zakonodavstvo u oblasti bezbednosti igračaka, medicinskih sredstava, gasnih aparate, aerosolnih raspršivača, žičara, građevinskih proizvoda, plovila za rekreaciju i eksploziva za civilnu upotrebu nisu u skladu sa EU pravom. Ostale oblasti su ocenjene kao delimično usklađene.

Slično prethodnom pristupu, usklađenost zakonodavstva Starog pristupa je podeljena u tri nivoa. Srpsko zakonodavstvo je u potpunosti usklađeno u oblasti đubriva a nije usklađeno u oblasti motornih vozila i emisije zagađujućih materija iz dizel motora vanputne mehanizacije. U oblastima koje se tiču hemikalija, deterdženata, prekursora droga i dobre laboratorijske prakse, srpsko zakonodavstvo je delimično usklađeno.

Za proceduralne mere je utvrđeno da je srpsko zakonodavstvo delimično usklađeno u vezi sa transparentnosti u određivanju cena i naknadom troškova za lekove, odbrambene proizvode i vatreno oružje. Tekstil, obuća, kristalno staklo i kulturna dobra su ocenjeni kao oblasti u kojima srpsko zakonodavstvo nije usklađeno sa pravnim tekovinama EU. Na kraju je zaključeno da Srbija nije spremna za otvaranje pregovora u ovom poglavlju. U tom smislu data su dva merila koja treba da se ispunje pre pokretanja procesa pregovora, koja su napred citirana, a svode se na usvajanje Akcionog plana za usaglašavanje sa članovima 34–35 UFEU, za neharmonizovano područje, i usvajanje strategije i akcionog plana za implementaciju zakonodavstva EU u ovom poglavlju, za harmonizovane područje zakonodavstva koje je predmet ovog poglavlja.

Izveštaj Evropske komisije o napretku iz aprila 2018. godine navodi da je Srbija umereno spremna i da je ostvaren određeni napredak u

prihvatanju i implementaciji harmonizovanog i sektorskog zakonodavstva. Ono što se navodi u opštim napomenama jeste da Srbija još uvek nije ispunila data merila i da je neophodno dalje ojačanje administrativnih kapaciteta.

U oblasti neharmonizovanog područja, Srbiji je priznat određeni napredak u postupku notifikacije tehničkih pravila. Konstatovano je da će se usvajanjem Zakona o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti još više doprineti usaglašavanju u ovoj oblasti.

Što se tiče **systema infrastrukture kvaliteta**, ocenjeno je da u oblastima tehničkih pravila, standarda, ocenjivanja usaglašenosti, metrologije i akreditacije postoji zakonodavni okvir koji omogućava usklađivanje sa EU pravom. Međutim, administrativni kapaciteti u ovim oblastima su nedovoljni. Institut za standardizaciju Srbije je 2017. godine postao punopravni član Evropskog komiteta za standardizaciju i Evropskog komiteta za standardizaciju u oblasti elektrotehnike, pa su do sada usvojeni skoro svi standardi po ovom pitanju. Akreditaciono telo Srbije je uspešno prošlo kroz evaluaciju u 2017. godini te je stoga nastavilo svoje delanje u okviru Evropskog akreditacionog multilateralnog dogovora. U oblasti metrologije, Direkcija za mere i dragocene metale se suočava sa veoma niskim administrativnim kapacitetom, što ugrožava obavljanje osnovnih funkcija. Na kraju, u vezi sa tržišnim nadzorom zaključeno je da nije došlo do napretka, jer Predlog zakona o izmenama i dopunama zakona o opštoj bezbednosti proizvoda je i dalje u proceduri usvajanja od septembra 2017. godine.

U delu Novog i Globalnog pristupa došlo je do usvajanja određenih pravilnika u oblastima: oprema i zaštitni sistemi namenjenim za upotrebu u potencijalno eksplozivnim okruženjima (Pravilnik o opremi i zaštitnim sistemima namenjenim za upotrebu u potencijalno eksplozivnim atmosferama, februar 2017. godine), plovila za rekreaciju (Pravilnik o zahtevi-

ma za bezbednost plovila za rekreaciju i plovila na vodomlazni pogon, decembar 2017. godine), pokretna oprema pod pritiskom (Uredba o pokretnoj opremi pod pritiskom, decembar 2017. godine), aerosolni raspršivači (Pravilnik o aerosolnim raspršivačima, novembar 2017. godine) kao i mernim instrumentima (Pravilnik o merilima, januar 2018. godine). Takođe, donošenjem zakona u oblasti medicinskih sredstava (Zakon o medicinskim sredstvima, decembar 2017. godine) je ojačana Srpska legislativna baza po ugledu na Novi i Globalni pristup. Međutim, u oblastima koje se tiču žičara, radio i telekomunikacione opreme, opreme pod pritiskom, građevinskih proizvoda, eksploziva za civilnu upotrebu, pirotehničkih sredstava, bezbednosti igračaka, zahteva za eko-dizajnom i energetske efikasnosti nije bilo odgovarajućeg napretka.

U okviru usklađivanja sa Starim pristupom, utvrđeno je da srpsko zakonodavstvo nije u skladu sa EU pravom vezano za traktore, motorna vozila i emisije zagađujućih materija iz motora vanputne mehanizacije. Sa druge strane, legislativa u oblasti registracije, evaluacije, autorizacije i ograničenje hemikalija (REACH), i klasifikacije, obeležavanja i pakovanja hemikalija (CLP) na dobrom je putu da bude usklađena sa EU pravom. Naredni korak predstavlja usvajanje adekvatnog seta pravilnika i dovoljan administrativni kapacitet za potpunu implementaciju. U oblastima poput prekursora droga i dobre laboratorijske prakse je zaključeno da je srpsko zakonodavstvo u skladu sa EU pravnom tekovinom.

Za proceduralne mere je ocenjeno da nacionalno zakonodavstvo u Srbiji i dalje nije usklađeno u području vatrenog oružja, određivanja cena i naknadom troškova za lekove i kulturnim dobrima.

Postizanjem potpune usklađenosti domaćih propisa sa propisima EU obezbediće se mogućnost da se proizvodi iz Srbije mogu plasirati na

evropsko tržište bez prepreka. Danom pristupanja EU, Srbija postaje deo unutrašnjeg tržišta EU, na kojem važe jednaka pravila za sve proizvode država članica. U isto vreme se obezbeđuje i da sertifikate izdate u Srbiji priznaju sve države članice, čime će srpski proizvođači imati potpuni pristup evropskom tržištu, a srpski proizvođači će izbeći dvostruko testiranja prilikom plasiranja proizvoda na evropsko tržište, što će uticati i na smanjenje troškova. Ovako olakšan pristup i smanjeni troškovi poslovanja donose povećanje konkurentnosti srpskim proizvodima. Paralelno sa tim, obezbeđivanjem jednakog tretmana za sve proizvođače na jedinstvenom tržištu Unije postiže se veća konkurencija, što dalje dovodi do nižih cena i većeg izbora koji će potrošači u Srbiji imati. Radi zaštite potrošača i zdravlja, kao i postizanja veće bezbednosti proizvoda, uskladiće se i nadzor sa nadležnim evropskim telima pri stavljanju proizvoda na tržište i time obezbediti veća sigurnost proizvoda i kontrola kvaliteta robe prisutne na tržištu Srbije.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE

Radna grupa Nacionalnog konventa o EU (NKEU) za Poglavlje 1 – Slobodno kretanje robe u prethodnom periodu se sastajala na zajedničkoj sednici sa Radnom grupom za Poglavlje 3 – Pravo poslovnog nastanjanja i sloboda pružanja usluga, 4. jula 2017. u Centru za evropske politike, kao i u istom sastavu dana 20. decembra 2017, u Kući ljudskih prava u Beogradu. Održana je i posebna tematska zajednička sednica Radnih grupa NKEU za Poglavlja 1, 3 i 28, dana 15. juna 2018, u Narodnoj skupštini, na temu „Novi trendovi trgovine u EU: uticaj Opšte uredbe o zaštiti podataka o ličnosti (GDPR) i Jedinstvenog digitalnog tržišta (*Digital Single Market*) na unutrašnje tržište u zaštiti potrošača i Srbiji“. Format održavanja zajedničkih sednica je uslovljen povezivanjem srodnih pitanja koja su sadržana u više navedenih pregovaračkih poglavlja, kao i potrebom zagovaranja većeg uključivanja predstavnika organizacija civilnog društva u teme koje su ve-

zane za tržišnu regulativu i praksu učesnika na tržištu. Pored toga, redovna aktivnost u sklopu Radne grupe je uključivala razmenu podataka sa predstavnicima Pregovaračke grupe i Pregovaračkog tima, zaduženim za Poglavlje 1, praćenje statusa i toka pregovora, i kontinuitet redovne komunikacija između članova Radne grupe, radi pravovremenog i tačnog informisanja o relevantnim pitanjima.

U sklopu ovih aktivnosti, treba posebno istaći značaj izrade izveštaja „Unapređenje nacionalnog sistema infrastrukture kvaliteta – Analitički prikaz Prioritetne strukturne reforme“, koji je pripremljen u okviru projektnih aktivnosti NKEU u sklopu platforme za praćenje Programa ekonomskih reformi (ERP). U pitanju je aktivnost koju je realizovao tim Centra za evropske politike, uz podršku Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (SIPRU), a za potrebe diseminacije relevantnih informacija i informisanu diskusiju povodom pitanja iz sadržine Pregovaračkog poglavlja 1 i Prioritetne strukturne reforme 15 (ERP 2018–20). Ovaj izveštaj je predstavljen na tematskoj sednici Radne grupe, na kojoj su pored njenih članova prisustvovali predstavnici Ministarstva finansija zaduženi za ERP, koordinator NKEU, kao i predstavnici SIPRU, koji su diskutovali o ključnim pitanjima i nalazima izveštaja. Na osnovu ovog izveštaja, pripremljen je i poseban infografik, kojim se celovito prikazuje pregled materije infrastrukture kvaliteta. Na ovaj način, značajno je unapređena vidljivost ove tematske oblasti unutar strukture NKEU, i stvoreni uslovi za efikasnije praćenje napretka u ovom pregovaračkom poglavlju.

Na osnovu sadržine izveštaja, kao i podataka o napretku u pojedinim tematskim celinama iz ovog pregovaračkog poglavlja, u radu Radne grupe NKEU u prethodnom periodu, a povodom najznačajnijih pitanja koja su postavljena ili koja se javljaju kao prepreke za otvaranje pregovora u ovom poglavlju, konstatovano je sledeće:

## Novi Zakon o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti

Zakon o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti predstavlja opšti pravni osnov za donošenje tehničkih propisa u Srbiji, a izuzetno je takav osnov sadržan sektorskim zakonodavstvom. Pored toga, ovaj zakon sadrži pravila ocenjivanja usaglašenosti proizvoda sa propisanim tehničkim zahtevima, obaveze isporučioaca proizvoda i vlasnika proizvoda u upotrebi, važenje inostranih isprava o usaglašenosti i znakova usaglašenosti, obaveštavanje o tehničkim propisima i postupcima ocenjivanja usaglašenosti, kao i vršenju nadzora nad sprovođenjem ovih pravila. Kao što je konstatovano u izveštajima o napretku Srbije, potrebno je novelirati Zakon o tehničkim zahtevima, radi daljeg usaglašavanja sa pravom EU, kao i na osnovu nalaza prakse primene važećeg Zakona, donetog 2009. godine.

Ministarstvo privrede je okončalo pripremu novog Zakona, koji je u januaru 2018. godine upućen u Narodnu skupštinu radi razmatranja i usvajanja, ali do ovog momenta nije donet.

## Metrologija

Osnovni horizontalni okvir za organizovanje sistema metrologije u Srbiji uspostavljen je Zakonom o metrologiji. Prilikom izrade ovog zakona uzeti su u obzir dokumenti Međunarodne organizacije za zakonsku metrologiju (OIML D1 i OIML D9) i regulative EU koja se odnosi na metrologiju. Radi usklađivanja sa najnovijim preporukama OIML 2016. godine, donet je novi Zakon o metrologiji. Direkcija za mere i dragocene metale (DMDM) je glavna ustanova za metrologiju u Srbiji, i ona je vladino telo, pod nadzorom Ministarstva privrede. DMDM je član Evropskog udruženja nacionalnih metroloških instituta (EURAMET), Evropskog udruženja za merenja u hemiji (EURACHEM), Evropskog metrološkog programa za inovacije i istraživanja (EMPIR), Međunarodne or-

ganizacije za zakonsku metrologiju (OIML) i pridružen član Evropske saradnje u zakonskoj metrologiji (WELMEC). Radi usklađivanja sa najnovijim preporukama OIML 2016. godine, donet je novi Zakon o metrologiji.

Priprema novog Zakona o metrologiji je u završnoj fazi: u septembru 2018. godine je okončana javna rasprava u organizaciji Ministarstva privrede, i očekuje se da će predlog zakona uskoro biti u Narodnoj skupštini. Imajući u vidu da su osnovna pravna rešenja važećeg zakona u značajnoj meri harmonizovana sa pravom EU, osnovni razlozi za noveliranje ovog zakona su vezani za potrebu jačanja institucionalnog kapaciteta Direkcije za mere i dragocene metale, kao ključne institucije u ovoj oblasti.

## Standardizacija

Donošenjem Zakona o standardizaciji 2009. godine u Srbiji su obezbeđeni uslovi za brže i efikasnije usvajanje evropskih standarda, odnosno ispunjavanje uslova za punopravno članstvo u evropskim organizacijama za standardizaciju. Na osnovu Zakona o standardizaciji izvršena je transformacija Instituta za standardizaciju Srbije (ISS). U skladu sa izmenama osnivačkog akta ISS od januara 2010. ima status javne ustanove. Njegova uloga je da bude nacionalno telo za standarde u Srbiji. Kako je ISS ispunio svoj cilj i obavezu, u pogledu preuzimanja evropskih standarda, i do sada preuzeo oko 97% evropskih standarda, stvorili su se uslovi da ISS obavlja i druge poslove koji nisu vezani isključivo za donošenje standarda – **što je omogućeno izmenama Zakona o standardizaciji, iz 2015. godine. ISS prati rad Evropskog komiteta za standardizaciju (CEN), Evropskog komiteta za standardizaciju u oblasti elektrotehnike (CENELEC), Međunarodne organizacije za standardizaciju (ISO) i Međunarodne komisije za elektrotehniku (IEC).** Izvršene su sve pripreme, realizovana je ocenjivačka poseta od strane predstavnika

CEN/CENELEC u periodu 5–7. 9. 2016. ISS je 23. novembra 2016. godine postao punopravni član CEN/CENELEC evropskih organizacija za standardizaciju.

### Akreditacija

Zakon o akreditaciji donet je u cilju usklađivanja sa Uredbom (EZ) 765/2008 i stupio je na snagu krajem 2010. Sistem akreditacije je time usklađen s pravilima iz Uredbe (EZ) 765/2008, kao i zahtevima standarda ISO IEC17011 – Opšti zahtevi za akreditaciona tela koja akredituju tela za ocenjivanje usaglašenosti. Zakonom o akreditaciji Akreditaciono telo Srbije uspostavljeno je kao javna ustanova. ATS je član Evropske organizacije za akreditaciju (EA), Međunarodne organizacije za akreditaciju laboratorija (ILAC) i Međunarodnog foruma za akreditaciju (IAF) i potpisnik multilateralnih sporazuma o međusobnom priznavanju sistema akreditacije (EA MLA, ILAC MRA, IAF MLA). Kontinuiran razvoj sistema akreditacije je obezbeđen u skladu sa mogućnostima i godišnjim programom rada Akreditacionog tela Srbije. Trenutno je u toku razvoj novih vrsta akreditacije kao i razvoj postojećih vrsta akreditacije u novim oblastima ili za novi obim akreditacije (ukupno osam).

Radi unapređenja pravnog okvira u ovoj materiji, pripremljen je nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o akreditaciji, koji je bio na javnoj raspravi tokom leta 2018. godine. Osnovni razlozi za predložene izmene su otklanjanje nedoumica u pogledu mogućnosti akreditacije od strane ATS tela za ocenjivanje usaglašenosti za organizaciju šema ispitivanja osposobljenosti laboratorija (PT provajdera), veća transparentnost u radu ATS, unapređenje nadzora koji vrši Ministarstvo privrede, kao i drugi razlozi vezani za ispunjavanje uslova za članstvo u Svetskoj trgovinskoj organizaciji (STO) iz ove oblasti.

### Hemikalije (REACH, CLP) i deterženti

Srbija se nekoliko godina pripremala za usklađivanje sa REACH putem srpskog harmonizovanog sistema upravljanja hemikalijama REACH & CLP (klasifikacija, obeležavanje i pakovanje), za koji smatra da je u velikoj meri usklađen sa zahtevima REACH. U Srbiji su na snazi još od 2009. godine propisi koji su u velikoj meri usklađeni sa REACH (uključujući pravila o bezbednosnom listu, i zabrane i ograničenja). U toku su aktivnosti u kojima učestvuje Privredna komora Srbije, vezane za podršku implementaciji REACH Direktive u obliku radionica za privredu i savetnike u oblasti hemikalija, odnosno resorno ministarstvo nadležno za oblast životne sredine.

### Aerosoli

Srpsko zakonodavstvo u oblasti Aerosola nije usklađeno za pravnim tekovinama EU, jer trenutno i ne postoji nacionalno zakonodavstvo u ovoj oblasti. Srbija je najavila da planira usklađivanje sa EU do kraja 2015. godine usvajanjem Pravilnika o aerosolima, na osnovu Zakona o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti.

U novembru 2017. godine donet je Pravilnik o areosolnim raspršivačima, kojim se propisuju tehnički zahtevi za projektovanje, izradu, ispitivanje i obeležavanje aerosolnih raspršivača, koji moraju da budu ispunjeni za njihovo stavljanje na tržište i zaštitna klauzula.

### Bezbednost igračkaka

Domaća regulativa nije usklađena sa pravnim tekovinama EU. U Srbiji zakonski okvir u oblasti bezbednosti igračkaka je obuhvaćen Zakonom o zdravstvenoj ispravnosti proizvoda opšte upotrebe, što obuhvata dečje igračke, odnosno predmete za opštu upotrebu, namenjene za igru dece do četrnaest godina, tako da obuhvat srpskog zakonodavstva nije isti

kao u slučaju EU. Aktivnosti u ovoj oblasti radi usklađivanja sa EU su sprovedene u vidu radionica za potrebe inspektora i zaposlenih u laboratorijama koji rade na ispitivanju zdravstvene ispravnosti i bezbednosti igračkaka. Prikazani su praktični primeri i zahtevi Direktive EU o bezbednosti igračkaka, kao i obaveze i načini inspeksijske kontrole, metode laboratorijskih ispitivanja i drugo. Po Akcionom planu za harmonizovane oblasti, puna harmonizacija srpskog zakonodavstva sa EU bila je planirana za četvrti kvartal 2018. godine.

### Liftovi

Srpsko zakonodavstvo je delimično usklađeno sa odredbama EU Direktive o liftovima usvajanjem Pravilnika o bezbednosti liftova, koji je stupio na snagu 6. januara 2011, donetog na osnovu Zakona o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti. Novi Pravilnik o bezbednosti liftova i o pregledima liftova u upotrebi je donet u martu 2017. godine, čime je učinjen značajan korak u pravcu potpunog usklađivanja u ovoj materiji.

### Uređaji i zaštitni sistemi namenjeni za upotrebu u potencijalno eksplozivnoj atmosferi (ATEX)

Pravilnik o opremi i sistemima zaštite namenjenim za upotrebu u potencijalno eksplozivnim atmosferama, koji je počeo da važi 1. januara 2015, delimično je bio usklađen sa pravnim tekovinama EU. Razlike u odnosu na EU obuhvataju prelazne odredbe u pogledu znaka usaglašenosti, koje predviđaju da je upotreba srpskog znaka usaglašenosti obavezna do potpisivanja ASAA ili pristupanja Srbije EU, kao i da Potvrdu o usaglašenosti izdaje srpsko imenovano telo za ocenu usaglašenosti za opremu i komponente u određenim grupama opreme. Novi Pravilnik je donet u februaru 2017. godine.

### Ocena korelacije izvozne strukture i ispunjenosti tehničkih propisa proizvoda iz Srbije

Rast izvoza i obima spoljnotrgovinske razmene nije praćen poboljšanjem izvozne strukture proizvoda. Ekspanzija izvoza se može objasniti do sada obavljenom privatizacijom i restrukturiranjem preduzeća, potpisivanjem i ratifikovanjem ugovora o slobodnoj trgovini, kao i rastom izvoza putničkih automobila, hrane i gotovih tekstilnih proizvoda. Poboljšan je odnos razmene (pokazatelj kupovne moći izvoza za jedinicu uvoza) sa 2,2% u 2015. na 14,7% u prvoj polovini 2016. godine. Diversifikacija stranih direktnih investicija (SDI) u veliki broj sektora koji proizvode razmenljiva dobra obezbedila je široku disperzivnost izvoza, čime je smanjen rizik njegovog usporavanja u srednjem roku. Rastući izvozni koeficijent Srbije (izvoz kao procenat BDP) sa 20,7% u 2009. na 36,2% u 2015. godini, doprineo je smanjenju negativnog salda spoljnotrgovinske razmene u istom periodu (za 21,8%). Uvozna aktivnost je determinisana potrebama privrede za investicionim dobrima i sirovinama, pa je samim tim u korelaciji sa rastom izvoza. Srbija 60% ukupnog obima razmene ostvaruje na tržištu EU. Komparativne prednosti srpska privreda ostvaruje prvenstveno kod primarnih i proizvoda nižih faza prerade, koji dominiraju u strukturi srpskog izvoza (50% izvoza Srbije, naspram 30% izvoza u EU-28). Učešće izvoza *high-tech* proizvoda u 2015. od svega 9% u ukupnom izvozu Srbije znatno je ispod prosečnog nivoa EU-28 (26%).

U strukturi uvoza po nameni proizvoda najviše su zastupljeni proizvodi za reprodukciju, 57,3% (10220,6 mil. dolara), slede roba za široku potrošnju, 18,7% (3327,9), i oprema, 12,1% (2156,0). Neklasifikovana roba po nameni iznosi 11,9% (2.121,5 mil. dolara). Spoljnotrgovinska robna razmena bila je najveća sa zemljama sa kojima Srbija ima potpisane sporazume o slobodnoj trgovini. Zemlje članice EU čine 64,2% ukupne razmene. Naš drugi po



važnosti partner jesu zemlje CEFTA, sa kojima imamo suficit u razmeni od 1.686,1 mil. dolara, što je rezultat uglavnom izvoza poljoprivrednih proizvoda (žitarice i proizvodi od njih i razne vrste pića), gvožđa i čelika, proizvoda od metala, drumskih vozila. Kada je reč o uvozu, najzastupljeniji su gvožđe i čelik, kameni ugulj, koks i briketi, povrće i voće, pluta i drvo. Prema odsecima Standardne međunarodne trgovinske klasifikacije (SMTK), izvoz prvih pet odseka čini 32,1% ukupnog izvoza. Uvoz prvih pet odseka čini 26,7% ukupnog uvoza. Odsek nerazvrstana roba, u koji se sada uključuje i roba na carinskom skladištu i u slobodnoj zoni, ima učešće u ukupnom uvozu 12,0%.

Nedovoljan intenzitet harmonizacije propisa, kao i nedovoljni kapaciteti za pripremu i primenu tehničkih propisa u nadležnim ministarstvima, predstavljaju potencijalni rizik za adekvatno sprovođenje strukturne reforme. Takođe i prestanak važenja punopravnog članstva nacionalnih institucija u evropskim i međunarodnim organizacijama za standardizaciju, akreditaciju i metrologiju i sporazuma o uzajamnom priznavanju. Očekivani efekti na konkurentnost – implementacija navedenih mera će direktno doprineti stvaranju uslova za stavljanje na tržište bezbednih i kvalitetnih proizvoda i povećanju konkurentnosti domaće privrede tako što će smanjiti troškove ispitivanja i sertifikacije, unaprediti nadzor i usaglasiti

zakonodavni okvir i tehničke propise sa zahtevima tržišta EU, čime se uklanjaju tehničke prepreke za proizvodnju, uvoz i izvoz proizvoda. Očekivani efekti na društvo – sprovođenjem ove strukturne reforme direktno se obezbeđuje visok nivo zaštite bezbednosti i zdravlja ljudi zbog korišćenja bezbednijih i kvalitetnijih proizvoda, zaštita imovine, zaštita životne sredine i drugih javnih interesa. Takođe, unapređuje se zaštita interesa potrošača i krajnjih korisnika proizvoda i podiže javna svest o značaju tehničkih propisa i standarda.

Na osnovu podataka prema navedenim indikatorima koji pokazuju kretanje udela izvoznika u ukupnom broju malih i srednjih preduzeća, kao i učešće izvoza u ukupnom prometu ovih privrednih subjekata, može se konstatovati konzistentan trend napretka, s tim što ostvarene vrednosti čine upitnim mogućnost ostvarenja ciljnih vrednosti u datom vremenskom periodu.

### Opšta ocena stanja u poglavlju

Kao opšta ocena stanja u ovom poglavlju, može se konstatovati da je u ovom momentu ključni problem nedostatak planskih instrumenata potrebnih za dalje usaglašavanje zakonodavstva i prilagođavanje institucionalnog okruženja zahtevima koji su sadržani u evropskom zakonodavstvu iz ove oblasti. Kao što je napred

*Indikatori za praćenje i sprovođenje strukturne reforme br. 15: Unapređenje uslova za bezbednost proizvoda i uklanjanje prepreka trgovini (Izvor: ERP 2018–2020)*

	2014(PV)	2015	2016	2017
Indeks implementacije pravila i principa jedinstvenog tržišta EU i STO/TBT sporazuma – CV: 54 (2019)	/	48	50	51
Udeo izvoznika u ukupnom broju MSPP – CV: 7% (2020)	4,3%	4,3%	4,5%	5%
Učešće izvoza u ukupnom prometu sektora MSPP – CV: 14% (2020)	9,1%	9,1%	9,5%	10%

konstatovano, u pitanju su akcioni plan za usaglašavanje sa članovima 34–35 UFEU (za neharmonizovanu oblast) i usvajanje strategije i akcionog plana za implementaciju zakonodavstva EU u ovom poglavlju (za harmonizovanu oblast), čije usvajanje od strane Vlade Srbije predstavlja i merilo za otvaranje pregovora u ovom poglavlju. Međutim, iako su predstavnici resornog ministarstva informisali **članove** Radne grupe NKEU za Poglavlje 1 još na sednici održanoj 29. marta 2017, o tome da su navedeni dokumenti izrađeni, da se nalaze u fazi nacrtu koji se komuniciraju sa relevantnim predstavnicima EU zaduženim za ovo poglavlje, do ovog momenta (novembar 2018. godine), ovi dokumenti još uvek nisu usvojeni. Pored toga, treba imati u vidu da ovi dokumenti, iako radnog karaktera, nisu stavljeni na uvid javnosti, pa nisu mogli biti predmet razmatranja na Radnog grupi NKEU. Imajući u vidu da rad na pripremi ovih dokumenata traje već više od tri godine, potrebno je intenzivirati napore svih relevantnih institucija, kako bi se stvorili uslovi za otvaranje ovog poglavlja u 2019. godini.

Iza nedostatka napretka na planu ispunjavanja merila za ovo poglavlje, treba potražiti stvarne razloge, koji se na osnovu diskusije sa sastanaka Radne grupe mogu tražiti u nedovoljnim administrativnim kapacitetima pre svega u samom Ministarstvu privrede, kao i nedovoljnoj zainteresovanosti pojedinih ministarstava i organa da iz svog delokruga daju potreban doprinos, kako kod izrade ovih dokumenata, tako i u pogledu konkretnih koraka na planu pripreme i donošenja tehničkih propisa koji nedostaju ili je potrebno usklađivanje u nekim oblastima.

## **EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE**

Knjiga preporuka NKEU za 2016/2017. sadrži sledeće preporuke za Poglavlje 1 da je potrebno *donošenje Akcionog plana za usaglašavanje zakonodavstva u neharmonizovanom pravnom području, kao i donošenje Strategije i Akcionog*

*plana za dalje usaglašavanje zakonodavstva u harmonizovanom pravnom području, kao merila za otvaranje pregovora u ovom poglavlju.*

Navedena preporuka se poklapa sa merilima za otvaranje pregovora u ovom poglavlju. Iako je reč o planskim dokumentima koji ne menjaju neposredno pravni režim u ovoj oblasti, ni nakon više od tri godine od početka rada na ovim dokumentima, ti dokumenti nisu pripremljeni na nivou kvaliteta potrebnog za usvajanje od strane Vlade Srbije. Razlozi za ovaj nedostatak zaslužuju posebnu pažnju, ali se prema ocenama iz diskusije članova Radne grupe može zaključiti da je reč o neadekvatnim administrativnim resursima resorno nadležnog ministarstva, kao i nedovoljnom zalaganju resorno nadležnih ministarstava i organa za pojedine aktivnosti iz njihovog delokruga.

Dalje je zahtevano da se *nastavi proces usklađivanja tehničkog zakonodavstva sa pravom EU: u harmonizovanom području, naročito u vezi sa bezbednošću igračaka, medicinskim sredstvima i građevinskim proizvodima (Novi pristup), kao i u oblasti motornih vozila i izgradnje harmonizovanog sistema upravljanja hemikalijama – REACH & CLP (Stari pristup).*

Napred je detaljnije naveden napredak u pojedinim oblastima (liftovi, aerosol, ATEX). Pored toga, treba konstatovati da su u međuvremenu doneti i Pravilnika o bezbednosti dečijih igrališta (avgust 2018. godine) i Pravilnik o prethodno upakovanim proizvodima (april 2018, sa odloženom primenom). Ovo su koraci u dobrom smeru međutim još mnogo posla predstoji, pre svega Ministarstvu privrede kao nosećoj instituciji pregovora u ovom poglavlju, kako bi Srbija dobila zeleno svetlo za otpočinjanje pregovora u Poglavlju 1 – Sloboda kretanja robe.

Sledeća preporuka je da je *potrebno dalje jačanje mehanizama tržišnog nadzora: neophodno funkcionisanje Saveta za bezbednost proizvoda,*

*povezivanje i usklađivanje rada inspeksijskih službi u okvirima Zakona o inspeksijskom nadzoru i Zakona o tržišnom nadzoru; jačanje administrativnih i personalnih resursa.*

U međuvremenu je zabeležen napredak na planu stvaranja uslova za veći stepen koordinacije i usmerenog delovanja inspeksijskih službi, u skladu sa zahtevima Zakona o inspeksijskom nadzoru, a prevashodno na tehničkom planu: ovde posebno treba istaći podizanje platforme e-Inspektor, projekat koji vodi Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu, i koji će u prvoj fazi obuhvatiti pet inspekcija – sanitarna, tržišna, veterinarska granična, inspekcija rada i upravna inspekcija. Ove inspekcije bi trebalo da budu umrežene na platformi e-Inspektor kao pilot institucije, nakon čega bi usledilo povezivanje svih 42 inspeksijske službe. U sklopu tih aktivnosti, trenutno se radi na migriranju sistema tržišne inspekcije (MIMIS) u novi informacioni sistem koji treba da bude platforma za rad e-Inspektora. Ova platforma bi trebalo da bude alat za inspektore i da omogući potpunu digitalizaciju rada inspektora na terenu. Podaci sa ove platforme biće dostupni samo državnim organima kao što su ministarstva, inspektorati, sudovi, a u skladu sa postojećom zakonskom regulativom **o zaštiti podataka o ličnosti, dok će svi podaci koji mogu biti od koristi građanima i privrednicima**, kao što su kontrolne liste, planovi nadzora i slično, biti na dostupni na internet stranici [www.inspektor.gov.rs](http://www.inspektor.gov.rs).

Međutim, istovremeno treba uočiti da se ne primenjuje mehanizam koordinacije koji je predviđen Zakonom o tržišnom nadzoru kao merodavnom pravnom okviru za ovo pitanje, imajući u vidu da Savet za bezbednost proizvoda ne funkcioniše od svog obrazovanja (2013. godine).

Pored toga, preporuke od prošle godine sadrže i potrebu *podizanja nivoa svesti učesnika na tržištu u pogledu posledica procesa usklađivanja domaćeg tehničkog zakonodavstva sa relevan-*

*tnim propisima EU, kao i standarda i tehničkih zahteva za proizvode na tržištu EU, a radi stvaranja elementarnih osnova za podnošenje konkurentskog pritiska na jedinstvenom evropskom tržištu.*

U ovom momentu, kao i u prethodnom periodu, osnovno sredstvo za informisanje javnosti je internet portal TEHNIS: Ministarstvo privrede je kreiralo ovaj servis kako bi omogućilo informisanje privrednih subjekata o sistemu infrastrukture kvaliteta u Srbiji, tehničkim zahtevima koje proizvodi treba da zadovolje prilikom stavljanja na tržište Republike Srbije, kao i novinama u ovoj oblasti. TEHNIS sadrži bazu tehničkih propisa, propisa u pripremi, imenovanih i ovlašćenih tela za ocenjivanje usaglašenosti, ovlašćenih tela za overavanje merila, važećih isprava o usaglašenosti izdatih u inostranstvu i dr.

Može se konstatovati da TEHNIS portal ispunjava svoju funkciju u odnosu na privredne subjekte koji su informisani o njegovom postojanju i mogućnostima. S druge strane, šira javnost je nedovoljno informisana o značaju ove materije na ekonomske prilike, na mogućnost plasmana domaćih proizvoda na jedinstveno tržište EU, kao i nadzor nad ispunjavanjem propisanih tehničkih zahteva za proizvode koji ulaze na domaće tržište. Posebno je potrebno u javnosti podići nivo razumevanja da ispunjenost uslova koji su predmet pravila ovog poglavlja predstavlja test uspešnosti domaćih privrednih subjekata da se kvalifikuju za izvoz na tržište EU, a time i značajan segment tzv. kopenhagenskih kriterijuma koji zahteva sposobnost privrednih subjekata buduće zemlje članice da se nose sa konkurentskim pritiskom i tržišnim tokovima na tržištu EU.

## PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2018. GODINU

### **Vladi Republike Srbije:**

1. Neophodno u najkraćem roku okončati izradu Akcionog plana koji će uokviriti put Srbije ka potpunom usaglašavanju sa članovima 34–35 UFEU (neharmonizovana oblast), kao i akcionog plana za dalje usaglašavanje zakonodavstva u harmonizovanoj pravnoj oblasti;
2. Intenziviranje napora za usaglašavanje sektorske tehničke regulative, naročito u oblastima radio i telekomunikacione opreme, opreme pod pritiskom, građevinskih proizvoda, eksploziva za civilnu upotrebu, pirotehničkih sredstava, bezbednosti igračaka, zahteva za ekodizajnom i energetske efikasnosti nije bilo odgovarajućeg napretka;
3. Jačanje administrativnih kapaciteta institucija koje se direktno bave ovom tematikom uz adekvatno finansiranje i podršku od strane relevantnih aktera (ministarstva, Vlada, ATS, Direkcija za mere i dragocene metale, Institut za standardizaciju Srbije, itd.).
4. Izmjena Zakona o tržišnom nadzoru radi unapređenje mehanizma koordinacije nadležnih institucija u oblasti tržišnog nadzora i njegovo usklađivanje sa novim pravnim i tehničkim okvirima (Zakon o inspeksijskom nadzoru; platforma e-Inspektor).

### **Narodnoj skupštini Republike Srbije:**

1. Podizanje opšteg nivoa svesti, kako građana tako i privrednika, o značaju i koristima koje donosi usklađivanje sa EU pravnom tekovinom u ovoj oblasti je takođe od značaja. S tim u vezi, uloga civilnog društva u ovom procesu je bitna kako bi se animirala šira javnost.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA **2** **19**

- ▶▶ **SLOBODA KRETANJA  
RADNIKA**
- ▶▶ **SOCIJALNA POLITIKA I  
ZAPOŠLJAVANJE**

Koordinator:

**FONDACIJA CENTAR ZA DEMOKRATIJU**  
**Nataša Vučković**

## Poglavlje 2 – Sloboda kretanja radnika

### PRIKAZ POGLAVLJA

**Poglavlje 2 – Sloboda kretanja radnika:** Sloboda kretanja radnika je jedna od osnovnih sloboda koja je garantovana pravom Evropske unije (EU). Poglavlje obuhvata pravne tekovine EU kojima se obezbeđuje **pravo građana država članica EU da rade** u nekoj drugoj državi članici EU, da u njoj, s tim ciljem, borave sa svojom porodicom, kao i da imaju **jednak tretman u odnosu na domaće radnike** u pogledu uslova rada, kao i socijalnih i poreskih olakšica. Oblast slobode kretanja radnika povezana je sa slobodom kretanja i boravka tokom zaposlenja u državi članici EU, kao i sa svim oblastima socijalne zaštite, kao što su zdravstveno osiguranje, penzijsko osiguranje, osiguranje za slučaj nezaposlenosti i sa pravima na porodična davanja. Poglavlje dakle obuhvata pristup tržištu rada, Evropskom portalu za mobilnost pri zapošljavanju (*European Employment Services – EURES*), koordinaciju sistema socijalne sigurnosti i Evropske kartice zdravstvenog osiguranja.

Prema odredbama pravne tekovine EU, radniku koji se seli u drugu državu članicu obezbeđeno je:

- Pravo na rad bez radne dozvole (osim radnika iz novih država članica koje su obuhvaćene prelaznim periodom);
- Jednakost postupanja u zapošljavanju kao s državljanima članice u kojoj se rad obavlja;
- Pravo na jednaku socijalnu sigurnost kakvu imaju i državljani članice u kojoj se radnik zapošljava;
- Pravo članova porodice da se pridruže radniku i da primaju porodičnu naknadu;
- Potpuna koordinacija sistema socijalne sigurnosti (pravo na penziju i doprinosi za socijalnu sigurnost);
- Uzajamno priznavanje kvalifikacija.

Mreža EURES je mreža službi za zapošljavanje pokrenuta 1993. s ciljem da olakša slobodno kretanje radnika unutar 28 zemalja EU, uključujući i Švajcarsku, Island, Lihtenštajn i Norvešku. Partneri u mreži mogu biti javne službe za zapošljavanje, privatne službe za zapošljavanje, sindikati, organizacije poslodavaca i drugih relevantnih aktera na tržištu rada. Partneri pružaju informacije, usluge savetovanja i posredovanja pri zapošljavanju. U praksi, EURES pruža svoje usluge preko internet portala i kroz mrežu od preko 900 savetnika EURES-a koji su u svakodnevnom kontaktu sa osobama koje traže posao i poslodavcima širom Evrope. Ulaskom Srbije u EU, Nacionalna služba za zapošljavanje postaće deo ove mreže, a srpskim državljanima biće dostupna usluga posredovanja pri zapošljavanju u drugim zemljama članicama EU.

EU tradicionalno postavlja određena ograničenja u slobodnom kretanju radnika iz novih država članica, i to je tzv. prelazni period. Ukupni prelazni period koji traje sedam godina podeljen je u tri faze – „formula 2+3+2 godine“, što znači da početno ograničenje u pristupu tržištu rada od dve godine države članice mogu nakon revizije produžiti za još tri godine, a uz opravdan razlog za još dodatne dve godine.

**Evropska kartica zdravstvenog osiguranja** omogućava pristup medicinskim uslugama za vreme privremenog boravka u bilo kojoj od 28 zemalja EU, kao i Lihtenštajnu, Norveškoj, Švajcarskoj i na Islandu, prema istim uslovima i po istoj ceni (besplatno u nekim zemljama) kakvu imaju ljudi osigurani u toj zemlji. Kartica se izdaje od strane nacionalnog fonda za zdravstveno osiguranje.

Pravo slobode kretanja radnika dopunjeno je **Sistemom za koordinaciju sistema socijalne sigurnosti**, tj. pravom radnika migranata i onih koje oni izdržavaju da steknu, kumuliraju ili prenesu socijalne doprinose, kao i da dobiju isplatu ovih doprinosa. Pravila o koordinaciji sistema socijalne sigurnosti ne zamenjuju nacionalne

sisteme jedinstvenim evropskim sistemom. Sve države imaju pravo da odluče ko može biti osiguran u skladu s njihovim zakonodavstvom, koji su doprinosi osigurani i pod kojim uslovima, dok EU sa druge strane pruža zajednička pravila kojima se štite prava iz socijalne sigurnosti dok se građani država članica kreću unutar Evrope.

Smisao svih ovih prava je i da se podstakne **mobilitet radne snage između država članica**. Iako je broj mobilnih radnika povećan tokom protekle dve decenije, njihov udeo u ukupnoj radnoj snazi je i dalje ograničen. Samo 4 % stanovništva EU starosti od 15 do 64 godine živi u državi članici u kojoj nisu rođeni. Međutim, njihovo slobodno kretanje smanjilo je nezaposlenost u nekim državama članicama, najteže pogođenim krizom, i pomoglo je rešavanju problema nedostatka radnika u zemljama prijema. Ovi ishodi potvrdili su ekonomski potencijal mobilnosti radne snage.

U vezi sa predlogom Evropske agende za migracije predstavljenim od strane Evropske komisije (EK) 13. maja 2015, poglavlje „Nova politika legalnih migracija“ ne unosi velike novine u odnosu na sadašnje radne imigracione režime EU. Ne vidi se jasna vizija buduće politike radnih migracija EU i njene integracije sa tržištem rada i politikom zapošljavanja. Ne radi se o sveobuhvatnom i koherentnom setu politika, niti o rešenju za nedostatke trenutnog okvira politika radnih migracija EU. Generalno, one nisu prilagođene da odgovore na identifikovane i projektovane potrebe za radnom snagom na srednji i duži rok. Međutim, ovi predlozi otvaraju jedinstvenu priliku da se razgovara o politici radnih migracija u EU koju je potrebno iskoristiti.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> A European Agenda on Migration, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, 2015. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf)

## STATUS POGLAVLJA

Za Poglavlje 2 eksplanatorni sastanak je održan 23. januara 2014, dok je bilateralni sastanak održan 25. marta 2014. Izveštaj o skriningu je objavljen 1. septembra 2015. Nisu data merila za otvaranje Poglavlja.

Sednica Odbora za evropske integracije povodom razmatranja Predloga pregovaračke pozicije Republike Srbije za Poglavlje 2 održana je 18. jula 2018. Predstavnici Radne grupe za poglavlja 2 i 19 (*Nacionalni konvent o Evropskoj uniji* – NKEU) pozvani su na sednicu Odbora i na sednici su dali mišljenje i komentare na Sažetak pregovaračke pozicije. Odbor za evropske integracije dao je pozitivno mišljenje o Predlogu pregovaračke pozicije. Radna grupa nema povratnu informaciju o stavu Vlade Republike Srbije o komentarima koje je iznela Radna grupa.

Poglavlje o slobodi kretanja radnika do trenutka pisanja ovog izveštaja nije otvoreno.

## PRESEK STANJA

### Izveštaj o skriningu za Srbiju

U Izveštaju o skriningu, u delu u kome su navedene informacije koje je pružila Srbija i pitanja razmatrana na sastancima povodom skrininga, Republika Srbija je navela da može da prihvati pravne tekovine EU u pogledu slobode kretanja radnika i da ne očekuje teškoće u primeni pravnih tekovina EU u momentu pristupanja. Generalne ocene u izveštaju su da je Srbija dostigla zadovoljavajući nivo usklađenosti u oblasti slobode kretanja radnika. Navedeno je da je Zakon o zapošljavanju stranaca usvojen u novembru 2014, sa ciljem da se dalje izvrši usklađivanje sa pravnim tekovinama EU. Međutim, značajna usklađivanja zakonodavstva je neophodno izvršiti da bi se ono uskladilo sa pravilima EU o pristupu tržištu rada, uglavnom u pogledu nediskrimi-

nacije radnika migranata EU. EK navodi da su neophodni trajni naponi, naročito u smislu razvoja administrativnog kapaciteta za koordinaciju sistema socijalne sigurnosti. Potrebno je nastaviti napore u pogledu budućeg učešća Srbije u mreži EURES, kao i u pogledu uvođenja Evropske kartice zdravstvenog osiguranja od trenutka pristupanja EU. Komisija će predstaviti studiju uticaja u odnosu na određene segmente ovog poglavlja u kasnijoj fazi pregovora za pristupanje.

U pogledu mreže EURES u Srbiji su uvedeni svi osnovni elementi. Osim rada na poboljšanju jezičkih veština savetnika EURES-a, potrebno je nastaviti pripreme za povezivanje na *Evropski portal mobilnosti posla* da bi se obezbedilo da sva upražnjena radna mesta koja su prikazana na sajtu Nacionalne službe za zapošljavanje budu raspoloživa za objavljivanje na Portalu po pristupanju Srbiji EU.

Uredbe (EK) br. 883 /2004 i 987/2009 u oblasti **koordinacije sistema socijalne sigurnosti** biće u neposrednoj primeni u Srbiji po pristupanju EU, te se u izveštaju ističe da nema potrebe da Srbija vrši izmene svog zakonodavstva o sigurnosti. Međutim, kod prava na roditeljski i dečiji dodatak, Srbija će morati da primeni načelo jednakosti postupanja i pravila koordinacije koja važe u EU. Ukazano je da će biti neophodne tehničke izmene, da bi u obzir mogle da se uzmu osobenosti srpskog sistema socijalne sigurnosti i da se izvrši priprema za učešće u Elektronskoj razmeni informacija o socijalnoj sigurnosti (EESSI), što će zahtevati investicije u IT infrastrukturu.

Da bi se podneli dodatni troškovi koji proističu iz primene odredaba u ovoj oblasti, naročito u oblasti zdravstvene zaštite, moraju se preduzeti mere kako bi se obezbedila finansijska stabilnost. Pripreme za uvođenje Evropske kartice zdravstvenog osiguranja u Srbiji tek treba da počnu. Srbija je navela da ne očekuje velike teškoće u tom pogledu. Izveštaj EK nalaže da

pre pristupanja, Srbija treba da uradi studiju opravdanosti o uticaju uvođenja Kartice na javne finansije. Na kraju, Srbija se ohrabruje da nastavi da zaključuje bilateralne sporazume o socijalnoj sigurnosti. Srbija je zaključila sporazume sa sledećim državama članicama EU čiji državljani mogu da koriste Evropsku karticu zdravstvenog osiguranja u Srbiji: Austrija, Bugarska, Hrvatska, Češka Republika, Nemačka, Mađarska, Slovačka i Slovenija.

U izveštaju se ističe da, iako se čini da ima odgovarajućeg znanja o mehanizmima u oblasti koordinacije socijalne sigurnosti, treba razviti odgovarajući administrativni kapacitet da bi se primenile pravne tekovine EU u ovoj oblasti.

Zaključak EK je da se može smatrati da je Srbija dovoljno pripremljena za pregovore o ovom poglavlju i preporučuje otvaranje pristupnih pregovora sa Srbijom o ovom poglavlju.

#### **Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za period 2017/2018.**

U oblasti slobode kretanja radnika, u oceni stanja navodi se da je Srbija umereno pripremljena u ovoj oblasti, kao i da je postignut izvestan napredak u izveštajnom periodu. Preporuka za naredni period je jačanje saradnje sa članicama EU na koordinaciji sistema socijalne sigurnosti.

Konstatovano je da nisu usvojeni novi zakoni o pristupu tržištu rada i ukazuje se na potrebu daljeg pojednostavljivanja procedure za izdavanje radnih dozvola građanima EU.

EK navela je da nije bilo napretka u pripremanju za pridruživanje EURES-u niti u vezi s Evropskom karticom zdravstvenog osiguranja.

Po pitanju koordinacije sistema socijalne sigurnosti, navedeno je da Srbija treba da poboljša zakonodavne i tehničke uslove u institucijama socijalne sigurnosti za saradnju s kolegama u zemljama članicama EU.



***Komentari Radne grupe NKEU na dokument „Sažeti prikaz predloga pregovaračke pozicije Republike Srbije za međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za pregovaračko Poglavlje 2 – Sloboda kretanja radnika“***

U pogledu **pristupa tržištu rada** istaknuto je sledeće: potrebno je precizirati rok za usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa odredbama Direktive 2004/38/EZ i *Direktive 2014/50/EU*, potrebno je precizirati izvor finansiranja i eventualne tehničke pomoći koja će biti korišćena za sprovođenje analize potrebnog stepena znanja prema vrstama poslova koji se obavljaju na određenim radnim mestima, potrebno je precizirati rokove s onima navedenim u Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina EU (treća revizija iz februara 2018).

U pogledu mreže EURES navedeno je sledeće: da je potrebna izmena propisa radi nesmetane primene Uredbe EU br. 492/2011 i Uredbe (EU) br. 589/2016, da je potrebno da se navede da će odredbe Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti i ostalih relevantnih propisa biti izmenjene u svrhu izjednačavanja tražilaca zaposlenja iz država članica EU i članova njihovih porodica prilikom prijavljivanja nadležnoj službi za zapošljavanje, kao i da se utvrde rokovi za usaglašavanje zakonodavstva; da je potrebno da se usklade evidencije o kvalifikacijama i zanimanjima koje vodi Nacionalna služba za zapošljavanje s evropskom klasifikacijom za veštine/kompetencije, kvalifikacije i zanimanja.

U oblasti koordinacija sistema socijalne sigurnosti navedeno je da je potrebno dopuniti tekst u pogledu dopune Zakona o socijalnoj zaštiti kojom bi stranim državljanima sa stalnim boravkom bilo omogućeno da imaju status korisnika socijalne zaštite. Takođe, potrebno

je predvideti i izmene i dopune Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom kako bi stranim državljanima sa stalnim boravkom bilo omogućeno da budu korisnici roditeljskog i dečijeg dodatka.

U pogledu uvođenja Evropske kartice zdravstvenog osiguranja ukazano je na potrebu dopune teksta na odgovarajući način kako bi se odgovorilo na zaključak Izveštaja o skriningu za Poglavlje 2: „Pre pristupanja, Srbija treba da uradi studiju opravdanosti o uticaju uvođenja Kartice na javne finansije“, kao i precizirati izvor finansiranja i eventualnu tehničku pomoć koja će biti korišćena za ovu svrhu.

## **POGLAVLJE 19 – SOCIJALNA POLITIKA I ZAPOSŁJAVANJE**

### **PRIKAZ POGLAVLJA**

#### **Ovo poglavlje obuhvata:**

- Radno pravo;
- Bezbednost i zdravlje na radu;
- Jednake mogućnosti za žene i muškarce pri zapošljavanju, na radu i u pogledu socijalne sigurnosti;
- Politiku zapošljavanja;
- Socijalni dijalog;
- Posebna obavezujuća pravila u pogledu zabrane diskriminacije po osnovu rasne i etničke pripadnosti, religije i vere, invaliditeta, starosne dobi i seksualne orijentacije.

Osnovni ciljevi socijalne politike EU jesu postizanje jedinstvenog i pravednog pristupa osnovnim socijalnim uslugama, unapređenje sistema socijalne zaštite, što viši stepen obrazovanja radne snage, visoka stopa zaposlenosti uz posebnu brigu za grupe koje su manje prisutne na tržištu rada, postizanje sigurnih i održivih prihoda, kao i dostojnih uslova rada za žene i muškarce. Evropsko radno zakonodavstvo štiti

prava radnika u slučaju kolektivnog viška, stečajeva, preseljenja poslovnog sedišta (poslovanja), prava radnika da budu informisani i konsultovani o pitanjima koja se odnose na njihov rad, pravilima koja se odnose na radno vreme i bezbednost na radu, te pitanjima zaštite zdravlja. EU podstiče moderne radne odnose (uveden je i pojam **fleksigurnosti**, koji označava kombinaciju sigurnosti zapošljavanja i socijalne sigurnosti s celoživotnim učenjem). Podržava se socijalni dijalog između predstavnika radnika i poslodavaca u svrhu zaštite radnika, ali i povećanja konkurentnosti. EU zabranjuje diskriminaciju po osnovu pola, rase, etničkog porekla, invaliditeta, seksualne orijentacije, starosti, vere ili uverenja. Dakle, evropsko zakonodavstvo u oblasti socijalne politike i zapošljavanja usmereno je ka stvaranju jednakih mogućnosti za sve, zabranu diskriminacije po bilo kom osnovu i jačanju socijalnog dijaloga. Takođe, EU se nizom efikasnih mera bori protiv neformalnog rada (tzv. „rad na crno“), kako bi omogućili da sva radna snaga na teritoriji EU uživa jednaka prava i slobode.

Na području socijalne uključenosti svih segmenta društva, EU nastoji novim ekonomskim i socijalnim rešenjima da pronađe puteve izlaska iz ekonomske i finansijske krize. U tom pogledu, strategija **Evropa 2020** predviđa različite inovativne mere i politike radi postizanja ekonomskog razvoja zasnovanog na znanju (uz očuvanje životne sredine), visokom nivou zaposlenosti, produktivnosti i socijalne kohezije. **Evropa 2020** usvojena je 2010, a njeni ciljevi su (u ovoj oblasti): stopa zaposlenosti lica starosti 20–64 godine od 75%, procenat mladih koji napuštaju školu manji od 10%, najmanje 40% lica starosti 30–34 godine imaju diplomu visokoškolske ustanove, a broj ljudi koji žive ispod linije siromaštva smanjeni su za 25%. Takođe, strategija **Evropa 2020** predstavlja i značajan indikator za države kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u EU za usmeravanje njihovih reformskih procesa.

Na osnovu Strategije proširenja EU 2013–2014, EK je pokrenula novi proces kojim će za zemlje u procesu pristupanja biti utvrđeni i radni prioriteta u oblasti zapošljavanja i socijalne politike – **Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike** (engl. *Employment and Social Reform Programme – ESRP*). Proces izrade ESRP u Republici Srbiji zvanično je započet u septembru 2013, a usvojen je 2016. godine. Program reforme politike zapošljavanja i socijalne politike prati proces evropskih integracija u tri oblasti: tržište rada i politike zapošljavanja, ljudski kapital i politike razvoja veština, politike socijalnog uključivanja i socijalne zaštite.

Republika Srbija kao država kandidat za prijem u članstvo EU, u pretpristupnom periodu je izradila i dokument **Program ekonomskih reformi (Economic Reform Programme – ERP)** u cilju uspostavljanja platforme za efikasnije fiskalno planiranje i koordinaciju ekonomskih politika. ERP predstavlja prenosni (*rolling*) dokument, tako da svaki novi ciklus njegove izrade treba da u izvesnoj meri predstavlja kontinuitet u oblasti prioriteta. U septembru 2017. predstavnici NKEU potpisali su sa Ministarstvom finansija, Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Timom za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva **Platformu za praćenje sprovođenja primene Programa ekonomskih reformi 2018–2019. (ERP) i Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP) u procesu evropskih integracija**. Platforma je predstavljala pilot projekat s ciljem uspostavljanja delotvornog dijaloga Vlade RS sa civilnim društvom. U toku je peti ciklus izrade ERP-a za period 2019–2021.

EK je za 2018. objavila godišnji pregled najnovijih trendova u oblasti zapošljavanja i socijalne politike, koji razmatra i predstojeće izazove u ovim oblastima i moguće odgovore na njih. Ovogodišnji pregled potvrdio je pozitivne trendove na tržištu rada i poboljšanje socijal-

ne situacije, ali i postojanje ogromnih razlika između država članica u smislu ekonomskog rasta, zapošljavanja i drugih ključnih indikatora. Ovogodišnji izveštaj ima u fokusu promene u svetu rada – digitalizacija i menjanje tržišta rada.<sup>2</sup>

Iako je nivo nezaposlenosti u EU ostao na visokom nivou, poslodavci i dalje nailaze na poteškoće u popunjavanju određenih radnih mesta. Pored izvornih neusklađenosti kvalifikacija i tržišta rada, mogućnost da se popune upražnjena radna mesta je ograničena i nemogućnošću da se obezbede atraktivne zarade ili uslovi rada, dobre obuke ili napredovanje u karijeri. Značajan udeo radnika koji dolaze iz tzv. trećih zemalja pokriva zanimanja sa niskim kvalifikacijama. I ovde se naglašava da EU može bolje iskoristiti svoje ljudske resurse kroz mobilnost. Inicijativa Agenda za nove veštine<sup>3</sup> koju je Komisija usvojila u junu 2016. nastoji da pronađe odgovore na ove izazove i da nađe odgovore na neka od ovih pitanja i predloži konkretne korake u naredne dve godine.

## STATUS POGLAVLJA

Za Poglavlje 19 održan je eksplanatorni skrining od 10. do 12. februara 2014. i bilateralni skrining od 24. do 26. juna 2014. Izveštaj o skriningu<sup>4</sup> je objavljen 18. januara 2016. Data su merila za otvaranje poglavlja.

Republika Srbija je 28. aprila 2016. pismom predsedavajućeg Komiteta stalnih predstavnika Saveta obavestena o rezultatu skrininga za Poglavlje 19. Ističe se da se Republika Srbija ne

<sup>2</sup> Videti na: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19719&langId=en>

<sup>3</sup> New Skills Agenda for Europe, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2016.

<sup>4</sup> Dostupno na: [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj\\_skrining\\_pg\\_19.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_skrining_pg_19.pdf), izvor: Kancelarija za evropske integracije, Vlada RS, pristupljeno: 31. 3. 2017.

može smatrati dovoljno spremnom za pregovore o ovom poglavlju i da bi ono moglo biti otvoreno kada EU utvrdi da je sledeće merilo ispunjeno: Srbija treba da podnese Komisiji Akcioni plan za postepeno prenošenje pravnih tekovina (gde je neophodno) i za izgradnju neophodnih kapaciteta za sprovođenje i primenu pravnih tekovina u svim oblastima koje obuhvata Poglavlje Socijalna politika i zapošljavanje.<sup>5</sup> Od Srbije se očekuje da Akcionim planom definiše vremenski raspored, odredi ljudske resurse potrebne za ispunjavanje svih zadataka, odredi nadležne institucije kao i njihove nadležnosti i uloge u procesu pregovora i da odredi aktivnosti koje će dovesti do jačanja administrativnih kapaciteta. Izrada Akcionog plana znači da je konstatovano da zbog težine problema i nedostatka kapaciteta zemlja nije u stanju da otvori poglavlje, kao i da u vrlo kratkom i razumnom roku treba da podigne te kapacitete i jasno odredi kritične tačke. Akcioni plan je očekivan od početka 2018. godine. Prema nekim najavama mogao bi biti objavljen do kraja 2018. godine.

## PRESEK STANJA

U Izveštaju o skriningu u odeljku u kome su navedene informacije koje je pružila Srbija i koje su dobijene tokom rasprava na sastancima skrininga, Srbija je navela da može da prihvati pravne tekovine EU koje se odnose na socijalnu politiku i zapošljavanje i da ne očekuje nikakve poteškoće u sprovođenju pravnih tekovina EU do pristupanja. Generalne ocene date u izveštaju jesu da Srbija nije dovoljno pripremljena za pregovore u Poglavlju 19. Zakonodavstvo Srbije je samo delimično usaglašeno s pravnim tekovinama EU u oblasti socijalne politike i zapošljavanja. Da bi se ostvario napredak u usaglašavanju zakonodavstva i da bi se rešila kritična situacija na tržištu rada

<sup>5</sup> Dostupno na: [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/Skrining/rezultati\\_skrininga/merilo\\_pg\\_19.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/rezultati_skrininga/merilo_pg_19.pdf), izvor: Kancelarija za evropske integracije, Vlada RS, pristupljeno: 31. 3. 2017.

potrebno je odlučno delovanje. Neophodno je i pojačati napore za smanjenje siromaštva, unaprediti inkluziju Roma, osoba s invaliditetom i drugih ranjivih grupa, obezbediti dobro funkcionisanje i transparentnost socijalnog dijaloga, ojačati administrativne kapacitete za pravilnu primenu tekovina EU, obezbediti dovoljno finansijskih sredstava u oblasti politike zapošljavanja i zdravlja i bezbednosti na radu.

**Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za period 2017/2018.** u oblasti socijalne politike i zapošljavanja u oceni stanja navodi da je Srbija samo umereno pripremljena u ovoj oblasti, a u oceni napretka da je postignut izvestan napredak u daljem usklađivanju relevantnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU. Preporuke za naredni period su: unapređenje finansijskih i institucionalnih resursa za zapošljavanje i socijalnu politiku koje bi se usmerile na mlade, dugoročno nezaposlene i žene (žene su nova ciljna grupa u preporukama iz izveštaja za 2018); poboljšanje adekvatnosti socijalnih davanja kako bi se obezbedila delotvorna podrška onim delovima stanovništva kojima je najpotrebnija; značajno jačanje bipartitnog i tripartitnog dijaloga na svim nivoima.

### Radno zakonodavstvo

U oblasti **radnog prava** EK je ocenila da postoji delimična usklađenost s pravnim tekovinama EU. Ocenjeno je da je Zakon o radu usvojen 2014. godine samo delimično usklađen sa pravnim tekovinama EU, kao i to da je zakonodavni rad zakazao u oblastima kao što su: pravo na štrajk, pravni okvir za rad privatnih agencija za zapošljavanje i sezonski rad.

U Srbiji oko dva odsto radno angažovanih lica obavlja rad preko agencija za privremeni rad. Vlada je do sada dozvoljavala razvoj ovog vida radnog angažovanja u sivoj zoni, uprkos mišljenju Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, prema kojem agencije koje obavljaju ovu vrstu angažovanja radnika

ne mogu da vrše privremeno upućivanje zaposlenih na rad kod drugog poslodavca, jer to ne dozvoljava Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti. Na hitnost rešavanja ovog pitanja ukazivali su i EK i Savet ministara finansija i privrede EU. Ministarstvo je još 2016. godine osnovalo radnu grupu za izradu nacrtu zakona kojim će biti uređena ova oblast, a prema Planu rada Vlade za 2018. godinu, njegovo usvajanje predviđeno je do kraja ove godine.<sup>6</sup> U trenutku pisanja izveštaja Nacrt zakona o agencijskom zapošljavanju nalazi se na javnoj raspravi, a njegovo usvajanje predviđeno je do kraja 2018. godine.

Usvajanjem **Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima**, regulisan je rad sezonskih radnika. Nacrt ovog zakona nije dobio pozitivno mišljenje na Stalnom radnom telu za zakonodavstvo niti na sednici Socijalno-ekonomskog saveta zbog nepostignutog konsenzusa.

### Bezbednost i zdravlje na radu

Prema ocenama EK, u oblasti **zdravlja i bezbednosti na radu**, usvojeno je nekoliko podzakonskih akata i pravilnika. Oni se odnose na sprečavanje povreda pri korišćenju oštrih predmeta u bolnicama i sektoru zdravstvene zaštite, zaštitu zdravlja trudnica i porodilja ili dojilja, kao i zaštitu mladih na radu.

Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU predviđeno je donošenje sledećih propisa u procesu usklađivanja domaćeg prava sa pravom EU: Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu (IV kvartal 2019), Zakona o zdravstvenom osiguranju (IV kvartal 2021), Strategije bezbednosti i zdravlja na radu (IV kvartal 2018), kao i tri uredbe (IV kvartal 2020) i 13

<sup>6</sup> Videti na: <http://www.centaronline.org/sr/publikacija/1778/modeli-zastite-lica-radno-angazovanih-preko-agencija-za-privremeni-rad-u-evropskoj-uniji>

pravilnika do IV kvartala 2021. godine. Strategija bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji za period 2018–2022. godine sa Akcionim planom za sprovođenje strategije i bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji za period 2018–2022. godine odobrena je na Socijalno-ekonomskom savetu i trebalo bi da bude usvojena do decembra 2018. godine.

U Srbiji, zaključno sa junom mesecom 2018, posluje 454.954 registrovana pravna i fizička lica nad kojima inspeksijski nadzor nad primenom propisa iz oblasti bezbednosti i zdravlja na radu vrši samo 247 inspektora rada. Uzimajući u obzir da jedan inspektor rada pokriva više od 1.800 preduzeća, treba ukazati na potrebu jačanja kapaciteta inspektorata rada, radi efikasnijeg vršenja nadzora.

### Socijalni dijalog

U oblasti **socijalnog dijaloga** EK konstatuje slabost kako bipartitnog, tako i tripartitnog dijaloga. Ključne slabosti su u odsustvu kulture kolektivnog pregovaranja, svedenosti kolektivnih ugovora na javni sektor, dok se kolektivno pregovaranje u privatnom sektoru isključivo obavlja na nivou preduzeća, pri čemu nisu dostupni podaci o kolektivnim ugovorima sklopljenim na ovom nivou. Izveštaj upućuje na potrebu usklađivanja zakonodavnog okvira koji bi doprineo unapređenju kapaciteta socijalnih partnera, što bi uspostavilo kulturu kolektivnog pregovaranja. Iako su sredstva za rad Socijalno-ekonomskog saveta udvostručena u 2017. godini, konstatuje se da ni do kakvog napretka nije došlo u tripartitnom dijalogu. Novina u Izveštaju je stavljanje naglasaka na odsustvo uključivanja socijalnih partnera prilikom donošenja razvojnih politika u oblastima značajnim za njihovo delovanje. Slična konstatacija se navodi i u delu Izveštaja koji se odnosi na organizacije civilnog društva, a posebno NKEU: „Vlasti ekspertizu treba da koriste mnogo sistematičnije kako bi u potpunosti iskoristili potencijale koje ima Konvent.“

### Politike zapošljavanja

EK u oblasti **Politika zapošljavanja** konstatuje poboljšanje indikatora tržišta rada u 2017. u odnosu na 2016. i to: povećanje stope zaposlenosti radno sposobnog stanovništva, pad stope nezaposlenosti radno sposobnog stanovništva kao i pad stope nezaposlenosti mladih. Strateški dokument Republike Srbije u oblasti zapošljavanja je Nacionalna strategija zapošljavanja koja je doneta za period od 2011. do 2020. godine i Nacionalni akcioni plan zapošljavanja (NAPZ) koji Srbija donosi na godišnjem nivou. NAPZ za 2018. godinu nije iskoristio mogućnost da bude instrument kojim će Srbija na godišnjem nivou usklađivati svoje politike u oblasti zapošljavanja sa evropskim smernicama, iako je Srbija kao zemlja kandidat za pristupanje EU donošenjem ESRP i ERP taj proces započela. NAPZ se bavi isključivo pitanjima ponude radne snage implicirajući da je jedini problem tržišta rada u Srbiji neodgovarajuća radna snaga koja nije usklađena sa potražnjom, pri čemu ne postoje nikakvi podaci o tome kolika i kakva je potražnja za radnom snagom. Predložene intervencije fokusiraju se na usluge i mere koje sprovodi NSZ, pri čemu je planirani obuhvat nezaposlenih zanemarljiv. Aktivne mere politike zapošljavanja kojima se NAPZ najvećim delom bavi, ne mogu da reše problem na strani potražnje za radom, već imaju smisla tek u otklanjanju strukturnih neravnoteža u slučaju da postoji nezadovoljena potražnja za radom, za šta u NAPZ ne postoji nijedan dokaz.<sup>7</sup>

U januaru 2018. usvojen je **Program ekonomskih reformi za period 2018–2020**, koji u okviru oblasti „Zaposlenost i tržište rada“ utvrđuje Prioritetnu strukturnu reformu broj 17 – Unapređenje delotvornosti mera aktivne politike zapošljavanja sa posebnim fokusom na mlade, viškove i dugoročno nezaposlene. U analizi sta-

<sup>7</sup> Politike zapošljavanja u Srbiji – podstrek (ne)dostojanstvenom radu, FCD, dostupno na: <http://www.centaronline.org/sr/publikacija/1773/politike-zaposljavanja-u-srbiji-podstrek-nedostojanstvenom-radu>

nja na tržištu rada kao ključni izazovi navode se „kvalitet ljudskog kapitala kroz gubitak veština, samopouzdanja i motivacije; visoka stopa nezaposlenosti mladih i dugoročne nezaposlenosti, značajan deo zaposlenih koji radi izvan formalnog sektora, priliv nezaposlenih lica usled dovršetka procesa privatizacije i restrukturiranja preduzeća u državnom vlasništvu i javnom sektoru, neadekvatni kapaciteti službe za zapošljavanje za pružanje kvalitetne usluge, kao i ograničeni učinak mera aktivne politike zapošljavanja“, a kao odgovor na navedene izazove planirane su aktivnosti koje se odnose na unapređenje aktivnih mera zapošljavanja (njihovo praćenje i ciljno usmeravanje) i jačanje kapaciteta NSZ bez dovođenja u vezu sa navedenim izazovima. Teže zapošljiva lica (kako su definisana NAPZ) čine ogromnu većinu nezaposlenih u evidenciji NSZ. Ciljno usmeravanje mera i profilisanje teže zapošljivih lica je u ERP navedeno kao aktivnost koja treba da doprinese unapređenju zapošljivosti i zapošljavanju ove grupe. Budući da ogromna većina nezaposlenih na evidenciji NSZ pripada upravo ovoj grupi, postavlja se pitanje svrsishodnosti i efekata navedene aktivnosti zbog ograničenog obuhvata aktivnim merama zapošljavanja (U NAPZ za 2018. planirano je da u aktivne mere bude uključeno samo 70 osoba više nego 2017). Poseban problem predstavljaju nedovoljni kapaciteti NSZ (veliki broj nezaposlenih po savetniku), pa se postavlja pitanje da li postoje potrebni resursi za realizaciju ove aktivnosti. Problem značajno niže stope zaposlenosti žena i visoke stope njihove neaktivnosti ERP ne prepoznaje kao izazov. Iako je više od petine zaposlenih angažovano u neformalnoj ekonomiji, u ERP u oblasti „Zaposlenost i tržište rada“ nije planirana aktivnost usmerena na rešavanje ovog problema.<sup>8</sup> Na problem visoke stope nezaposlenosti, odliva mozgova i ekonomske neaktivnosti ukazano je i u *Izveštaju o Srbiji*

usvojenom od strane Spoljnopolitičkog odbora *Evropskog parlamenta*<sup>9</sup> u oktobru 2018. Evropski parlament iskazao je zabrinutost zbog dugoročne nezaposlenosti, naglašava važnost obuka i razvijanje preduzetničkih veština među mladima, ali skreće pažnju i na položaj žena na tržištu rada, jačanje tripartitnog dijaloga i diskriminaciju malih poljoprivrednih proizvođača prilikom ostvarivanja prava iz socijalnog i zdravstvenog osiguranja.

Izazovi koji su konstatovani u pogledu prepreka za uključivanja na tržište rada Roma, mladih, osoba sa invaliditetom, žena, dugoročno nezaposlenih, navode se i u ovogodišnjem izveštaju EK.

Na prvoj godišnjoj konferenciji Centra za istraživanje javnih politika „Budućnost rada – budućnost je sada“, koja je održana 23. i 24. oktobra 2018, postavljen je okvir za kritičko promišljanje faktora koji transformišu svet rada i ekonomije u Srbiji u kontekstu digitalne revolucije. Na skupu koji je okupio više od 100 učesnika iz redova vodećih evropskih i domaćih stručnjaka, predstavnika javne uprave i akademskih institucija, domaćih kompanija predvodnika digitalne transformacije, sindikata i predstavnika civilnog društva, zaključeno je da su obrazovanje kao ključni zamajac promene i ekonomskog rasta, i dobri poslovi preduslov da se u zemlji zadrže oni koji imaju šta da ponude na globalnom tržištu a žele i dalje da ostanu u Srbiji. Istovremeno, upozoreno je da nova ekonomija donosi i nova kretanja na tržištu rada koja podrazumevaju fleksibilnije ugovore sa radnicima i opciju rada za više poslodavaca, kao i rast samozaposlenosti, te da ti ugovori stvaraju uslove za ranjivu zaposlenost i dovode u pitanje osiguravanje minimalne zaštite na polju radnog vremena i zarada, mogućnosti kolektivnog organizovanja i pristup sistemu socijalne zaštite. Otuda je važno da država pre-

<sup>8</sup> Komentari/preporuke ERP 2018–2020, Fondacija Centar za demokratiju, videti na: <http://www.centaronline.org/sr/publikacija/1770/komentari-preporuke-erp-2018-2020>

<sup>9</sup> Report on the 2018 Commission Report on Serbia, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2018-0331+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

uzme znatno veću ulogu u regulaciji socijalnih prava radnika i zaštititi vrednosti koji proizilaze iz Agende dostojanstvenog rada.

### Socijalno uključivanje i socijalna zaštita

U oblasti **socijalnog uključivanja i socijalne zaštite** EK navodi da su ostali isti problemi kao i u prethodnom periodu: pola miliona stanovnika ne može da zadovolji osnovne egzistencijalne potrebe, a u Srbiji je stopa rizika od siromaštva i socijalne isključenosti najviša u Evropi. Uprkos tome što je 7,9% stanovnika u apsolutnom siromaštvu, novčanu socijalnu pomoć dobija svega 3,7%.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici s decom usvojen je u junu 2018. Zakonom je proširen krug korisnika naknade za vreme porodijskog odsustva, odsustva radi nege deteta i odsustva radi posebne nege deteta, na žene angažovane van radnog odnosa. Međutim, naknada koju će porodilje primati značajno je umanjena, zbog čega se dovodi u pitanje da li će iznos naknade biti dovoljan da omogući zaštitu životnog standarda i zdravlja majke i deteta.

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja početkom avgusta predstavilo je javnosti Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti čije su pojedine odredbe u direktnoj suprotnosti s Ustavom Republike Srbije, Akcionim planom za Poglavlje 23 i relevantnim međunarodnim konvencijama. Grupa organizacija civilnog društva pokrenula je Inicijativu za povlačenje iz procedure Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona i socijalnoj zaštiti, zahtevajući da se otvori javna diskusija sa ključnim domaćim i međunarodnim akterima o prioritetima reforme sistema socijalne zaštite.<sup>10</sup> Ministarstvo za rad, zapošljavanje,

boračka i socijalna pitanja primilo je više od 500 zahteva za povlačenje iz procedure predloženog Nacrta. Zakon se do trenutka pisanja izveštaja nije našao u skupštinskoj proceduri.

Savet EU, Evropski parlament i EK su 17. novembra 2017. objavili i potpisali Evropski stub socijalnih prava (*European Pillar of Social Rights*). Cilj ovog instrumenta je jačanje pravnih tekovina EU u oblasti socijalne zaštite i obezbeđivanje delotvornijih građanskih prava. Usmeren je na zapošljavanje i socijalne aspekte, kao i na usaglašavanje evropskog socijalnog modela sa izazovima 21. veka. Evropskim stubom socijalnih prava utvrđeno je 20 načela i prava za podršku tržištima rada i sistemima socijalne zaštite koji su pravedni i dobro funkcionišu, podeljenih u tri kategorije: 1) jednake mogućnosti i pristup tržištu rada, 2) dinamična tržišta rada i pravedni uslovi rada i 3) socijalna zaštita i uključenosť. Prethodno je u aprilu 2017. u cilju ostvarivanja povezanije i pravednije ekonomske i monetarne unije, EK predstavila Saopštenje o evropskom stubu socijalnih prava, nakon što je socijalnu Evropu uvrstila među ključne prioritete EK. Fokus je na uvažavanju novih trendova u oblasti rada i društvu u celini, kako bi bila ispunjena namera pretočena u Ugovor o funkcionisanju EU u vezi sa visoko konkurentnom socijalnom privredom sa ciljem postizanja pune zaposlenosti i društvenog napretka. Uz socijalni stub postoji i „pregled socijalnih pokazatelja“ kojima se prati ostvareni napredak. Svrha ovih pokazatelja je praćenje kretanja i uspeha u svim državama, kao i uspostavljanje osnova za političke smernice u okviru Evropskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika. Evropski stub socijalnih prava učvršćuje postojeća prava u međunarodnoj i pravnoj tekovini EU i istovremeno ih dopunjuje kako bi se u obzir uzele aktuelne okolnosti. Poštovanje načela i prava definisanih Evropskim stubom socijalnih prava je zajednička odgovornost država članica, institucija EU, socijalnih partnera i drugih relevantnih aktera. Za većinu mehanizama koji su potrebni za uspostavljanje stuba nadležna su lokalna, regionalna i nacionalna tela, kao i socijalni

<sup>10</sup> Videti na: <http://www.euractiv.rs/ljudska-prava/12931-vie-od-500-zahteva-za-povlaenje-predloienih-izmena-zakona-o-socijalnoj-zatiti>

partneri i civilno društvo u celini. EU, a posebno EK, mogu da doprinesu uspostavljanjem okvira, pružanjem smernica i utvrđivanjem jednakih uslova za sve, poštujući pritom specifičnost nacionalnih uslova i institucionalnih okvira. Ukoliko to bude potrebno, postojeća pravna tekovina EU će biti ažurirana i dopunjena, a njeno sprovođenje unapređeno. U cilju efikasne primene niza načela i prava obuhvaćenih stubom na nacionalnom nivou, biće potrebne dodatne zakonodavne inicijative. Pokretanje Evropskog stuba socijalnih prava praćeno je prvim nizom zakonodavnih inicijativa povezanih s ravnotežom poslovnog i privatnog života, pristupom socijalnoj zaštiti i informisanjem radnika. Dalje inicijative u oblastima koje su obuhvaćene načelima i pravima koja su uključena u stub biće donete u okviru budućeg postupka pripreme godišnjeg Programa rada EK i rasprave o njemu. Sprovođenje Evropskog stuba socijalnih prava je podržano iz fondova EU, posebno iz Evropskog socijalnog fonda. Operativni programi 2014–2020. u okviru evropskih strukturnih i investicionih fondova i drugi glavni finansijski programi kao što je Inicijativa za zapošljavanje mladih, *Erasmus+*, Evropski fond za prilagođavanje globalizaciji i Fond evropske pomoći za najugroženije imaće osnovnu ulogu u podršci brojnim načelima stuba. Takođe, u oblasti socijalnog dijaloga, značajno je naglasiti da je Zajedničkom izjavom o „Novom početku za socijalni dijalog“, koju su u julu 2016. potpisali socijalni partneri EU, predsedništvo Saveta i EK, potvrđena opredeljenost ka poboljšanju okvirnih uslova, delotvornosti i kvaliteta socijalnog dijaloga na svim nivoima. Okvirni ugovor o aktivnom starenju i međugeneracijskom pristupu koji su u martu 2017. potpisali socijalni partneri na nivou EU, ocenjen je kao način na koji socijalni partneri mogu doprineti boljem upravljanju i većoj efektivnosti socijalnih i ekonomskih reformi.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Treći nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji, str. 29, videti na: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2018/11/Treci-nacionalni-izvestaj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-smanjenju-siromastva-nacr.pdf>

## Zabrana diskriminacije

U oblasti zabrane diskriminacije u zapošljavanju i socijalnoj politici EK pohvalila je rad poverenice za zaštitu ravnopravnosti zbog usvajanja „Kodeksa ravnopravnosti“ za izradu antidiskriminacione politike poslodavaca u Srbiji.

## Jednake mogućnosti za žene i muškarce

U oblasti jednakih mogućnosti za žene i muškarce navodi se više podataka o nejednakostima nego u prethodnom izveštaju. Rodni jaz u stopama zaposlenosti je veći nego u prethodnom izveštaju, dok je jaz u stopama aktivnosti na prethodnom nivou. Navedeni su i problemi neaktivnosti žena koji su rezultat neplaćenog kućnog rada, neadekvatne podrške ženama u usklađivanju poslovnih i porodičnih obaveza, diskriminacije mladih žena od strane poslodavaca, platnog jaza, ranijeg penzionisanja, kao i postojanje zakonskog minimuma za obavezne doprinose za socijalno osiguranje koje stimuliše formalni rad sa nepunim radnim vremenom.

Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, u saradnji s Timom za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije i Republičkim zavodom za statistiku, uz podršku Evropskog instituta za rodnu ravnopravnost, završilo je izradu novog Indeksa rodne ravnopravnosti koji će javnosti biti predstavljen početkom decembra 2018.

## Evropski socijalni fond

U pripremama za Evropski socijalni fond nije bilo nikakvog razvoja, kao ni u prethodnom periodu, što je verovatno rezultat slabosti u administraciji: promeni osoblja i nepostojanju politika za zadržavanje zaposlenih, što je zabrinjavajuće, kako se navodi u delu izveštaja za Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata.



Krajem prošle godine u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja bilo je reči o tome da će biti pokrenuta Inicijativa za otvaranje Evropskog socijalnog fonda za Zapadni Balkan. Nezvanično, obavljani su i razgovori sa nadležnima u Makedoniji i Crnoj Gori. U oktobru 2018. na sastanku Parlamentarnog odbora za Stabilizaciju i pridruživanje EU i Srbije (POSP), usvojeni su Deklaracija i preporuke Savetu za stabilizaciju i pridruživanje i institucijama Srbije i EU kojima je, pored poziva na otvaranje ESF, istaknut značaj stalne saradnje parlamenta sa organizacijama civilnog društva za jačanje njegove uloge i kojima je Srbija pozvana da još više radi na sprovođenju reformi koje su predstavljene u ERP. Deklaracija je, prema saznanju autora ovog izveštaja, prvi zvaničan dokument u kojem se poziva na otvaranje ESF.

### Reforma javne uprave

Nalazi Izveštaja koji se odnose na **reformu javne uprave** izuzetno su važni za napredak u okviru svakog poglavlja, pa i Poglavlja 19, budući da kapaciteti javne uprave direktno utiču na kvalitet i dinamiku usklađivanja sa pravnim tekovinama EU u svakoj od pojedinačnih oblasti. Tako se u ovom delu navodi: „Potrebno je da javna uprava ojača kapacitete za inkluzivne i na podacima zasnovane politike kao i razvoj zakonodavstva. Javne konsultacije na predložene zakone često se sprovode samo formalno i sa kašnjenjem, što onemogućuje sve zainteresovane strane da obezbede blagovremene i kvalitetne inpute.“ Pored toga, konstatuje se da: „programi Vlade nisu dostupni javnosti na sistematičan način, kao i da se u mnogi izveštaji ne objavljuju redovno kao što su izveštaji o implementaciji godišnjeg plana rada vlade ili izveštaji o implementaciji Nacionalnog akcionog plana za usvajanje pravnih tekovina EU.“ Posebna zabrinutost se izražava u pogledu visoke fluktuacije zaposlenih u javnoj upravi koja vodi ka gubitku institucionalnog sećanja. U izveštaju se konstatuje: „Politički uticaj i da-

lje je ključan prilikom popunjavanja rukovodećih radnih mesta, pri čemu 60% rukovodilaca u javnoj upravi nije postavljeno u skladu sa zakonom već su na poziciji vršilaca dužnosti.“

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE

Radna grupa, za poglavlja 2 – Sloboda kretanja radnika i 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, u NKEU okuplja 50 organizacija civilnog društva, među kojima su nevladine organizacije (kako domaće, tako i međunarodne), sindikati i poslodavci.

### I Sastanak Radne grupe za poglavlja 2 i 19

Na sastanku Radne grupe 17 održanom 20. juna 2017, fondacija Centar za demokratiju, kao koordinator Radne grupe, predstavila je članovima dva nova istraživanja: „Profil radnika zaposlenih preko agencija za zapošljavanje“, autora prof. dr Maje Jandrić sa Ekonomskog fakulteta u Beogradu i Danila Krivokapića iz *SHARE* fondacije, kao i analizu „Statistika i dostojanstven rad – Kritička analiza političkog tumačenja statistike rada“ autorke Sarite Bradaš.

U iščekivanju Zakona o agencijama za zapošljavanje FCD je, uz podršku Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva sproveo istraživanje „Profil radnika zaposlenih preko agencija za zapošljavanje“ koje je predstavljeno pred Radnom grupom za izradu Zakona o agencijama za zapošljavanje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

Istraživanje „Statistika i dostojanstven rad – Kritička analiza političkog tumačenja statistike rada“, analizira strukturu nezaposlenosti i tzv. skrivenu nezaposlenost i skrivenu statistiku, pokazujući mogućnost različitog tumačenja statistike rada u zavisnosti od svrhe u koju se podaci koriste.

## II Platforma za praćenje sprovođenja primene ERP i ESRP

12. septembra 2017. fondacija Centar za demokratiju, kao koordinator Radne grupe 17 i još četiri organizacije NKEU (Evropski pokret u Srbiji, Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj i Centar za evropske politike) potpisali su „**Platformu za praćenje sprovođenja primene Programa ekonomskih reformi ERP i Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike ESRP u procesu evropskih integracija**“ sa Ministarstvom finansija, Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Timom za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva. Cilj Platforme je uspostavljanje delotvornog dijaloga Vlade Republike Srbije sa civilnim društvom u Republici Srbiji o sprovođenju najznačajnijih reformskih mera za ekonomski i društveni razvoj Republike Srbije sadržanim u odgovarajućim oblastima ERP i ESRP za 2017. godinu. Istog datuma održan je i uvodni sastanak za izradu ERP 2018–2020. godine u Narodnoj banci Srbije. Na sastanku su učestvovali ministar finansija, Dušan Vujović, ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Zoran Đorđević, i šef Delegacije EU u Srbiji Sem Fabrici.

17. novembra 2017. održana je stručna diskusija o sadržaju preliminarne liste strukturnih reformi za ERP 2018–2020, u organizaciji Ministarstva finansija i Republičkog sekretarijata za javne politike, a uz učešće predstavnika civilnog sektora (NKEU, Ekonomski institut, Beogradska otvorena škola, NALED, Institut ekonomskih nauka, fondacija Centar za demokratiju).

Od 4. do 20. decembra 2017. u saradnji sa NKEU, Centra za evropske politike (CEP) i fondacijom Centar za demokratiju organizovano je deset sastanaka sa predstavnicima sindikata, naučne i poslovne zajednice, NVO i civilnog društva na kojima su predstavnici Ministarstva finansija predstavili proces izrade

ERP-a i preliminarnu listu strukturnih reformi 2018–2020.

21. decembra 2017. održana je Završna konferencija pilot faze rada Platforme za praćenje sprovođenja primene Programa ekonomskih reformi (ERP) i Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP) u procesu evropskih integracija u organizaciji Evropskog pokreta u Srbiji i Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije. Na konferenciji je predstavljen rad potpisnika predstavnika zainteresovanih strana na realizaciji Platforme, i diskutovano se o procesu izrade ERP, saradnji sa evropskim institucijama, kao i strukturnim reformama i radu na njihovoj implementaciji.

19. januara 2018. održane su završne konsultacije i sastanak sa predstavnicima zainteresovanih strana – Predstavljanje ERP 2018–2020, u Klubu narodnih poslanika, uz učešće ministra finansija, dr Dušana Vujovića, u saradnji sa Nacionalnim konventom o EU.

## III Sastanak Radne grupe za poglavlja 2 i 19

Tema sastanka, organizovanog 22. septembra 2017, bila je predstavljanje Platforme za praćenje sprovođenja primene Programa ekonomskih reformi 2018–2020. ERP i ESRP u procesu evropskih integracija. Tokom sastanka diskutovano je i o Nacrtu Zakona o zaposlenima u javnim službama i Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru.

O samoj Platformi, njenom potpisivanju i očekivanim rezultatima, govorili su Bojana Ružić iz Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva i Dragana Savić iz Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

Pomoćnica ministra državne uprave i lokalne samouprave, Ivana Savićević, predstavila je predmetne zakone i uputila je članove Radne

grupe u tok donošenja i javne rasprave koje su održane.

#### **IV Trening seminar za članove Radne grupe**

Jednodnevni trening „Poglavlje 19 i Direktive Evropske unije” za predstavnike Radne grupe 17 NKEU za poglavlja 2 i 19 održan je 22. novembra 2017.

Znanja i kapaciteti članova Radne grupe u vezi su sa osnovnim oblastima rada organizacija koje predstavljaju, te je cilj ovog treninga bio da se najpre napravi sveobuhvatan pregled evropskih politika zapošljavanja i socijalne politike. Učesnici su tako dobili uvid u direktive koje su važne za dalje pregovore sa EU u Poglavlju 19.

Trening se sastojao iz tri tematske celine: „Šta čini Poglavlje 19“, „Radno pravo Evropske unije“ i „Bezbednost i zdravlje na radu u okviru Poglavlja 19“. Učesnike je kroz trening vodila Bojana Ružić iz Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva i Nataša Nikolić iz Beogradskog centra za ljudska prava.

Učesnici su prepoznali kao glavne izazove: nedostatak domaćih propisa koji regulišu agencije za privremeno zapošljavanje, upućivanje radnika na rad u inostranstvo, nedovoljne kapacitete inspekcije rada (ljudske i tehničke), nedostatak svesti građana o važnosti bezbednosti i zdravlja na radu, zastarelost liste profesionalnih oboljenja.

#### **V Sastanak i trening seminar Radne grupe**

Tema sastanka, održanog 22. maja 2018, bila je „Poglavlja 2 i 19 – Šta je novo i gde smo sada?“ Dragana Savić, MRZBSP, upoznala je učesnike sa procesom izrade Akcionog plana za poglavlje 19 i najavila da će Radna grupa biti tokom juna meseca pozvana na konsultacije povodom Pregovaračke pozicije za Poglavlje 2. Ivan Sekulović, fondacija Centar za demokratiju, analizirao je socijalnu uključenost u kontekstu

Poglavlja 19 – Šta piše u izveštaju EK za 2018. godinu, šta je sve urađeno od prošlog izveštaja EK iz oktobra 2016, koji su dalji koraci i na šta bi civilno društvo trebalo da obrati pažnju. Sarita Bradaš, fondacija Centar za demokratiju, govorila je o zapošljavanju i tržištu rada u kontekstu Poglavlja 19, a sa osvrtom na Izveštaj o napretku 2018, Program ekonomskih reformi – ERP, Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike – ESRP i Nacionalni akcioni plan zapošljavanja – NAPZ.

U drugom delu održan je trening „Monitoring i evaluacija javnih politika“, sa ciljem prenošenja znanja i veština trenera sa radionice koja je organizovana 26–27. aprila u Zrenjaninu. Trening je vodila Dina Rakin iz Evropskog pokreta u Srbiji.

#### **VI Sastanak Radne grupe sa Kristijanom Vestfal iz Direktorata za zapošljavanje, socijalna pitanja i inkluziju Evropske komisije**

**Radna grupe NKEU održala je dva sastanka sa Kristijanom Vestfal iz Direktorata za zapošljavanje, socijalna pitanja i inkluziju EK.**

Prvi sastanak, koji je organizovan na inicijativu koordinatora, bio je 29. juna 2018. Kristijana Vestfal predstavila je prioritete i politike EU u oblasti zapošljavanja i socijalne politike, kao i u oblasti slobode kretanja radnika i članovima Radne grupe ukazala na bitne delove Izveštaja o napretku. Na sastaku su još i razmenjena mišljenja o važnosti i dometu učešća civilnog društva, uključujući i socijalne partnere, kako u fazi pripreme zakona, tako i u fazi praćenja njihove primene.

Drugi sastanak održan je 5. novembra 2018. na kojem su učesnici razgovarali sa Kristijanom Vestfal o novousvojenim zakonima, kao i zakonima u pripremi, a koji se odnose na oblast zapošljavanja i socijalne politike. I na ovom sastanku članovi Radne grupe ukazali su na izazove sa kojima se civilno društvo susreće

prilikom samog procesa pripreme zakona, kao i praćenja njihove implementacije.

### **VII Sastanak Radne grupe sa Odborom za evropske integracije Narodne skupštine**

18. jula 2018. održana je sednica Odbora za evropske integracije Narodne skupštine, povodom razmatranja Predloga pregovaračke pozicije Republike Srbije za Poglavlje 2. Predstavnicima fondacije Centar za demokratiju, koja je koordinator radne grupe, predstavili su komentare i mišljenja na sažetak pregovaračke pozicije. Radna grupa nema povratnu informaciju o stavu Vlade Republike Srbije o komentarima koje je iznela.

### **VIII Sastanak Zajedničkog konsultativnog odbora civilnog društva EU i Srbije (ZKO)**

U Briselu je 12. aprila 2018. održan sastanak Zajedničkog konsultativnog odbora civilnog društva EU i Srbije (ZKO). Glavna tema ovog sastanka bili su socijalna ekonomija i socijalno preduzetništvo. Na poziv Evropskog komiteta za ekonomska i socijalna pitanja, koordinator radne grupe Nataša Vučković ispred NKEU podnela je izveštaj o uključivanju civilnog društva u razmatranje i praćenje primene Programa ekonomskog razvoja (ERP) i Programa reformi zapošljavanja i socijalne politike (ESRP).

U Beogradu je 25. oktobra 2018. održan sastanak Zajedničkog konsultativnog odbora civilnog društva EU i Srbije (ZKO). Sastankom su kopredsedavali članovi ZKO Zoran Stojiljković, u ime Republike Srbije i Ana Milićević Pezelj, u ime Evropskog komiteta za ekonomska i socijalna pitanja. Na dnevnom redu sastanka bili su: trenutno stanje u pogledu odnosa Srbije i EU i proces pristupanja, praćenje rada na pristupnim pregovorima u okviru Poglavlja 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, sa posebnim osvrtom na smanjenje nejednakosti i podsticanje jednakih mogućnosti, Instrument

za pretpristupnu pomoć – iskustva Srbije i očekivanja, kao i omogućavanje građanskog prostora i pregled situacije u civilnom društvu u Srbiji. Ispred Fondacije Centar za demokratiju (FCD) na sastanku su učestvovali Sarita Bradaš i Ivan Sekulović. Ivan Sekulović je u obraćanju učesnicima skupa istakao da je FCD koordinator Radne grupe NKEU koje obuhvata i Poglavlje 19. On je u svom izlaganju izneo podatke o uslovima života u Srbiji do kojih su došla evropska istraživanja, a prema kojima se Srbija nalazi na dnu liste evropskih država u oblastima koja pokriva Poglavlje 19. Istovremeno je ukazao na očigledan zastoj koji postoji kada je reč o pripremi otvaranja Poglavlja 19, s obzirom na to da je od održavanja bilateralnog skrininga prošlo više od četiri godine, a nadležno ministarstvo još uvek nije izradilo nacrt akcionog plana, koji je uslov za otvaranje poglavlja. Zabrinjavaju i izostanak javne rasprave o ključnim propisima u oblasti socijalne politike, zaostatak u ispunjavanju reformske agende u oblasti radnog prava i prestanak rada zajedničke platforme Vlade i civilnog društva za praćenje ERP i ESRP. U zaključku je pozvao EK da omogući veći prostor za debatu na sastancima ZKO, kako bi predstavnici civilnog društva mogli da ukažu na probleme sa kojima se suočavaju, kao i da utiče na to da nadležno ministarstvo proaktivnije učestvuje u evropskim procesima u svojoj nadležnosti.

### **EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE**

Radna grupa je u prošloj godini formulisala pet preporuka u oblasti slobode kretanja radnika i 17 preporuka u oblasti zapošljavanja i socijalne politike.

Usvajanjem Zakona o zapošljavanju stranaca otklonjena je većina prepreka za zapošljavanje državljana EU u Republici Srbiji, čime je uvažena i prošlogodišnja preporuka za usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u oblasti izdavanja radnih dozvola.

Napretka u oblasti priprema za EURES nije bilo, kako je konstatovano i u Izveštaju o napretku. Dodatni problem predstavlja to što su racionalizacijom javnog sektora dodatno smanjeni kapaciteti NSZ, kako za redovne aktivnosti, tako i za predstojeće obaveze koje ih očekuju u mreži evropskih službi za zapošljavanje.

Većina preporuka koje se odnose na zakonodavstvo nije realizovana. Iako je planirano da se u 2018. godini donese ili izmeni niz propisa u oblasti rada, zapošljavanja i socijalne politike, do trenutka pisanja ovog Izveštaja to nije učinjeno.

Planom rada Vlade predviđeno je da Akcioni plan za Poglavlje 19 bude usvojen sredinom godine, što nije učinjeno. Proces izrade najavljenog Akcionog plana i dalje je netransparentan, a zainteresovanim stranama, a posebno NKEU, nije pružen uvid ni informacije o sadržaju i procesu izrade ovog dokumenta.

U oblasti socijalnog dijaloga gotovo da i nije bilo napretka, što je konstatovano i u Izveštaju

EK za 2018. godinu: nisu usvojeni Zakon o socijalno-ekonomskom savetu i Zakon o štrajku. Uloga socijalno-ekonomskih saveta je marginalizovana, učestalo je izbegavanje zakonske obaveze blagovremenog dostavljanja na razmatranje nacrtu zakona i drugih akata značajnih za materijalni i socijalni položaj zaposlenih i poslodavaca ovom telu. Ništa nije urađeno na otklanjanju problema koji usporavaju formiranje socijalno-ekonomskih saveta na lokalnom nivou, posebno u pogledu razvoja lokalnih organizacija udruženja poslodavaca i sindikata, njihove tehničke i kadrovske strukture.

Socijalna isključenost i siromaštvo su i dalje izraziti problemi koji pogađaju veliki broj stanovnika u Srbiji. Podaci o relativnom siromaštvu koji je trebalo da budu objavljeni krajem marta 2018. nisu dostupni zbog nedovoljnih administrativnih kapaciteta za obradu podataka, kako je saopštio Republički zavod za statistiku. Došlo je do pogoršanja nekih pokazatelja socijalne uključenosti Roma i Romkinja, kao i do velikog broja slučajeva nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima.

## PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2018. GODINU

### Poglavlje 2 – Sloboda kretanja radnika

#### Vladi Republike Srbije:

Izvodi iz Nacrta Pregovaračke pozicije za Poglavlje 2 dostavljeni su članovima NKEU i održana je tematska sednica Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije o poziciji. U tom pogledu, upućujemo sledeću preporuku **Vladi Republike Srbije**:

- Potrebno je izvršiti procenu finansijskih efekata pregovaračke pozicije za Poglavlje 2, prema Zaključku kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije EU (Zaključak 05 Broj: 337-5081/2016. od 31. maja 2016).

Usvojen je Zakon o zapošljavanju stranaca, kojim je otklonjena većina prepreka za zapošljavanje državljana EU u Republici Srbiji, prema nalazima Izveštaja o skriningu za ovo poglavlje. Ipak, smatramo da je odredba člana 5, stav 4 prema kojoj državljanima EU ne smeju postati neprimereni teret sistemu socijalne zaštite Republike, odnosno prema kojoj moraju imati do-

voljno sredstava da izdržavaju sebe i članove svoje porodice posredno diskriminatorna i da je treba izbrisati. Kao prvo, pravo na naknade iz sistema socijalnog osiguranja i na davanja iz sistema socijalne zaštite imaju i strani državljani, prema uslovima propisanim Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom. Kao drugo, prema članu 49 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Srbije, Srbija treba da omogući da položaj državljana EU koji su zakonito zaposleni na njenoj teritoriji, kao i njihovih supružnika i dece koji na teritoriji Srbije zakonito borave, ne trpi diskriminaciju na osnovu državljanstva u vezi sa uslovima rada, naknade ili otpuštanja. U tom pogledu, upućujemo sledeću preporuku Vladi Republike Srbije:

- Izmeniti Zakon o zapošljavanju stranaca brisanjem člana 5, stav 4.

NSZ evidenciju o kvalifikacijama vodi na osnovu Odluke o jedinstvenim metodološkim principima za vođenje evidencija u oblasti rada i obrascima prijava i izveštaja,<sup>12</sup> dok evidenciju o zanimanjima vodi na osnovu Jedinstvene nomenklature zanimanja koja je propisana kao standard za vođenje podataka o zanimanjima u evidencijama u oblasti rada.<sup>13</sup> Takve klasifikacije su potpuno neusklađene sa evropskim klasifikacijama.

- Potrebno je uskladiti domaće zakonodavstvo sa Uredbom (EU) Evropskog parlamenta i Saveta od 5. aprila 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji i Uredbom (EU) 2016/589 Evropskog parlamenta i Saveta od 13. aprila 2016. o EURES, pristupu radnika uslugama mobilnosti i daljoj integraciji tržišta rada i izmeni uredbi (EU) br. 492/2011 i (EU) br. 1296/2013.
- Potrebno je uskladiti evidencije o kvalifikacijama i zanimanjima koje vodi Nacionalna služba za zapošljavanje sa evropskom klasifikacijom za veštine/kompetencije, kvalifikacije i zanimanja. Ovo podrazumeva izradu Nacionalnog okvira kvalifikacija (standarde kvalifikacija i zanimanja), koji će omogućiti interoperabilnost i automatizovano usklađivanje slobodnih radnih mesta (ponude) i profesionalnih biografija (potražnje).
- Potrebno je unaprediti organizacione i tehničke kapacitete NSZ u odnosu na najmanje zajedničke kriterijume u pogledu pružanja usluga u učestvovanja u mreži EURES.
- Kada je reč o pripremama po pitanju Evropske kartice zdravstvenog osiguranja, prema revidiranom Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina EU, Nacrtom zakona o zdravstvenom osiguranju neće biti izvršeno usklađivanje sa pravnim tekovinama EU, jer se Republika Srbija na skriningu izjasnila da će se pravne tekovine u ovoj oblasti u potpunosti primenjivati od dana pristupanja EU; pored toga, naglašeno je da opisano stanje ne onemogućava ostvarivanje zdravstvene zaštite državljana EU u Srbiji. Međutim, kako je EK u izveštaju za Srbiju u 2018. godini ocenila da nije bilo napretka po pitanju Evropske kartice zdravstvenog osiguranja i kako je Izveštaj o skriningu za Poglavlje 2 utvrđena obaveza Srbije da uradi studiju opravdanosti o uticaju uvođenja Evropske kartice zdravstvenog osiguranja na javne finansije, upućujemo sledeću preporuku Vladi Republike Srbije:
- Ministarstvo zdravlja treba da pristupi pripremama za uvođenje Evropske kartice zdravstvenog osiguranja izradom studije opravdanosti, kao i unapređenjem administrativno-tehničkih kapaciteta Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, između ostalog i kroz raspoložive IPA fondove.

<sup>12</sup> Službeni list SRJ, br. 40 od 1. avgusta 1997, br. 25 od 16. juna 2000, Službeni glasnik RS, br. 15 od 19. marta 2010 – dr. pravilnik, 54 od 4. avgusta 2010. – dr. Uredba.

<sup>13</sup> Službeni list SRJ, br. 9/98.

## Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje

### Vladi Republike Srbije:

Akcioni plan za postepeno prenošenje pravnih tekovina EU i za izgradnju neophodnih kapaciteta za sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u svim oblastima na koje se odnosi poglavlje o socijalnoj politici i zapošljavanju još uvek nije usvojen. U tom smislu, ponavljamo, uz odgovarajuće izmene, relevantne preporuke **Vladi Republike Srbije**:

- Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja bi trebalo hitno da okonča proces izrade nacrtu Akcionog plana za Poglavlje 19, koji sadrži sve neophodne elemente utvrđene Skringing izveštajem za to poglavlje: vremenski raspored; ljudske resurse koji su zaduženi za svaki zadatak; uključene institucije, njihov mandat i uloge u pristupnim pregovorima i prateće aktivnosti podrške u kontekstu prepristupnog procesa (jačanje administrativnog kapaciteta);
- Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja bi trebalo da održi javne konsultacije o nacrtu Akcionog plana za Poglavlje 19, uključujući i NKEU, na osnovu blagovremeno dostavljenih materijala, kao i da omogući organizacijama civilnog društva uvid i učešće u izradi pregovaračke pozicije za ovo poglavlje na jednak i transparentan način.

Prema Planu rada Vlade za 2018. godinu predviđeno je usvajanje nekoliko propisa od značaja za Poglavlje 19. Međutim, nadležne institucije su ispunile samo deo predviđenih obaveza. U tom smislu, upućujemo sledeće preporuke Vladi Republike Srbije, odnosno Narodnoj skupštini Republike Srbije:

- Hitno izraditi nacрте, održati transparentne konsultacije sa civilnim društvom i relevantnim međunarodnim institucijama, utvrditi i usvojiti u redovnom postupku predloge zakona o: izmenama i dopunama Porodičnog zakona, izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti, pravima deteta i zaštitniku prava deteta, potvrđivanju Konvencije MOR broj 189 o bezbednosti i zdravlju na radu u poljoprivredi, rodnoj ravnopravnosti, izmeni i dopuni Zakona o zabrani diskriminacije, agencijskom zapošljavanju, Socijalno-ekonomskom savetu i štrajku.

Prema Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina EU, za 2018. godinu predviđeno je usvajanje nekoliko strateških dokumenata od značaja za Poglavlje 19. Međutim, nadležne institucije su ispunile samo deo predviđenih obaveza. U tom smislu, upućujemo sledeće preporuke Vladi Republike Srbije:

- Hitno izraditi predloge, održati transparentne konsultacije sa civilnim društvom i relevantnim međunarodnim organizacijama i usvojiti: Strategiju bezbednosti i zdravlja na radu, Strategiju razvoja sistema socijalne zaštite u Republici Srbiji za period 2018–2022. godine, Strategiju deinstitutionalizacije i razvoja usluga socijalne zaštite u zajednici za period 2019–2025. godine, Nacionalni akcioni plan za decu, Nacionalnu strategiju o starenju 2019–2025, kao i Akcioni plan za njeno sprovođenje.

Platforma za praćenje sprovođenja Programa ekonomskih reformi (ERP) i Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP), pokrenuta 2017. godine, nije nastavila sa

funkcionisanjem. Ministarstvo finansija je održalo konsultacije sa civilnim društvom o nacrtu novog ERP-a, dok Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja nije pripremi- lo izveštaj o sprovođenju ESRP-a, niti planove za eventualnu reviziju tog dokumenta. U tom smislu, upućujemo sledeće preporuke Vladi Republike Srbije:

- Da Ministarstvo finansija i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja hitno obnove rad Platforme za praćenje sprovođenja ERP i ESRP, uz podršku Delegacije EU u Republici Srbiji i Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva i uz puno učešće organizacija civilnog društva okupljenih u okviru NKEU;
- Da Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja pripremi i dostavi na uvid javnosti izveštaj o sprovođenju ESRP u prethodnom periodu i pokrene proces njegove revizije, u cilju usklađivanja sa Akcionim planom za Poglavlje 19, Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU i ERP-om, uz transparentno učešće i blagovremeno obaveštavanje organizacija civilnog društva.

S obzirom na to da u oblasti socijalnog dijaloga gotovo da i nema napretka, da nisu usvojeni Zakon o socijalno-ekonomskom savetu i Zakon o štrajku, i da je EK u Izveštaju za 2018. godinu ocenila da nije ostvaren nikakav napredak u pogledu trilateralnog dijaloga, ponavljamo preporuke iz prethodne godine:

- Primenjivati Zakon o socijalno-ekonomskom savetu, nariočito član 10, stav 1 Zakona o socijalno-ekonomskom savetu, obzirom da se ne upućuju svi nacrti Zakona i predlozi drugih propisa od značaja za ekonomski i socijalni položaj zaposlenih i poslodavaca Socijalno-ekonomskom savetu pre utvrđivanja predloga zakona od strane Vlade Srbije i upućivanja istih u skupštinsku proceduru, iako postoji zakonska obaveza zakonodavca za to;
- Uloga SES-a mora biti ojačana, a u punoj meri se mora realizovati zakonska obaveza blagovremenog dostavljanja na razmatranje nacrta zakona i drugih akata značajnih za materijalni i socijalni položaj zaposlenih i poslodavaca ovom telu;
- Neophodno je otkloniti niz problema koji usporavaju formiranje socijalno-ekonomskih saveta na lokalnom nivou, posebno u pogledu razvoja lokalnih organizacija udruženja poslodavaca i sindikata, njihove tehničke i kadrovske strukture, ali i motivisati lokalne samouprave koje nisu dovoljno zainteresovane;
- Doneti Zakon o socijalno-ekonomskom savetu i Zakon o štrajku i izvršiti izmene i dopune Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu i učiniti ga primenjivijim u praksi.

Nacionalni akcioni plan zapošljavanja kao instrument aktivne politike zapošljavanja bavi se isključivo pitanjima ponude radne snage implicirajući da je jedini problem tržišta rada u Srbiji neodgovarajuća radna snaga koja nije usklađena sa potražnjom, pri čemu ne postoje podaci o tome kolika i kakva je potražnja za radnom snagom. Predložene intervencije fokusiraju se na usluge i mere koje sprovodi javna služba za zapošljavanje, pri čemu je planirani obuhvat nezaposlenih zanemarljiv.

- Potrebno je Nacionalni akcioni plan zapošljavanja uskladiti sa Revidiranim smernicama zapošljavanja EU, što podrazumeva pristup koji će se zasnivati na opredeljenju za stvaranjem kvalitetnih poslova, punoj zaposlenosti i socijalnoj inkluziji.
- Unaprediti kapacitete ministarstva u čijoj nadležnosti su politike zapošljavanja za planiranje zasnovano na podacima.



Četiri godine zaredom se u izveštajima EK u vezi sa pripremanjima za Evropski socijalni fond skreće pažnja na to da nije bilo razvoja u odnosu na administrativne kapacitete i kvalitet upravljanja IPA projektima. Ulaskom u EU, Srbiji će na raspolaganju biti značajna sredstva u okviru Evropskog socijalnog fonda, a važno je da se administracija i oni koji će koristiti ta sredstva i učestvovati u projektima, na vreme pripreme kako bi se ona iskoristila na najbolji mogući način. Nedavno su članovi Evropskog parlamenta i Narodne skupštine Republike Srbije na devetom sastanku Parlamentarnog odbora za Stabilizaciju i pridruživanje EU i Srbije, koji je održan u Beogradu u oktobru 2018, pozvali na otvaranje Evropskog socijalnog fonda koji bi koristila Srbija. U tom pogledu, ponavljamo preporuke iz prethodne godine upućene Vladi Republike Srbije i civilnom društvu:

- Unaprediti broj i obučenosť kadra koji se bavi programiranjem i implementacijom pretpriputne pomoći;
- Jaćanje, odnosno stvaranje mehanizma koordinacije svih aspekata politika koje se odnose na ljudski kapital;
- Veći angažman organizacija civilnog društva u okviru SEKO-a za sektor razvoja ljudskih resursa i društveni razvoj (HRSD SEKO) koji omogućava organizacijama civilnog društva da se ukljuće u proces planiranja i korišćenja IPA II sredstava i bolje povezivanje RG17 NKEU i HRSD SEKO.

Socijalna iskljućenost i siromaštvo su i dalje izraziti problemi koji pogađaju veliki broj stanovnika u Srbiji. Prema najnovijim podacima o apsolutnom siromaštvo, nema značajne promene, pa i dalje oko pola miliona stanovnika živi u nemogućnosti da zadovolji svoje osnovne životne potrebe. Kasni se sa objavljivanjem podataka o relativnom siromaštvo, jer nije bilo dovoljno administrativnih kapaciteta za obradu podataka, kako je saopštio Republički zavod za statistiku. Došlo je do pogoršanja nekih pokazatelja socijalne ukljućenosti Roma i Romkinja, kao i do velikog broja slučajeva nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima. U tom pogledu, upućujemo sledeće preporuke Vladi Republike Srbije:

- Objaviti podatke o relativnom siromaštvo na osnovu sprovedene SILC ankete;
- Usvojiti Treći nacionalni izveštaj o socijalnom ukljućivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji;
- Izraditi nacрте, održati transparentne konsultacije sa civilnim društvom i usvojiti propise i strateške dokumente u oblasti socijalnog ukljućivanja i socijalne zaštite, a naroćito: zakon i strategiju o socijalnoj zaštiti, strategiju za sprećavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima, akcionog plana za sprovođenje Strategije za poboljšanje položaja žena i unaprećivanje rodne ravnopravnosti, nacionalnog akcionog plana za prevenciju i zaštitu dece od nasilja i akcionog plana za sprovođenje Strategije za socijalno ukljućivanje Roma i Romkinja;
- Povećati transparentnost konkursa u oblasti socijalne zaštite na centralnom i na lokalnom nivou;
- Obezbediti veći iznos budžetskih sredstava u Budžetu Republike za 2019. godinu za socijalno ukljućivanje Roma i Romkinja u odnosu na budžet za 2018. godinu;
- Omogućiti nesmetano funkcionisanje koordinacionih mehanizama Vlade u oblasti socijalnog ukljućivanja Roma i Romkinja i za rodnu ravnopravnost, uz punu obaveštenost i ukljućenost organizacija civilnog društva i relevantnih međunarodnih organizacija.

### Evropskoj uniji:

- Uvesti godišnji brifing između Delegacije EU u Beogradu i Nacionalnog konventa o EU vezan za pripremu priloga za godišnji izveštaj, umesto da se prilozi samo prikupljaju putem mejlova.
- Pobołjšati tzv. Mini-evropski semestar u Srbiji, npr. kroz uvođenje socijalnog bodovanja i pružanje značajne podrške ka unapređenju nadzora i primene ESRP-a (npr. Podnošenjem Izveštaja o implementaciji ESRP-a Savetu EPSCO-a u maju, paralelno sa podnošenjem ERP-a Savetu ECOFIN-a)
- Izmeniti Nacrt uredbe IPA III kako bi uključila ESF+ prozor time što bi se u članu 5 (novi paragraf 6.a) uneo sledeći tekst: „6.a Komisija će dodeliti procenat sredstava IPA III za pripremu korisnika navedenih u Aneksu I za učešće u Evropskom socijalnom fondu plus (ESF+). Ove aktivnosti će se sastojati iz, između ostalog, aktivnosti zajedničkog učenja, učešće u tematskim mrežama za razmenu znanja i sufinansiranja projekata finansiranih iz sredstava IPA III. Postepeni pristup ESF+ biće dodeljen korisnicima navedenim u Aneksu I na osnovu njihovog sveukupnog napretka u pregovorima o pristupanju, a naročito u oblasti vladavine prava, zapošljavanja i socijalne politike.“

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA **3** **4** **9**

- ▶▶ **PRAVO POSLOVNOG  
NASTANJIVANJA I SLOBODA  
PRUŽANJA USLUGA**
- ▶▶ **SLOBODA KRETANJA KAPITALA**
- ▶▶ **FINANSIJSKE USLUGE**

Koordinator:

**CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE – CEP**  
Dušan Protić

### **Poglavlje 3 – pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga**

#### **PRIKAZ POGLAVLJA**

**Poglavlje 3** čini pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga, a obuhvata još i uzajamno priznavanje profesionalnih kvalifikacija i oblast poštanskih usluga. Kada su u pitanju profesionalne kvalifikacije, definisana su pravila koja se odnose na priznavanje diploma i drugih kvalifikacija kojim se omogućava olakšan pristup jedinstvenom tržištu rada Evropske unije (EU). To podrazumeva mogućnost za građane da se slobodno bave profesijama čije su kvalifikacije uzajamno priznate bez obzira na to u kojoj su zemlji članici stekli kvalifikacije.

Pravo poslovnog nastanjivanja podrazumeva mogućnost za pravna lica iz EU da slobodno osnivaju privredna društva i obavljaju svoju delatnost u bilo kojoj državi članici. U isto vreme, sloboda pružanja prekograničnih usluga omogućava privrednim subjektima neometano poslovanje na teritoriji cele EU. Pristupanjem države EU, u oblasti prekograničnog pružanja usluga, privrednim subjektima Srbije (fizičkim i pravnim licima) biće omogućeno slobodno pružanje usluga u svakoj državi članici EU, a da se u njima poslovno ne nastanjuju. Cilj je da se u pružanju usluga uspostavi jedinstveno unutrašnje tržište, otklanjanjem pravnih i administrativnih prepreka razvoju uslužnih delatnosti između država članica.

Pored generalnih smernica za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva, Direktiva o uslugama definiše i neke od praktičnih mera koje nadležni organi treba da sprovedu. Jedna od takvih mera jeste i obaveza svake od zemalja članica da uspostavi Jedinственu (elektronsku) kontaktnu tačku (JEKT). Osnovna ideja ove platforme jeste da pruži podršku preduzećima u oblasti uslužne delatnosti pri dobijanju potrebnih informacija i obavljanju administrativnih procedura elektronskim putem. Samim

tim JEKT kao platforma treba da posluži kao alat svim zainteresovanim stranama za centralizovan pristup informacijama i olakšan protok usluga na teritoriji EU, bez obzira u kojoj državi članici im je poslovno sedište.

Direktiva EU predstavlja horizontalni instrument koji pokriva širok spektar različitih usluga i koja utiče na značajan broj nacionalnih zakona i propisa. Pa s tim u vezi pravne tekovine EU u ovom poglavlju takođe predviđaju pravila o regulisanim profesijama, kako bi se obezbedilo uzajamno priznavanje profesionalnih kvalifikacija između država članica. Za određene, regulisane profesije, neophodno je da bude sproveden minimalni zajednički program obuke, kako bi kvalifikacije bile automatski priznate u svim državama članicama EU.

Pravna tekovina EU o poštanskim uslugama ima za cilj da obezbedi pružanje univerzalne poštanske usluge i uspostavljanje unutrašnjeg tržišta poštanskih usluga i visokokvalitetne poštanske službe za krajnje korisnike. Uspostavljanje nezavisnog nacionalnog regulatornog organa u ovoj oblasti predstavlja ključnu tačku pravilnog sprovođenja pravnih propisa EU i dobrog funkcionisanja nacionalnih tržišta poštanskih usluga, a na kraju i unutrašnjeg poštanskog tržišta.

Ukoliko delatnost ima uticaj na javno zdravlje ili bezbednost, država članica ima pravo da ispita stepen profesionalnih kvalifikacija pružaoce usluga, kao i da zatraži da pružalac usluga pruži dokaze o osiguranju od profesionalne odgovornosti. Priznavanje stručnih kvalifikacija stečenih u matičnoj državi je jedan od preduslova za osnivanje poslovnog prebivališta za obavljanje regulisanih profesija u drugoj državi članici EU. Lekarima, stomatolozima, farmaceutima, veterinarima, arhitektama, medicinskim sestrama opšte nege i bobicama iz Srbije, kvalifikacije će u drugim državama članicama biti, po pravilu, automatski priznate. Regulisa-

ne profesije koje ne ulaze u sistem automatskih priznavanja kvalifikacija priznaju se u drugoj državi članici po opštem sistemu priznavanja. U oblasti poštanskih usluga, obaveza Srbije biće da obezbedi jednaku mogućnost obavljanja poštanskih usluga između više pružalaca usluga, radi poboljšanja kvaliteta poštanskih usluga. Namera je da se postigne potpuna liberalizacija poštanskih usluga, kako bi usluge postale dostupne potrošačima pod što povoljnijim uslovima.

### STATUS POGLAVLJA

U pregovaračkom Poglavlju 3 eksplanatorni sastanak je održan 30. i 31. januara 2014, a bilateralni sastanak 12. i 13. marta 2014. Izveštaj o skriningu je objavljen u martu 2015. godine.

Izveštaj o skriningu sadrži jedno merilo za otvaranje pregovora u ovom poglavlju:

- Sveobuhvatna i detaljna strategija za usklađivanje sa pravnim tekovinama profesionalnih kvalifikacija. Strategija mora da obuhvati sve reforme koje su neophodne u smislu usklađivanja zakonodavstva i izgradnje institucionalnih kapaciteta za priznavanje profesionalnih kvalifikacija stečenih u drugim državama članicama, kao i za pružanje pomoći stručnjacima koji su stekli kvalifikacije u Srbiji i nameravaju da pružaju usluge u drugim državama članicama. Strategija takođe mora da obuhvati i sva usklađivanja vezana za obuku lekara, stomatologa, medicinskih sestara za opštu negu, babica, farmaceuta i veterinarskih hirurga koja mora biti usklađena sa minimalnim zahtevima za obuku navedenim u Direktivi 2005/36/EZ. Za svaku radnju obuhvaćenu ovom strategijom potrebno je definisati krajnji rok, odgovorno lice i jasno navesti dogovarajuću odredbu propisa EU.

Do ovog momenta, nije ispunjeno merilo za otvaranje pregovora.

### PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

Izveštaj o skriningu je objavljen u mart 2015. godine u kome je zaključeno da je Srbija nije dovoljno pripremljena za otpočinjanje pregovora u ovom poglavlju. Takođe je dato i merilo za otvaranje koje upućuje na to da Srbija treba da usvoji sveobuhvatnu strategiju koja će da bude usmerena na mapiranje koraka u usklađivanju sa relevantnom EU regulativom u oblasti profesionalnih kvalifikacije. Ovo se pre svega odnosi na priznavanje profesionalnih kvalifikacija kao i minimalnih zahteva za obuku u određenim oblastima.

Najnoviji Izveštaj Evropske komisije (EK) o napretku pokazuje da je Srbija umereno spremna i da je ostvaren određeni napredak u ovom poglavlju. Međutim, veliki problem se javlja u tome što je krovni Zakon o uslugama, koji bi trebalo da harmonizuje domaće zakonodavstvo u ovoj oblasti sa EU pravnom tekovinom, i dalje u proceduri usvajanja. Priprema Nacrta ovog Zakona je završena još u novembru 2015. godine a usvojen je na sednici Vlade krajem 2016. godine, da bi potom bio povučen iz parlamentarne procedure. Bez postojanja ovog zakona uspostavljanje JEKT-a nema pravnu osnovu.

Značajan korak u pravcu stvaranja uslova za ispunjavanje merila za otvaranje poglavlja je ostvaren u aprilu 2018. godine, donošenjem Zakona o Nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije.

Novi Predlog Zakona o uslugama, kao jedan od temeljnih pravnih akata u ovom poglavlju, nakon višegodišnjih pokušaja donošenja, u oktobru 2018. godine je usvojen na Vladi i upućen na razmatranje i usvajanje u Narodnoj skupštini.

### AKTIVNOSTI RADNE GRUPE

Radna grupa Nacionalnog konventa o EU (NKEU) za Poglavlje 3 se u prethodnom

periodu sastajala na zajedničkoj sednici sa Radnom grupom za Poglavlje 1 – Slobodno kretanje robe, dana 4. jula 2017. u Centru za evropske politike, i na tematskoj zajedničkoj sednici sa istom Radnom grupu radi prezentiranja nalaza i diskusije o analitičkom izveštaju izrađenom u sklopu projekta praćenja ERP, 20. decembra 2017, u Kući ljudskih prava u Beogradu. Dana 15. juna 2018. održana je takođe posebna tematska zajednička sednica radnih grupa NKEU za Poglavlja 1, 3 i 28, u Narodnoj skupštini, na temu „Novi trendovi trgovine u EU: uticaj Opšte uredbe o zaštiti podataka o ličnosti (GDPR) i Jedinstvenog digitalnog tržišta (*Digital Single Market*) na unutrašnje tržište u zaštitu potrošača i Srbiji“.

U okviru praćenja implementacije Programa ekonomskih reformi (ERP) pripremljen je analitički izveštaj na temu „Jedinstvena kontaktna tačka – uspostavljanje, implementacija, regulatorni okvir i dosadašnja iskustva“ sa ciljem da se bliže istraži značaj ove platforme na protok usluga. Opšta dobrobit od uspostavljanja JEKT-a jeste poboljšanje poslovnog ambijenta koje proizilazi iz pojednostavljenja administrativnih procedura i centralizacije pristupa informacijama. S tim u vezi je pod prioritетnom programskom reformom broj 9 (Pojednostavljenje procedura za poslovanje privrede) definisan set mera koje treba da dovedu do poboljšanja uslova poslovanja, a time i podizanje konkurentnosti srpske privrede. Kao osnovna ideja ove strukturne reforme javlja se potreba za organizovanjem jedinstvenog javnog registra administrativnih postupaka i drugih uslova za poslovanje. Ovaj registar bi trebalo da sadrži sve relevantne procedure i propise koji su od značaja pružaocima usluga. U ERP-u 2017–2019. je bilo nejasno definisano da li je JEKT deo jedinstvenog registra čije je uvođenje u planu, pa se u komentarima na pitanje koje je Konvent na predlog CEP-a uputio Vladi navodi informacija da je JEKT deo ovog registra. U svakom slučaju, predlog iz ovog izveštaja je bio da u narednoj verziji

ERP-a bude više informacija o ovoj temi i da se preciznije definiše veza između uspostavljanja JEKT-a i strukturne reforme broj 9. Iako je nivo informacija ostao na sličnom nivou u najnovijem ERP izveštaju za period 2018–2020. se jasno ističe da će JEKT biti deo registra tako da je komentar u jednom delu usvojen.

Kao indikator kojim se agregatno prati unapređenje poslovnog ambijenta, pa i uspešnost PSR broj 9, jeste administrativna opterećenost privrede. Tako se procenjuje da će se formiranjem javnog registra smanjiti administrativno opterećenje privrede za najmanje 20% . Iako trenutno ne postoji sličan indikator koji prati unapređenje poslovnog okruženja samo za sektor usluga, zbog njegovog ukupnog značaja u privredi, može se očekivati da dobar deo od pomenutog planiranog smanjenja opterećenja dolazi od formiranja JEKT-a. Mogućnost da se na jednom mestu pristupi svim relevantnim informacijama značajnim za otpočinjanje i obavljanje uslužne delatnosti skraćuje potrebno vreme, a time i administrativne troškove privrede. Posledično, konkurentnost srpske privrede raste. U isto vreme, očekuje se i da olakšan proces osnivanja preduzeća dovede do većeg broja novoosnovanih pravnih subjekata, pa samim tim i rast zaposlenosti. Preporuka je da se oformi indikator koji će pratiti odvojeno napredak u olakšanju poslovanja uslužnog sektora, jer zbog svoje specifičnosti kao i značaja za privredu (60% BDP-a se stvara upravo u ovom sektoru) agregatni pristup nije dovoljan.

Nadležno Ministarstvo za uspostavljanje JEKT-a jeste Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija. U isto vreme odgovornost ovog Ministarstva jeste i da održava ovaj sistem kako bi on bio u svakom trenutku jasan, ažuran i pregledan. Ono što je definisano Nacrtom Zakonom o uslugama jeste da je obaveza Ministarstva da formira JEKT u roku od dve godine nakon usvajanja Zakona. Ali ono što privlači pažnju jeste činjenica da će dužnost nadležnog Ministarstva da obezbedi mogućnost pruža-

ocima i korisnicima usluga da preko JEKT-a lako pristupe tačnim i potpunim informacijama od značaja za poslovno nastanjivanje i pružanje prekograničnih usluga biti validna tek od trenutka pristupanja Republike Srbije u EU. Dakle, do trenutka punopravnog članstva u EU JEKT će imati isključivo informativnu funkciju, tj. služiće kao tačka za prezentaciju raspoloživih informacija vezanih za pristup i ostvarivanje uslužnih delatnosti. Ovakvo određena dinamika može potencijalno da predstavlja podsticaj državnim organima (nadležnom Ministarstvu pre svega) da se ne angažuju u punom kapacitetu pri implementaciji JEKT-a i njegovom daljem razvoju. Naime, može se očekivati da će se na ovoj temi raditi ozbiljno tek u trenutku kada bude izvestan datum priključenja Republike Srbije Evropskoj zajednici. Međutim, osnivanje i unapređenje jednog portala poput JEKT-a bi trebalo da bude vezan za ideju o kreiranju boljeg poslovnog ambijenta a ne za trenutak priključenja Evropskoj zajednici. Kroz nejasne i komplikovane procedure i uslove za obavljanje uslužnih radnji se ne otežava poslovanje samo stranim poslovnim subjektima već i domaćim, pa je shodno tome i funkcionisanje cele privrede daleko od njenih realnih mogućnosti.

Pored istraživanja sprovedenog na ovu temu i pisanje izveštaja, održana je i tematska sednica na kojoj su diskutovani rezultati istraživanja. Dodatno je napravljen i infografik koji sažima glavne poruke izveštaja kao i preporuke za dalji napredak u ovoj oblasti.

U junu ove godine, na godišnjicu ukidanja rominga u EU, je održana i zajednička sednica koja je okupila radne grupe za poglavlja 1, 3 i 28. Ideja sastanka je bila da se kroz jednu multisektorsku temu kao što je Jedinstveno digitalno tržište učesnici informišu o novinama u pomenutim pregovaračkim poglavljima kao i da podele svoja mišljenja o otvorenim temama. Kao jedan od najopipljivijih rezultata postojanja i funkcionisanja Jedinstvenog digi-

talnog tržišta u EU, ukidanje rominga je poslužilo da ilustruje koje su koristi od jedne ovakve platforme na *on-line* protok robe i usluga, ali i opasnosti koje proizilaze, a u vezi su sa zaštitom podataka.

Što se tiče Srbije, navedeno je da je aprila 2018. godine usvojena Strategija razvoja mreža nove generacije do 2023. godine koja predstavlja okvir za obezbeđivanje infrastrukture za razvoj Jedinstvenog digitalnog tržišta u Srbiji. Međutim, zaključeno je da najvažniji deo, implementacija ove strategije, tek predstoji kako bi se mogli meriti njeni rezultati u domenu olakšanog protoka *on-line* usluga.

Na ovoj sednici je i podvučeno da je ono što trenutno predstavlja glavnu kočnicu u daljem napredovanju u okviru Poglavlja 3 jeste da ključni zakon u ovoj oblasti koji još uvek nije usvojen, Zakon o uslugama. U isto vreme je ukazano na to da u ovom poglavlju postoje prelazna merila, a ona mogu biti problematična jer ih postavljaju države članice. Tu se mogu javiti problemi zbog bilateralnih političkih problema između zemlje kandidata i neke od država članica, ali češći je slučaj da zastoj nastane usled velike birokratije odnosno formalnih procedura kroz koje ovakva odluka mora da prođe u konkretnoj državi članici, što često podrazumeva usvajanje odluke na Vladi ili pred parlamentom svake od zemalja.

## EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA

U prethodnom periodu, u sklopu ranijih izdanja Knjige preporuka NKEU, nisu davane preporuke za ovo pregovaračko poglavlje.

## PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2018. GODINU

### **Vladi Republike Srbije:**

- Donošenje Zakona o Nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije predstavlja korak u pravom smeru. Vlada Republike Srbije je neposredno posle donošenja Zakona osnovala Savet za nacionalni okvir kvalifikacije, međutim, Agencija za kvalifikacije i Sektorska veća još uvek nisu osnovana. Prema tome osnivanje ovih institucija je neophodno u što kraćem roku.
- Nastaviti dobru praksu participativne rasprave ERP, u kojoj učestvuju organizacije civilnog društva.
- Obaviti prethodne pripreme za izgradnju mehanizma JEKT-a, u okviru resornog Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, pre donošenja i stupanja na snagu Zakona o uslugama, kako bi se stvorili tehnički i organizacioni uslovi za njegovo funkcionisanje, kao i analizu mogućih problema i teškoća, u ranoj fazi izgradnje sistema.

### **Narodnoj skupštini Republike Srbije:**

- Ono što je osnovna preporuka za dalji rad u ovom poglavlju jeste da se ubrza proces donošenja Zakona o uslugama jer on predstavlja krovni zakon u ovoj oblasti. Bez sistemskog zakona u oblasti pružanja usluga, uspostavljanje JEKT-a i dalji razvoj sektora usluga je upitan. Uspostavljanje ove platforme je planirano za polovinu 2017. godine, ali zbog kašnjenja u donošenju Zakona ovaj proces i dalje nije završen, pa je lak i brz pristup tačnim i potpunim informacijama od značaja za poslovno nastanjivanje i pružanje prekograničnih usluga nedovoljno razvijen.

### **Domaćim akterima pregovora:**

- Na domaćim akterima pregovora je pre svega uloga u praćenju implementacije Zakona o Nacionalnom okviru kvalifikacija, kao i odgovarajuće strategije i akcionog plana u ovoj oblasti.
- Iako tema Jedinственоg digitalnog tržišta nije direktno vezana samo za usluge, akteri koji su zainteresovani za napredak u Poglavlju 3 bi trebalo da prate i ocenjuju implementaciju Strategije razvoja mreža nove generacije do 2023. godine i uspostavljanje Jedinственоg digitalnog tržišta Srbije.
- Analizirati dosadašnja iskustva zemalja koje su već implementirale Jedinствenu tačku kontakta i aktivno tražiti tehničku pomoć od kolega iz EU koji već imaju uspostavljenu i funkcionalnu ovu platformu.
- Za uspešno uspostavljanje JEKT-a u Srbiji bi bila značajna tehnička podrška eksperata iz zemalja koje već imaju osnovan i funkcionalan sistem jedinstvene tačke kontakta. Stoga podrška kroz treninge i prenos znanja i iskustva u ovoj oblasti od strane evropskih kolega bi bila od velikog značaja.



## Poglavlje 4 – Sloboda kretanja kapitala

Kada je u pitanju kretanje kapitala, sve članice Evropske unije (EU) su u obavezi da obezbede slobodno kretanje kapitala, uz određene izuzetke, između sebe ali i sa trećim zemljama. Kao **jedna od četiri osnovne slobode**, sloboda kretanja kapitala predstavlja bazu za postojanje zajedničkog unutrašnjeg tržišta EU. Osnovni dokument u kome su sadržane bazične odredbe kojima se regulišu ova oblast su članovi 63–66 Ugovora o funkcionisanju EU.

Tri su osnovna područja koja su obuhvaćena ovim poglavljem: kretanje kapitala i plaćanja, platni sistem i borba protiv pranja novca i finansiranje terorizma. Glavni cilj prve oblasti, **kretanje kapitala i plaćanje**, jeste da se uklone ograničenja u kretanju kapitala, što između ostalog podrazumeva slobodno ulaganje od strane nerezidenata u nekretnine i zemljište, transakcije hartijama od vrednosti, finansijske zajmove i kredite, kao i druge operacije na finansijskom tržištu. Što se tiče **platnog sistema**, on ima svoju ulogu u olakšavanju kretanja kapitala kroz liberalizaciju plaćanja. Usklađena pravila u ovoj oblasti omogućavaju lakši protok prekograničnih plaćanja i formiranje uslova da sva plaćanja u okviru EU imaju u stvari odlike „domaćih“ transakcija. Ovim putem se usklađuju tarife koje institucije naplaćuju prilikom izvršenja prekograničnih i domaćih transakcija, povećava se efikasnost i smanjuju se troškovi kretanja kapitala i stvaraju uslovi za razvoj tržišta za usluge e-novca. U oblasti koja se tiče **pranja novca i finansiranje terorizma**, glavna ideja jeste borba protiv ovih radnji kroz sistem koji podrazumeva detalju analizu klijenata, obezbeđivanje dovoljno informacija o platiocu, prijavu sumnjivih transakcija i preduzimanje odgovarajućih pratećih mera u datim situacijama.

Sve u svemu, konkretne koristi koje građani i privrednici u Srbiji mogu imati od slobodnog kretanja kapitala jeste veći izbor finansijskih institucija sa kojima mogu da posluju, otvara-

nje računa u inostranstvu, slobodno ulaganje u nekretnine u svim državama EU, izjednačavanja tarifa za transakcije i odobravanja kredita bez obzira na rezidentnost i mnoge druge.

Eksplanatorni skrining za Poglavlje 5 je održan u oktobru, a bilateralni skrining u decembru 2014. godine. **Izveštaj o skriningu** je objavljen u januaru 2016. godine, u kojem je zaključeno da je Srbija dovoljno pripremljena za otvaranje pregovora u ovom poglavlju. U delu kretanja kapitala i plaćanja je notirano da je srpsko zakonodavstvo na zadovoljavajućem stepenu usklađenosti sa EU pravom u ovoj oblasti. Takođe je navedeno da određena ograničenja i dalje postoje, pre svega kod kratkoročnih kapitalnih transakcija i sticanja nepokretnosti za nerezidente. U ostale dve oblasti je ocenjeno da je Srbija na dobrom i zadovoljavajućem nivou harmonizacije propisa sa relevantnim EU pravnom okviru.

**Izveštaj Evropske komisije o napretku** iz aprila 2018. godine navodi da je Srbija **umereno spremna** i da je **nije ostvaren napredak** u ovoj oblasti u prethodnom periodu. Slično Izveštaju o skriningu, i u ovom dokumentu se beleži da u delu kretanja kapitala i plaćanja i dalje postoje određene restrikcije koje nisu u skladu sa potpisanim Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Ovo se pre svega odnosi na finansijske pozajmice srpskih privatnih lica nerezidentima i kupovine poljoprivrednog zemljišta po istim uslovima za lica koja dolaze iz EU kao za domaća lica. Za pravnu legislativu koja se tiče platnog sistema, utvrđeno je da je ona u velikoj meri u skladu sa EU regulativom. Međutim, što se tiče pranja novca i finansiranje terorizma novim *Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma* usvojenog u decembru 2017. godine, navodi se da su ostali brojni propusti na kojima se mora raditi u budućnosti kako bi se ispravili ovi nedostaci.

Otpočinjanje pregovora u ovom poglavlju se očekuje u skoroj budućnosti, jer je Srbija dostigla odgovarajući nivo usklađenosti za ovu fazu pregovora.

## Poglavlje 9 – Finansijske usluge

### PRIKAZ POGLAVLJA

---

Finansijske usluge su od velikog značaja za dobro funkcionisanje unutrašnjeg tržišta Evropske unije (EU) kao jednog od temelja evropske integracije. Najvažniji ciljevi pravnih tekovina EU u oblasti finansijskih usluga su obezbjeđivanje finansijske stabilnosti i adekvatna zaštita potrošača, investitora i osiguranika. Pravne tekovine EU u oblasti finansijskih usluga obuhvataju oblasti: **bankarstva, osiguranja, reosiguranja, dobrovoljnih penzijskih fondova, tržišta kapitala i infrastrukture finansijskog tržišta, pravila za dobijanje dozvole, rad i nadzor finansijskih institucija i regulisanih tržišta**. Takođe, uređena su i pitanja zaštite potrošača finansijskih usluga, kao i način saradnje tela zaduženih za nadzor finansijskog tržišta. Finansijske institucije mogu da posluju širom EU u skladu sa „**sistemom jedinstvenog pasoša**“, što omogućava nekoj finansijskoj instituciji poslovanje u bilo kojoj državi članici Unije bez traženja posebne dozvole od države domaćina, i s **principom „kontrole matične države“** (princip kontrole od strane države u kojoj finansijska institucija ima sedište, što se ostvaruje putem osnivanja filijala u drugim državama ili pružanjem prekograničnih finansijskih usluga). Kako bi se zaštitila prava investitora, na nivou EU određeno je da se investitoru moraju pružiti jasne i sveobuhvatne informacije, potrebne za donošenje odluke o ulaganju.

### STATUS POGLAVLJA

---

Eksplanatorni skrining je održan 21–22. januara 2015. Bilateralni skrining je održan 17. marta 2015, dok je Izveštaj o skriningu usvojen 1. april 2016. Izveštajem o skriningu nisu data merila za otvaranje Poglavlja.

U izveštaju Evropske komisije (EK) o napretku za 2018. godinu navodi se da je Srbija umerno pripremljena u oblasti finansijskih usluga.

Ostvaren je izvestan napredak u ovoj oblasti, posebno u oblasti bankarskih i finansijskih konglomerata, takođe se ističe da je potrebno još rada da bi se sprovele pravne tekovine EU u finansijskim uslugama.

Glavni zaključak izveštaja Komisije za 2018. godinu ukazuje da tokom naredne godine Srbija treba posebno da:

→ Preduzme dodatne korake za usklađivanje sa Direktivom o kapitalnim zahtevima i Uredbom o kapitalnim zahtevima (CRR/CRD IV paket) i Direktivom Solventnost II.

Izveštaj dalje navodi da, u pogledu banaka i finansijskih konglomerata, Narodna banka Srbije (NBS) u junu 2017. godine počela je sa sprovođenjem plana za usklađivanje sa Bazel III standardom do 2017. godine. Kraj 2017. godine kao rok nije ispunjen, te sa naporima treba nastaviti u 2018. godini. NBS je usvojila akcioni plan i smernice za nadzor čiji je cilj unapređenje postupka nadzora banaka. Pravni propisi o finansijskim konglomeratima još nisu usvojeni.

U pogledu osiguranja i strukovnih penzija, NBS je usvojila strategiju sprovođenja Direktive solventnosti II u julu 2016. godine. U prvoj fazi strategije izrađena je detaljna analiza usklađenosti. U drugoj fazi sprovodi se kvantitativna studija uticaja. Nije bilo razvoja u usklađivanju sa Direktivom o aktivnostima i nadzoru institucija za strukovno penziono osiguranje u oblasti prekograničnih aktivnosti, investicionih pravila i regulisanja tehničkih odredbi. Administrativni kapacitet i dalje je slab, naročito u NBS, Ministarstvu finansija, Agenciji za osiguranje depozita i Ministarstvu za rad. Nije bilo razvoja infrastrukture finansijskog tržišta.

U pogledu tržišta hartija od vrednosti i investicionih usluga, izmene zakona o finansijskim garancijama još nisu usvojene. Administrativ-

ni kapacitet Ministarstva finansija za regulisanje tržišta hartija od vrednosti i dalje je slab.

Osnovne koristi za Srbiju i njene građane:

- Stabilan i integrisan finansijski sistem;
- Raznovrsnija ponuda usluga na tržištu;
- Sigurnost korisnika finansijskih usluga.

Potpunim usklađivanjem zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU i njegovom pravilnom primenom stvaraju se preduslovi za visok stepen stabilnosti finansijskog sistema. Istovremeno, utiče se na poboljšanje položaja učesnika na finansijskom tržištu, kao i korisnika finansijskih usluga, kroz uređenje pitanja obavljanja delatnosti u ovoj oblasti, omogućava se raznovrsnija ponuda usluga na tržištu. S tim u vezi, poseban segment čini zaštita potrošača, koja se ogleda kroz njihovo informisanje o uslugama koje pružaju finansijske institucije, što, između ostalog, uključuje usluge u oblasti osiguranja, kredita ili platnog prometa.

Nakon nedavnog usvajanja Pregovaračke pozicije za Poglavlje 9, očekuje se da će ovo poglavlje biti u prvoj narednoj grupi koja budu otvorena, možda već do kraja ove godine.



RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **5**

## » JAVNE NABAVKE

Koordinator:

**TRANSPARENTNOST SRBIJA**

**Nemanja Nenadić**

## PRIKAZ POGLAVLJA

Javne nabavke su važan segment funkcionisanja privrede, usled činjenice da značajno učestvuju u bruto-nacionalnom proizvodu većine država savremenog sveta. Ustrojstvo sistema javnih nabavki stoga ima veliki uticaj i na obezbeđivanje principa slobodnog tržišnog nadmetanja, ukoliko taj sistem nije postavljen na pravilima koja diskriminišu privredne subjekte prema zemlji porekla ili drugim ne-relevantnim kriterijumima. Pravne tekovine Evropske unije (EU) o javnim nabavkama utemeljene su na načelima transparentnosti, ravnopravnog tretmana, slobodne konkurencije i nediskriminacije. Pored toga, postoje posebna pravila EU koja se primenjuju na koordinaciju kod odabira najpovoljnijeg ponuđača i dodele ugovora o javnim nabavkama radova, usluga i dobara. Posebna pravila se primenjuju i za pojedine sektore. Pravne tekovine takođe sadrže pravila o tome kako se odluke organa javnog sektora preispituju i daju mogućnost pravnih lekova. Ta pravila takođe zahtevaju postojanje specijalizovanih tela koja će obezbediti njihovu primenu.<sup>1</sup>

Postupak koji prethodi odluci o dodeli (zaključenju) ugovora uređuju Direktiva 2014/24/EU o takozvanim „tradicionalnim naručiocima“ („klasični sektor“) i Direktiva 2014/25/EU o organima i subjektima koji posluju u sektoru vodoprivrede, sektoru energetike, saobraćaja i poštanskih usluga („komunalni sektor“). Pored toga, Direktiva 2009/81/EZ propisuje da postupke za dodelu određenih ugovora o izvođenju radova, ugovora o pribavljanju dobara i usluga, koordinišu naručioc i subjekti iz oblasti odbrane i bezbednosti. Propisima EU uređeno je i pitanje elektronskih nabavki, koje uključuju elektronska sredstva komunikacije, sisteme dinamične kupovine i elektronske aukcije. Pravilima je predviđen i Zajednički rečnik

nabavki, kao i standardni obrasci za objavljivanje.

Pored postupaka javnih nabavki, sistem javnih nabavki u EU u širem smislu čine i procedure za zaključivanje koncesija i drugih oblika javno-privatnog partnerstva. Direktivom Evropskog parlamenta i Saveta 2014/23/EU o dodeli ugovora o koncesiji po prvi put su definisana jasna i nedvosmislena pravila za dodelu ugovora o koncesijama na nivou EU.

Države članice EU imale su rok da ove direktive pretoče u nacionalno zakonodavstvo do 18. aprila 2016. Generalno, cilj aktuelnih direktiva u odnosu na ranije važeće bio je da se postupak nabavke pojednostavi i učini prilagodljivijim. Među novim pravilima je i jedinstveno elektronsko dokazivanje ispunjenosti uslova za ponuđače (*European Single Procurement Document – ESPD*), koje, kroz digitalizaciju javnih nabavki može značajno da poveća efikasnost sistema (samo firma koja pobedi u nadmetanju podnosi celokupnu dokumentaciju). Novim pravilima su ograničeni zahtevi koji se postavljaju pred ponuđače u pogledu prethodnog prometa, čime se pogoduje mogućnosti da i manja preduzeća uzmu učešće u nabavkama. Sličan efekat bi trebalo da imaju i pravila o podeli nabavki na partije. Više se naglašava i mogućnost da javne nabavke posluže kao sredstvo za sprovođenje javnih politika, naročito u oblasti zaštite životne sredine, socijalne integracije i inovacija.

Kako bi se postigla usaglašenost sa direktivama o javnim nabavkama, potrebno je da države imaju odgovarajuće administrativne kapacitete za njihovo sprovođenje. Ti kapaciteti treba da budu dovoljni da obezbede funkcionisanje sistema javnih nabavki, kreiranje javnih politika u ovoj oblasti, funkcionisanje operativnih sredstava, službi za podršku, nadzor i statističke podatke, kao i usklađene kontrole za sve oblasti koje se tiču javnih nabavki. Kapaciteti treba da postoje ne samo kod državnih organa

<sup>1</sup> Videti na: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_en)

koji imaju nadležnosti u oblasti javnih nabavki već i kod glavnih naručilaca na svim nivoima vlasti, jer oni treba da delotvorno sprovedu pravila o javnim nabavkama.

Pravne tekovine EU takođe sadrže pravila o postupku zaštite prava i pravnim lekovima u postupcima javnih nabavki. Državni organi treba da obezbede sprovođenje donetih propisa i delotvoran sistem pravne zaštite u slučajevima kada su ugrožena prava učesnika postupaka javnih nabavki.

Imajući u vidu razvoj sistema javnih nabavki od 2002, koji je u velikoj meri bio zasnovan na praćenju standarda EU, Srbija je dobila poziv da pregovaračku poziciju podnese bez merila za otvaranje poglavlja. Unapređenje sistema javnih nabavki u kontekstu pristupanja EU, ukoliko se potencijali procesa pridruženja iskoriste na najbolji način, omogućiće Srbiji da ostvari uštede javnih sredstava kroz slobodno nadmetanje ponuđača za dobijanje ugovora sa javnim sektorom, privredni rast i razvoj poslovnih subjekata koji deluju na otvorenom tržištu u Srbiji i EU, korišćenje standardnih procedura, učenje na iskustvima zemalja-članica EU i drugih kandidata za pristupanje i jačanje sistema za sprečavanje korupcije i suzbijanje drugih nepravilnosti u javnim nabavkama i kod javno-privatnih partnerstava.

Kao što je primećeno i u ranijim izveštajima, ovo poglavlje ima veliki značaj za ostvarivanje kako ekonomskih, tako i političkih kriterijuma za pristupanje Srbije EU. Jedan od problema koji se tiče javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava, a za koji se rešenje traži kroz realizaciju planova u okviru drugih poglavlja, jeste raširena korupcija. To je uzrokovalo da se pitanjem unapređenja pravnog okvira i primenom postojećih pravila u javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvima bavi i akcioni plan za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, u okviru Potpoglavlja 2 – Borba protiv korupcije. Zbog toga je, u kontekstu evropskih

integracija Srbije nemoguće odvojiti napredak u oblastima koje pokriva Poglavlje 5 od ispunjenja preporuka koje su date za Poglavlje 23.<sup>2</sup>

U okviru Akcionog plana za Poglavlje 23, preporuke 2.2.8, traži se sprovođenje mera za jačanje kontrole u javnim nabavkama i praćenje ostvarenih rezultata. Iz indikatora za ocenu uspešnosti sprovođenja ove preporuke ne vidi se jasno po kojim merilima će biti ocenjivano da li je postignut napredak i da li je ostvaren konačni cilj. Naime, nije dovoljno jasno naglašeno da li će se uspeh ocenjivati u odnosu na pitanje da li su se Uprava za javne nabavke i drugi nadležni organi služili svojim nadzornim ovlašćenjima i skratili postupke za otklanjanje uočenih nepravilnosti i kažnjavanje počinitelaca u svim uočenim slučajevima kršenja zakona. U okviru ove preporuke predviđene su, između ostalog, zakonodavne aktivnosti (izmena Zakona o javnim nabavkama do kraja 2015), analiza efekata mehanizama za praćenje, nadzor i kontrolu javnih nabavki (do kraja 2017), jačanje kadrovskih kapaciteta Uprave za javne nabavke (do kraja 2016), formiranje jedinstvene baze podataka o preduzetim merama praćenja, nadzora i kontrole (do kraja 2016), te praćenje mera koje se odnose na primenu zakona (počev od 2016), sprovođenje obuka za policiju i tužilaštvo u vezi sa javnim nabavkama, unapređenje portala javnih nabavki (u 2015).

Preporuka 2.2.9. odnosi se na „usvajanje konkretnih mera za sprečavanje i sankcionisanje korupcije u ugovorima o privatizaciji“, „posvećivanje pitanju korupcije u privatnom sektoru“ i „unapređenje transparentnosti i odgovornosti preduzeća u državnom vlasništvu i pod državnom kontrolom“. U okviru ove preporuke, aktivnost 2.2.9.2. odnosi se na analizu rizika od korupcije u primeni važećeg Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i izmene

<sup>2</sup> Videti na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/20416/izvestaj-br-22018-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>

i dopune zakona u skladu sa nalazima te analize. Nosioци ove aktivnosti nisu precizno određeni, a u okviru jedne aktivnosti je planirano da se sprovedu analize i izmene više zakona (o privatizaciji, javnim preduzećima), što je nedоследno sa ostatkom Akcionog plana.

U okviru preporuke 2.2.5, koja se odnosi na poboljšanje pravila slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i njihovog sprovođenja u praksi, posebno je naglašeno da pravila i primenu zakona treba menjati kada je reč o informacijama o javnim nabavkama i javnim rashodima.

U institucionalnom okviru Srbije koji je od značaja za Poglavlje 5 funkcioniše više institucija različitog pravnog statusa i uloga. Najvažniji među njima su Uprava za javne nabavke, koja od 2002. postoji kao posebna upravno-stručna organizacija, od 2013. nadležna i za vršenje nadzora nad sprovođenjem ovog zakona; Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, koja kao nezavisni državni organ rešava zahteve za zaštitu prava u drugom stepenu, a od 2013. je nadležna i za prvostepeno suđenje u prekršajima zbog kršenja pravila o javnim nabavkama; Komisija za zaštitu konkurencije, nezavisno regulatorno telo, koje ima određene nadležnosti u slučaju nedozvoljenih sporazuma između ponuđača u postupcima javnih nabavki; Komisija za javno-privatno partnerstvo, telo neodređenog pravnog statusa, koje ima značajnu ulogu u odobravanju organima vlasti da započnu postupak javno-privatnog partnerstva; Ministarstvo finansija, koje je nadležno za donošenje pojedinih akata bitnih za javne nabavke i u čijem okviru radi budžetska inspekcija; Uprava za zajedničke poslove republičkih organa, nadležna da sprovedi centralizovane javne nabavke; Agencija za borbu protiv korupcije koja vodi registar postupaka nabavki u kojima učestvuju firme u vlasništvu funkcionera; i Državna revizorska institucija, koja u postupku revizije kod organa vlasti može da utvrdi nepravilno trošenje sredstava za javne

nabavke ali i situacije kada su sredstva utrošena, ali to nije učinjeno na način koji obezbeđuje najveću vrednost za uloženi novac.

Pregovaračke pozicije za Poglavlje 5, kako Republike Srbije, tako i država članica EU, objavljene su na internet stranici Ministarstva za evropske integracije i na taj način su učinjene dostupnim javnosti. Ovi dokumenti nisu bili dostupni za diskusiju pre nego što je pregovaračka pozicija usvojena.

## STATUS POGLAVLJA

Analitički pregled usklađenosti zakonodavstva Srbije sa propisima EU za Poglavlje 5 – Javne nabavke, urađen je u martu (ekspanatori) i maju (bilateralni) 2014. godine. U okviru pregovaračke pozicije za Poglavlje 5, Srbija je prihvatila pravne tekovine EU i obavezala se da ih u potpunosti sprovede do stupanja u članstvo i to onako kako su glasile na dan 13. maja 2014, kao i da će se tekovine nastale nakon tog datuma sprovoditi u skladu sa daljim pregovorima. Takođe, usvojena je Strategija razvoja javnih nabavki za period 2014–2018. godine, kao i Akcioni planovi za svaku godinu.<sup>3</sup> Rokovi za donošenje novog Zakona, podzakonskih akata i nove Strategije su pomerani. Prema aktuelnom Akcionom planu, zakon je trebalo da bude usvojen do kraja juna 2018, dok bi nova Strategija trebalo da bude usvojena do kraja ove godine. Izveštaji o sprovođenju akcionih planova nisu objavljeni za 2016. i 2017. godinu.

U Zajedničkoj pregovaračkoj poziciji<sup>4</sup> EU je ohrabrila Srbiju da nastavi usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i „njegovom delotvornom primenom i izvršenjem“ i da pre pristupanja približi svoje politike i

<sup>3</sup> Videti na: <http://www.ujn.gov.rs/ci/strategija/akcioni-plan2018.html>

<sup>4</sup> Videti na: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaračke\\_pozicije/pg\\_5\\_zajednicka\\_pozicija\\_eu.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaračke_pozicije/pg_5_zajednicka_pozicija_eu.pdf)



instrumente u ovoj oblasti onima koji važe u EU. Srbija je u svojim propisima već prihvatila opšta načela EU (transparentnost, jednak tretman, slobodna konkurencija, zabrana diskriminacije i proporcionalnost). Među razlozima za isključenje primene pravila o javnim nabavkama, koji postoje u Srbiji, EU je istakla jedan kao problematičan – izuzetak po osnovu međunarodnih ugovora. Srbija je pozvana da ovo pitanje reši „na način koji je u skladu sa pravnim tekovinama, a naročito Ugovorima o Evropskoj uniji.“ Napomenuto je da je to dozvoljeno samo u izuzetnim slučajevima. Konstatovan je visok stepen usklađenosti aktuelnih propisa sa pravnim tekovinama EU u oblasti javnih nabavki, i u manjem obimu kada je reč o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama. Srbija je obećala da će da uskladi svoje zakonodavstvo sa evropskim do kraja 2017, naročito u vezi sa koncesijama, zelenih i elektronskih nabavki i nabavkama u oblasti odbrane.

Kad je reč o institucijama, posebno bi trebalo obratiti pažnju na jačanje resursa, naročito u Upravi za javne nabavke, radi pravilne primene pravila EU, kao i kod Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. EK je pozdravila planove za profesionalizaciju, izradu uputstava, stručnu pomoć, saradnju među institucijama i „podizanje nivoa svesti o značaju transparentnosti u postupcima javnih nabavki“. Srbija je pozvana da u potpunosti i efikasno sprovede postojeća pravila, naročito u oblasti prevencije i borbe protiv korupcije, i da poveća transparentnost javnih nabavki.

Za privremeno zatvaranje poglavlja su predviđena sledeća merila:

1. Potpuno usklađivanje pravnog okvira sa pravnim tekovinama EU u vezi sa svim oblastima javnih nabavki, uključujući i pravne propise o koncesijama i međunarodne sporazume o izuzimanju određenih radova iz pravila o javnim nabavkama.
2. Uspostavljanje adekvatnih kapaciteta na svim nivoima i preduzimanje odgovarajućih mera kako bi se obezbedilo pravilno sprovođenje i primena zakona. To naročito uključuje:
  - a) Sprovođenje Strategije za razvoj javnih nabavki 2014–2018. kako bi bili ojačani administrativni kapaciteti (naročito Uprave za javne nabavke) i obezbeđena odgovarajuća obuka na svim nivoima za sve zainteresovane strane;
  - b) Pripremu praktičnih alata za sprovođenje i praćenje (uključujući administrativna pravila, priručnike i standardnu ugovornu dokumentaciju);
  - c) Jačanje mehanizama kontrole, uključujući i detaljno praćenje i povećanu transparentnost u fazi izvršenja ugovora o javnim nabavkama i sistematsku procenu rizika uz prioritizaciju kontrola u osetljivim oblastima i procedurama;
  - d) Efikasno funkcionisanje sistema pravnih sredstava;
  - e) Mere koje se odnose na sprečavanje i borbu protiv korupcije i sukoba interesa u oblasti javnih nabavki, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou.
3. Da Srbija pruži dokaze o pravičnom i transparentnom sistemu javnih nabavki koji obezbeđuje vrednost za novac, konkurenciju i oštre zaštitne mere za borbu protiv korupcije.

Naglašeno je da će se praćenje usklađivanja nastaviti tokom svih faza pregovora, da posebnu pažnju treba posvetiti vezi između ovog i drugih pregovaračkih poglavlja, pri čemu se posebno ističe Poglavlje 23 o pravosuđu i osnovnim pravima.

Grafikon 1: Hronologija pregovora o Poglavlju 5



## PRESEK STANJA

Evropska komisija (EK) je posvetila posebno poglavlje svog godišnjeg izveštaja o Srbiji pregovaračkom Poglavlju 5 – Javne nabavke.<sup>5</sup>

U Izveštaju se ističe da pravila EU obezbeđuju da javne nabavke dobara, usluga i radova u bilo kojoj zemlji članici budu transparentne i otvorene za sva privredna društva iz EU na osnovu jednakog tretmana i zabrane diskriminacije, i ocenjuje se da je Srbija u ovoj oblasti **umereno pripremljena**. Ta ocena je saglasna i sa procenama situacije koje daju organizacije civilnog društva.

<sup>5</sup> Videti na: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_o\\_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf)

Posebno je zabrinjavajuće to što **nije bilo napretka tokom izveštajnog perioda**. I ovde se ocena EK iz aprila 2018. podudara sa ocenama civilnog društva. EK ističe da su potrebni „znatni naponi kako bi bile unapređene konkurentnost, efikasnost i transparentnost u javnim nabavkama.“ Kao glavne zadatke za period do proleća sledeće godine, EK izdvađa:

- Usaglašavanje sa Direktivama EU o javnim nabavkama, uključujući i koncesije;
- Da međudržavni sporazumi koji su zaključeni sa trećim državama i njihova primena ne budu neopravdano ograničavajući po konkurenciju i da budu u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i pravnim tekovinama EU;
- Osnaživanje kapaciteta Uprave za javne nabavke, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, kao i kapaciteta upravnih sudova.

Prioriteti koje uočava EK su u velikoj meri podudarni sa ranijim predlozima civilnog društva u Srbiji i sa aktuelnim ocenama stanja u ovom oblasti. Međutim, postoje i određene razlike. Dok EU, kada je reč o zakonodavnoj reformi, kao što je i očekivano, stavlja naglasak na usaglašavanje sa pravilima Unije, domaća stručna javnost uočava potrebu za značajnim unapređenjima i iz drugih razloga – kako bi se sistem javnih nabavki učinio efikasnijim, kako bi se otklonile nesaglasnosti sa drugim propisima Republike Srbije, prvenstveno u domenu prekršajnog gonjenja, ali i u vezi sa nabavkama medijskih usluga, radi povećanja transparentnosti i delotvornijeg suzbijanja korupcije u javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvima.

Kad je reč o primeni zakona, pored nesumnjive potrebe da se ojačaju kapaciteta državnih organa, civilno društvo uočava i prostor za iskorišćavanje kapaciteta koji već postoje, naročito kada je reč o sprovođenju nadzora, pokretanju postupaka za kažnjavanje prekršilaca u oblasti javnih nabavki, uključujući i ispitivanje većeg broja slučajeva u kojima se osnovano sumnja da je počinjeno krivično delo u vezi sa javnim nabavkama.

U vezi sa institucionalnim uređenjem i usaglašavanjem zakona, EK ističe kao problem pravila koja se primenjuju u oblasti odbrane i bezbednosti. Ističe se da ta pravila pružaju mogućnost za previše izuzetaka koji se u velikoj meri i bez obrazloženja primenjuju. Ove ocene su podudarne sa nalazima civilnog društva, koje je ukazalo na konkretne primere zloupotreba u vezi sa javnim nabavkama u ovoj oblasti i dalo sugestije kako da se problemi reše.<sup>6</sup>

EK traži od Srbije da „obezbedi da međudržavni sporazumi koji su zaključeni sa državama koje nisu članice EU, kao i primena tih spo-

razuma, budu u skladu sa načelima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, transparentnosti i konkurencije i u potpunosti u skladu sa načelima pravnih tekovina EU i nacionalnog zakonodavstva.“ Ovaj zahtev je u potpunosti u skladu sa zahtevima civilnog društva u Srbiji, i sa ranije datim preporukama civilnog društva,<sup>7</sup> koje dugo vremena nisu imala adekvatan odraz u godišnjim izveštajima EK.

I ovde je ugao posmatranja EU i civilnog društva u Srbiji unekoliko drugačiji. Naime, dok se EK, prirodno, prevashodno osvrće na moguće oštećenje prava privrednih subjekata iz zemalja same EU, usled privilegovanja poslovnih subjekata iz trećih zemalja sa kojima Srbija zaključuje međudržavne sporazume (npr. Rusija, Azerbejdžan, Kina, Ujedinjeni Arapski Emirati, Turska, SAD), dotle je civilno društvo u Srbiji prevashodno zainteresovano za zaštitu finansijskih interesa same Srbije. Naime, kada se na osnovu međudržavnih sporazuma isključuje konkurencija za dobijanje poslova javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava, može se očekivati da će to imati štetne posledice po interese Srbije, kroz skuplje plaćenu cenu ili manji kvalitet dobara, usluga i radova. Pri tom je od sekundarnog značaja da li će po red budžeta Srbije biti oštećene i neke konkretne firme iz zemalja članica EU ili Srbije. Drugi problem za građane Srbije kod ovakvih ugovornih aranžmana jeste to što je kod njih smanjena transparentnost poslovanja, i što građani ne dobijaju potpune informacije o preuzetim obavezama Republike Srbije, obavezama stranih partnera niti analize na osnovu kojih su takvi sporazumi zaključeni. Ne samo da Srbija nije ništa učinila da bi postupila po ovoj preporuci EK već je praksa direktnog ugovaranja javnih nabavki velikih infrastrukturnih radova nastavljena i sa partnerima koji ranije nisu bili obuhvaćeni.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Videti na: [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/javne\\_nabavke\\_najvazniji\\_nalazi\\_maj\\_2015.doc](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/javne_nabavke_najvazniji_nalazi_maj_2015.doc)

<sup>6</sup> Videti na: [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_predlozi\\_-\\_mup\\_tajne\\_nabvke.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_predlozi_-_mup_tajne_nabvke.pdf)

<sup>8</sup> Videti na: <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10203-sta-znaci-memorandum-o-saradnji-za-moravski-koridor>

EK se u izveštaju osvrće na izmene Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama iz decembra 2016, i ocenjuje da zakonodavstvo još uvek nije u skladu sa novom Direktivom o koncesijama.

Konstatuje se da se Akcioni plan za sprovođenje strategije za javne nabavke vrši sa zakašnjenjem.

Prema ocenama iz ovog Izveštaja, tržište javnih nabavki se u prvoj polovini 2017. neznatno smanjilo, kao i procenat BDP-a na 7,2%, prateći tako trend iz 2016. Prosečan broj ponuda po tenderu se u prvoj polovini 2017. godine povećao na 3,3 sa 2,9 ponuda po tenderu, koliko je iznosio i 2016. i 2015. Udeo ugovora koji je dodeljen stranim ponuđačima je pao na 1% u prvoj polovini 2017, nakon povećanja na 5% u 2016. sa 2% u 2015.

Konstatuje se da je broj pregovaračkih postupaka bez prethodne objave poziva nizak, 3% u prvoj polovini 2017. i 2016, u odnosu na 4% koliko je iznosio 2015. Procenat otvorenih postupaka se u skladu sa tim povećao na ukupno 93% od ukupne vrednosti ugovora u prvoj polovini 2017. i u 2016, sa 89% u 2015, uz povećanu transparentnost. Udeo centralizovanih javnih nabavki je 15% od ukupnog budžeta. S druge strane, kao negativno se ocenjuje to što je korišćenje kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude oštro palo na 12% u 2016. i prvoj polovini 2017. sa 19% u 2015. Ističe se da povećana upotreba najniže cene kao kriterijuma za izbor može da rezultira većom ukupnom cenom po životnom ciklusu proizvoda za građane Srbije.

Prema podacima Uprave za javne nabavke za celu 2017. godinu,<sup>9</sup> ukupno je zaključeno preko 107.000 ugovora o javnim nabavkama, u vrednosti od gotovo 343 milijarde dinara, i prosečne vrednosti od 3,2 miliona dinara, što je blagi porast u odnosu na godinu dana ranije.

Najviše nabavki zaključivala su javna i druga preduzeća u držanom vlasništvu, za preko 100 milijardi dinara bez PDV, institucije zdravstva i socijalne zaštite u vrednosti od 72 milijarde, lokalna javna preduzeća za 58 milijardi dinara, lokalne vlasti za gotovo 52 milijarde, a organi državne uprave su vršili nabavke u vrednosti od 38 milijardi dinara.

Prosečan broj javnih nabavki, prema podacima koje je od naručilaca prikupila Uprava za javne nabavke, bio je tri u ovoj godini. Međutim, za gotovo polovinu nabavki je pristigla samo jedna ponuda, što ukazuje na nerazvijenost tržišta, nedovoljno poverenje u sistem javnih nabavki i složenost uslova koji se postavljaju pred potencijalne ponuđače. Broj ugovora u nabavkama koje su oblikovane po partijama iznosi 64% od ukupnog broja. Ukupno je registrovano 10.408 ponuđača, što je porast od oko 10% u odnosu na prethodnu godinu. Strani ponuđači su dobili nabavke u svega 3% slučajeva, od toga firme koje dolaze iz EU čine dve trećine, što ukazuje na nedovoljno korišćenje postojećih mogućnosti, pogotovo kada je reč o firmama iz zemalja potpisnica CEFTA sporazuma.

Na nabavke koje su izuzete iz primene zakona u 2017. utrošeno je 146 milijardi dinara, što čini čak 30% ukupne vrednosti nabavki koje su sprovedene u Srbiji. Od toga 22% otpada na nabavke zaključene na osnovu međudržavnih sporazuma. Okvirni sporazumi su korišćeni za ugovaranje nabavki u vrednosti od 21,8 milijardi dinara, što predstavlja znatan porast u odnosu na prethodnu godinu. Za centralizovane javne nabavke je utrošeno ukupno 60 milijardi dinara, ili 15% ukupne vrednosti, što je takođe više nego godinu dana ranije.

Republička komisija za zaštitu prava nije objavila izveštaj o svom radu za 2017, kao ni za 2016. godinu.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Videti na: [http://www.ujn.gov.rs/ci/izvestaji/izvestaji\\_ujn](http://www.ujn.gov.rs/ci/izvestaji/izvestaji_ujn)

<sup>10</sup> Videti na: <http://kjn.rs/o-nama/izvestaji-o-radu-republike-komisije/>

Prema ocenama EK, napredak nije ostvaren u oblasti elektronske nabavke i korišćenja tzv. e-alata, poput elektronski podnesenih ponuda i elektronskih licitacija. EK ističe da je neophodno pripremiti detaljan i sveobuhvatan plan za sprovođenje ove vrste nabavki.

Kao potencijalno pozitivan trend, EK ukazuje na to da su nepravilnosti pronađene u 10% tendera koje je proverila Državna revizorska institucija u 2016, što je znatno manje nego u ranijim godinama.

EK smatra da je kapacitet za upravljanje postupcima javnih nabavki unapređen sertifikacijom dodatnih 670 službenika za javne nabavke u 2016. i dodatnih 474 tokom 2017. Takođe, tokom 2017. godine Uprava za javne nabavke je dobila odobrenje da poveća broj zaposlenih i angažuje osmoro novih ljudi. Međutim, EK ističe, da Uprava javnih nabavki sa ukupno 28 trenutno zaposlenih i veoma širokim obimom dužnosti, i dalje nedostaju administrativni kapaciteti za izvršenje raznih zadataka. Civilno društvo je u potpunosti saglasno sa ovom ocenom i uočava ozbiljan problem prevashodno u oblasti nadzora koji Uprava javnih nabavki sprovodi a koji nije dovoljan da rasvetli sve postojeće sumnje u nepravilnosti tokom sprovođenja javnih nabavki. Prema podacima iz poslednjeg objavljenog informatora o radu Uprave za javne nabavke, u oktobru 2018. bilo je sistematizovano ukupno trideset šest radnih mesta u ovoj instituciji, od čega je čak deset upražnjeno. U grupi za praćenje, kontrolu i nadzor postupaka javnih nabavki sistematizovano je svega sedam radnih mesta, a samo tri su popunjena.

Prema Izveštaju EK, Komisija za javno-privatno partnerstvo i koncesije takođe ima manji broj zaposlenih od potrebnog, dok jedino potpredsednik Komisije radi puno radno vreme na predlozima projekata. Prema ocenama civilnog društva, problem kod ovog tela je njegov nedovoljno precizno određen pravni status

i zavisnost od podrške koju će dobiti od resornog ministarstva (privrede).<sup>11</sup>

Prema oceni EK, „nije zabeležen razvoj u pogledu okvira za integritet i postupanje u slučajevima sukoba interesa.“ Civilno društvo je saglasno sa ovim ocenama.

EK smatra da su pravila o zaštiti prava u postupcima javnih nabavki u skladu s pravnim tekovinama EU. Navodi se da je Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki donela 1.370 odluka o zahtevima za zaštitu prava u 2016. i dodatne 834 za prvih devet meseci u 2017. godini. Ti postupci su delimično ili u potpunosti poništeni u 786 slučajeva u 2016. (57% od svih odluka) i 515 slučajeva za prvih devet meseci u 2017. (61% svih odluka). Republička komisija je ponovo razmotrila sprovođenje svih svojih odluka koje su za rezultat imale nalog za delimičnim ili kompletnim poništenjem postupka javne nabavke. Tokom 2016, Republička komisija je donela rešenja o kazni za jedanaest javnih naručilaca koji nisu postupili po rešenjima i odlukama komisije. Komisija je donela odluke o žalbama na zaključke javnih naručilaca u 203 slučajeva u 2016. i dodatna 162 slučajeva za prvih devet meseci 2017.

Komisija je dobila nove članove u decembru 2016, nakon što je Zakonom broj njenih članova povećan sa šest na osam. S druge strane, ističe se da Komisija nije koristila svoje pravo da pokrene i sprovede prekršajne postupke u prvom stepenu zbog nedoslednosti u propisima o nabavkama i prekršajima. To, prema oceni EK, ima za posledicu da je „javnim naručiocima ovim otežan pristup sudskom preispitivanju Republičke komisije u ovoj oblasti.“ Takođe, „kapacitet upravnih sudova za rešavanje složenijih i brojnih slučajeva javnih nabavki ostaje slab i postupak je veoma dugačak.“

<sup>11</sup> Videti na: [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Izvestaj\\_JPP\\_sa%20C5%BEetak.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Izvestaj_JPP_sa%20C5%BEetak.pdf)

U pogledu ocene postupanja Komisije kao organa za prekršaje, izveštaj EK nije potpun niti dovoljno precizan. Naime, nekažnjivost za prekršaje u javnim nabavkama posledica je neusaglašenosti normi u Zakonu o javnim nabavkama i sistemskom Zakonu o prekršajima, usled čega prekršajni sudovi nisu nadležni za postupanje zbog kršenja ovog zakona, a Republička komisija, koja jeste nadležna, nema procesna pravila koja bi mogla da primeni. Pored toga, za pokretanje prekršajnih postupaka prevashodno je nadležna Uprava za javne nabavke, koja se ovim pravom koristila u veoma malom broju slučajeva, svega dvanaest u 2017. godini. Najzad, situacija u kojoj nema prekršajnog gonjenja ne oštećuje prava naručilaca javnih nabavki, već onemogućava da se ostvari javni interes koji su upravo ti naručioci prekršili.

U delu izveštaja koji je posvećen borbi protiv korupcije, EK je istakla da je potrebno unaprediti sprovođenje Zakona o javnim nabavkama, kao i nacionalne Strategije za borbu protiv korupcije i akcionog plana. Istaknuto je da postoje nedoslednosti u propisima, koje zahtevaju izmenu zakona. Upravi za javne nabavke i dalje nedostaju kadrovski i tehnički kapaciteti. Ona treba da poveća nadzor nad drugim institucijama i poboljša praćenje, delimično uspostavljajući centralizovane baze podataka. Treba takođe ojačati koordinaciju rada među državnim organima. Ove ocene su u potpunosti u skladu sa ocenama civilnog društva. Kada je reč o nacionalnim strateškim aktima u oblasti borbe protiv korupcije, njih je neophodno bitno poboljšati da bi se postigao bolji efekat.<sup>12</sup> To se prevashodno odnosi na Akcioni plan za Poglavlje 23, Podoblast – Borba protiv korupcije, u koju su preuzeti relevantni delovi iz akcionog plana za sprovođenje nacionalne antikorupcijske strategije. Kada je reč o nacionalnom strateškom dokumentu, neophodno je

započeti proces donošenja novog, jer se postojeći odnosi na period 2013–2018.<sup>13</sup>

Izveštaj Uprave za javne nabavke pruža dodatne podatke i o nekim pitanjima koja EK smatra značajnim za EU integracije. U 2017. godini je ispit za sertifikaciju polagalo 833 kandidata, a položilo je njih 474. Ukupno je ove ispите položilo 1.952 službenika za javne nabavke. Uprava je dala 1.602 pozitivna i 149 negativnih mišljenja za sprovođenje pregovaračkog postupka i 194 mišljenja o tumačenju i primeni zakona. Tokom godine, Uprava je vršila nadzor u vezi sa 100 prijavljenih nepravilnosti, podnela je zahtev za pokretanje prekršajnog postupka u dvanaest slučajeva, postupala u osam predmeta tužilaštva i odgovorila na po trinaest zahteva MUP-a i Agencije za borbu protiv korupcije. Imenovano je 32 građanska nadzornika.

U korisnim preporukama iz svog godišnjeg izveštaja, za koje nije poznato da li su razmatrane na sednici Vlade, Uprava je između ostalog ukazala na potrebu da se unapredi organizacija unutar naručilaca i na to da su mnogi od njih samo formalno preuzeli model internog akta, a da ga nisu prilagodili niti primenili u praksi. Uprava je takođe sugerisala sprovođenje istraživanja tržišta, kako bi se smanjio broj neuspešnih postupaka javnih nabavki. Založila se i za ispitivanje razloga nedovoljne konkurencije u postupcima javnih nabavki. Uprava se založila i za unapređenje prakse pregovaračkog postupka i korišćenje dokumenta SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) – Smernice za pregovaranje, koji je objavljen na sajtu Uprave za javne nabavke. U pogledu unapređenja Portala javnih nabavki, predviđeno je objavljivanje u mašinski čitljivom formatu, i razvoj sistema za automatsko signaliziranje pojava koje će biti praćene. Ukazali su i na to

<sup>12</sup> Videti na: [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Transparentnost-Srbija-izvestaj-o-monitoringu-AP-23-mart-2018.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Transparentnost-Srbija-izvestaj-o-monitoringu-AP-23-mart-2018.pdf)

<sup>13</sup> Videti na: <http://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1459/Izvestaj-koalicije-prEugovor-o-napretku-Srbije-u-shtml>

da praćenje realizacije ugovora nije obuhvaćeno Zakonom o javnim nabavkama i najavljen je da će Uprava za javne nabavke inicirati izradu analize aktivnosti obuhvaćenih ciklusom javne nabavke da bi se ojačali mehanizmi praćenja i kontrole.

Organizacije civilnog društva koje se bave javnim finansijama su i u prethodnim izveštajima stavljale akcenat na primenu postojećih propisa u praksi i konstatovali su da se iz godine u godinu ponavljaju iste slabosti. U ranijim izveštajima, kao problem sa stanovišta civilnog društva istaknut je i nedovoljan broj građanskih nadzornika (OCD ili pojedinaca koji se time bave), kao i nedostatak mogućnosti za njihovo usavršavanje. U ovom pogledu nije bilo poboljšanja pravnog okvira ili prakse rada građanskih nadzornika.

U ranijim izveštajima je konstatovana i potreba za podizanjem kapaciteta u okviru naručilaca javnih nabavki u smislu njihovog profesionalnog usavršavanja, ali i podizanja njihovog profesionalno-ličnog autoriteta na viši nivo, naročito u lokalnim samoupravama, kao i nastavak edukacije i sertifikacije „ovlašćenih službenika za javne nabavke“.

U pogledu povećanja efikasnosti i svrishodnosti javnih nabavki, civilno društvo je istaklo da bi posebnu pažnju trebalo obratiti na unapređenje rada interne finansijske kontrole kroz institucije internih revizora. Naime, Državna revizorska institucija radi revizije javnih nabavki *post festum*, odnosno kada je nabavka već sprovedena i više nema prostora za ispravke. Interna revizija ima ulogu da se uoče moguće nepravilnosti ili nelogičnosti u samom procesu i da se blagovremenim delovanjem isprave ili preduprede. Ovo može da bude naročito značajno na nivou jedinica lokalnih samouprava, te bi zbog toga trebalo dodatno osnaživati interne revizore kroz programe obuke i edukacije. Problem na lokalnom nivou je utoliko veći zato što Državna revizorska

institucija nema kapaciteta da svake godine izvrši reviziju budžeta lokalnih samouprava, a obuhvat drugih revizija koje za tu potrebu angažuju jedinice lokalne samouprave i njihov efekat na otklanjanje nepravilnosti je manji nego u slučajevima kada revizije sprovodi državni organ.

U vezi sa sprovođenjem elektronskih javnih nabavki, civilno društvo je preporučivalo poboljšanje infrastrukture u oblasti IT sektora i komunikacija (dostupnost interneta dobrog protoka na celoj teritoriji Srbije), rad na poboljšanju sistema zaštite komunikacije i sprovođenja procesa javnih nabavki i obrazovanju stručnih kadrova koji se već bave javnim nabavkama u oblasti e-nabavki, kao i podršku ponuđačima, kako bi se i u praksi ostvarilo poštovanje načela zabrane diskriminacije, transparentnosti, jednakog tretmana i slobodne konkurencije. Prostor za unapređivanje je uočen i kod sprovođenja socijalno odgovornih nabavki, odnosno „zelenih“, i nabavki kod kojih bi partner bila socijalna preduzeća. Preporučeno je da se u tom smislu razmotre primeri dobre prakse iz zemalja članica EU.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE

S obzirom na to da je priprema novog Zakona o javnim nabavkama najvažniji događaj u vezi sa ovim pregovaračkim poglavljem, ne samo u ovom trenutku već i u dužem nizu godina, Radna grupa se okupila upravo da bi raspravila tu temu. U oktobru 2018. iznenada se, posle dugog čekanja i velikog kašnjenja, pojavio nacrt novog Zakona o javnim nabavkama. To je bio povod da Transparentnost Srbija, kao koordinator ove Radne grupe, pozove predstavnike Uprave za javne nabavke i Ministarstva finansija da predstave predložena rešenja civilnom društvu.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Videti na: <http://eukonvent.org/nkeu-i-predstavnici-uprave-za-javne-nabavke-o-novom-nacrtu-zakona/>

Imajući u vidu da je javna rasprava bila previše kratka (svega dvadeset dana) da bi se sagledale brojne novine koje donosi ovaj zakon, da su brojne organizacije civilnog društva uputile svoje predloge tokom javne rasprave i da je generalno interesovanje za zakonske norme bilo veliko, ovaj skup se može razumeti i kao neka vrsta neformalnog produžetka javne rasprave. Organizacije civilnog društva su tako dobile priliku da dodatno objasne svoje komentare i predloge za izmene i dopune postojećeg nacrtu zakona. S druge strane, predstavnice državnih organa su dobile priliku da bolje razumeju probleme na koje civilno društvo ukazuje.

Skup je održan 8. novembra 2018. u Kući ljudskih prava u Beogradu. Sandra Damčević, direktorka Uprave za javne nabavke Vlade Republike Srbije, predstavila je ključne novine u Nacrtu zakona o javnim nabavkama koji se nalazio na javnoj raspravi u oktobru 2018. godine. Ona je poručila da „nacrt zakona predlaže usaglašavanje sa pravnim tekovinama EU u oblasti javnih nabavki, uključujući i povećanje transparentnosti i konkurentnosti, kao i efikasije procedure javnih nabavki.“

Najviše interesovanja su privukla pitanja posebnih režima nabavki, definisanja kriterijuma za dodelu ugovora i pitanje kadrovskih kapaciteta javne administracije da sprovodi nove procedure koje su predviđene ovim Nacrtom. Članovi Radne grupe su takođe govorili o važnosti monitoringa koji treba da sprovodi Uprava/Kancelarija za javne nabavke u cilju sprečavanja, otkrivanja i otklanjanja nepravilnosti. Takođe je ukazano na neophodnost analize dosadašnje primene Zakona o javnim nabavkama i posledica koje će imati podizanje pragova za primenu zakona. Naime, obrazloženje Nacrta ne sadrži informacije o tome zbog čega se predlaže da javne nabavke ispod milion dinara ubuduće budu izuzete iz primene zakona. Pragovi su još i viši za pojedine vrste nabavki (nabavke radova, nabavke sektorskih naručilaca).

Najavljeno je da će izveštaj o sprovođenju javne rasprave biti dostupan do kraja novembra meseca, kao i to da bi se predlog zakona naći pred poslanicima Narodne skupštine već u decembru 2018.

Pored održavanja ovog skupa, radna grupa je inicirala da se celokupna javna rasprava o ovom nacrtu zakona produži, što nije prihvaćeno. Sugerisali smo takođe objavljivanje ažuriranih informacija o članovima tima koji u ime Srbije pregovara o Poglavlju 5, nakon personalnih promena u Upravi za javne nabavke.

Takođe smo ukazali na manjkavosti u pogledu objavljenih dokumenata za javnu raspravu. U skladu sa odredbama člana 77 Zakona o državnoj upravi, analiza efekata primene postojećeg Zakona o javnim nabavkama u praksi, kao i analiza primene novih direktiva EU trebalo bi da budu objavljene zajedno sa drugim materijalima za javnu raspravu o ovom nacrtu zakona. Takođe, informacije o javnoj raspravi bi trebalo da budu dostupne i nakon što se ona okonča, a to sada nije slučaj,<sup>15</sup> jer su one uklonjene sa veb-prezentacije Ministarstva finansija odmah po isteku roka za dostavljanje predloga i komentara i vidljive su samo na portalu e-Uprava.

Organizacije civilnog društva su iskoristile javnu raspravu da na ovaj nacrt zakona daju brojne komentare i predloge. Između ostalih, to su učinili udruženje „Ponudači Srbije“,<sup>16</sup> Udruženje profesionalaca u javnim nabavkama Re-

<sup>15</sup> Videti na: <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=13970>

<sup>16</sup> Videti na: [https://drive.google.com/file/d/1ODeE4wM54UgPjSBr2\\_sQrBX-ILJxt2X/view](https://drive.google.com/file/d/1ODeE4wM54UgPjSBr2_sQrBX-ILJxt2X/view)



publike Srbije,<sup>17</sup> Transparentnost Srbija,<sup>18</sup> dok je Koalicija za nadzor javnih finansija svoje predloge dostavila pre nego što je nacrt pripremljen.<sup>19</sup>

## EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA

U prethodnom periodu date su sledeće glavne preporuke radne grupe NKEU u vezi sa javnim nabavkama:

1. Poboljšati efikasnost javnih nabavki kroz potpunu primenu postojećih propisa;
2. Usvojiti nove, usklađene sa novim politikama i praksama EU;
3. Primenom propisa i mera uticati na smanjenje korupcije u sistemu javnih nabavki;
4. Dodatno ojačati kadrovski potencijal institucija koje se bave sprovođenjem i kontrolom;
5. Unaprediti sistem elektronskih javnih nabavki;
6. Kroz dodatnu obuku i treninge ojačati građanske nadzornike javnih nabavki.

Kada je reč o **povećanju efikasnosti javnih nabavki**, na osnovu zvaničnih izveštaja o sprovođenju zakona mogu se uočiti neki pozitivni trendovi, naročito u smislu povećanja broja centralizovanih javnih nabavki i smanjenje broja netransparentnih postupaka, kao i povećana ažurnost u radu Republičke komisije za

zaštitu prava. Takođe, u smislu primene postojećeg zakona, pozitivan znak bi moglo da bude manje uočenih nepravilnosti u izveštajima DRI. Međutim, veliku senku na sprovođenje zakona baca činjenica da ne funkcioniše osnovni sistem za kažnjavanje kršenja zakona (prekršajne sankcije), usled neusaglašenosti ZJN i Zakona o prekršajima. Dodatno, činjenica da se neke od najvećih nabavki infrastrukturnih radova sprovode bez primene zakona, a na osnovu međudržavnih sporazuma, kao i okolnost da su pojedine nabavke izuzete iz opšteg režima na osnovu posebnih zakona<sup>20</sup> utiču negativno na čitav sistem javnih nabavki. Na to se nadovezuje i kršenje drugih propisa koji bi trebalo da omogućе transparentnost poslovanja državnih organa u vezi sa javno-privatnim partnerstvima.<sup>21</sup>

Kod **usklađivanja propisa sa politikama i praksama EU**, došlo je do određenog napretka kod javnih nabavki, dok nije bilo nikakvog napretka kod javno-privatnih partnerstava i koncesija. Naime, u oktobru 2018. Ministarstvo finansija je postavilo na javnu raspravu nacrt novog Zakona o javnim nabavkama. S druge strane, Ministarstvo privrede još uvek nije pripremlilo nacrt izmena i dopuna Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama.

Kako je istaknuto u obrazloženju nacrta novog zakona, pojedina normativna rešenja iz novih evropskih direktiva preuzeta su i u postojeći Zakon o javnim nabavkama. Izraženo je očekivanje da bi primena novog Zakona o javnim nabavkama imala za posledicu značajno smanjenje i pojednostavlјivanje postupaka u oblasti javne nabavke, smanjenje administrativnog opterećenja i na strani naručioca i na strani ponuđača, a

<sup>17</sup> Videti na: <http://upjn.org.rs/index.php?g=5&p=15>

<sup>18</sup> Primedbe na Nacrt Zakona o javnim nabavkama - dopuna predloga BIRN – kupovina TV vremena, Primedbe na Nacrt Zakona o javnim nabavkama - otvoreni podaci

Primedbe na Nacrt Zakona o javnim nabavkama – promena naziva UJN

Primedbe na Nacrt Zakona o javnim nabavkama – primena nacela kod nabavki na koje se zakon ne primenjuje

Primedbe na Nacrt Zakona o javnim nabavkama – aktivna legitimacija za zaštitu prava

<sup>19</sup> Videti na: [http://www.nadzor.org.rs/predlog\\_za\\_izmenu\\_zjn.htm](http://www.nadzor.org.rs/predlog_za_izmenu_zjn.htm)

<sup>20</sup> Videti na: <http://www.mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/zakon-o-posebnim-uslovima-za-realizaciju-projekta-izgradnje-stanova-za-pripadnike-snaga>

<sup>21</sup> Videti na: <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10201-vlast-cuti-o-preuzimanju-beogradskog-aerodroma>

naročito smanjenje troškova učešća u postupcima javne nabavke malim i srednjim preduzećima. Značajnu novinu predstavlja izjava o ispunjenosti kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta (izjava o ispunjenosti kriterijuma). Ta izjava bi se dostavljala u ponudi ili zahtevu za učešće i služila bi kao preliminarni dokaz umesto izvoda i potvrda koje izdaju nadležni organi. Očekuje se da će pojednostavljenje procedura u javnim nabavkama i smanjenje troškova učešća imati za posledicu povećanje interesa malih i srednjih preduzeća za učestvovanjem na tržištu javnih nabavki, što bi trebalo da doprinese većem nivou tržišne konkurencije, odnosno povećanju prosečnog broja ponuda u postupcima javne nabavke, sa pozitivnom posledicom efikasnijeg i racionalnijeg trošenja javnih sredstava.

Nacrt zakona o javnim nabavkama donosi novo rešenje u vezi sa dodelom ugovora. Ugovor bi se dodelio ekonomski najpovoljnijoj ponudi na osnovu cene ili troškova primenom pristupa troškovne efikasnosti ili odnosa cene i kvaliteta. Nacrt predviđa novi postupak javne nabavke – partnerstvo za inovacije koga naručiocu mogu da sprovedu ako imaju potrebu za inovativnim dobrima, uslugom ili radovima, koja se ne može realizovati nabavkom proizvoda, uslugama ili radovima koji su dostupni na tržištu. Nacrt Zakona o javnim nabavkama više ne predviđa kvalifikacioni postupak, kao ni postupak javne nabavke male vrednosti. Isti postupci javne nabavke primenjivaće se bez obzira na vrednost nabavke (osim nabavki na koje se, prema njihovoj vrednosti, zakon ne primenjuje), s tim da se za nabavke većih vrednosti primenjuju duži rokovi za dostavljanje ponuda i prijava za učešće. Takođe, uređuju se i sistem dinamične nabavke, kao tehnika i instrument u postupcima javnih nabavki koje naručilac može da uspostavlja i vodi, koristeći isključivo elektronska sredstva, za kupovinu uobičajenih predmeta nabavke koji su opšte-dostupni na tržištu i koji, kao takvi, zadovoljavaju potrebe naručilaca.

Nacrt zakona donosi pravilo da se sva komunikacija i razmena podataka u postupku javne nabavke, prema propisanoj dinamici, sprovodi elektronskim sredstvima na Portalu javnih nabavki. Što se elektronske javne nabavke tiče, u Nacrtu zakona o javnim nabavkama predviđaju se elektronsko podnošenje ponuda i prijava za učešće, elektronski katalozi, kao mogućnost za naručioca da u postupku javne nabavke, u slučajevima kada se koriste elektronska sredstva, zahteva ili dozvoli da se ponude podnose u formi elektronskog kataloga ili da ponude sadrže elektronski katalog. Elektronski katalog koji sastavlja kandidat ili ponuđač da bi mogao da učestvuje u postupku javne nabavke, u skladu je sa tehničkim specifikacijama i u obliku koji je naručilac odredio u dokumentaciji o nabavci.

Uvode se nova izuzeća od primene Zakona o javnim nabavkama saglasno odredbama novih direktiva, na primer, u odnosu na ugovore koji se dodeljuju zajedničkom poduhvatu (*joint venture*) ili sektorskom naručiocu koji je sastavni deo zajedničkog poduhvata; nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti; usluge civilne odbrane, civilne zaštite i usluge sprečavanja opasnosti, koje pružaju neprofitne organizacije, odnosno udruženja, osim usluge prevoza pacijenata vozilom Hitne pomoći; usluge prevoza putnika železnicom ili metroom, i dr.

Prema ocenama autora nacrtu, postojeća praksa ukazuje i na potrebu za određenim izmenama u sistemu pravne zaštite kako bi se obezbedila veća zaštita prava privrednih subjekata. U tom smislu su predviđene izmene u delu kojim se reguliše pravna zaštita, sa težnjom propisivanja jasnih pravila postupanja za sve učesnike u postupcima kako bi se obezbedio efikasan pravni mehanizam koji će dati željene rezultate.

Uprava za javne nabavke bi nastavila sa radom kao Kancelarija za javne nabavke. Ona bi sprovodila monitoring nad radom naručilaca u cilju sprečavanja, otkrivanja i otklanjanja nepravilnosti koje mogu da nastanu ili su nastale u

primeni Zakona o javnim nabavkama. S druge strane, nadzor nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama obavljaće Ministarstvo finansija.

Pored pomenutog, ključne izmene Nacrta zakona o javnim nabavkama odnose se i na pragove za primenu zakona, koji bi bili značajno viši od postojećih, poseban režim za nabavku društvenih i drugih posebnih usluga, mogućnost izmene ugovora o javnoj nabavci za vreme njegovog trajanja i razloga za raskid ugovora i organizaciju i način obavljanja poslova centralizovanih javnih nabavki, pomoćnih poslova javnih nabavki i drugih poslova.

U delu Nacrta zakona o pravnoj zaštiti, ključne izmene odnose se na razlikovanje rokova u slučaju kada se osporavaju radnje naručioca u vezi sa određivanjem vrste postupka, sadržinom javnog poziva i konkursnom dokumentacijom i druge koji se odnosi na zahteve za zaštitu prava čijim podnošenjem se osporavaju radnje naručioca preduzete nakon isteka roka za podnošenje ponuda ili prijava. Uvodi se mogućnost da se o navodima iznetim u zahtevu za zaštitu prava izjasni i ponuđač kojem je dodeljen ugovor o javnoj nabavci. Aktivna legitimacija za podnošenje zahteva za zaštitu prava je proširena. Omogućeno je podnošenje zahteva za zaštitu prava kojim se osporava zakonitost dodele ugovora primenom odredbi ovog zakona kojima su propisani uslovi za izuzeće od njegove primene, odnosno zakonitost zaključenja takvog ugovora, što do sada nije bilo obuhvaćeno pravnom zaštitom. Za naručioca je utvrđeno zakonsko ovlašćenje da donese rešenje kojim usvaja zahtev za zaštitu prava i delimično poništava postupak javne nabavke ako smatra da su izneti navodi osnovani, dok u svim ostalim slučajevima o zahtevu za zaštitu prava odlučuje Republička komisija. Određen je jedinstven iznos takse za podnošenje zahteva za zaštitu prava kojim se osporavaju radnje naručioca u vezi sa određivanjem vrste postupka, sadržinom javnog poziva i konkursnom dokumentacijom, od-

nosno za koji se podnosi u slučaju sprovođenja pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva.

Tokom ovog perioda ukinuta je preferencijalna prednost koju su uživali domaći naručioci u odnosu na one iz zemalja članica EU.<sup>22</sup> Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane („Službeni glasnik RS“ – Međunarodni ugovori 83/2008) u članu 76 Sporazuma utvrđuje pravila u vezi sa javnim nabavkama. Tako je u tački 4 ovog člana definisano da će, nakon stupanja na snagu Sporazuma, Republika Srbija svaku prednost domaćim preduzećima izraženu u ceni, u periodu od narednih pet godina postepeno smanjiti u skladu sa određenom dinamikom kako sledi u toj tački, a da će prednost biti potpuno ukinuta najkasnije do isteka pete godine od dana stupanja na snagu ovog sporazuma. Pošto je Sporazum stupio na snagu 1. septembra 2013, rok za ukidanje prednosti date domaćim ponuđačima bio je 1. septembar 2018.

Kako je članom 16, stav 2 Ustava Republike Srbije definisano da su potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju, a imajući u vidu i odredbu člana 86, stav 11 Zakona o javnim nabavkama, od 1. septembra 2018. ukinuta je svaka prednost za ponuđače iz Republike Srbije u postupcima javnih nabavki usluga i radova, odnosno svaka prednost za ponuđače koji nude dobra domaćeg porekla u

<sup>22</sup> Videti na: <http://www.ujn.gov.rs/ci/news/story/403/%D0%A3%D0%9A%D0%98%D0%9D%D0%A3%D0%A2%D0%90+%D0%9F%D0%A0%D0%95%D0%A4%D0%95%D0%A0%D0%95%D0%9D%D0%A6%D0%98%D0%88%D0%90%D0%9B%D0%9D%D0%90+%D0%9F%D0%A0%D0%95%D0%94%D0%9D%D0%9E%D0%A1%D0%A2+%D0%A3+%D0%9E%D0%94%D0%9D%D0%9E%D0%A1%D0%A3+%D0%9D%D0%90+%D0%94%D0%A0%D0%96%D0%90%D0%92%D0%95+%D0%A7%D0%9B%D0%90%D0%9D%D0%98%D0%A6%D0%95+%D0%95%D0%A3.html>

postupcima javnih nabavki dobara, u odnosu na ponuđače i dobra iz država članica EU. S druge strane, kako je saopštila Uprava za javne nabavke, prednost data domaćim ponuđačima u postupcima javnih nabavki radova i usluga, odnosno ponuđačima koji nude dobra domaćeg porekla u postupcima javnih nabavki dobara, u odnosu na države koje nisu članice EU i dalje se ostvaruje u skladu sa odredbama člana 86, stav 1–4 Zakona o javnim nabavkama. Ova prednost se ne primenjuje u odnosu na države potpisnice CEFTA Sporazuma, shodno članu 86, stav 10 Zakona o javnim nabavkama.

U pogledu **smanjenja korupcije u sistemu javnih nabavki** i dalje ne postoji dovoljno podataka na osnovu kojih bi mogao da se izvede zaključak o ostvarivanju napretka. S druge strane, brojni su razlozi za sumnju da je takav napredak ostvaren. Naime, sistem za kažnjavanje prekršaja u javnim nabavkama ne funkcioniše uopšte. Broj slučajeva u kojima je došlo do osuda za ovo krivično delo gotovo je zanemarljiv, a broj situacija u kojima su podnošene krivične prijave je i dalje relativno mali u odnosu na raširenu percepciju o korupciji u javnim nabavkama i ocene stranih i domaćih posmatrača. Glavni razlog za to je nedovoljna proaktivnost javnih tužilaca, kao i relativno mali broj slučajeva javnih nabavki koje su ispitali drugi kontrolni organi koji bi javnim tužiocima mogli da ukažu na povredu zakona, te nepovoljan ambijent za prijavljivanje korupcije od strane lica koja o tome imaju najviše saznanja. U tom pogledu stanje se nije značajno popravilo ni nakon početka primene Zakona o zaštiti uzbunjivača. Poseban problem predstavljaju situacije u kojima su javnim tužilaštvima bile podnošene krivične prijave u vezi sa temeljno obrazloženim sumnjama na korupciju u javnim nabavkama, ali su ih oni odbacivali bez adekvatnog obrazloženja<sup>23</sup> ili

nisu ispitali zloupotrebe u dugom vremenskom periodu.<sup>24</sup>

Za krivično delo za zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom u toku 2017. prijavljena su ukupno 132 lica, od čega je prema godišnjem izveštaju tužilaštava u radu bilo 251 predmeta. Policija je podnela 35 krivičnih prijava, drugi državni organi sedam, oštećeni 45, a proaktivna istraga je preduzeta u tri slučaja. Od tog broja tri prijave se odnose na oblast zdravstva, u policiji je jedan slučaj, u carini dva, a na ostalo se odnosi 123. Najviše prijava je protiv direktora (25). Tužioci su tražili prikupljanje potrebnih obaveštenja u 66 slučajeva, dokazne radnje su preduzeli u vezi sa 79 slučajeva, a policija po nalogu tužioca u tri slučaja. Prijave su odbačene prijave protiv 56 lica. Javno tužilaštvo donelo je tri naredbe o sprovođenju istrage. Optužnih predloga je bilo 10, a sudovi su doneli devet presuda. Od toga je osuđujuće pet, i to na uslovnu kaznu zatvora. Odbijajuća je jedna presuda, jedna je oslobođajuća, a tužioci su uložili tri žalbe na presude. U pritvoru je bilo četiri lica. U prethodnoj, 2016. godini, prijavljena su 68 lica, a u radu je ukupno bilo 192 predmeta po osnovu ovog krivičnog dela. Policija je podnela 31 krivičnu prijavu, drugi državni organi osam, oštećeni 24, dok je u ostalim slučajevima bila dovedena proaktivna istraga. U oblasti zdravstva je bilo šest krivičnih prijava, a u ostalim 62. Najviše prijava je bilo protiv direktora – pet. Tužioci su tražili prikupljanje potrebnih obaveštenja u 59 slučajeva, dokazne radnje su preduzeli u vezi sa 58 slučajeva, a policija po nalogu tužioca u jednom. Prijave su odbačene protiv 56 lica. Javno tužilaštvo je donelo četiri naredbe o sprovođenju istrage, optužnih predloga je bilo devet, a sud je doneo tri presude. Osuđujuće su dve i to uslovne. Oslobođajuća je jedna. U 2015. prijavljeno je 129 lica, a u radu je bio 201 predmet. Policija je podnela 55 krivične prijave, drugi državni organi 22, oštećeni 50. U oblasti zdrav-

<sup>23</sup> Videti na: <https://www.krik.rs/odbacena-krivicna-prijava-inicijative-ne-davimo-beograd-zbog-novogodisnje-jelke/>

<sup>24</sup> Videti na: <https://pistaljka.rs/home/read/696>

stva bila je jedna prijava. Optuženo je 24 direktora. Odbačene su 63 prijave. Javno tužilaštvo je donelo tri naredbe o sprovođenju istrage, optužnih predloga je bilo pet, sud je doneo pet presuda, od čega su osuđujuće dve i to uslovne. Oslobođajućih je bilo tri, na šta su se tužioci žalili, a pritor je bio određen protiv osam lica.

Kad je reč o **jačanju kadrovskih potencijala** institucija koje se bave sprovođenjem i kontrolom javnih nabavki može se zaključiti da je ono bilo nedovoljno. Broj potrebnih izvršilaca u Upravi za javne nabavke je potcenjen i u aktu o sistematizaciji radnih mesta (36), a u trenutno je deset mesta nepopunjeno. Dugogodišnji direktor Uprave za javne nabavke, Predrag Jovanović, razrešen je u julu 2018, nakon šesnaest godina obavljanja te funkcije,<sup>25</sup> a za vršioca dužnosti je postavljena Sandra Damčević, koja je obavljala poslove javnih nabavki u Gradu Beogradu. U Republičkoj komisiji za zaštitu prava stanje je znatno bolje, jer ima 50 zaposlenih od predviđena 53. Takođe, od juna 2018. u ovom telu su izabrani svi funkcioneri, predsednik i članovi Komisije,<sup>26</sup> a sastav je upotpunjen sa nekoliko meseci zakašnjenja. Kapaciteti drugih organa koji obavljaju poslove u vezi sa javnim nabavkama su na različitom nivou. Ne postoji sveobuhvatna statistika kada je reč o kapacitetima naručilaca.

**Sistem elektronskih javnih nabavki** u posmatranom periodu nije unapređen.

Državni organi nisu organizovali **obuku i treninge usmerene na jačanje građanskih nadzornika javnih nabavki**, niti je takva mera bila predviđena strateškim aktima. U ovom pogledu su određene aktivnosti u prethodnom periodu preduzimale organizacije civil-

nog društva,<sup>27</sup> ali su ostali suštinski problemi koji proističu iz neadekvatnog pravnog okvira za rad građanskih nadzornika.<sup>28</sup> U slučajevima kada je sproveden građanski nadzor, nalazi nisu iskorišćeni za unapređenje stanja i rešavanje identifikovanih problema.<sup>29</sup> Važno je napomenuti da se nacrtom novog Zakona o javnim nabavkama predviđa ukidanje ovog vida kontrole nabavki i javno-privatnih partnerstava vrednijih od milijardu dinara. Takva promena nije obrazložena, u suprotnosti je sa predlozima civilnog društva i može se negativno odraziti na ostvarivanje antikorupcijskih efekata Zakona.

<sup>25</sup> Videti na: <https://www.ekapija.com/news/2179129/sandra-damcevic-nova-direktorka-uprave-za-javne-nabavke>

<sup>26</sup> Videti na: <https://www.ekapija.com/news/2169228/izabrani-novi-clanovi-republicke-komisije-za-zastitu-prava-u-postupcima-javnih-nabavki>

<sup>27</sup> Videti na: [www.nadzor.org.rs%2Fobuka\\_za\\_gradjanske\\_nadzornike\\_poziv.htm&usg=AOvVaw2KOeQ1\\_rts0ELPROKMyI4R](http://www.nadzor.org.rs%2Fobuka_za_gradjanske_nadzornike_poziv.htm&usg=AOvVaw2KOeQ1_rts0ELPROKMyI4R), <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-3/arhiva-projekata/graanski-nadzornik-u-javnim-nabavkama>, [www.bezbednost.org%2FVesti-iz-BCBP%2F5249%2FGradjanski-nadzor-javnih-nabavki.shtml&usg=AOvVaw0mKO9SzyAWjoH0BXw-09Tk](http://www.bezbednost.org%2FVesti-iz-BCBP%2F5249%2FGradjanski-nadzor-javnih-nabavki.shtml&usg=AOvVaw0mKO9SzyAWjoH0BXw-09Tk)

<sup>28</sup> Videti na: <http://topcentar.org.rs/Gradjanski%20nadzornik%20u%20Srbiji.pdf>, [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Gradjanski\\_nadzornik\\_pravni\\_okvir\\_analiza\\_i\\_preporuke\\_januar\\_2015.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Gradjanski_nadzornik_pravni_okvir_analiza_i_preporuke_januar_2015.pdf)

<sup>29</sup> Videti na: [https://www.cins.rs/srpski/research\\_stories/article/nadzornici-odustaju-od-kontrole-najskuplijih-javnih-nabavki](https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/nadzornici-odustaju-od-kontrole-najskuplijih-javnih-nabavki)

## PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2018. GODINU

Glavne preporuke radne grupe u oblasti javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava za Vladu, Narodnu skupštinu i druge državne organe Republike Srbije su sledeće:

**Izmena pravnog okvira za javne nabavke u Republici Srbiji**, koje će, pored harmonizacije sa pravnim tekovinama EU, biti iskorišćene i za rešavanje problema koji su identifikovani u Srbiji, naročito u cilju uspešnijeg sprečavanja korupcije. Imajući u vidu aktuelnu fazu donošenja novog Zakona o javnim nabavkama, to naročito podrazumeva:

- Brižljivo razmatranje svih predloga organizacija civilnog društva na aktuelni Nacrt zakona, i prihvatanje predloga koji doprinose rešavanju uočenih problema;
- Preispitivanje pragova za primenu zakona, mogućnosti za zaključenje dodatnih ugovora i izuzetaka od primene zakona, na osnovu analize dosadašnje prakse;
- Stvaranje zakonskih preduslova za jačanje sistema za nadzor nad sprovođenjem javnih nabavki i omogućavanje primene antikorupcijskih mehanizama kod nabavki na koje se zakon ne primenjuje;
- Stvaranje zakonskih uslova za veću funkcionalnost podataka o javnim rashodima i podataka koji se objavljuju na Portalu javnih nabavki (otvoreni podaci u mašinski čitljivom obliku);
- Unošenje i unapređenje izostavljenih antikorupcijskih mehanizama u Zakon (građanski nadzornik);
- Preispitivanje pravila o nabavkama u oblasti odbrane i bezbednosti i jačanje mehanizama kontrole.

**Izmena pravnog okvira za javno-privatna partnerstva** radi usaglašavanja sa pravilima EU, ali i za rešavanje problema koji su uočeni u dosadašnjoj praksi. To naročito podrazumeva:

- Omogućavanje većeg učešća građana u donošenju odluka o planiranju javno-privatnih partnerstava i u praćenju njihove realizacije;
- Povećanje transparentnosti kod javno-privatnih partnerstava i koncesija;
- Jačanje efikasnosti nadzora nad planiranjem javno-privatnih partnerstava i izvršenjem ugovornih obaveza privatnog partnera;
- Propisivanje posebnih mera nadzora u slučajevima kada se antikorupcijski mehanizmi iz Zakona o javno-privatnom partnerstvu ne primenjuju usled postojanja dozvoljenog izuzetka od primene tog zakona (npr. međudržavni ugovori) i izbegavanje takvih aranžmana;
- Propisivanje kazni za slučajeve kršenja pravila o javno-privatnim partnerstvima;
- Unapređenje pravnog položaja Komisije za javno privatna partnerstva u smeru jačanja nezavisnosti.

**Jačanje kapaciteta organa** koji sprovode javne nabavke, kao i organa koji su nadležni za praćenje, kontrolu, nadzor, reviziju, preispitivanje i gonjenje prekršilaca.

**Proaktivnost u otkrivanju nepravilnosti** u javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvima u otklanjanju štetnih posledica nepravilno planiranih, sprovedenih i izvršenih javnih nabavki.

**Prekidanje prakse** da se javne nabavke i javno-privatna partnerstava ugovaraju bez konkurencije i javnosti, a na osnovu međudržavnih sporazuma, uvođenje mehanizama kontrole i pružanje dodatnih informacija građanima u vezi sa sprovođenjem zaključenih ugovora te vrste i izbegavanje da se javne nabavke i javno-privatna partnerstva uređuju bilo kojim drugim zakonima osim sistemskih za te oblasti.

**Korišćenje stranih iskustava i dobrih praksi** u razvoju propisa koji su u vezi sa pojedinim vrstama javnih nabavki (socijalna preduzeća, socijalne usluge, zelene nabavke, medijske usluge), uz adekvatne izmene propisa koji uređuju te oblasti.

Razvoj **revizija svrsishodnosti** Državne revizorske institucije u oblasti javnih nabavki i jačanje sistema interne revizije.

**Donošenje sveobuhvatnih dokumenata javnih politika** u oblasti javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava i revizija postojećih dokumenata koji se odnose na proces evropskih integracija.

**Radna grupa preporučuje EU** da podrži sprovođenje navedenih preporuka za Vladu, Narodnu skupštinu i druge državne organe Republike Srbije tako što će:

- Kada ocenjuje napredak Srbije kod izmene propisa u oblasti javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava i kada daje mišljenja o nacrtima zakona jednaku pažnju pokloniti usklađivanju sa pravnim tekovinama EU i rešavanju drugih utvrđenih problema.
- Proširiti krug informacija koje uzima u obzir pri oceni napretka u sprovođenju javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava, tako da obuhvati i podatke o učinku u otkrivanju i kažnjavanju otkrivenih nepravilnosti.
- Nastaviti da pruža podršku državnim organima za sprovođenje reformi u ovoj oblasti, a civilnom društvu i medijima za praćenje stanja.

**Radna grupa preporučuje civilnom društvu u Srbiji** da se angažuje u praćenju javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava u Srbiji, njihovog planiranja i sprovođenja ugovora. Preporučuje se saradnja između organizacija koje prate javne nabavke i javno-privatna partnerstva generalno sa udruženjima koja teže zadovoljenju javnog interesa u posebnim oblastima, kako bi se sagledali efekti javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava.





RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 8

## » POLITIKA KONKURENCIJE

Koordinator:

**NACIONALNA ALIJANSA ZA LOKALNI EKONOMSKI  
RAZVOJ – NALED**  
Slobodan Krstović

## UVOD

Odluka Evropskog saveta od 28. juna 2013. o početku pristupnih pregovora sa Republikom Srbijom i sazivanje prve Međuvladine konference otvorili su novo poglavlje u odnosima Republike Srbije i Evropske unije.

U narednih godinu dana, imajući u vidu značaj procesa samih pristupnih pregovora, organizacije civilnog društva u Republici Srbiji okupile su se i formirale Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU)<sup>1</sup> koji predstavlja stalno telo u okviru kojeg se između predstavnika državne administracije, političkih partija, nezavisnih tela, nevladinih organizacija, stručnjaka, privrede, sindikata i profesionalnih udruženja vodi debata o pristupanju Srbije Evropskoj uniji.

Nacionalni konvent se sastoji od užih stručnih radnih grupa koje su podeljene prema pregovaračkim poglavljima, tako da svaka radna grupa okuplja veći broj organizacija, predstavnika akademske zajednice, istaknutih pojedinaца, privrede i dr. U okviru Nacionalnog konventa, Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj – NALED<sup>2</sup> preuzela je sa zadovoljstvom ulogu koordinatora radne grupe za Poglavlje 8 – Politika konkurencije.

Ovaj monitoring izveštaj ima za cilj da širu javnost upozna sa trenutnim stanjem u procesu pregovora za Poglavlje 8. U samom izveštaju osvrnućemo se na Sadržaj pregovaračkog poglavlja, dosadašnji tok procesa pregovora, re-

levantne institucije koje učestvuju u samom procesu, aktivnosti Radne grupe Nacionalnog konventa, očekivanja i izazove u nastavku procesa pregovora, kao i Preporuke za unapređenje koje će za rezultat imati dalju harmonizaciju i napredak Republike Srbije u procesu pregovora za poglavlje Politika konkurencije.

## SADRŽAJ POGLAVLJA

Oblast politike konkurencije obuhvata dve velike oblasti: Zaštitu konkurencije i Kontrolu državne pomoći, i jednu manju oblast koja se odnosi na liberalizaciju određenih sektora. Zaštita konkurencije ima za cilj suzbijanje povreda tržišnog poslovanja, kao što su restriktivni sporazumi zloupotreba dominantnog položaja, itd., kojima se vrši bitna distorzija tržišta, njegovim ograničavanjem, zatvaranjem i deformisanjem, a na krajnji račun potrošača, koji cenu nedostatka konkurencije plaća putem veće kupovne cene i manjeg kvaliteta robe i usluge.

Konkurencija ima značajan uticaj na opšti privredni razvoj, otvara mogućnosti za inovacije, investiranje i podizanje kvaliteta robe i usluga, čime se uz dobro osmišljenu politiku državne pomoći uspostavlja savremena tržišna ekonomija, spremna da se uključi u jedinstveno tržište Evropske unije.

### Ključni pojmovi vezani za zaštitu konkurencije

#### Restriktivni sporazumi (karteli)

Restriktivni sporazumi imaju za cilj sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije na relevantnom tržištu. To su pisani ili usmeni dogovori, sporazumi, ugovori, pojedine odredbe ugovora, izričiti ili prećutni dogovori, usaglašena praksa, kao i odluke udruženja učesnika na tržištu, kojima se direktno ili indirektno određuju kupovne ili prodajne cene

<sup>1</sup> Nacionalni konvent je prvobitno u užem sastavu osnovan 2006. godine na inicijativu Evropskog pokreta. Inspirisan je slovačkim modelom za uključivanje civilnog društva u vođenje pristupnih pregovora sa ciljem da se aktivira stručni i moralni potencijal mnogobrojnih društvenih činilaca i postigne najširi društveni konsenzus oko evropske budućnosti Srbije. Rezultati prvih pet godina rada Konventa sadržani su u Knjizi preporuka NKEU, kao i u vodičima kroz evropske politike.

<sup>2</sup> Videti na: <http://naled.rs/>

ili drugi uslovi trgovine; ograničava ili kontroliše proizvodnja, tržište, tehnički razvoj ili investicije; vrši podela tržišta ili izvora nabavke; primenjuju različiti uslovi na poslove iste vrste s različitim učesnicima na istom tržištu kojima se dovode u konkurentno nepovoljniji položaj; uslovljava zaključenje sporazuma prihvatanjem dodatnih obaveza druge ugovorne strane, koje po svojoj prirodi ili poslovnoj svrsi nisu u vezi s predmetom sporazuma; utvrđuje obaveza primene određene cene u daljoj prodaji ili na drugi način osigurava primena preporučene preprodajne cene.

### **Dominantan položaj na tržištu i njegova zloupotreba**

Pojam dominantnog položaja na tržištu obuhvata dve moguće situacije u kojima se može utvrditi da određeni učesnik na tržištu ima status dominantnog učesnika:

- Ako nema konkurenciju na relevantnom tržištu ili je ista beznačajna;
- Ako ima značajno bolji ekonomski položaj u odnosu na konkurente, uzimajući u obzir: tržišne udele, ekonomsku i finansijsku snagu, pristup tržištima snabdevanja i distribucije, kao i pravne i činjenične prepreke za pristup drugim učesnika na isto tržište, i dr.

Dominantan položaj ne predstavlja povredu konkurencije, ali zloupotreba<sup>3</sup> istog jeste i kao takva zabranjena je odredbama zakona. Ova zabrana je izuzetno široko postavljena i može obuhvatiti sve oblike ponašanja učesnika na tržištu za kojeg je prethodno utvrđeno postojanje dominantnog položaja, a koji potpadaju pod opšte uslove povrede konkurencije. Zloupotreba dominantnog položaja na tržištu predstavlja neposredno ili posredno nametanje neoprav-

<sup>3</sup> Na stranici Komisije za zaštitu konkurencije, nezavisnog tela zaduženog za kontrolu konkurencije u Republici Srbiji mogu se pronaći rešenja kojima je konstatovana zloupotreba dominantnog položaja, dostupno na: <http://www.kzk.gov.rs/odluke/tipovi/zloupotreba>

danih kupovnih ili prodajnih cena ili drugih neopravdanih uslova poslovanja; ograničavanje proizvodnje, tržišta ili tehničkog razvoja na štetu potrošača; primena različitih uslova na poslove iste vrste s drugim učesnicima na tržištu, čime se oni stavljaju u konkurentno nepovoljniji položaj; kao i uslovljavanje zaključenja sporazuma uz prihvatanje dodatnih obaveza koje, po svojoj prirodi ili poslovnoj svrsi, nisu u vezi s predmetom takvih sporazuma.

### **Koncentracije**

Koncentracije podrazumevaju formiranje novog učesnika spajanjem dva ili više prethodno nezavisnih učesnika ili njihovih delova (spajanje) ili kada jedno ili više fizičkih lica koji već kontrolišu najmanje jednog učesnika na tržištu, ili jedan ili više učesnika na tržištu, steknu kontrolu nad drugim učesnikom na tržištu ili njegovim delom ili osnivanje i zajedničko kontrolisanje novog učesnika od strane najmanje dva nezavisna učesnika, koji posluje na dugoročnoj osnovi, koji ima sve funkcije nezavisnog učesnika i pristup tržištu.

Dakle, svi oblici spajanja dva ili više učesnika na tržištu, statusnog, ugovornog, zajedničkog ulaganja, putem sticanja imovine ili imovinskih prava, prava iz hartija od vrednosti, spadaju u pojam koncentracije tih učesnika, pod uslovom da jedan ili više učesnika stiče kontrolu nad drugim učesnikom ili učesnicima. Kontrola je odlučujuća okolnost za nastupanje koncentracije, a ona se utvrđuje pod uslovima predviđenim zakonom.

### **Kontrola državne pomoći**

Druga važna oblast politike konkurencije je Kontrola državne pomoći. Sama po sebi, politika državne pomoći je specifična i svojsvena sa EU kao garant održavanja fer utakmice na zajedničkom tržištu država članica i kao takva je ustanovljena Ugovorom o funkcionisanju EU. Kontrolom dodele državne pomoći obez-

beđuje se da intervencije nacionalnih vlada ne naruše konkurenciju na tržištu. U tom smislu je i državna pomoć definisana kao prednost u bilo kom obliku dodeljena na selektivnoj osnovi bilo kom privrednom društvu ili preduzetniku od strane nacionalnih vlada. Pomoći dodeljene pojedincima ili opšte mere svima dostupne ne smatraju se državnom pomoći. Svaka državna pomoć je u principu zabranjena (tzv. klauzula opšte zabrane sadržana u Ugovoru i prenesena u nacionalno zakonodavstvo). Međutim, u određenim situacijama intervencije nacionalnih vlada neophodne su za dobro funkcionisanje i održivu ekonomiju države. Zbog toga je već Ugovorom ostavljeno prostora za ciljeve i namene za koje se dodela državne pomoći može smatrati usklađenom sa zajedničkim tržištem. Neki od tih ciljeva, npr. su: istraživanje, razvoj i inovacije, zaštita životne sredine, regionalni razvoj, zaštita kulturnog nasleđa, usluge od opšteg ekonomskog interesa itd., a katkad i pod posebnim monitoringom dozvoljene su i pomoći za spašavanje i restrukturiranje privrednih društava u teškoćama.

Državna pomoć se može manifestovati i u raznim oblicima, jasno vidljivim, kao što su: subvencije, garancije, poreske olakšice, ali i u manje vidljivim oblicima intervencije: konvertovanje duga u akcijski kapital, kupoprodaja nepokretnosti države po nižoj/većoj ceni od tržišne, itd.

Cilj kontrole državne pomoći od strane nadležnog organa (u EU to je EK) jeste da obezbedi svim učesnicima na tržištu jednake uslove poslovanja gde bi ona privredna društva koja su konkurentna opstajala i stvarala profit, kao i da intervencije države ne utiču značajno na ujednačeno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta. U ovom i ovakvom sistemu kontrole važnu ulogu imaju i sama privredna društva i sve zainteresovane strane (korisnici i treća lica), tako što u svakom trenutku mogu da pokrenu istragu dostavljajući Komisiji podatke i dokumentaciju kojom se ukazuje da se državna

pomoć dodeljuje ili koristi nenamenski ili nezakonito.

### **Liberalizacija**

Termin liberalizacija se odnosi na definisanje unutrašnjeg tržišta o funkcionisanju EU i obuhvata sistem koji onemogućava narušavanje konkurencije u slučaju javnih preduzeća i preduzeća kojima države članice odobravaju posebna ili isključiva prava. U skladu sa obavezom liberalizacije pojedinih sektora (železnica, poštanske usluge, telekomunikacije, i dr.), u toku pregovora, primenjuju se pravila iz poglavlja relevantna za ove oblasti.

### **STATUS POGLAVLJA**

U Republici Srbiji za proces pregovora u ovom poglavlju nadležna je Pregovaračka grupa za pregovaračko Poglavlje 8, formirana na osnovu Odluke o osnivanju Koordinacionog tela za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji („Službeni glasnik RS“, br. 84/13, 86/13, 31/14 i 79/14).

### **Institucije Republike Srbije koje učestvuju u Pregovaračkoj grupi 8**

Pregovaračka grupa za konkurenciju – predsednik, zamenik predsednika, sekretar i zamenik sekretara Pregovaračke grupe imenuju se iz reda predstavnika Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija.<sup>4</sup>

Članovi Pregovaračke grupe su predstavnici sledećih organa i organizacija: Komisije za zaštitu konkurencije<sup>5</sup>; Ministarstva finansija; Ministarstva privrede; Ministarstva kulture i informisanja; Komisije za kontrolu državne pomoći<sup>6</sup>;

<sup>4</sup> Videti na: <http://mtt.gov.rs/>

<sup>5</sup> Videti na: <http://www.kzk.gov.rs/>

<sup>6</sup> Videti na: <http://www.kkdp.gov.rs/>

Ministarstva pravde; Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine; Ministarstva rudarstva i energetike; Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture; Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja; Ministarstva unutrašnjih poslova; Ministarstva odbrane; Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja; Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave; Narodne banke Srbije; Agencije za energetiku Republike Srbije; Regulatorne agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge; Nacionalne agencije za regionalni razvoj; Agencije za strana ulaganja i promociju izvoza; Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo; Republičkog sekretarijata za javne politike; Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom i Kancelarije za evropske integracije.

### **Eksplanatorni skringing**

U periodu od 31. marta do 2. aprila 2014. u Briselu je održan eksplanatorni skringing za pregovaračko Poglavlje 8, sa predstavnicima Evropske komisije (EK), u okviru procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji.

Srpskom delegacijom je predsedavao Dušan Protić, tadašnji pomoćnik ministra spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija, zamjenik predsednika Pregovaračke grupe za konkurenciju, a u radu su učestvovali dr Tanja Mišćević, šef Tima Srbije za pregovore o pristupanju Evropskoj uniji, kao i predstavnici institucija: Ministarstva spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija, Ministarstva finansija, Komisije za kontrolu državne pomoći, Komisije za zaštitu konkurencije, Ministarstva privrede, Ministarstva kulture i informisanja, Ministarstva građevinarstva i urbanizma, Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine, Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Narodne banke Srbije, Kancelarije za evropske integracije.

Na sastanku su detaljno razmotrena pitanja iz dve važne oblasti usklađivanja pravnog i

institucionalnog okvira Republike Srbije sa standardima EU, zaštite konkurencije i politike državne pomoći. U okviru prve faze procesa skringinga za Poglavlje 8 predstavnici EK su dali analitički prikaz evropskog zakonodavstva u oblasti konkurencije i državne pomoći, i to u vezi sa pravilom o suzbijanju zloupotrebe dominantnog položaja i restriktivnih sporazuma, zatim kontrole koncentracija, kao i pravila o kontroli državne pomoći, sa posebnim osvrtom na sektore energetike, životne sredine, poštanskih usluga, kulture, transporta, infrastrukture i usluga od opšteg ekonomskog interesa.

### **Bilateralni skringing**

U periodu od 4. novembra do 5. novembra 2014. u Briselu je održan bilateralni skringing za Poglavlje 8 – Politika konkurencije, sa predstavnicima EK. Srpskom delegacijom je predsedavala Vesna Kovač, državni sekretar ministra trgovine, turizma i telekomunikacija, predsednik Pregovaračke grupe za konkurenciju, a u radu su učestvovali dr Tanja Mišćević, šef Tima Srbije za pregovore o pristupanju Evropskoj uniji, kao i predstavnici institucija: Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, Ministarstva finansija, Komisije za kontrolu državne pomoći, Komisije za zaštitu konkurencije, Ministarstva privrede, Ministarstva kulture i informisanja, Ministarstva saobraćaja, građevinarstva i urbanizma, Ministarstva energetike, Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstva poljoprivrede i životne sredine, Narodne banke Srbije, Akreditacionog tela Srbije, Agencije za osiguranje izvoznih kredita i Kancelarije za evropske integracije.

Na sastanku su detaljno razmotrena pitanja iz dve važne oblasti usklađivanja pravnog i institucionalnog okvira Republike Srbije sa standardima EU, zaštite konkurencije i politike državne pomoći. Predstavnici Republike Srbije su predstavili postojeće stanje u oblasti

konkurencije i državne pomoći, u pogledu usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i to u vezi sa pravilima o suzbijanju zloupotrebe dominantnog položaja i restriktivnim sporazumima, zatim kontrolom koncentracija, kao i pravilima o kontroli državne pomoći, sa posebnim osvrtom na sektore energetike, životne sredine, poštanskih usluga, kulture, transporta, infrastrukture i usluga od opšteg ekonomskog interesa. Napredak Srbije je pozitivno ocenjen, posebno u oblasti politike konkurencije.

### Izveštaj o skriningu

Izveštaj o skriningu<sup>7</sup> objavljen je 24. februara 2016. i osvrnućemo se na ocenu stepena usklađenosti propisa i kapacitete za sprovođenje propisa od strane institucija, navedene u izveštaju.

Ukupno gledano, ocenjeno je da je Srbija u velikoj meri uskladila svoje nacionalno zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU za ispitivanje povrede konkurencije i za kontrolu koncentracija. Srpsko zakonodavstvo u oblasti državne pomoći je tek delimično usklađeno. Ključni izazov za Srbiju biće jačanje njenog administrativnog kapaciteta i postizanje solidnih rezultata u primeni zakona, naročito u oblasti dodele državne pomoći.

### Zaštita konkurencije

U izveštaju je naglašeno da su Zakon o zaštiti konkurencije i podzakonski akti u velikoj meri usklađeni sa pravnim tekovinama EU. Materijalna pravila su u najvećoj meri u skladu sa članom 101 i članom 102 Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU), Uredbom o koncentracijama i drugim propisima. Srbija tek treba da uskladi svoje podzakonske akte sa određenim brojem smernica i saopštenja EK, kao što su smernice

i saopštenja o sporazumima o transferu tehnologije, i o konkretnim sektorima kao što su sektori transporta, poljoprivrede, osiguranja, motornih vozila i prevoza.

Procesna pravila su takođe u velikoj meri usklađena sa pravilima EU: Komisija za zaštitu konkurencije ima ovlašćenja koja su slična ovlašćenjima Komisije, odnosno ovlašćenjima koja nacionalni organi za zaštitu konkurencije u državama članicama treba da imaju shodno članu 5 Uredbe Saveta (EZ) broj 1/2003.

Ocena u okviru skrininga je da je Komisija za zaštitu konkurencije koja je osnovana 2006. godine relativno čvrsta institucija čija su ovlašćenja ojačana izmenama i dopunama Zakona o zaštiti konkurencije iz 2013. godine. Sugestija je bila da je potrebno dodatno ojačavanje administrativnog kapaciteta ovog organa prevashodno kroz obuku i tehničku pomoć.

Osnovne preporuke izveštaja su se odnosile na potrebu da Komisija za zaštitu konkurencije:

Dodatno osigura i ojača punu primenu zakona, naročito kada je u pitanju izricanje novčanih kazni i sprečavanje kartela,

- Uloži dodatne napore u oblasti širenja svesti o značaju zaštite prava konkurencije (*competition advocacy*),
- Obezbedi kroz saradnju sa institucijama da se mišljenja Komisije za zaštitu konkurencije na nacрте zakonskih propisa koji imaju uticaj na konkurenciju adekvatno uzimaju u obzir,
- U saradnji sa drugim institucijama ojača kapacitet pravosudnih organa za vođenje postupaka u složenim predmetima koji se tiču zaštite konkurencije.

### Državna pomoć

U izveštaju je naglašeno da su pravila o kontroli državne pomoći u Republici Srbiji, uku-

<sup>7</sup> Videti na: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj\\_skrining\\_pg\\_8.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_skrining_pg_8.pdf)

pno gledano, u skladu sa pravnim tekovinama EU. Ovlašćenja Komisije za kontrolu državne pomoći da ispituje dozvoljenost i donosi rešenja i zaključke u skladu sa Zakonom o kontroli državne pomoći uglavnom su u skladu sa ovlašćenjima koja ima Komisija u vršenju kontrole državne pomoći koju dodeljuju države članice. Konkretnije, Zakon o kontroli državne pomoći predviđa i odredbu o zadržavanju dodele prijavljene pomoći do donošenja odluke Komisije za kontrolu državne pomoći i predviđa mogućnost povraćaja dodeljene državne pomoći u pogledu koje su utvrđene nepravilnosti. Komisija pozitivno ocenjuje da Srbija ne koristi mogućnost izuzimanja nekih vrsta mera po kategorijama (uz izuzetak nekih mera pomoći u obliku nadoknade za usluge od opšteg ekonomskog interesa). Dodatno, naglašeno je da je potrebno dodatno usklađivanje da bi se obezbedila potpuna usklađenost, naročito u smislu primene odredaba predviđenih izmenama Uredbe Saveta broj 743/2013 u oblasti procesnih pravila.

Naglašeno je da su kapacitet Komisije za kontrolu državne pomoći i njenog odeljenja i rezultati primene zakona u velikoj meri nedovoljni. Komisiji za kontrolu državne pomoći je hitno potrebno dodatno kvalifikovano osoblje kako bi ostvarivala dobre rezultate u primeni zakona. Komisija za kontrolu državne pomoći se ne može smatrati operativno nezavisnim organom u smislu člana 73 stav 4 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), pošto većinu njenih članova imenuju ministarstva – davaoci državne pomoći – i pošto je Odeljenje za kontrolu državne pomoći, koje pomaže Komisiji u kontroli državne pomoći i pripremi odluka, deo Ministarstva finansija. Znanja državnih službenika i administrativnog osoblja zaposlenih u drugim ministarstvima i kod organa davalaca pomoći koji se bave pitanjima državne pomoći nije dovoljno i treba ga unapređivati. Komisija napominje da se određen broj mera pomoći ne prijavljuje Komisiji za kontrolu državne pomoći, niti ih ona odobrava pre dodele.

Srbija treba hitno da unapredi rezultate primene zakona u oblasti državne pomoći. Komisija konstatuje i da Srbija nije dostavila informacije o određenim pojedinačnim merama pomoći koje su Komisiji neophodne da bi ocenila kompatibilnost tih mera pomoći sa obavezama koje Srbija ima na Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Srbija ima obavezu, u skladu sa članom 73, stav 5 i Protokolom 5 uz SSP, da dostavlja informacije o slučajevima dodele pojedinačne pomoći.

Ocena izveštaja je da su Pravila o horizontalnoj državnoj pomoći u Republici Srbiji delimično usklađena sa pravnim tekovinama EU. Što se tiče regionalne pomoći, zahtev je da se zakonodavstvo mora uskladiti sa smernicama EK o dodeli regionalne pomoći koje su stupile na snagu 1. jula 2014. Naročito, neophodno je dodatno usklađivanje sa pravilima koja se odnose na obim, operativnu pomoć i ocenu velikih investicionih projekata. Bitno je naglasiti da Komisija za kontrolu državne pomoći mora, u saradnji sa Evropskom komisijom, izraditi mapu regionalne pomoći u skladu sa svojom obavezom koja proističe iz člana 73 stav 6 SSP. Pravila o pomoći za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji nisu u skladu sa pravnim tekovinama EU: neophodno je dodatno usklađivanje sa Smernicama Komisije o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku.

Kada govorimo o ocenama vezanim za Sektoru pomoć, izveštaj se osvrnuo na Pravila za dodelu pomoći u oblasti kulture treba koja se moraju dodatno definisati u skladu sa pravilima EU. Pomoć pružena audio-vizuelnom sektoru delimično je u skladu sa pravnim tekovinama EU. Pored navedenog, u zakonodavstvo Republike Srbije treba ugraditi dodatne uslove koje predviđa Saopštenje Komisije o državnoj pomoći za filmska i druga audio-vizuelna dela. Što se tiče sektora javnog radio-difuznog servisa, Zakon o javnim medijskim servisima koji reguliše finansiranje javnih emitera u velikoj meri je ocenjen kao usklađen sa pravnim teko-

vinama EU. Komisija je takođe konstatovala da je, u skladu sa Zakonom o javnom informisanju i medijima, koji je takođe usvojen u avgustu 2014. godine, finansiranje izdavača medija iz javnih prihoda zabranjeno od 1. jula 2015.

Zahtev komisije je da u oblasti proizvodnje čelika, Srbija treba da obezbedi potpunu usklađenost sa Protokolom 5 o državnoj pomoći sektoru čelika. Na osnovu tog protokola, Srbija može davati pomoć za sanaciju i restrukturisanje preduzeća u teškoćama u sektoru proizvodnje čelika do 1. februara 2015. pod određenim uslovima (ovo se prevashodno odnosilo na restrukturisanje Železare Smederevo).

Komisija je stala da, u skladu sa svojom obavezom iz člana 73 stav 6 SSP, Srbija mora da utvrdi sveobuhvatnu listu šema pomoći koje su uvedene pre osnivanja Komisije za kontrolu državne pomoći i uskladi te šeme sa pravilima EU o dodeli državne pomoći. Posebna pažnja mora se posvetiti postojećim fiskalnim šemama, tj. Zakonu o porezu na dobit pravnih lica, Zakonu o porezu na dohodak građana i Zakonu o slobodnim zonama koji potencijalno mogu snažno uticati na narušavanje konkurencije i koji otvaraju složena pitanja kao što su stečena prava.

### **Liberalizacija**

Komisija je konstatovala da se Zakon o zaštiti konkurencije i Zakon o kontroli državne pomoći primenjuju na javna preduzeća i privredne subjekte koji obavljaju aktivnosti od opšteg interesa *osim ako bi primena tog zakona sprečila obavljanje zadataka ili aktivnosti koje im je poverio državni organ*. Ova odredba je u velikoj meri u skladu sa članom 106 UFEU i članom 74 SSP. Ipak, postojeći sistem u Republici Srbiji nije u potpunosti u skladu sa pravilima EU i preporuka je bila da se bolje definiše opseg usluga od opšteg ekonomskog interesa u zakonodavstvu i transponuje Direktivu o transparentnosti finansijskih odnosa između država

članica i javnih preduzeća, kao i o finansijskoj transparentnosti u okviru određenih privrednih subjekata.

Potpuno usklađivanje sa pravilima o dodeli pomoći značilo bi i primenu ovih pravila i na javna preduzeća u privatizaciji, što trenutno nije slučaj (shodno članu 2 Uredbe o pravilima o dodeli državne pomoći).

### **Rezultat skrininga**

Imajući u vidu trenutno stanje i objavljene rezultate skrininga, pregovori za Poglavlje 8 zavise isključivo od napretka u delu koji se tiču državne pomoći.

Republika Srbija je 24. februara 2016. pismom predsedavajućeg Komiteta stalnih predstavnika Saveta obavestena o rezultatu skrininga za Poglavlje 8 – Politika konkurencije. U tom dokumentu navodi se da se Republika Srbija ne može smatrati dovoljno spremnom za pregovore o ovom poglavlju i da bi ovo poglavlje moglo da bude otvoreno onda kada EU utvrdi da su sledeća merila ispunjena:

1. Srbija treba da dopuni i izmeni svoje zakonodavstvo o dodeli državne pomoći u cilju ispunjenja svojih obaveza iz SSP-a.
2. Srbija treba da obezbedi da je organ nadležan za kontrolu državne pomoći operativno nezavisan i da ima potrebna ovlašćenja i resurse za potpunu i ispravnu primenu pravila o dodeli državne pomoći.
3. Srbija treba da upotpuni postojeći spisak mera državne pomoći u smislu člana 73 Stav 6 SSP-a i utvrdi akcioni plan koji će prihvatiti Komisija, sa jasnim vremenskim planom usklađivanja svih preostalih postojećih mera šema državne pomoći, odnosno ekvivalentnih mera za koje je utvrđeno da nisu kompatibilne sa obavezama koje proističu iz SSP-a.
4. Srbija treba uskladi postojeće šeme fiskalne pomoći, tj. Zakon o porezu na dobit pravnih



lica, Zakon o porezu na dohodak građana i Zakon o slobodnim zonama sa tekovinama EU u oblasti kontrole državne pomoći.

5. Srbija treba da obezbedi usklađenost pomoći dodeljene Železari Smederevo sa svim uslovima propisanim u protokolu 5 uz SSP i Komisionoj pomoći industriji čelika.
6. Srbija treba da ispuni svoju obavezu iz člana 73 Stav 5 SSP-a i protokola 5 uz SSP i Komisiji dostavi celovitu informaciju o pojedinačnim slučajevima pružanja državne pomoći kako bi Komisija mogla oceniti i pratiti usklađenost tih mera pomoći sa obavezama Srbije iz SSP-a.

### **Aktivnosti Komisije za zaštitu konkurencije u procesu pregovora za pridruživanje Evropskoj uniji**

#### **Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije – Poglavlje 8 – Politika konkurencije**

U toku 2017. godine Komisija je redovno dostavljala, preko nadležnih ministarstava, Evropskoj komisiji priloge za Godišnji izveštaj o napretku Srbije u procesu evropskih integracija (*Progress report*). Prilozi su se odnosili na zakonodavnu aktivnost, administrativni kapacitet Komisije i rešenja Komisije u postupcima utvrđivanja povrede konkurencije i kontrole koncentracija, kao i na ostale aktivnosti koje se preduzimaju radi efikasne primene Zakona.

Komisija inače prilikom rada na analizi određenih propisa aktivno saraduje i sa predstavnicima i ekspertima iz Delegacije EK u Republici Srbiji. Ova saradnja obavlja se preko Ministarstva za evropske integracije Republike Srbije. Za 2017. godinu nije bio planiran sastanak Pododbora za unutrašnje tržište i konkurenciju, a na kojima Komisija redovno učestvuje. Naredni sastanak, prema agendi EK održan je sredinom juna 2018. godine u Beogradu, kada je Komisija, prema utvrđenom principu predstavila svoj rad na daljoj harmonizaciji pravnih propisa iz ove oblasti, rezultate u primeni

propisa o zaštiti konkurencije i aktivnosti na unapređenju administrativnog kapaciteta Komisije.

U poslednjem objavljenom Godišnjem izveštaju EK o napretku Srbije u procesu pridruživanja EU konstatovano je sledeće:

- Zakonodavni okvir načelno je u skladu sa pravnim tekovinama EU (*acquis communautaire*) i sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, odnosno Zakon o zaštiti konkurencije je u velikoj meri usklađen sa članovima Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, koji se odnose na restriktivne sporazume (član 101) i zabranu zloupotrebe dominantnog položaja (član 102);
- Zakonom je predviđena *ex-ante* kontrola efekata na konkurenciju koncentracija koje prelaze određene nivoe prihoda, u skladu sa Uredbom EU o kontroli koncentracija između učesnika na tržištu;
- Podzakonski akti koji obezbeđuju dalja značajna pravila i smernice o tome kako treba da se primenjuju pravila konkurencije su u najvećoj meri doneta i usaglašena sa relevantnim propisima i smernicama EK.

### **Priprema novog zakona o zaštiti konkurencije**

Imajući u vidu da je unazad nekoliko godina u delu izveštaja o napretku Srbije na putu članstva u Evropskoj uniji oblast koja se odnosi na zaštitu konkurencije već pozitivno ocenjena u delu koji se odnosi na pravni okvir, uz potvrdu da su Zakon o zaštiti konkurencije i prateća podzakonska akta harmonizovana sa evropskim propisima, kao pozitivnu inicijativu moramo oceniti pokretanje izrade novog Zakona o zaštiti konkurencije.

Naime, nakon punih pet godina implementacije važećeg Zakona o zaštiti konkurencije („Službeni glasnik RS“, br. 51/2009 i 95/2013) donetog 2008. i značajno izmenjenog 2013.

godine, praksa je pokazala da je vreme da se Zakon dodatno unapredi kako u delu postupka koji se vodi pred Komisijom kao organom zaduženim za kontrolu konkurencije na tržištu tako i u delu uvođenja novih instituta koje je evropsko pravo već prepoznalo.

Resorno Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija i Komisija za zaštitu konkurencije su vrlo ozbiljno pristupile izradi novog propisa, poštujući sva pravila javno-privatnog dijaloga i primere dobre prakse kada govorimo o pripremi propisa. U januaru 2018 formirana je zvanična radna grupa koja se sastoji od predstavnika institucija i to: Ministarstvo, trgovine turizma i telekomunikacija, Komisija za zaštitu konkurencije, Ministarstvo privrede, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i predstavnika poslovnih asocijacija i Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji i to: Savez stranih investitora, Američka privredna komora, Privredna komora Srbije, Advokatska komora Srbije i NALED.

Imajući u vidu da su kao formalni članovi u radnu grupu uključeni svi relevantni predstavnici privrede i nevladinog sektora kroz udruženja koja ih predstavljaju, stvorena je osnova za kvalitetnu izradu novog propisa, i ukupan broj od dvanaest sastanaka u periodu od februara do juna 2018. su potvrda da je radna grupa zaista kvalitetno radila. Nakon izrade prvog nacrta teksta koji se očekuje u septembru mesecu, draft Zakona će biti dostupan javnosti i otpočet će postupak zvanične javne rasprave koja će se delimično odvijati i kroz radnu grupu Nacionalnog konventa.

S obzirom na to da se ovaj izveštaj priprema u trenutku kada još nemamo zvaničan draft novog Zakona, koga će pratiti relevantno obrazloženje, iznećemo samo par napomena/novina koje će novi zakon doneti, a što je dovoljno da se primeti u kom smeru se ide, sa jasnom namerom da novi Zakon kao takav bude na snazi u periodu do zvaničnog ulaska Srbije u EU.

Novim zakonom će se dodatno urediti i precizirati pitanja položaja i interne organizacije Komisije za zaštitu konkurencije, potpuno usklađivanje specifičnog upravnog postupka koji se vodi pred Komisijom sa poslednjim izmenama Zakona o opštem upravnom postupku, povrede konkurencije, novi pragovi za prijavu koncentracije, mere zaštite konkurencije, itd.

U skladu sa nadležnostima propisanim Zakonom i drugom revizijom Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU, Komisija je pripremila predloge sledećih podzakonskih akata:

**Uredba o izuzeću od zabrane kategorija sporazuma o popravci i održavanju motornih vozila i sporazuma o prodaji rezervnih delova, alata, dijagnostičke i druge opreme za motorna vozila**

Namera Komisije je da novom uredbom uredi uslove za izuzeće od zabrane sporazuma u oblasti popravki i održavanja motornih vozila i prodaju rezervnih delova za motorna vozila, imajući u vidu specifična obeležja ove oblasti, a koja nisu uređeni opštim pravilima zaštite konkurencije.

Ovim dokumentom se transponuje Uredba Saveta broj 461/2010 od 28. maja 2010. o primeni člana 101 (3) Ugovora o funkcionisanju EU na kategorije vertikalnih sporazuma i usaglašenih praksi u sektoru motornih vozila.

Propisuju se kategorije sporazuma i posebni uslovi pod kojima ove kategorije mogu biti izuzete od zabrane propisane članom 10 Zakona. Sporazumi o popravci i održavanju motornih vozila i sporazumi o prodaji rezervnih delova za motorna vozila izuzimaju se od zabrane, ako ispunjavaju sve uslove za izuzeće od zabrane propisane Uredbom o izuzeću vertikalnih sporazuma, ako ne sadrže ograničenja iz Uredbe o izuzeću vertikalnih sporazuma zbog kojih

sporazumi ne mogu biti izuzeti od zabrane, iako ne sadrže ograničenja iz ove uredbe. Pod navedenim uslovima, izuzimaju se i sporazumi koji sadrže obaveze ovlašćenih serviseru da koriste samo rezervne delove koje za te opravke isporučuje proizvođač vozila iz razloga što proizvođači vozila u garantnom roku učestvuju u besplatnom servisiranju i opravkama. Takođe, od zabrane se izuzimaju i sporazumi koji sadrže obavezu ovlašćenih serviseru da u okviru sistema selektivne distribucije, pored originalnih, koriste samo rezervne delove koji odgovaraju kvalitetu komponenata koje su korišćene za montažu određenog motornog vozila. Shodno prethodnom, izuzećem od zabrane restriktivnog sporazuma su obuhvaćeni i sporazumi zaključeni između članova udruženja trgovaca na malo rezervnim delovima (čiji ukupan godišnji prihod nije veći od pet miliona evra, uključujući i njegova povezana lica), kao i sporazumi između tih udruženja i distributera.

Određene vrste vertikalnih sporazuma mogu poboljšati ekonomsku efikasnost u okviru lanca proizvodnje ili distribucije, smanjiti troškove distribucije i omogućiti bolju koordinaciju među učesnicima u sporazumu.

### **Uredba o uslovima za izuzeće od zabrane sporazuma o prenosu tehnologije**

Namera Komisije je da novom uredbom uredi uslove za izuzeće od zabrane sporazuma koja se odnosi na transfer tehnologije, imajući u vidu specifičnost navedene oblasti, kao i činjenicu da postojeće uredbe ne izuzimaju od zabrane ove vrste sporazuma. Ugovori o prenosu tehnologije se odnose na licenciranje prava na korišćenje tehnoloških rešenja i zaštićenih prava vlasnika licence. Ovi sporazumi, sa svim ograničenjima koja nužno sadrže, doprinose ekonomskom napretku putem unapređenja tehničkih rešenja i ulaganja u nove tehnologije, povećanju efikasnosti i konkurencije na tržištu.

EK u pogledu sporazuma o transferu tehnologije primenjuje Uredbu broj 316/2014 od 21. marta 2014. o primeni člana 101 (3) Ugovora o funkcionisanju EU na kategorije sporazuma o transferu tehnologije, kojom je, između ostalog, utvrđeno na koje sporazume se izuzeće odnosi, uslove pod kojima je izuzeće od zabrane moguće, kao i vrste sporazuma na koje se izuzeće ne primenjuje.

Ovom uredbom propisuju se kategorije sporazuma, kao i posebni uslovi pod kojima ove kategorije mogu biti izuzete od zabrane propisane članom 10 Zakona. Određeno je da se od zabrane izuzimaju sporazumi o transferu tehnologije, ako ispunjavaju uslove iz ove uredbe i ako ne sadrže ograničenja navedena u ovoj uredbi.

Uredba treba da osigura zaštitu konkurencije i obezbedi pravnu sigurnost za učesnike na tržištu. Sporazumi o transferu tehnologije poboljšavaju ekonomsku efikasnost i unapređuju konkurenciju jer ne dolazi do dupliranja razvoja i istraživanja, jačaju inicijativu za početno istraživanje i razvoj, podstiču inovativnost, omogućavaju konkurenciju na tržištu proizvoda.

### **Uredba o sporazumima između učesnika na tržištu železničkog, drumskog i saobraćaja na unutrašnjim vodnim putevima koji se izuzimaju od zabrane**

Donošenje ove uredbe je u skladu i sa potrebom usklađivanja prava Republike Srbije sa pravom EU, kao što je propisano odredbama člana 72 SSP EK u pogledu pravila konkurencije koja se primenjuju u sektoru železničkog i drumskog saobraćaja i saobraćaja na unutrašnjim vodnim putevima primenjuje Uredbu broj 169/2009 od 26. februara 2009.

Ova Uredba obuhvata sporazume, odluke i usaglašenu praksu zaključenu u vezi sa prometom u železničkom, drumskom i saobraćaju u unutrašnjim vodama, koji za cilj ili posledicu

imaju utvrđivanje naknada i uslova prevoza, ograničavanje ili utvrđivanje ponuda usluga prevoza, podelu tržišta prevoza, primenu tehničkih poboljšanja i tehničku saradnju, zajedničko finansiranje ili nabavku transportne opreme ili usluga, kada su te aktivnosti direktno povezane sa pružanjem usluga prevoza i neophodne za zajedničko pružanje usluga od strane grupe privrednih subjekata. Uredba se primenjuje i na akte i radnje učesnika koji ima dominantan položaj na tržištu.

Stupanje na snagu ove uredbe ne znači samo ispunjenje obaveze Republike Srbije da svoje pravo uskladi sa pravom EU, nego i obezbeđenje pravne sigurnosti za učesnike na tržištu prilikom zaključivanja sporazuma u sektoru železničkog i drumskog saobraćaja i saobraćaja na unutrašnjim vodnim putevima.

Komisija je, pre upućivanja nacrta navedenih uredbi, preko svog zvaničnog internet sajta, pozvala zainteresovanu javnost da da svoje primedbe na predloženi tekst. Značajan deo komentara koji su ovim putem upućeni su i ugrađeni u nacрте uredbi koji su dostavljeni Direktoratu za konkurenciju EK i Vladi Republike Srbije na dalje postupanje.

Komisija se obavezala da izradi i predlog Uredbe o uslovima za izuzeće od zabrane sporazuma u sektoru osiguranja. Tim povodom, formirana je i radna grupa koju su činili predstavnici svih nadležnih institucija. Međutim, konstatovano je da u ovom segmentu više ne postoji obaveza usklađivanja sa pravom EU, imajući u vidu da EK nije produžila važenje Uredbe EU 267/2010. Takođe, s obzirom na iskustvo EK i razloge zbog kojih je odlučila da ne produži važenje Uredbe EU 267/2010, radna grupa je konstatovala da postoji više razloga za nedonošenje uredbe u domaćem pravnom sistemu nego za njeno donošenje, odnosno da se uredbom, koja bi pratila kriterijume iz prethodno važeće Uredbe EU, ne bi mnogo postiglo na domaćem tržištu osiguranja.

## **Vodič kroz prava i obaveze stranaka tokom nenajavljenog uviđaja**

Komisija za zaštitu konkurencije izradila je kratak vodič kroz prava i obaveze stranaka pri nenajavljenom uviđaju. Namera Komisije je da, na ovaj način, tržišnim učesnicima što više približi postupak nenajavljenog uviđaja, a uz predstavljanje prava i obaveza, predočene su i moguće sankcije koje se primenjuju u slučaju da stranka onemogućava sprovođenja uviđaja.

Komisija ima nadležnost da sprovedi nenajavljeni uviđaj u postupcima ispitivanja povrede konkurencije. Nenajavljeni uviđaj sprovode ovlašćena lica Komisije, u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti konkurencije i Zakona o opštem upravnom postupku, a u okviru ovlašćenja koja su određena Zaključkom o sprovođenju nenajavljenog uviđaja, koji donosi predsednik Komisije.

## **Analiza uslova konkurencije na tržištu spoljnih pneumatika**

Komisija za zaštitu konkurencije sprovela je analizu<sup>8</sup> uslova konkurencije na tržištu spoljnih pneumatika na teritoriji Republike Srbije u periodu 2014–2016. godine.

Istraživanje je sprovedeno u cilju kvalitetnijeg i sveobuhvatnijeg pristupa radu na predmetima koji se tiču ovog sektora. S tim u vezi, osnovni cilj analize bilo je utvrđivanje strukture tržišta, obuhvata tržišta, odnosa između konkurenata i njihovog tržišnog učešća.

Izrada ove analize je, inače, u skladu sa odredbom člana 21, stav 1, tačka 6 Zakona o zaštiti konkurencije, kojom je propisana nadležnost Komisije da prati i analizira uslove konkurencije na pojedinačnim tržištima i u pojedinačnim sektorima.

<sup>8</sup> Rezime „Analiza uslova konkurencije na tržištu spoljnih pneumatika“.

U analizi su izdvojena i pojedinačno analizirana sledeća relevantna tržišta:

- Tržište spoljnih pneumatika za putnička vozila,
- Tržište spoljnih pneumatika za autobuse i kamione,
- Tržište spoljnih pneumatika za motocikle i bicikle,
- Tržište spoljnih pneumatika za poljoprivredna vozila i mašine,
- Tržište spoljnih pneumatika za građevinska i industrijska vozila i mašine.

### **Analiza tržišta trgovine na malo derivatima nafte za 2016. godinu**

Komisija za zaštitu konkurencije je sprovela sektorsku analizu<sup>9</sup> tržišta trgovine na malo derivatima nafte u 2016. godini u Republici Srbiji. Predmet analize bilo je utvrđivanje odnosa između glavnih konkurenata na definisanim tržišnim segmentima sa ciljem da se izvrši komparativna analiza kretanja pojedinih kategorija i identifikuju potencijalne tržišne slabosti.

Sastavni deo izveštaja čine izvedeni zaključci na osnovu kojih se, između ostalog, mogu sagledati tendencije, kako na tržištu proizvodnje i prerade nafte, tako i na tržištu trgovine na malo naftnim derivatima i struktura i trend kretanja maloprodajnih cena izabranih naftnih derivata.

Komisija je ocenila stepen ispunjenosti preporuka datih u prethodnim izveštajima i iznova ukazala na značaj formiranja precizne statističke evidencije o nafti i naftnim derivatima i važnost saradnje sa drugim nadležnim institucijama u cilju kreiranja pravnog i poslovnog ambijenta koji će unaprediti slobodnu konkurenciju na tržištu.

<sup>9</sup> Sektorska Analiza tržišta trgovine na malo derivatima nafte za 2016. godinu.

Imajući u vidu značaj sektora nafte za energetsku delatnost i celokupni industrijski razvoj, Komisija će počev od 1. marta 2018. započeti sa sprovođenjem analize stanja konkurencije na ovom tržištu za 2017. godinu.

### **Analizu uslova konkurencije na tržištu sportske obuće, odeće i opreme**

Komisija za zaštitu konkurencije je sprovela analizu uslova konkurencije na tržištu sportske obuće, odeće i opreme na teritoriji Republike Srbije.

Analiza<sup>10</sup> je sprovedena u cilju kvalitetnijeg i sveobuhvatnijeg pristupa radu na predmetima koji se tiču ovog sektora ali i u cilju podizanja svesti i edukaciji učesnika na tržištu, jer su sve, pa i ova aktivnost, usmerene na obezbeđivanje efikasne konkurencije na teritoriji Republike Srbije.

Predmet analize bilo je prikupljanje i obrada podataka o nabavci i prodaji sportske obuće, odeće i opreme u periodu 2014–2016. godine. Na osnovu podataka, koje su za potrebe analize dostavili učesnici na tržištu, analizirana je struktura tržišta, odnosi između glavnih konkurenata i njihova tržišna učešća.

### **Analiza tržišta otkupa i izvoza malina**

Komisija za zaštitu konkurencije je sprovela analizu<sup>11</sup> uslova konkurencije na tržištu otkupa i izvoza malina na teritoriji Republike Srbije.

Analiza je sprovedena sa ciljem da se ispita postojanje osnovane pretpostavke o postojanju povrede konkurencije na tržištu otkupa malina od strane otkuplivača (hladnjačara), na osnovu koje bi Komisija, u skladu sa svojom nadležnošću, mogla da pokrene ispitni postupak po službenoj dužnosti.

<sup>10</sup> Sektorska Analiza uslova konkurencije na tržištu sportske obuće, odeće i opreme.

<sup>11</sup> Sektorska Analiza tržišta otkupa i uvoza malina.

Predmet analize bilo je prikupljanje i obrada podataka o proizvodnji, otkupu, uvozu i izvozu malina i utvrđivanje okolnosti pod kojima se vrši otkup maline roda 2017. U cilju sprovođenja analize, od nadležnih institucija su prikupljeni podaci o uvozu i izvozu malina u periodu od 2010. do 2017. godine. Na osnovu dostavljenih podataka identifikovani su najveći izvoznici malina, kojima se Komisija obratila posebnim zahtevom za dostavljanje podataka i informacija.

### **Planirane aktivnosti u narednom periodu**

**Pored usvajanja novog Zakona o zaštiti konkurencije planirane aktivnosti kroz projekte su:**

#### **Projekat uz podršku EBRD-a u periodu od 2018. do 2020. godine**

Komisija je u prethodne tri godine zaista dosta radila na podizanju internih kapaciteta i obukama za zaposlene. Sa ciljem daljeg unapređenja rada Komisije za zaštitu konkurencije, početkom 2018. otpočela je realizacija dvogodišnjeg projekta „Izgradnja kapaciteta Komisije za zaštitu konkurencije Republike Srbije“, koju finansira Evropska banka za obnovu i razvoj.

Osnovni cilj projekta je unapređenje rada Komisije kroz izradu nacrtu smernica, pripremu pojmovnika termina vezanih za zaštitu konkurencije koji će omogućiti njihovu standardizaciju, održavanje trening programa koji će obezbediti efikasniju interakciju brojnih sektorskih regulativa i zakonodavnog okvira politike zaštite konkurencije, organizaciju studijskih poseta najrazvijenijim evropskim telima za zaštitu konkurencije, nabavku novog ekonometrijskog softvera i obuku ekonomista zaposlenih u Komisiji za njegovo korišćenje.

Izrada nacrtu smernica za samoprocenu restriktivnih sporazuma, kao i za procenu horizontal-

nih koncentracija obogatiće zakonodavni okvir politike zaštite konkurencije, obezbeđivanjem jasnih uputstava učesnicima na tržištu u vezi sa pristupom Komisije u dve ključne oblasti rada. Jedan od važnih rezultata projekta biće i izrada pojmovnika koji će doprineti razumevanju specifične tehničke terminologije zaštite konkurencije koja trenutno ili nije prevedena na srpski jezik ili nije korišćena na standardizovani način. Takođe, svaki trening program u okviru projekta će se fokusirati na specifične slučajeve koji se odnose na međusobni odnos zakona o zaštiti konkurencije i sektorske regulative.

#### **Osnivanje Forumu za konkurenciju Zapadnog Balkana**

U okviru zajedničke inicijative sa Komisijom za zaštitu konkurencije, Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) će pružiti podršku u oblikovanju, postavljanju i operativnom vođenju regionalnog foruma tela za zaštitu konkurencije koji bi obuhvatao sve zemlje Zapadnog Balkana, kao i članice EU Sloveniju i Hrvatsku.

Komisija će sa Evropskom bankom za obnovu i razvoj raditi na definisanju predloga strukture i načina upravljanja ovim regionalnim forumom, koji je usmeren, pre svega, na međusobnu razmenu informacija u pogledu primene prava konkurencije, uključujući i pokrenute slučajeve za povrede konkurencije.

Cilj ovog foruma je regionalna harmonizacija primena prava konkurencije i to tako što bi se ona uskladila sa najboljom svetskom praksom u tom pogledu.

#### **Izrada Nacrtu Smernice za samoprocenu restriktivnih praksi i Nacrtu Smernica procena horizontalnih koncentracija**

Planira se izrada dve grupe nacrtu smernica koje će podržavati sprovođenje zakona o zaštiti konkurencije u Srbiji i obezbediti jasne smernice za potrebe opšte javnosti u vezi sa

pristupom Komisiji za zaštitu konkurencije u dve ključne oblasti: proceni horizontalnih koncentracija i restriktivnim sporazumima.

Jačanje kapaciteta Komisije kroz obuke po specifičnim pitanjima koja se odnose na međusobni odnos između zakona o zaštiti konkurencije i sektorskih regulativa.

Fokus će biti na specifičnim slučajevima koji se odnose na međusobni odnos zakona o zaštiti konkurencije i sektorske regulative. Predmeti o kojima će biti diskutovano će biti iz grupe važnih predmeta iz odabranih EU zemalja.

Očekuje da će sledeći sektori biti uključeni: sektori telekomunikacija, energetski, lokalnih komunalnih usluga, saobraćaja, kao i finansijski sektor. Moguće specifične teme koje mogu biti uključene se odnose na: mrežni pristup u sektoru telekomunikacija, pristup prenosnoj mreži u slučaju (električne) energije, te pristup železničkoj infrastrukturi u slučaju železnica.

### **Tvining projekat (zemlja partner – Italija) 2018–2020. godina**

Svrha projekta je dalje usklađivanje nacionalnog zakonodavstva u oblasti politike zaštite konkurencije sa EU *acquis*, i efikasno sprovođenje i primena tako usklađenog zakona o konkurenciji i povećanje svesti o politici zaštite konkurencije među relevantnim akterima.

Komponente projekta je i jačanje kapaciteta zaposlenih u Komisiji za zaštitu konkurencije, pravosuđa, državnih službenika i operatora tržišta i regulatora u pogledu praktične primene i primene Zakona o zaštiti konkurencije.

### **Aktivnosti komisije za kontrolu državne pomoći u procesu pregovora za pridruživanje Evropskoj uniji**

Već smo napomenuli da uspostavljanjem jakog sistema kontrole državne pomoći u

Republici Srbiji, u skladu sa pravilima koja važe za sve države članice Evropske unije, što podrazumeva harmonizaciju domaćeg zakonodavstva u ovoj oblasti, kreiranje dobrih šema državne pomoći, jačanje kapaciteta kako davalaca državne pomoći, tako i organa koji vrše kontrolu njene dodele, krajnju korist od svega će imati privredni subjekti koji posluju u Republici Srbiji, jer se adekvatnom kontrolom državne pomoći omogućava jačanje slobodne konkurencije, uspostavljaju se bolji tržišni uslovi poslovanja i uređuje se način subvencionisanja i dodele drugih vidova pomoći određenim privrednim subjektima. Republika Srbija sačinjava godišnje izveštaje o dodeljenoj državnoj pomoći počev od izveštaja za 2003. i 2004. godinu, a prvi izveštaj koji je sačinjen na osnovu usvojene zakonske regulative je Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći za 2010. godinu. Nažalost, pored dobre prakse da se Izveštaji o dodeljenoj državnoj pomoći redovno objavljuju na sajtu Komisije za kontrolu državne pomoći,<sup>12</sup> to nije slučaj i za 2017. godinu i do trenutka pripreme ovog dokumenta Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći za 2017. nije dostupan javnosti.

Na osnovu dosadašnje prakse, može se zaključiti da je svest davalaca državne pomoći o potrebi poštovanja pravila o prijavljivanju državne pomoći donekle poboljšana, ali daleko od idealne. Treba naglasiti da se dodela državne pomoći, posebno kada se ona dodeljuje u obliku subvencija u najvećem broju slučajeva dodeljuje kao individualna državna pomoć. Iz navedenog se može zaključiti da nedostaju sistemski rešenja. Postojanje dugogodišnjih šema države pomoći je preduslov za sistemsko sagledavanje i kontrolu državne pomoći. Promocijom i obukama mora se graditi kultura prijavljivanja državne pomoći, ako se tako može nazvati zakonska obaveza, u postupku prethodne kontrole i komisija kroz jačanje svojih kapaciteta mora dodat-

<sup>12</sup> Dostupno na: <http://www.kkdp.gov.rs/izvestaji.php>

no uložiti napore da se ovo zaista i dogodi. Komisija za Kontrolu državne pomoći nije pokazala dovoljno inicijative kada govorimo o preporukama koje su navedene u prethodnom izdanju Knjige preporuka<sup>13</sup> Nacionalnog konventa o EU o prevazilaženju merila koja su pred nama. Politička volja ne može biti izgovor da se propisi implementiraju i sprovede i nadamo se da će tekuće kadrovske promene na čelu Komisije biti u službi daljeg razvoja ove oblasti, potpune harmonizacije propisa i sveobuhvatne primene propisa. Uz IPA projekat koji je u početku realizacije, gde su aktivnosti usmerene na jačanje kadrovskih, tehničkih i organizacionih kapaciteta Komisije za kontrolu državne pomoći, nadamo se da će se ovo zaista i dogoditi uz podršku svih zainteresovanih strana (Vlade, ministarstva, privrede, lokalne samouprave, civilnog društva) i da će se predstavnici Komisije za kontrolu državne pomoći aktivno uključiti u proces pregovora za Poglavlje 8.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE

U okviru Nacionalnog konventa, NALED je sa zadovoljstvom preuzeo ulogu koordinatora radne grupe koja se bavi Poglavljem 8 – Politika konkurencije. Radna grupa trenutno broji 36 organizacija. U okviru Radne grupe okupljene su relevantne organizacije civilnog društva, advokatske kancelarije, predstavnici akademske zajednice, instituta i dr.

U prostorijama NALED-a 30. marta održana je sednica Radne grupe i ovaj sastanak je prvi put na jednom mestu okupio predstavnike Komisije za zaštitu konkurencije, Odeljenja za kontrolu državne pomoći Ministarstva finansija, predstavnike Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, člana Pregovaračkog tima kao i predstavnike organizacija civilnog društva.

Naglašeno je da se u narednom periodu ne očekuje otvaranje ovog poglavlja, ali da je neophodno da radimo na pripremama i usaglašavanju merila vezanih za politiku konkurencije, kako bismo što spremnije dočekali samo otvaranje. Profesorka Fakulteta političkih nauka i članica Pregovaračkog tima, Sanja Danković Stepanović, naglasila je odličnu saradnju sa NKEU i pohvalila zajednički rad obe strane na aktivnostima i doprinosima koje se odnose na ovo poglavlje. Na sastanku je takođe zaključeno da je neophodno pojačati kadrovske kapacitete, kako bi se „prepristupni“ posao što brže i kvalitetnije odvijao.

## Okrugli sto „Značaj i izazovi maloprodaje u Srbiji sa aspekta zaštite konkurencije“

II sastanak Radne grupe je održan u formi okruglog stola „Značaj i izazovi maloprodaje u Srbiji sa aspekta zaštite konkurencije“, koji je organizovan u saradnji sa Komisijom za zaštitu konkurencije. Okrugli sto organizovan je kako bi se prisutni upoznali sa detaljima projekta opsežne analize tržišta maloprodaje u Srbiji, koju je pokrenula Komisija za zaštitu konkurencije, ali i kako bi upravo oni koji se bave poslovanjem u ovom sektoru dali svoje predloge i sugestije za izradu ovog dokumenta koji se u našoj zemlji radi po prvi put. Analiza, inače, obuhvata tržište maloprodaje proizvoda krajnjim potrošačima i tržište nabavke, sa fokusom na odnos između maloprodavaca i njihovih dobavljača, ali i uticaja privatnih robnih marki na nivo konkurencije.

Učesnike okruglog stola pozdravili su predsednik Komisije za zaštitu konkurencije dr Miloje Obradović i potpredsednik Upravnog odbora NALED-a, Goran Kovačević, dok su ih sa planom realizacije, kao i ciljevima sektorske analize upoznali dr Siniša Milošević, rukovodilac Sektora za ekonomske analize KZK i njegovi saradnici. Predsednik Komisije za zaštitu konkurencije dr Miloje Obradović naglasio je da Komisija ovaj posao smatra izuzetno važnim, kako zbog značaja sektora maloprodaje za

<sup>13</sup> Dostupno na: <http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2017/10/Knjiga-preporuka-NKEU-2016-2017.pdf> str. 56 i 57.



ukupnu ekonomsku aktivnost u zemlji, tako i zbog konkretne koristi za potrošače, što je i jedan od osnovnih elemenata efikasne politike zaštite konkurencije.

Trgovina na malo predstavlja sektor privrede kod koga je najviše izražen efekat fer tržišne utakmice na same potrošače. Verujem da ova analiza može da doprinese i većem poverenju potrošača u same učesnike na tržištu, ukoliko znaju da svi posluju prema fer pravilima, naglasio je predsednik Obradović. Istaknuto je da će komisija najšire sagledati trenutne tržišne strukture, imajući u vidu veliki broj promena i preuzimanja u prethodnih desetak godine, što će doprineti još boljoj i efikasnijoj zaštiti konkurencije i time omogućiti svima ravnopravne uslove za poslovanje.

Konstatovano je da je zajednički interes da se stekne realna uvid u sliku i odnose na tržištu maloprodaje hrane, pića i duvana, jer često se u javnosti javljaju pogrešne procene o tržišnim udelima u sektoru maloprodaje, što šteti i narušava reputaciju samim učesnicima na tržištu, ali dovodi u pitanje i efikasnost Komisije za zaštitu konkurencije.

### **Radni sastanak – Konkurencija u sektoru medija**

Sastanak Međusektorske grupe za slobodu izražavanja i medija i Radne grupe za Poglavlje 8 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji održan je 30. marta 2018. u Kući ljudskih prava. Sastanku je prisustvovalo preko osamdeset novinarskih i medijskih udruženja sa prostora cele Srbije, kao i predstavnika relevantnih državnih institucija.

O trenutnoj situaciji u oblasti zaštite konkurencije u oblasti medija, govorili su Vesna Kovač, državna sekretarka u Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija i Siniša Milošević, rukovodilac Sektora za ekonomske analize iz Komisije za zaštitu konkurencije.

Komisija za zaštitu konkurencije nije sprovela sektorske analize za ovo tržište jer nisu ispunjene zakonske odredbe za to, ali da to ne znači da analize neće biti sprovedene u budućnosti, naglasio je Siniša Milošević. Učesnici skupa u više navrata su isticali da medijsko tržište uopšte postoji, da ne postoji medijski pluralizam, da je ponuda nejasna, da nemamo kvalitetan medijski sadržaj, dok je poslednjih godina primećen trend progresivnog rasta broja medija. Spomenuti su i glavni problemi sa kojima se mediji u Srbiji danas suočavaju, a to su privatizacija, smanjivanje uticaja države („Država nikada potpuno nije izašla iz medijskog sektora, ona je i dalje jako aktivan i najuticajniji pojedinačni akter na tržištu“) u okviru projektnog sufinansiranja i uređenja transparentnosti poslovanja.

Preko 70% registrovanih medija su nacionalni, budućnost lokalnih medija nije svetla, konstatovano je na sastanku. Sastanak je zatvoren zaključkom da je neophodno uspostaviti komunikaciju i saradnju svih nadležnih državnih organa i medija kako bi se situacija u ovoj oblasti poboljšala i ispunili uslovi za efikasno zatvaranje Poglavlja 8. „Fer tržište i unapređenje poslovnog okruženja omogućilo bi bolji balans finansiranja medija iz javnih izvora i privatnog sektora, veću nezavisnost medija i smanjilo bi prostor za arbitrarne odluke u dodeli državne pomoći.“ On je podvukao da neprimenjivanje propisa i zakonodavnih odredbi u ovoj oblasti ne sme da bude posledica neznanja ili političke promocije.

Događaju su prisustvovali i predstavnici Komisije za kontrolu državne pomoći i direktorka ove institucije Andrijana Čurčić naglasila je da Komisija nema nadležnost u odlučivanju kome se dodeljuje državna pomoć, već da je ona samo kontrolor procesa dodeljivanja državne pomoći.

Pored ovog skupa održanog u organizaciji Nacionalnog konventa, bitno je istaći da je i Ko-

misija za zaštitu konkurencije bila domaćin EK koju je predvodio šef ekspertske misije Francéske Skijakitano (*Francesco Sciacchitano*) koja, od novembra 2017. godine, vodi razgovore sa institucijama Republike Srbije, u cilju pružanja saveta vezanih sa ispunjavanjem prelaznih mera koje se odnose na medije. Ovi razgovori vođeni su u cilju što kvalitetnijih pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji u okviru Poglavlja 23 – Pravosuđe i osnovna prava.

### **Predstavljanje prve faze Sektorske analize tržišta maloprodaje u Srbiji**

Komisija za zaštitu konkurencije Republike Srbije i NALED organizovali su danas konferenciju na kojoj su predstavljeni rezultati prve faze sektorske analize tržišta maloprodaje hrane, pića i duvanskih proizvoda u Republici Srbiji, koju je izradila Komisija za zaštitu konkurencije. Uvodna izlaganja na konferenciji održanoj u Skupštini grada Beograda imali su predsednik Komisije za zaštitu konkurencije dr Miloje Obradović, državna sekretarka u Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija Vesna Kovač i Vladimir Čupić, predsednik Saveza za hranu i poljoprivredu NALED-a, direktor predstavništva Atlantik grupe. Analizu je predstavila Aleksandra Ravić iz Sektora za ekonomske analize Komisije za zaštitu konkurencije.

Analiza<sup>14</sup> koju je sprovedla Komisija za zaštitu konkurencije obuhvatila je, između ostalog, indikatore razvijenosti maloprodajnog tržišta, strukturu tržišta kao i, prvi put, uvid u to koji su najznačajniji učesnici na tržištu maloprodaje. Sektorsku analizu, koja je u direktnom uzorku obuhvatila preko 500 učesnika na tržištu, a sa podacima Agencije za privredne registre, i preko 1.000 maloprodavaca u Srbiji, uz anketiranje učesnika na tržištu imaju preko 5,5 hiljada objekata izradila je svojim kapacitetima Ko-

misija za zaštitu konkurencije, bez angažovanja bilo kog instituta ili konsultanta.

Rezultati analize pokazuju da učesnici na tržištu nisu prepoznali barijere za ulazak na tržište, što je i očekivano, imajući u vidu maksimalno pojednostavljenu i ubranu proceduru za osnivanje privrednih društava, dok su kao jedine barijere na tržištu prepoznali: nisku kupovnu moć stanovništva uz činjenicu da se teško menjaju navike u kupovini u smislu kupovine na manje i u manjim objektima, kao i nedostatak prostora za otvaranje novih maloprodajnih objekata.

Prema prezentovanim rezultatima, prema nivou prihoda najveće učešće na tržištu maloprodaje u Srbiji imaju Delez (21%) i Merkator/IDEA, Merkator S, Roda/ (16%). Ostalih osam pojedinačno imaju manje od 3,5%. Najvećih deset maloprodajnih lanaca učestvuje sa 55% u ukupnom prometu u maloprodaji, dok svi ostali učesnici pojedinačno imaju manje od 1% tržišnog učešća. Prosečno godišnje građani u Srbiji troše u maloprodaji 60.000 dinara. Posmatrano prema broju izdatih fiskalnih računa, prosečna kupovina iznosi svega nešto više od 450 dinara i ovaj iznos se nije značajnije menjao u posmatranom periodu. U Beogradu je veća potrošnja u maloprodajnim objektima nego u ostatku Srbije za 25%, tj. 600 dinara iznosi prosečan fiskalni račun u maloprodaji u Beogradu u odnosu na prosek od 450 dinara za Srbiju.

Nakon predstavljanja rezultata analize održana je i panel sesija, na kojoj je razgovarano o perspektivama tržišta maloprodaje u Srbiji, a na kojoj su učestvovali dr Siniša Milošević, rukovodilac Sektora za ekonomske analize u Komisiji za zaštitu konkurencije, Bojana Amanović iz Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, dr Goran Petković, redovni profesor Ekonomskog fakulteta u Beogradu i Goran Kovačević, Savez za fer konkurenciju NALED-a i vlasnik kompanije Gomeks.

<sup>14</sup> Prezentacija „Sektorska analiza tržišta maloprodaje u Srbiji“.

### **Predstavljanje prve faze Sektorske analize tržišta maloprodaje na Radnoj grupi Konventa**

Predstavnici Komisije za zaštitu konkurencije bili su gosti na sednici Radne grupe Nacionalnog konventa o EU, koja prati pregovore o Poglavlju 8 – Politika konkurencije, koja je održana 6. juna 2018. na Ekonomskom fakultetu u Nišu. Ovom prilikom predstavljeni su i predniškom stručnom javnošću rezultati prve faze sektorske analize tržišta maloprodaje hrane, pića i duvanskih proizvoda u Republici Srbiji.

Prisutnima se na samom početku sednice obratila prof. dr Marija Radosavljević, prodekan za naučni rad, nakon čega su uvodna obraćanja imali Marko Obradović, član Saveća Komisije za zaštitu konkurencije, dr Boban Stojanović, redovni profesor Ekonomskog fakulteta u Nišu i Ivan Đekić, član radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji iz Društva ekonomista Niša.

Sektorsku analizu tržišta maloprodaje koju je izradila Komisija su predstavili dr Siniša Milošević, rukovodilac sektora za ekonomske analize i Aleksandra Ravić, viši savetnik u ovom sektoru. Nakon prezentacije analize, organizovana je diskusija o ulozi i značaju predstavljenih rezultata i perspektivama razvoja tržišta maloprodaje.

## PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2018. GODINU

Na osnovu dosadašnjih aktivnosti, predočene analize stanja sa jasnim uvidom u probleme koji se dešavaju u praksi i postavljena merila za otvaranje poglavlja, dajemo preporuke koje za cilj imaju dalje jačanje institucija sistema, poboljšanje zakonske regulative i dalju promociju tema zaštite konkurencije i kontrole državne pomoći široj javnosti, privredi, lokalnim samoupravama i građanima na koje je kao krajnje potrošače, gotovo uvek „prevaljen“ uticaj nelojalne konkurencije, kroz plaćanje više cene proizvoda i usluga.

Pre nego li iznesemo sugestije, napravićemo kratak presek sprovođenja preporuka iz prethodnog izdanja Knjige preporuka Nacionalnog konventa uz napomenu, što može donekle biti i preporuka za Delegaciju EU, da je potrebno sa više kritike nastupiti prilikom izlaganja stanja u ovom poglavlju. Na skupovima gde je predstavljan izveštaj, predstavnici delegacije EU su nedovoljno naglašeno isticali činjenicu da nije ostvaren značajan napredak u ovoj oblasti. Blagi pritisak i način komunikacije koji će jasno staviti do znanja da je potrebno napraviti „odlučne“ korake u daljoj harmonizaciji i potpunoj implementaciji propisa su neophodni.

Iz tog razloga veliki broj preporuka je „recikliran“ i naći će mesto i u novom izdanju knjige preporuka uz napomenu da je dosta urađeno u cilju potpune transparentnosti odluka Komisije za zaštitu konkurencije i Komisije za kontrolu državne pomoći, kao i da su urađene Sektorske analize stanja konkurencije u okviru Sektora za ekonomske analize Komisije za zaštitu konkurencije.

### Jačanje institucija i unapređenje regulative:

1. **Jačanje institucija za kontrolu državne pomoći i uspostavljanje modela potpune nezavisnosti** kroz povećanje broja zaposlenih i uključivanje ekonomista i pravnika u rad stručne službe. Dodatno uspostaviti jaču saradnju sa regulatornim telima (identifikovanje i definisanje načina saradnje).
2. **Nastavak izrade ekonomskih sektorskih analiza** u cilju jasne slike za određivanje relevantnog tržišta i stanja u pojedinačnim sektorima. Poseban osvrt za unapređenje u ovom delu je pitanje regionalizma i statistike u republici Srbiji, usaglašenost i međusektorska pristup i kvalitet dostupnih podataka na koje Komisija za zaštitu konkurencije treba da ukaže i predloži potrebne izmene.
3. Predlagači propisa čija bi primena mogla da bude od značaja na stanje konkurencije, moraju da prihvate činjenicu da mišljenja i saradnja sa Komisijom za zaštitu konkurencije tokom pripreme nacрта propisa, može samo da doprinese izradi kvalitetnijih zakonskih rešenja. Da bi se ovo ostvarilo neophodno je da Vlada promeni svoj Poslovnik o radu gde bi jasno bile **pobrojane nezavisne institucije čije mišljenje je neophodno.**
4. **Intenzivno uključiti Komisiju za zaštitu konkurencije u konsultacije i radne grupe za izmene propisa** koji regulišu rad i poslovanje javnih preduzeća (uvođenje korporativnog menadžmenta).

**5. Izmeniti propise o pružanju državne pomoći** u oblasti: modernizacije kriterijuma i principa državne pomoći i sprovesti dalja usaglašavanja navedena u merilima koja moraju biti ispunjena pre početka otvaranja poglavlja.

**Dodatno razvijanje i promocija značaja tema zaštite konkurencije i kontrole državne pomoći:**

- 1. Promocija opštih tema prema ciljnim grupama:** poslovni sektor (privreda i bankarski sektor) lokalne samouprave, građani/potrošači sa primerima dobre prakse. Važno je prilagoditi način komunikacije konkretnoj ciljnoj grupi: mediji, okrugli stolovi, obuke i identifikovanje relevantnih tema.
- 2. Podizanje svesti o značaju zaštite konkurencije za širu javnost.** Iako je u prethodnoj godini organizovano nekoliko radionica na ovu temu svakako je potrebno dodatno informisati i kroz kampanje upoznati javnost o posledicama nelojalne konkurencije (više cene proizvoda i usluga koje se plaćaju).
- 3. Dodatna edukacija** – Imajući u vidu da se dodela državne pomoći kako na državnom tako i na lokalnom nivou uglavnom odvija preko različitih konkursa o čijim ishodima odlučuju za to formirane nadležne Komisije, od izuzetnog je značaja da članovi tih komisija poznaju pravila o dodeli državne pomoći. Edukacija svih učesnika u ovom procesu je od izuzetnog značaja za primenu važećih procedura i pravila.
- 4. Izmena postojećeg obrazovnog kurikulumu** naročito u delu master i postdiplomske studije u cilju uključivanja tema zaštite konkurencije i kontrole državne pomoći u postojeće obrazovne programe, kako bi se stvorili školovani kadrovi za popunjavanje pozicija u okviru



2017/2018.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **10**

# » INFORMACIONO DRUŠTVO I MEDIJI

Koordinator:

**DRUŠTVO ZA INFORMATIKU SRBIJE – DIS**

**Nikola Marković**

Radna grupa Nacionalnog konventa za Evropsku uniju (EU) za Poglavlje 10 – Informaciono društvo i mediji – osnovana je 17. jula 2014.

Poglavlje 10 obuhvata dve velike oblasti: informaciono društvo i medije.

Kroz razvoj informacionog društva stvaraju se infrastruktura i informacioni sistemi neophodni za organizaciju i funkcionisanje društva, države i pojedinaca u uslovima sve šire digitalizacije poslovanja i svakodnevnog života građana.

Mediji su sredstva za masovno informisanje i oni se nalaze pred zadatkom da obezbede punu dostupnost informacija, nezavisnost medija i slobodu govora.

Obe oblasti su u EU veoma razvijene, dobro organizovane i normativno uređene i zato se pred Srbijom nalaze obimni i složeni zadaci u procesu usaglašavanja i pridruživanja.

Najveći broj zadataka i aktivnosti se odnosi na unapređivanje stanja u oblasti informacionog društva i medija i normativnog usaglašavanja sa pravnim okvirom u EU.

Radna grupa za Poglavlje 10 je nadležna za praćenje, analiziranje i ocenjivanje stanja pregovora predstavnika Republike Srbije i EU, davanje predloga i mišljenja, evaluaciju zadataka i mera u procesu pregovaranja i preduzimanje pojedinih mera i aktivnosti u cilju stvaranja uslova za brži pristup EU.

## STATUS POGLAVLJA

*Screening report Serbia chapter 10 (SRS10)*, u daljem tekstu *Skrining*, sačinjen je na osnovu *Explanatory meeting* (22–23. maj 2014) i *Bilateral meeting* (10–11. jul 2014), a Srbiji je dostavljen tek u oktobru 2017. Opravdano se pitamo, zašto je *Skrining* dostavljen posle pune tri godine? Da li je neko u EU kočio proces

usvajanja ovog izveštaja i zašto?

Radna grupa je razmatrala *Skrining* na sednici 14. decembra 2017. Podržala ga je i usvojila niz zaključaka u cilju njegovog sprovođenja.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 je na sednicama pratila izradu Nacrta Pregovaračke pozicije za Poglavlje 10 i čim je mogao da se javno razmatra, stavljen je na dnevni red sednice. Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 je 14. decembra 2017. razmatrala i podržala Nacrt pregovaračke pozicije Srbije i predložila da se ovaj dokument dopuni još nekim aktivnostima na razvoju informacionog društva i medija u Srbiji.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 je na sednici održanoj 7. maja 2018. razmatrala i usvojila dopunjenu verziju Predloga pregovaračke pozicije za Poglavlje 10. Tekst Predloga pregovaračke pozicije je sada u fazi internog usaglašavanja sa službama u EU i nakon toga će uslediti zvanični pregovori. Radna grupa očekuje dalje učešće u razmatranju Pregovaračke pozicije i angažovanje na realizaciji naših zadataka koji iz nje proističu.

Iz iznetih činjenica očigledna je sporost u pripremama i objavljivanju *Skrininga* i Predloga pregovaračke pozicije i to kako od nadležnih organa EU, tako i sa naše strane u pripremi pregovaračke pozicije.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 na sednicama, u kontaktima sa domaćim nadležnim organima, predstavnicima EU i u medijima, **izražava nezadovoljstvo stanjem pregovora za Poglavlje 10 i traži dinamizaciju ovih aktivnosti.**



## PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE IZ IZVEŠTAJU O SKRININGU

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 je na sednici održanoj 14. decembra 2017. obavila raspravu o Izveštaju o skriningu.

U Izveštaju se konstatuje da Srbija ima Digitalnu agendu za Srbiju, koju čine Strategija za razvoj elektronskih komunikacija od 2010. do 2020. i Strategija za razvoj informacionog društva do 2020. godine. Oba dokumenta su u skladu sa osnovnim opredeljenjem iz Digitalne agende za Evropu. U Izveštaju o skriningu se konstatuje da se beleže uspesi kao što su:

- U pogledu e-Uključenosti (inkluzije) predviđeno je da Srbija do 2020. dostigne 75% korisnika interneta, a na početku 2018. već imamo 72% korisnika interneta.
- Usaglašeno je i doneto nekoliko propisa iz oblasti informacionog društva i medija...

Međutim, Radna grupa ukazuje da se u Skrining izveštaju nalaze i veoma važna upozorenja i primedbe u odnosu na stanje u Srbiji. Tako, na primer:

- Predviđeno je da 2020. godine bude raspoloživo 100 Mbps za širokopojasni internet, a 2017. godine bilo je samo oko 30 Mbps;
- Neophodno je obezbediti autonomnost i finansijsku nezavisnost regulatornih tela (RATEL i REM);
- U pogledu e-Zdravstva potrebno je sačiniti program mera i aktivnosti u oblasti zdravstva sa posebnim osvrtnom na prava pacijenata, saglasno sa EU *eHealth Action Plan*;
- Treba i dalje raditi da se propisi iz oblasti telekomunikacija usaglašavaju sa pravnim okvirom EU iz 2009. godine;
- Aktivnosti na razvoju e-Poslovanja, e-Pravosuđa i e-Zdravstva su ispod proseka u EU;
- Nadležnosti za oblast Informaciono društvo su preraspodeljene između tri državna organa i to otežava efikasniji rad;

- Potrebno je jačanje administrativnih kapaciteta nadležnih državnih organa, preventivno Ministarstva za trgovinu, turizam i telekomunikacije kao nadležnog za poslove informacionog društva i telekomunikacije.

Dokument Skrining je sačinjen na osnovu sastanaka održanih 2014. godine i u pogledu činjenica nije dovoljno ažuran. Na primer: usvojen je Zakon o informacionoj bezbednosti, osnovan je CERT i dr.

Međutim, bitno je da su u ovom dokumentu sadržane ocene koje su veoma važne za dalji rad za pristupanje u EU. Naglašavamo da se u ovom dokumentu ukazuje:

- Srbija nema administrativni kapacitet za implementaciju planiranih aktivnosti;
- Zaostaje se u uvođenju širokopojasnog interneta;
- Nizak je nivo digitalizacije privrede;
- Neće moći da se ostvari planirani nivo IKT inkluzije 2020. godine na nivou proseka u EU i dr.

### Izveštaj o napretku Srbije 2017–2018.

Radna grupa je na sednici održanoj 7. maja 2018. razmatrala Izveštaj o napretku Srbije 2017–2018. u Poglavlju 10 – Informaciono društvo i mediji. U Izveštaju je konstatovano da je Srbija „umereno pripremljena u oblasti Informaciono društvo i mediji“ i da „nije bilo napretka u odnosu na prethodnu godinu“. Posebno se ukazuje na potrebu da se u narednim godinama:

- Obezbedi finansijska i operativna nezavisnost dva regulatorna tela (RATEL i REM),
- Preduzmu efikasne mere kako bi se operatorima omogućilo pristup do telekomunikacione infrastrukture;
- Implementira evropski broj 112 za hitne slučajeve;

- Obezbedi napredak u audio-vizuelnoj politici;
- Da REM usvoji novu strategiju razvoja radio i audio-vizuelnih servisa;
- Obezbediti da REM ne funkcioniše samo sa šest od devet nominalnih članova...

U Izveštaju je konstatovano da je osnovana Kancelarija za IT i e-Upravu i da je ostvaren napredak u elektronskim komunikacijama i to posebno usvajanjem zakona o e-Dokumentu, e-Identifikaciji, osnivanju CERT-a i dr.

Na sednici Radne grupe je razmotren i usvojen pomenuti Izveštaj i konstatovano da je evidentno **usporavanje aktivnosti na ispunjavanju zadataka** koji su pomenuti u Izveštaju EU. Posebno je ukazano da se **kasni sa harmonizacijom sa pravnim okvirom EU iz 2009. godine i regulisanjem operativne i finansijske nezavisnosti regulatornih tela.**

Uočeno je da su skoro identične primedbe iznete i u prethodnom Izveštaju, što pokazuje da u proteklih godinu dana nije bilo aktivnosti. Zaključeno je da se Radna grupa obrati nadležnim organima i zatraži ubravanje aktivnosti.

Koordinator Radne grupe se u tom smislu u julu 2018. u pisanoj formi obratio predsedniku Vlade, ministru za trgovinu, turizam i telekomunikacije i ministru za kulturu i informisanje i ukazao na usporavanje aktivnosti i na potrebu postupanja u odnosu na primedbe EU.

Najnovija vest je da je Predlog zakona o komunikacijama nakon jednogodišnjeg odlaganja 26. oktobra 2018. usvojen na sednici Vlade i dostavljen Narodnoj skupštini.

Sve ovo su veoma obimni i složeni zadaci koji se nalaze pred Republikom Srbijom i predstavljaju uslov za pristup u EU.

Radna grupa za Poglavlje 10 smatra da su procene EU tačne i zalagaće se za aktivnosti koje će doprineti promeni stanja.

## Stanje u normativnom usaglašavanju sa Evropskom unijom

U okviru usaglašavanja sa pravnim okvirom EU od oktobra 2017. pa do novembra 2018. usvojeni su zakoni:

- Zakon o informacionoj bezbednosti,
- Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju,
- Zakon o zaštiti podataka o ličnosti,
- Zakon o elektronskoj upravi,
- Uredba o elektronskom kancelarijskom poslovanju.

Usvojeni propisi su usaglašeni sa pravnim okvirom EU i predstavljaju veliki doprinos uspostavljanju savremenog zakonodavstva u Srbiji. Ovi propisi omogućuju i obezbeđuju viši nivo bezbednosti informacionih sistema, razvoj e-Uprave, kvalitetno elektronsko poslovanje i zaštitu podataka o ličnosti.

Radna grupa je pratila izradu ovih propisa i iznosila svoje predloge i mišljenja.

Međutim, Radna grupa ukazuje da je, pored nespornih uspeha u usvajanju novih propisa, **veliki nedostatak što još nisu usvojeni novi:**

- Zakon o elektronskim komunikacijama;
- Zakon o hitnim službama, i
- Zakon o elektronskom zdravlju.

U oblasti medija se u proteklom periodu radilo na primeni Zakona o javnom informisanju, Zakona o elektronskim medijima i Zakona o javnim medijskim servisima.

Bilo je planirano, ali nije ostvareno, da se reši pravni status novinske agencija Tanjug i da se on usaglasi sa postojećim zakonodavstvom.

Radna grupa je od REM-a zatražila i dobila mišljenje u vezi problema koji nastaju prekidanjem reemitovanog programa reklamama.

Dalji razvoj pravnog okvira u oblasti medija je zaustavljen, jer se **čeka usvajanje Medijske strategije**.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE

Radnom grupom predsedava Društvo za informatiku Srbije.

Svih godina do sada održavane su po dve sednice Radne grupe i na njima su razmatrani: Izveštaji o stanju pregovora, realizacija zadatka Radne grupe, domaće pripreme, izveštaji EU o stanju priprema i dr.

**Osma sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 10** održana je 14 decembra 2017. i na njoj je zaključeno:

- Usvojen izveštaj o aktivnostima između dve sednice;
- Obavljena je objedinjena rasprava o Informaciji o usvajanju izveštaja sa skринinga za Poglavlje 10 i Nacrtu pregovaračke pozicije za Poglavlje 10. Konstatovano je da se glavne primedbe EU odnose na potrebu da se zakonom reguliše nezavisnost regulatornih agencija i obezbedi jačanje administrativnih kapaciteta nadležnih državnih organa. Učesnici na sednici su podržali Nacrt pregovaračke pozicije i izrazili interes da učestvuju i dalje tokom njenog formulisanja i razmatranja;
- Predloženo je da se Pregovaračka pozicija dopuni svim bitnim elementima razvoja informacionog društva i medija u Srbiji;
- U okviru razmatranja Programa ekonomskih reformi (ERP) ukazano je na potrebu da se obuhvate i realizuju zadaci u razvoju širokopojasne komunikacione infrastrukture i širenju primena interneta, koji su predviđeni u Strategiji Digitalna agenda za Evropu 2010–2020. Srbija do 2020. godine treba da dostigne standarde EU.
- Podržana je Platforma za praćenje ERP i

Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP) i naglašeno da je digitalizacija poslovanja jedan od najmoćnijih činilaca strukturnih promena i razvoja u savremenim uslovima.

**Deveta sednica RG NKEU za Poglavlje 10 održana je 7. maja 2018.** i na njoj je zaključeno:

- Usvojen je izveštaj o aktivnostima između dve sednice. Izveštaje o aktivnostima su podneli Nikola Marković iz Društva za informatiku Srbije i Maja Zarić iz Ministarstva kulture i informisanja. Radna grupa je obavestena o rezultatima Ankete među članovima, koji pokazuju da su najveći problemi: nedovoljna zainteresovanost domaćih aktera i neadekvatni administrativni kapacitet nadležnih organa i organizacija. Dragiša Kovačević je ponovo ukazao na problem mogućeg kršenja propisa i štetne posledice po našu državu u vezi sa prekidanjem reemitovanog TV programa reklama. Zaključeno je da se od REM zatraži odgovarajući izveštaj.
- Radna grupa je razmatrala i podržala Izveštaj o napretku Srbije 2017–2018. u Poglavlju 10.
- U diskusiji je konstatovano da je evidentano usporavanje aktivnosti na ispunjavanju zadataka koji su evidentirani u Izveštaju EU. Posebno je ukazano da kasni harmonizacija sa pravnim okvirom EU iz 2009. godine u oblasti elektronskih komunikacija i regulisanje operativne i finansijske nezavisnosti regulatornih tela. Zaključeno je da Radna grupa treba da se obrati nadležnim organima i zatraži ubrzanje aktivnosti u odnosu na konstatacije iz Izveštaja.
- Prof. dr Irini Reljin, pomoćnik ministra za telekomunikacije i zamenik predsednika Pregovaračke grupe za informaciono društvo i medije, predstavila je Predlog Pregovaračke pozicije za Poglavlje 10. Članovi Radne grupe su nakon iscrpne diskusije podržali Predlog pregovaračke pozicije za

Poglavlje 10 i izrazili interes da prate dalje aktivnosti u njenom razmatranju i usaglašavanju sa EU.

- Razmotren je i dopunjen Plan rada Radne grupe za 2018. godinu.

**Deseta sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 10 održana je 9. jula 2018.** i na sednici je zaključeno:

- Usvojeni su usmeni izveštaji koje su o aktivnostima između dve sednice podneli Nikola Marković, koordinator RG10 i Aleksandar Gajović, državni sekretar u Ministarstvu kulture i informisanja;
- Razmatrana je i usvojena Programska orijentacija i Akcioni plan Radne grupe NKEU za Poglavlje 10. Programska orijentacija i Akcioni plan su sačinjeni kako bi se rad prilagodio u odnosu na zadatke i kritičke ocene o stanju u oblasti Informacionog društva i medija koje su iznete u Skriningu, Izveštaju EU o pripremljenosti Srbije u 2017. i anketi među članovima RG10. U diskusiji su izneti još neki predlozi za Program i Akcioni plan (učesće u međusektorskim grupama, praćenje ERP...). Dogovoreno je da se konkretni predlozi pošalju koordinatoru. Značajno je što se predviđa aktivnija uloga Radne grupe za Poglavlje 10 u realizaciju zadataka koji su uslov za ulazak u EU: podizanje kapaciteta i reorganizacija Radne grupe 10, veći uticaj i saradnja sa nadležnim organima koji treba da ubrzaju aktivnosti na pripremanju za ulazak u EU i dr.
- **Razmatrana je i podržana Pregovaračka pozicija Srbije za Poglavlje 10 – Informaciono društvo i mediji.** Pregovaračku poziciju obrazložila je prof. dr Irini Reljin, pomoćnica ministra za telekomunikacije i zamenik predsednika Pregovaračke grupe za Poglavlje 10. Ona je istakla da su u Predlogu pregovaračke pozicije obuhvaćeni svi zadaci koji su dogovoreni sa EU u okviru Skrininga i koji proizilaze iz Izveštaja EU o stanju priprema u Srbiji. Radna grupa je

posle diskusije prihvatila pregovaračku poziciju i očekuje da bude obaveštena i uključena u dalji tok pregovora sa EU. Naglašeno je da dosadašnja kašnjenja mogu i dalje da se negativno odražavaju na pripreme za pregovore. Tokom dalje procedure treba da se sačini sažetak Pregovaračke pozicije koji će biti javno dostupan.

- Radna grupa 10 razmatrala je i primila k znanju odgovor Saveta REM-a, povodom našeg dopisa u vezi sa prekidanjem reemitovanog TV programa reklamama. U diskusiji je ukazano da se ovim odgovorom REM-a ne završava rasprava o ovom pitanju. I dalje postoji dilema, da li se prekidanjem reemitovanog programa krši zakon i da je država Srbija finansijski oštećena. Zato je zaključeno, da se o ovom pitanju zatraže mišljenja od Ministarstva kulture i informisanja, Ministarstva za trgovinu, turizam i telekomunikacije i Ministarstva za finansije.

**Radionica Radne grupe NKEU za Poglavlje 10 održana je 2. novembra 2018.**

Radionica je bila posvećena unapređivanju kapaciteta Radne grupe u cilju uspešnijeg obavljanja svojih zadataka.

Prof. dr Dragana Bečejski Vujaklija predstavila je rezultate Studije o podizanju kapaciteta Radne grupe NKEU za Poglavlje 10. Cilj je stvoriti uslove za intenziviranje i maksimiziranje efekata rada Radne grupe 10. Krajnji cilj je ubrzanje procesa pregovora za Poglavlje 10.

Dr Milan Janković je održao predavanje „Stanje i aktivnosti na razvoju širokopojasne mreže u Srbiji“.

Učesnici Radionice su ocenili da je skup bio vrlo koristan za unapređenje osposobljenosti Radne grupe za obavljanje svojih zadataka.

Takođe, predstavnici Radne grupe NKEU za Poglavlje 10 učestvovali su tokom 2018. go-

dine i na jedanaest drugih aktivnosti koje su organizovali NKEU, druge radne grupe i organizacije.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE

Na osnovu analize dosadašnjeg rada i sagledavanja narednih zadataka koji proističu iz Skringing izveštaja EU i rezultata iz dve sprovedene ankete među članovima Radne grupe, urađeni su i usvojeni Programska orijentacija i Akcioni plan Radne grupe NKEU za Poglavlje 10.

Programska orijentacija sadrži poglavlja:

### **Mišljenje članova Radne grupe 10 o stanju u oblastima Informaciono društvo i mediji**

Na osnovu izraženih mišljenja na sednicama i rezultata sprovedenih anketa među članovima Radne grupe utvrđeno je:

- 61% članova smatra da je stanje u oblasti informacionog društva i medija loše!
- 38,9% članova očekuje da će nadležni organi ubrzati pripreme, a 61% to ne očekuje!

Izneti podaci upućuju na potrebu da Radna grupa ukaže nadležnim organima na ova mišljenja i zatraži hitno preduzimanje potrebnih mera.

Na osnovu poruka iz Izveštaja o skriningu o stanju priprema u 2017. godini i ocena i mišljenja članova Radne grupe, sačinjen je plan aktivnosti čijom realizacijom će se stvoriti bolji uslovi za realizaciju zadataka iz područja Radne grupe NKEU za Poglavlje 10.

### **Monitoring plan**

Aktivnosti Radne grupe se ne odvijaju samo na sednicama, nego i preko monitoringa stanja u koji su uključeni skoro svi članovi, a posebne obaveze ima koordinator Radne grupe koji sačinjava Monitoring plan.

Monitoring plan sadrži:

- Ciljeve koji se evoluiraju;
- Evaluaciona pitanja;
- Indikatore (kvantitativne i kvalitativne);
- Izvore podataka;
- Metode prikupljanja podataka;
- Odgovornost za analizu i sintezu;
- Vremensko razdoblje za prikupljanja podataka i dr.

U Radnoj grupi 10 postoje početna iskustva, ali i orijentacija da se sve potpunije koristi prikazana metodologija.

Znači, u okviru monitoring plana treba utvrditi šta treba pratiti. Radna grupa za Poglavlje 10 ima pre svega interesa da prati:

- Jačanje administrativnog kapaciteta za rad u oblasti informacionog društva;
- Unapređivanje kapaciteta Radne grupe NKEU za Poglavlje 10;
- realizaciju zadataka iz Skringinga i Izveštaja o stanju priprema u Srbiji, i
- interes građana za pristupanje u EU.

Za realizaciju ovih aktivnosti potrebno je utvrditi indikatore, izvore informacija i metode prikupljanja i analize podataka.

Podaci o stanju se prikupljaju iz primarnih i sekundarnih izvora. Sekundarni izvori su: izveštaji nadležnih organa, izveštaji EU, ankete među članovima Radne grupe, analize dokumenata, statistički podaci, vesti sa društvenih mreža, budžet Srbije i dr. Korišćeni primarni izvori su: kontakti sa nadležnim organima, intervjui, stručni sastanci, intervjui sa izvršiocima i dr.

U dosadašnjem radu u izradi monitoring plana, kao izvori podataka su se koristili: raspoloživi domaći dokumenti, izveštaji EU, namenske ankete, izjave nadležnih funkcionera, statistički podaci i dr.

Podaci se prikupljaju, po pravilu, na godišnjem nivou.

Monitoring plan je sačinjen za evaluaciju jačanja administrativnog kapaciteta za rad u oblasti informacionog društva, unapređivanja kapaciteta Radne grupe 10 i rešavanja statusa Tanjuga.

## EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE

**Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 je u Knjizi preporuka za 2016–2017.** objavila deset preporuka, pri čemu je samo jedna realizovana (formiran je CERT).

U okviru pripreme Izveštaja iz senke evaluirali smo sledeće dve nerealizovane preporuke:

### 1. Jačati administrativni kapacitet za rad u oblasti informacionog društva.

Na osnovu podataka iz Ministarstva za trgovinu, turizam i telekomunikacije i Ministarstva finansija saznaje se da ova preporuka nije usvojena, jer je i dalje na snazi Odluka Vlade Republike Srbije o zabrani zapošljavanja u državnim organima.

Ova preporuka potiče ne samo od Radne grupe 10, već je sadržana i u Skringingu i u Izveštaju o stanju priprema u 2017. godini.

Evaluacija treba da odgovori, da li je ova preporuka dobra?

Sa stanovišta evaluacijskih kriterijuma (*DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance*) situacija je sledeća: pomenuta preporuka je **relevantna**, doprinosi većoj **efektivnosti**, omogućava **efikasnost rada**, **nema negativne** efekte, i **održava** je na duži period.

Evaluciono pitanje je zašto ova preporuka nije usvojena? Odgovor je da je za državu finansijska stabilnost cilj većeg prioriteta.

Tokom monitoringa prikupljeni su podaci koji su korišćeni u evaluaciji i koji pokazuju da je odluka Vlade pogrešna i da je treba preispitati i promeniti. Može se dokazati da se realizacijom neostvarenih zadataka za pristup EU mogu postići veći korisni finansijski efekti i da restrikcije u zapošljavanju ne treba sprovesti linearno nego selektivno.

Krajnji ishod evaluacije će verovatno usloveti da EU obnovi primedbu da nadležni organ nema adekvatan administrativni kapacitet i da Srbija zaostaje u pripremama za prijem u EU.

Znači, evaluacija je pokazala da je realizacija pomenute preporuke korisna i neophodna kako bi se povećao administrativni kapacitet Ministarstva za obavljanje poslova koji su predviđeni u Skringingu i u Izveštaju EU o stanju u Srbiji.

### 2. Hitno rešiti status novinske agencije Tanjug

Ova preporuka datira iz 2016. godine i uprkos insistiranju nije sprovedena.

Od nadležnih organa ne može da se dobije službeni odgovor o razlozima i preostaje da se smatra da je u pitanju politički ili delikatan pravni problem.

Na evaluciono pitanje je ko sprečava donošenje odluke, nema odgovora!

Sa stanovišta evaluacijskih kriterijuma (*DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance*) situacija je sledeća: pomenuta preporuka je **relevantna**, doprinosi većoj **efektivnosti**, omogućava **efikasnost rada**, **nema negativne** efekte, i **održiva** je na duži period.

Evaluacija ukazuje da treba obnoviti inicijativu i istrajati u zahtevu da se reši status Tanjuga.

Radna grupa za Poglavlje 10 će nastaviti da koristi metod evaluacije za proveru validnosti i drugih preporuka, ali i nekih predloženih dokumenata, politika i sl.

Njegovim usvajanjem eliminišu se primedbe EU u vezi obezbeđivanja finansijske i operativne samostalnosti regulatornih tela (REM i RATEL) i niz drugih primedbi.

### **Lista pitanja za koje tražimo odgovore:**

#### **1. Zašto proces pregovora za Poglavlje 10 teče sporo i to dugim čekanjem za verifikaciju pojedinih faza pregovora?**

Ovo pitanje treba postaviti pre svega predstavnicima EU.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 je Izveštaj o skriningu dobila nakon tri godine i četiri meseca (juni 2014–oktobar 2017).

Štetne posledice su: javnost može da shvati da je EU malo motivisana za naš prijem, opada interesovanje javnosti za EU, usporava se rad naših organa jer ne znaju mišljenja i zahteve EU.

#### **2. Zašto Vlada onemogućava unapređivanje administrativnih kapaciteta nadležnih organa kod kojih je EU uočila taj nedostatak?**

Potrebno je omogućiti zapošljavanje novih stručnih radnika na poslovima za koje je EU konstatovala da ne postoje administrativni kapaciteti.

Sa unapređivanjem administrativnih kapaciteta stvoriće se uslovi za brže i kvalitetnije obavljanje poslova koji su preduslov za uspešnije pregovaranje sa EU i izvršavanje preuzetih obaveza.

#### **3. Zašto čitavu godinu dana (jun 2017–oktobar 2018) nije poslat u Narodnu skupštinu pripremljen Zakon o elektronskim komunikacijama?**

## PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2018. GODINU

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 preporučuje **Vladi i Narodnoj skupštini Republike Srbije da treba:**

- **Hitno usvojiti novi Zakon o elektronskim komunikacijama**, i time ukloniti nekoliko krupnih primedbi na stanje priprema za ulazak u EU (nezavisnost regulatornih tela...);
- **Ukazati nadležnim državnim organima na sporost u pripremama** i ocenu EU da je Srbija „umereno pripremljena i da nema progresa“. U tom smislu neophodno je unaprediti administrativni kapacitet nadležnih državnih organa (Ministarstvo za trgovinu, turizam i telekomunikacije i Ministarstvo za kulturu i informisanje);
- Neophodno je **ubrzati pripreme Medijske strategije** i time stvoriti pretpostavke za pripremu novih propisa iz oblasti medija.

**Nadležnim organima EU** se preporučuje da ubrzaju pripreme za razmatranje Pregovaračke pozicije Srbije za Poglavlje 10. Za svaku osudu je da je Srbija čekala tri godine da joj se uruči ovaj dokument.

- Za Radnu grupu je najvažnije da prati dalje aktivnosti na **razmatranju Pregovaračke pozicije za Poglavlje 10** i realizuje zadatke koji proističu iz Skrininga, i Izveštaja o stanju priprema u 2017. godini.

Očigledno je, da je i pored našeg angažovanja, Poglavlje 10 sa stanovišta nadležnih državnih organa Srbije i EU daleko od otvaranja i to, između ostalog, dovodi do porasta evroskepticizma.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 ima svoju **viziju narednih aktivnosti**.

Naš predlog je:

- Otvaranje Poglavlja 10 početkom 2019. godine;
- Usaglašavanje Pregovaračke pozicije i ostalih uslova za pristupanje sa EU do kraja 2019. godine;
- Zatvaranje Poglavlja 10 krajem 2020. godine.

Očekujemo mnogo agilniji odnos nadležnih državnih organa, ali i EU.



RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA **11** **12** **13**

- ▶▶ **POLJOPRIVREDA I RURALNI RAZVOJ**
- ▶▶ **BEZBEDNOST HRANE, VETERINARSKA I FITOSANITARNA POLITIKA**
- ▶▶ **RIBARSTVO**

Koordinatori:

**EVROPSKI POKRET U SRBIJI – EPuS**  
Miloš Milovanović

**MREŽA ZA RURALNI RAZVOJ**  
Dragan Roganović

## PRIKAZ POGLAVLJA

Zajednička poljoprivredna politika Evropske unije (EU) definiše okvir za pregovore i usaglašavanje pravne regulative Republike Srbije u okviru Poglavlja 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj. Zajednička poljoprivredna politika je jedna od najznačajnijih kada govorimo o samoj EU, uzimajući u obzir kako broj propisa koji regulišu ovu oblast, tako i udeo poljoprivrednog budžeta u ukupnom budžetu EU. Budžet za realizaciju Zajedničke poljoprivredne politike je veoma visok i iznosi neznatno manje od 40% ukupnog budžeta EU.

Zajednička poljoprivredna politika EU je, za programski period 2014–2020. godine, definisala ciljeve koji treba da obezbede stabilno snabdevanja evropskog tržišta poljoprivrednim proizvodima po pristupačnim cenama, a posebna pažnja je posvećena obezbeđivanju adekvatnih prihoda poljoprivrednika, uključujući i značajnu pažnju usmerenu na mala poljoprivredna gazdinstva.

Zajednička poljoprivredna politika za period 2014–2020. godine je bazirana na fundamentalnim principima:

- Reformu direktnih plaćanja za podršku poljoprivrednicima (stub 1) i budžet za ruralni razvoj i očuvanje prirode (stub 2);
- Kraj kvota i drugih oblika podrške tržišta;
- Veći naglasak na merama zaštite životne sredine, gde se do 30% sredstava odobrava farmerima koji diversifikuju proizvodnju, uključuju plodored na svojoj zemlji ili održavaju stalne pašnjake.

Zajednička poljoprivredna politika EU je već u dužem periodu bazirana na dva stuba. Prvi stub čine direktna plaćanja i tržišne intervencije, dok se drugi stub odnosi na politiku ruralnog razvoja.

Direktna plaćanja omogućuju da poljoprivrednici dobijaju podsticaje bez obzira na

to kojom se vrstom proizvodnje bave, ali uz poštovanje određenih principa kao što su: očuvanje životne sredine i zdravlja ljudi, bezbednost hrane, poštovanje dobrobiti životinja, održavanje zemljišta u dobrom stanju. Na ovaj način uspostavljeni podsticaji imaju za cilj da obezbede stabilan prihod bez obzira na tržišna kolebanja.

Ruralni razvoj obuhvata mere koje su neophodne za razvoj aktivnosti u ruralnim oblastima, a koje doprinose jačanju konkurentnosti poljoprivrede i šumarstva, poboljšanju biodiverziteta ruralnih područja, unapređenju kvaliteta života, kao i mere za podsticanje diverzifikacije ruralne ekonomije.

Kada govorimo o Srbiji, poljoprivredna politika i ruralni razvoj se razlikuju od struktura i procesa u EU u značajnoj meri. To je i razlog što je neophodno da se realizuju značajne reforme, kako bi se postigla usklađenost sa pravnim tekovinama EU, kao i da bi se razvoj poljoprivrede i ruralnih područja, izgradnje kapaciteta državnih institucija i nezavisnih tela koja će obavljati složene poslove planiranja, realizacije i kontrole čitavog seta aktivnosti i finansijske podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju, realizovao na efikasan način, čime bi se obezbedila njihova integracija u jedinstveno tržište EU.

Usaglašavanje sa pravnim tekovinama EU zahteva uspostavljanje efikasne institucionalne strukture i razvoj svih kapaciteta koji obezbeđuju pored usvajanja i implementaciju niza propisa Zajedničke poljoprivredne politike EU, kao i onih propisa koji se tiču samih pregovora o pristupanju.

Reforma i modernizacija u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja ogleda se u:

1. **Pravnom usklađivanju** – Njime je obuhvaćeno usklađivanje sa osnovnim propisima Zajedničke poljoprivredne politike:

- Direktno plaćanje,
- Organizacija jedinstvenog zajedničkog tržišta,
- Ruralni razvoj,
- Finansijska pravila.

Zemlja mora da bude u mogućnosti da sprovede navedene propise prvog dana pristupanja, ali usklađivanje politika nije obavezno pre pristupanja.

**2. Podizanju kapaciteta za implementaciju** – Neophodno je unaprediti postojeće i formirati nove institucije, koje će obezbediti usklađivanje i primenu propisa i pravila Zajedničke poljoprivredne politike.

**3. Reformi politike i ekonomskom prilagođavanju** – Poljoprivredno-prehrambeni sektor, ruralna ekonomija i ruralna područja treba da budu prilagođena na način koji bi obezbedio što bezbolniju integraciju u ekonomski prostor EU. U tom cilju je neophodno pravovremeno podizanje konkurentnosti i unapređenje ekonomskih aktivnosti i prihoda stanovnika u ruralnim područjima.

**4. Pregovorima o pristupanju** – Pored objedinjavanja prethodno navedenih pitanja, Srbija pregovara i o prelaznim periodima ili čak u pojedinim slučajevima o stalnom odstupanju od pravnog okvira EU. Treba imati u vidu da su poljoprivreda i ruralni razvoj važan deo finansijskog paketa za zemlju kandidata, što uslovljava potrebu intenzivnog rada i pripreme relevantnih aktera i stvaranje povoljnog ambijenta.

Značaj samog procesa i integracija Srbije u EU, treba da omogući da svi oni koji su vezani za poljoprivredu i ruralni razvoj imaju pristup:

- Podrški ruralnim područjima;
- Direktnim plaćanja poljoprivrednicima;
- Pristup evropskom tržištu;
- Elektronskim bazama poljoprivrednih podataka;

- Fondovima za podršku organizacijama poljoprivrednih proizvođača;
- Mogućnost lakšeg planiranja u poljoprivredi, a na bazi postojećih iskustava i razvijenih sistema prikupljanja i obrade podataka.

Predmet pregovora u Poglavlju 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika jesu modaliteti usvajanja i primene pravne tekovine u oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike. Pravnu tekovinu u ovom poglavlju čini veoma veliki broj regulativa, direktiva i odluka koje imaju za cilj osiguranje visokog stepena bezbednosti hrane, pravila higijene za proizvodnju hrane, zdravlja i dobrobiti životinja i zdravlja bilja u okviru EU, kao i odgovarajući monitoring.

Osim toga, pravne tekovine predviđaju detaljna pravila u oblasti veterinarstva, kao što su zdravlje i dobrobit životinja, identifikacija i registracija životinja, kontrola ostataka veterinarskih lekova, nekomercijalno kretanje kućnih ljubimaca, stavljanje na tržište hrane, hrane za životinje i sporednih proizvoda životinjskog porekla u koje spadaju i obavezne kontrole, kao i bezbednost hrane za životinje. U fitosanitarnoj oblasti, pravila EU pokrivaju pitanja kao što su kvalitet semena, sredstva za zaštitu bilja, štetnih organizama i genetički modifikovani organizmi.

Takođe, u oblasti veterinarske i fitosanitarne politike, propisi EU utvrđuju pravila unutrašnje trgovine i uvoz živih životinja i proizvoda iz trećih zemalja u sektorima veterinarstva, zdravlja biljaka i ishrane životinja, istovremeno obezbeđujući zaštitu javnog zdravlja, zdravlja biljaka i životinja i dobrobiti životinja, kao i bezbednost hrane životinjskog porekla na unutrašnjem tržištu.

U cilju sprovođenja propisa u ovom poglavlju Srbija mora imati odgovarajuću administrativnu strukturu koja će biti u stanju da sprovodi

propise iz oblasti bezbednosti hrane, uključujući postojanje odgovarajućih laboratorija za analizu u kontrolu proizvoda. Istovremeno, potrebno je obezbediti efikasno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta EU, što je jedino moguće ukoliko su standardi bezbednosti hrane i hrane za životinje ujednačeni i dosledno primenjeni na celoj teritoriji EU.

Srbija ima obavezu da prihvati i u potpunosti primeni propise EU iz ove oblasti u trenutku pristupanja.

Kao rezultat procesa prilagođavanja standardima EU u ovoj oblasti, doći će do unapređenja objekata za proizvodnju i preradu mesa, unapređenja uzgoja životinja na farmama, boljih standarda dobrobiti životinja, kontrolisane upotrebe pesticida u skladu sa standardima EU, itd. Primenom navedenih standarda i uspostavljanjem odgovarajućeg sistema kontrole kvaliteta hrane, potrošačima će biti garantovani visoki standardi bezbednosti hrane koju trenutno imaju evropski potrošači.

Pregovorima u okviru Poglavlja 13 – Zajednička ribarska politika EU, obuhvaćena su dva ključna pitanja:

- Iskorišćavanje i upravljanje ribljim bogatstvima;
- Uređenje tržišta proizvodima ribarstva, pitanja strukturne politike, nadzora i kontro-

le, kao i međunarodna saradnju u ribarstvu. Cilj politike je da na evropskom nivou osigura dugoročno održivo korišćenje živih bogatstava mora i drugih vodnih resursa. Pri tom, uzima u obzir rastuću potrebu tržišta za zdravim proizvodima iz mora i drugih vodnih resursa. Osnovu Zajedničke ribarske politike iz 2013. godine čini ekonomski opravdano, društveno prihvatljivo i ekološki održivo iskorišćavanje živih akvatičkih organizama, zatim uključivanje svih interesnih grupa (ribarska udruženja) i usklađenost s drugim politikama EU.

Zajednička ribarska politika (regulativa EU 1380/2013 koja je stupila na snagu 1. 1. 2014) ima za cilj da riblje resurse vrati na održivi nivo, kao i da obezbedi građanima stabilan izvor zdrave i bezbedne hrane na duži vremenski period. Ona nastoji da donese novi prosperitet sektoru ribarstva, prekine zavisnost od subvencija i stvori nove mogućnosti za radna mesta i rast u priobalnim područjima.

Kada govorimo o procesu pregovora, kao i drugim poglavljima, predmet pregovora u Poglavlju 13 – Ribarstvo jesu modaliteti usvajanja pravne tekovine EU o ribarstvu koja se sastoji od propisa koji ne zahtevaju prenošenje u nacionalno zakonodavstvo, već se direktno primenjuju. Međutim, sprovođenje pravne tekovine EU o ribarstvu zahteva uvođenje mera za pripremu administracije i poslovnih subjekata za učešće u sprovođenju zajedničke politike ribarstva, koja pokriva tržište, upravljanje resursima i flotom, inspekciju i kontrolu, strukturne akcije i kontrolu državne pomoći. U nekim slučajevima, zemlje kandidati treba da se prilagode postojećim sporazumima i konvencijama o ribarstvu sa trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama. Pravni osnov za Zajedničku ribarsku politiku EU temelji se na Ugovoru o funkcionisanju EU prema kome će Unija definisati i sprovesti zajedničke poljoprivredne i ribarske politike.

Pregovori Republike Srbije i EU u ovom poglavlju se odvijaju kao u svim drugim poglavljima, a rezultat usklađivanja Republike Srbije sa propisima EU u oblasti ribarstva će dovesti do stvaranja uslova za plasman proizvoda ribarstva na tržište EU, uz očuvanje nacionalnih vodnih resursa.

## STATUS POGLAVLJA

U okviru Poglavlja 11 u dosadašnjem periodu 2014–2016. godine, održani su eksplanatorni i bilateralni skrining, pripremljen je Skrining

izveštaj i trenutno je u izradi Akcioni plan kao jedno od dva merila za otvaranje pregovora u Poglavlju 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj. Eksplanatorni skrining je održan od 18. do 20. marta 2014. u Briselu, a bilateralni skrining je održan u periodu od 14. do 16. maja 2014. u Briselu. Izveštaj o skriningu za Poglavlje 11 je dostavljen Srbiji 24. februara 2015.

Izveštaj o skriningu je konstatovao da Srbija nije dovoljno spremna za pregovore i da će pregovori biti otvoreni po ispunjenju dva merila:

- Srbija treba da predstavi Komisiji akcioni plan, koji će biti osnov za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Akcioni plan će obuhvatiti i razvoj administrativnih kapaciteta, procenu zahtevanih resursa, kao i razvoj Integrisanog administrativnog i kontrolnog sistema radi pripreme za upravljanje i kontrolu plaćanja;
- Srbija treba da dostavi Komisiji zahtev za poveravanje poslova u vezi sa sprovođenjem budžeta za IPARD II, u skladu sa odredbama Sprovedene uredbe Komisije 447/2014.

Trenutno se od strane pregovaračke grupe za Poglavlje 11 priprema Akcioni plan, kao jedan od dva merila. Prvi predlog Akcionog plana je pripremljen u prvoj polovini 2016. godine i posle konsultacija sa Evropskom komisijom je stavljen na konsultacije sa zainteresovanim stranama, okupljenim u okviru Radne grupe Poljoprivreda NKEU u decembru 2016. godine.

### **IPARD akreditacija**

U okviru Poglavlja 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, najveći napredak predstavlja početak primene IPARD programa u Srbiji. Kada je reč o pretpristupnom periodu, za zemlju kandidata je od krucijalnog značaja da na adekvatan način implementira IPARD program, jer ne samo da ovaj program sa sobom nosi finansijska sredstva za razvoj poljoprivrede i ruralni

razvoj već njegova implementacija na jasan način govori o kapacitetima države da upravlja čitavim procesom, od planiranja, preko implementacije, pa do monitoringa i evaluacije. O tome jasno govori činjenica da je drugo merilo koje je Srbija dobila kao uslov za otvaranje pregovora IPARD akreditacija.

Treba istaći i da je IPARD program 2014–2020. Republike Srbije odobren od strane Evropske komisije u februaru 2015. godine. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je odlučilo da od ukupno jedanaest mogućih IPARD mera, kandiduje šest za Srbiju i to: Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava; Investicije u fizičku imovinu koje se tiču prerade i marketinga poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva; Diverzifikacija poljoprivrednih gazdinstava i razvoj poslovanja; Agro-ekološko-klimatske mere i mera organske proizvodnje; Sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja – LEADER pristup i Tehnička pomoć.

Osnovni razlog kašnjenja u implementaciji IPARD programa je nemogućnost akreditovanja Agencije za plaćanja tj. Uprave za agrarna plaćanja unutar Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede usled internih kadrovskih i tehničkih razloga. To je ujedno i bio razlog privremenog odbijanja akreditacije u dokumentu o nalazima i preporukama revizije Evropske komisije iz avgusta 2016. godine.

Posle dužeg vremenskog perioda pripreme za akreditaciju unutar Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, tokom 2017. godine je akreditovana Uprava za agrarna plaćanja i krajem decembra iste godine započeto je sa imlementacijom IPARD programa ali samo za dve mere: Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava i Investicije u fizičku imovinu koje se tiču prerade i marketinga poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva. Prvi javni poziv (trajao od 25. decembra 2017. do 26. februara 2018) odnosio se na Meru in-

vesticije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava/investigije u traktore i mehanizaciju, naredni javni poziv (27. mart do 28. maja 2018) na meru investicije u fizičku imovinu koje se tiču prerade i marketinga poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva. Prema Planu javnih poziva Uprave za agrarna plaćanja, naredni javni poziv za meru Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava je bio planiran za jun 2018, ali je raspisan krajem oktobra (sa periodom primanja zahteva od 1. novembra 2018. do 9. januara 2019). Akreditacija i implementacija ostale četiri mere predviđene IPARD 2014–2020. programom za Srbiju odložena je za kasniji period.

Na prva dva poziva (decembar–februar i mart–maj) je primljeno preko 500 zahteva a do trenutka pisanja ovog izveštaja (početak novembra 2018) korisnicima je uručeno svega dvadeset rešenja. Izuzetno mali broj obrađenih zahteva, kao i činjenica da je od planiranog termina do stvarnog raspisivanja trećeg poziva prošlo pet meseci, ukazuje na spor tempo obrade zahteva unutar Uprave za agrarna plaćanja. Ovoj okolnosti je potrebno posvetiti dužnu pažnju kako bi se implementacija IPARD programa odvijala u skladu sa potrebama sektora i očekivanjima korisnika a ujedno i kako bi se ostale raspoložive mere tekućeg programskog ciklusa akreditovala u što je moguće kraćem roku.

Kada govorimo o Poglavlju 12, u dosadašnjem procesu pristupanja su realizovani eksplanatorni i bilateralni skrining. Eksplanatorni skrining je realizovan od 3. do 7. februara 2014. u Briselu. U okviru eksplanatornog skrininga Evropska komisija je predstavila zakonodavstvo iz oblasti koje pokriva Poglavlje 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika.

Bilateralni skrining je održan u periodu od 20. do 24. oktobra 2014. Delegacija Republike Srbije je, na sastanku bilateralnog skrininga, predsta-

vila predstavnicima Evropske komisije presek zakonodavstva Republike Srbije u oblasti bezbednosti hrane, veterinarskih i fitosanitarnih pitanja, stepen usklađenosti sa pravnim tekovinama EU i planove za postizanje potpune usklađenosti. Na bilateralnom skriningu stručnjaci Generalnog direktorata za zdravlje i potrošače su postavljali pitanja i davali predloge i komentare na predstavljeno stanje u ovim oblastima u Srbiji, sa osvrtom na buduće aktivnosti u procesu usklađivanja sa pravnim tekovinama EU.

Izveštaj sa skrininga za Poglavlje 12 i rezultati skrininga su publikovani u februaru 2017. godine. Skrining izveštaj je konstatovao da Srbija nije dovoljno spremna za pregovore i da će pregovori biti otvoreni po ispunjenju tri merila:

- Srbija treba da usvoji zakonodavni okvir koji je usklađen sa pravnim tekovinama EU, da obezbedi puno prenošenje pravnih tekovina u okviru ovog poglavlja i da obezbedi jasno dodeljivanje nadležnosti, naročito u pogledu kontrolnih tela;
- Srbija treba Komisiji da predstavi sveobuhvatnu nacionalnu strategiju, uključujući i Akcioni plan sa konkretnim rokovima, koji će služiti kao osnova za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU iz oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike, sa planovima za razvoj odgovarajućih administrativnih kapaciteta i procenu neophodnih finansijskih sredstava. Naročitu pažnju treba posvetiti detaljnom Akcionom planu za kontrolu i iskorenjivanje klasične svinjske kuge kod domaćih svinja i divljih svinja nakon obustavljanja vakcinacije;
- Srbija treba Komisiji da predstavi klasifikaciju svih prehrambenih objekata i svih objekata za tretiranje sporednih proizvoda životinjskog porekla, koja će činiti osnovu za budući Nacionalni program za unapređenje prehrambenih objekata i objekata za tretiranje sporednih proizvoda životinjskog porekla.

U okviru Poglavlja 13, u dosadašnjem procesu pristupanja realizovani su eksplanatorni i bilateralni skrining. Na eksplanatornom skriningu, održanom 30. septembra 2014, stručnjaci Generalnog direktorata za pomorsku politiku i ribarstvo detaljno su predstavili pravne tekovine EU u ovoj oblasti. Bilateralni skrining, na kome je srpska delegacija predstavila svoje zakonodavstvo u ovoj oblasti, kao i uočene razlike u odnosu na pravne tekovine EU, održan je 14. novembra 2014. Izveštaj o skriningu je izrađen tokom 2015. godine. U Izveštaju o skriningu nisu navedena početna merila, već je preporučeno otvaranje pregovora u ovom poglavlju. Srbija je dobila poziv za podnošenje Pregovaračke pozicije za Poglavlje 13.

## PRESEK STANJA

**Godišnji izveštaj za Poglavlje 11** (objavljen 17. aprila 2018) daje pregled usklađenosti pravne regulative Srbije sa pravnim tekovina EU, kao i pregled postojećih i neophodnih kapaciteta za sprovođenje pravnih tekovina. Izveštaj konstatuje da je Srbija dostigla određeni nivo spremnosti u poljoprivredi i ruralnom razvoju (*some level of preparation*) uz konstatovanje dobrog napretka u pripremama za primenu IPARD ali i poziva na adekvatnu implementaciju akreditovanih IPARD mera kao i rad na akreditaciji preostalih mera.

Pored toga, glavni nalazi Godišnjeg izveštaja su:

- Konstatuje se potreba usvajanja Akcionog plana za poljoprivredu i ruralni razvoj (za usklađivanje sa EU *acquis*), beleži se usvajanje Nacionalnog programa za poljoprivredu 2018–2020. i poziva na usvajanje Nacionalnog programa za ruralni razvoj;
- Neophodno je uspostaviti Integrirani sistem upravljanja i kontrole plaćanja (IACS) u okviru kojeg će se upravljati svim plaćanjima za poljoprivredne proizvođače, direktnim plaćanjima i merama ruralnog

razvoja, kako bi se uskladili sa detaljnim zahtevima pravnih tekovina;

- Sistem računovodstvenih podataka na poljoprivrednim gazdinstvima (FADN) je usklađen sa pravnim tekovinama;
- Konstatuje se postojanje poljoprivredne savetodavne službe, bez elaboriranja o kvalitetu iste;
- Poziva se na potrebu usklađivanja nacionalne regulative sa CMO (*Common Market Organization*) i konstatuje usvajanje niza akata u oblasti vina. Konkretno, poziva se Srbija na usvajanje relevantne regulative u oblasti podrške pojedinim sektorima poljoprivrede, marketing standarda, podrške javnom i privatnom skladištenju, proizvođačkih organizacija, tržišnih intervencija;
- U oblasti ruralnog razvoja se konstatuje napredak u pripremama za korišćenje dve mere unutar IPARD sredstava i poziva na adekvatan rad u cilju trošenja IPARD sredstava na raspolaganju u 2018. godini, kao i pripremi za akreditaciju ostalih raspoloživih mera tokom iste godine;
- Konstatuje se spor napredak u oblasti politike kvaliteta poljoprivredno-prehrambenih proizvoda i poziva na usklađivanje nacionalnog zakonodavstva u ovoj oblasti, uključujući sektor vina;
- U oblasti organske poljoprivrede se konstatuje osnivanje nadležnog organa, sistema akreditacije kontrolnih tela i sistema sertifikacije ali i poziva na dalje usklađivanje sa *acquis* u ovoj oblasti kao i izradi nacionalnog akcionog plana za organsku poljoprivredu.

## Zaključci i preporuke Evropske komisije u Izveštaju o skriningu bili su:

1. Srbija nije dovoljno pripremljena za pregovore u ovoj fazi i ne preporučuje se otvaranje pristupnih pregovora u Poglavlju 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj;
2. Otvaranje pregovora se preporučuje kada se ispune dva merila:

- Srbija treba da predstavi Komisiji akcioni plan koji će biti osnov za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Akcioni plan će obuhvatiti i razvoj administrativnih kapaciteta, procenu zahtevanih resursa, kao i razvoj Integrisanog administrativnog i kontrolnog sistema radi pripreme za upravljanje i kontrolu plaćanja;
- Srbija treba da dostavi Komisiji zahtev za poveravanje poslova u vezi sa sprovođenjem budžeta za IPARD II, u skladu sa odredbama Sprovedene uredbe Komisije 447/2014.

Na bazi uspostavljenih merila, Srbija je pripremila Akcioni plan i uložila značajan trud u pravcu ispunjavanja drugog merila, koje je vezano za poveravanje poslova za sprovođenje budžeta za IPARD II, što je rezultiralo akreditacijom dve IPARD mere, kao što je u tekstu objašnjeno. Takođe, u avgustu 2018. godine, usvojen je Nacionalni program za ruralni razvoj za period 2018–2020. godinu.

Godišnji izveštaj za Poglavlje 12 konstatuje da Srbija nije ostvarila nikakav napredak u oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike u prethodnom periodu. Poziva se Srbija da izradi sveobuhvatnu strategiju transpozicije implementacije i sprovođenja *acquis* u oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike. Takođe, poziva se na suštinsko jačanje administrativnih kapaciteta u ovoj oblasti, kao i na konzistentnu primenu i unapređenja metode procene rizika prilikom graničnih inspekcija.

Pored toga, glavni nalazi Godišnjeg izveštaja su:

- U slučaju kriznih situacija povezanih sa bezbednošću hrane, Srbija treba da izvrši usklađivanje zakonodavstva sa *acquis*;
- Dozvoljeni nivo aflatoksina u mleku je i dalje viši nego u EU;
- Nacionalna referentna laboratorija je otvorena ali još uvek nije akreditovana kako bi mogla da vrši kontrole mleka;

- Administrativni kapaciteti Uprave za veterinu su značajno oslabljeni, preteći da dostignu kritični nivo;
- Srbija treba da se odredi prema dinamici iskorenjivanja Klasične kuge svinja;
- Primena regulative o zaštiti životinja, pogotovo prilikom klanja, treba biti unapređena;
- Usvojena je Strategija unapređenja objekata za proizvodnju hrane u januaru 2017, ali je potrebna njena implementacija;
- Strategija upravljanja otpadom životinjskog porekla treba biti usvojena;
- Nacionalni plan kontrole i monitoringa hrane animalnog porekla je usvojen ali treba biti implementiran;
- U oblasti fitosanitarne politike – pravni okvir za održivu upotrebu pesticida i akcioni plan za smanjenje uticaja pesticida treba da se usvoji i implementira;
- Lista biljnih sorti nije u skladu sa *acquis*;
- Nije bilo napretka u usklađivanju Zakona o GMO sa *acquis*;

Godišnji izveštaj za Poglavlje 13 ocenjuje da je u oblasti ribarstva Srbija ostvarila određeni napredak i to usvajanjem Pravilnika o sertifikacija izlova. Konstatuje se da je potrebno da Srbija izradi Akcioni plan kojim će se obezbediti puna kompatibilnost sa *acquis* do pristupa EU a pogotovo u pitanjima organizacije tržišta, akvakulture, prikupljanja podataka i mera kontrole ilegalnog, neprijavljenog i neregulisanog ribolova. Pored toga:

- Potrebno je ojačati administrativni kapacitet u sektoru;
- Potrebno je kreirati odgovarajuće tržišne i politike prikupljanja podataka;
- Neophodna je puna primena usvojenog Pravilnika a pogotovo u delu ilegalnog, neprijavljenog i neregulisanog ribolova;
- Konstatuje se da je prikupljanje statističkih podataka o akvakulturi izvedeno u skladu sa *acquis*.



## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE

Radna grupa je formirana u junu 2014. godine i trenutno broji 43 člana. U okviru radne grupe formirane su četiri tematske podgrupe: 1) Poljoprivreda, proizvođačke grupe i zaštita tradicionalnih poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda i njihova proizvodnja, 2) Ruralni razvoj – ekonomske aktivnosti, infrastruktura, usluge, promocija kvaliteta i prava građana, 3) Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika i 4) Ribarstvo.

U periodu 2014–2017. godine organizovano je sedam sastanaka radne grupe, tokom kojih su obrađivane teme koje su bile od značaja za članice radne grupe, kao i za status pregovora u poglavljima kojima se radna grupa bavi.

Tokom 2018. godine je organizovana 8. sednica Radne grupe sa temom „Održiva poljoprivreda i organska proizvodnja u Srbiji“. Tokom sednice su prezentovani rezultati istraživanja „U susret razvoju organske poljoprivrede u Zlatiborskom, Raškom i Podunavskom okrugu“, a potom su prisutni imali prilike da iznesu svoje stavove vezane za održivu poljoprivredu i organsku proizvodnju u Srbiji.

Glavne preporuke 8. sednice su:

- Neophodno je unaprediti informisanje potrošača o lokalnim i nacionalnim subvencijama, kao i izvođenje SMS servisa za dosledno informisanje poljoprivrednika;
- Podržati intenzivniju realizaciju kampanja, edukacija i informisanje građana (potencijalni potrošači) o važnosti organskog uzgoja i organske hrane;
- Uključivanje organizacija civilnog društava i udruženja u aktivnosti informisanja poljoprivrednika/ca;
- Neophodna je podrška razvoju oglednih dobara;
- Potrebno je podržati prodaju organskih proizvoda: obezbeđivanje posebnih štando-

va na pijacama za prodaju lokalnih i organskih proizvoda, obezbeđivanje saradnje sa komunalnim preduzećima koja upravljaju pijacama, organizovanje turističkih prodajnih i promotivnih manifestacija na javnim mestima, omogućavanje učestvovanja lokalnih i organskih proizvođača na prodajnim i izložbenim manifestacijama širom zemlje i u inostranstvu;

- Osnaživanje lokalnih udruženja proizvođača/ica u promociji domaćih proizvoda i podsticaja konverzija u okviru lokalnih udruženja.

Članovi Radne grupe su takođe tokom 2018. godine imali priliku da 11. i 12. maja učestvuju u radu međunarodne parlamentarne konferencije, koja se bavila pitanjima koja su vezana za regionalni i ruralni razvoj u EU.

Konferencija na temu „Instrument za pretpri-  
stupnu pomoć u ruralnom razvoju – naučne  
lekcije i buduće perspektive“ je održana 13.  
aprila 2018. Na konferenciji su učestvovali člano-  
vi radne grupe i dali doprinos u definisanju  
preporuka skupa.

Članovi/ice radne grupe su imali prilike da tokom obe konferencije razmene iskustva sa učesnicima iz regiona i zemalja članice EU o realizaciji IPARD programa i programa ruralnog razvoja. Ključni zaključak konferencije da je implementacija IPARD programa i programa ruralnog razvoja (i komplementarnih programa, npr. SAPARD) išla veoma sporo, pre svega zbog nedovoljno izgrađenih administrativnih kapaciteta, kao i nepripremljenosti potencijalnih korisnika. Proističe zaključak da je izgradnja administrativnih kapaciteta, prilagođavanje mera podrške potrebama potencijalnih korisnika i podrška potencijalnim korisnicima od ključne važnosti za uspešnu realizaciju mera, kao i funkcionalnu podršku razvoju ruralnih zajednica i aktera ruralnog razvoja.

## PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2018. GODINU

### Poglavlje 11 - Poljoprivreda i ruralni razvoj

Radna grupa pozdravlja akreditaciju Srbije/Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede za početak korišćenja dve mere IPARD programa i ceni administrativne napore uložene od strane Vlade u ovom procesu. U svetlu potrebe adekvatnog korišćenja ovog pretpristupnog instrumenta na način koji će biti od koristi kako za direktne korisnike sredstava tako i za administrativne kapacitete Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Radna grupa preporučuje:

#### Vladi i Narodnoj skupštini Republike Srbije:

1. Izdvajanje budžetskih sredstava od strane Vlade za zapošljavanje dodatnog broja stručnjaka odgovarajućeg obrazovnog profila u Upravi za agrarna plaćanja i Ministarstvu poljoprivrede/ Sektoru za ruralni razvoj kako bi proces raspisivanja IPARD poziva, obrade pristiglih zahteva i isplate sredstava tekao nesmetanim tokom. Izostanak ovakve akcije Vlade može dovesti do značajnog usporavanja dinamike raspisivanja IPARD poziva a time i nemogućnosti utroška sredstava dodeljenih od strane EU u ovu namenu. Na dugi rok, to može dovesti u pitanje i visinu IPARD alokacije za Srbiju u narednim budžetskim periodima EU i direktno uticati na njeno eventualno smanjenje.
2. Ulaganje napora Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede kako bi se preostale četiri mere obuhvaćene IPARD programom 2014–2020. za Srbiju akreditovala u najkraćem mogućem periodu i njihovo korišćenje postalo moguće. Takođe, preporučuje se detaljno analiziranje potreba i mogućnosti za uključivanjem preostalih mogućih IPARD mera u naredni programski ciklus. Izostanak akreditacije za preostale mere predviđene IPARD 2014–2020. programa može dovesti do neutroška sredstava opredeljenih Srbiji u ovu namenu, tj. izostanak preko potrebnog investiranja u ruralni razvoj zemlje. Ovo je pogotovo važno imajući u vidu ograničenost nacionalnog agrarnog budžeta Srbije i hronični nedostatak budžetskih sredstava za podsticanje razvoja poljoprivrede i ruralne ekonomije.
3. Preporučuje se Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da na osnovu iskustva iz implementacije IPARD programa u tekućoj godini, započne sveobuhvatni proces dijaloga sa zainteresovanim stranama u cilju eventualne revizije postojećeg IPARD programa kao i izrade nacrtu IPARD programa za period 2021–2027. godine.
4. Preporučuje se administrativno jačanje Sektora za poljoprivrednu politiku kao organizacione jedinice Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede od suštinskog značaja za kreiranje nacionalne agrarne politike koja može da odgovori potrebama integracije Srbije u EU.
5. Ulaganje dodatnih napora u uspostavljanje/jačanje administrativnih sistema podrške poljoprivrednoj politici poput IACS (*Integrated Administration and Control System*), LPIS (*Land*

*Parcel Identification System*) i FADN (*Farm Accountancy Data Network*).<sup>1</sup> Napominjemo neophodnost efikasnog funkcionisanja ovih sistema za kreiranje i implementaciju adekvatne agrarne politike koja može da odgovori potrebama zemlje, kao i činjenicu da oni predstavljaju sastavni deo mehanizma implementacije Zajedničke agrarne politike EU.

6. Administrativno, brojno i stručno jačanje poljoprivredne stručne savetodavne službe pod nadležnošću Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (Centralna Srbija) i Pokrajinskog Sekretarijata za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu (AP Vojvodina) u cilju njene transformacije u savremen i efikasan sistem transfera znanja ka poljoprivrednicima.

Ulaganje dodatnih napora u usklađivanje nacionalne agrarne politike sa Zajedničkom agrarnom politikom EU, a pogotovo u delu zajedničkih tržišnih organizacija (CMO), politike kvaliteta poljoprivredno-prehrambenih proizvoda i organske poljoprivrede.

#### **Organizacijama civilnog društva:**

1. Potrebno je aktivnije uključivanje organizacija civilnog društava i udruženja u aktivnosti informisanja poljoprivrednika/ca o IPARD programu. Limitirani kapaciteti savetodavnih službi, ministarstva i Uprave za agrarna plaćanja i pored svih napora, uzrokuju nemogućnost da info kampanje dosegnu do svih potencijalnih korisnika. Organizacije civilnog društva, strukovna udruženja i postojeće mreže, zbog svoje geografske zastupljenosti imaju mogućnosti da daju doprinos informisanju, a u koordinaciji sa drugim akterima.
2. Neophodno je aktivno uključivanje OCD u sveobuhvatni proces dijaloga sa zainteresovanim stranama u cilju eventualne revizije postojećeg IPARD programa, kao i izrade nacrtu IPARD programa za period 2021–2027, kao i u procesu akreditacije novih mera u IPARD II programu za period 2014–2020. Iako je deo OCD uključen u odbor za praćenje IPARD-a, neophodno je na kvalitetniji način obezbediti glas ruralnih zajednica i uključivanja svih potencijalnih aktera.
3. Organizacije civilnog društva treba da pojačaju svoje aktivnosti na transferu znanja ka poljoprivrednicima i drugim privrednim subjektima u ruralnim područjima, a posebno kada je reč o diversifikaciji ekonomskih aktivnosti i implementaciji agro-ekoloških mera. Na ovaj način se mogu nadomestiti uočeni nedostaci, uzrokovani limitiranim kapacitetima javnog sektora (poljoprivredne stručne službe, Ministarstvo, Uprava za agrarna plaćanja).
4. Unapređenje sopstvenih kapaciteta i kapaciteta poljoprivrednih proizvođača u pripremi za uspostavljanje zajedničkih tržišnih organizacija (CMO).

#### **Evropskoj uniji:**

1. Neophodno je da u procesu praćenja implementacije i akreditacije novih mera u IPARD II programu, podrže ubrzanje ovih procesa, kao i brže unapređenje kapaciteta nacionalnih

<sup>1</sup> Integrisani administrativni sistem kontrole plaćanja, Sistem identifikacije zemljišnih parcela i Sistem računovodstvenih pokazatelja sa farmi.

institucija. Kao jedna od mogućnosti je akreditacija mere tehničke pomoći, kao i aktivnije korišćenje programa EU (npr. TAIEX, bilateralni projekti podrške).

2. Obezbediti na transparentan način proces konsultacija oko planiranja narednog IPARD programskog perioda, kao i pravovremeno informisanje svih aktera o Zajedničkoj agrarnoj politici EU za period 2021–2027, kao osnovu za pregovore EU i Srbije u okviru Poglavlja 11.

## **Poglavlje 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika**

### **Vladi i Narodnoj skupštini Republike Srbije:**

1. Administrativno – brojačno i stručno jačanje Uprave za veterinu i Uprave za zaštitu bilja Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, i to kako organizacionih jedinica nadležnih za kreiranje veterinarske i fitosanitarne politike, tako i nadležnih inspekcijских službi.
2. Pokretanje sveobuhvatnog nacionalnog dijaloga, utemeljenog na naučno i stručno potkrepljenim činjenicama, u cilju izrade Nacrta i kasnijeg usvajanja Izmena zakona o GMO koji već duži niz godina (od 2009. godine) onemogućava ulazak Srbije u Svetsku trgovinsku organizaciju i koji pored toga nije kompatibilan ni sa EU zakonodavstvom u ovoj oblasti.
3. Ulaganje dodatnog napora u kadrovsko i tehničko osposobljavanje Nacionalne referentne laboratorije kako bi mogla da započne sa radom u punom kapacitetu i vrši svoje Zakonom dodeljene funkcije.
4. Kreiranje kao i dosledna implementacija postojećih administrativnih rešenja donetih sa ciljem unapređenja oblasti zaštite ljudi, životinja i biljaka, objekata za proizvodnju hrane, upravljanjem životinjskog otpada, iskorenjivanju klasične kuge svinja, kao i analiziranja rizika i preduzimanja preventivnih mera zaštite od afričke kuge svinja.

### **Organizacijama civilnog društva:**

1. Potrebno je unaprediti kapacitete civilnog sektora za aktivno učešće u prilagođavanju domaćeg zakonodavstva vezanog za Poglavlje 12 zakonodavstvu EU;
2. Ostvariti saradnju Ministarstva i vladinih institucija sa organizacijama civilnog društva putem obezbeđivanja javnosti rada Uprave za veterinu, konsultacija, učešća OCD u procesu donošenja propisa, kao i partnerstva na projektima. U tom smislu konkursi MPZZŠ za finansiranje projekata treba da obuhvate i projekte organizacija civilnog društva koja nisu udruženja poljoprivrednih proizvođača;
3. Obezbediti veću uključenost javnosti u praćenje implementacije propisa u oblasti bezbednosti hrane kao i kontinuirano informisanje potrošača;

4. Poboljšanje vidljivosti podataka iz oblasti bezbednosti hrane na nacionalnom i lokalnom nivou, kroz aktivnu participaciju OCD i njihovo uključivanje u info kampanjama;

#### **Evropskoj uniji:**

1. Obezbediti transparentan proces pregovora između EU i Srbije i uvažavanje mišljenja civilnog društva.
2. Podrška razvoju stručnih kapaciteta u Srbiji u oblastima bezbednosti hrane, veterine i fitosanitarnih poslova, kroz programe i projekte finansirane iz EU fondova.

### **Poglavlje 13 - Ribarstvo**

#### **Vladi i Narodnoj skupštini Republike Srbije:**

1. Preporučuje se administrativno jačanje Sektora za poljoprivrednu politiku/nadležne organizacione jedinice unutar kao i Uprave za veterinu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, kao i Ministarstva životne sredine, kako bi se odgovorilo na potrebe adekvatnog sistemskog uređenja sektora ribarstva.
2. Ulaganje napora u sistematsko prikupljanje podataka od strane nadležnih organa potrebnih za kreiranje mera politike namenjenih podršci razvoju sektora.

#### **Organizacijama civilnog društva:**

1. Aktivno uključenje OCD i strukovnih udruženja proizvođača i prerađivača ribe u procese prilagođavanja domaćeg zakonodavstva, zakonodavstvu EU;
2. Podrška dijalogu za unapređenje podrške sektoru ribarstva u cilju njegovog unapređenja konkurentnosti i prilagođavanja zahtevima otvorenog tržišta.

#### **Evropskoj uniji:**

1. Podrška jačanju strukovnih udruženja u sektoru ribarstva kroz programe podrške;
2. Podrška procesima sistematskog prikupljanje podataka od strane nadležnih organa potrebnih za kreiranje mera politike namenjenih podršci razvoju sektora, kao i participativnog dijaloga donosioca odluka i proizvođača/prerađivača.



2017/2018.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 14 21

» TRANSPORTNA POLITIKA  
» TRANSEVROPSKE MREŽE

Koordinator:

CENTAR ZA EKOLOGIJU I ODRŽIVI RAZVOJ – CEKOR  
Zvezdan Kalmar

## PRIKAZ POGLAVLJA

### Ciljevi i glavni okvir važeće transportne politike EU

#### Kratki istorijat saobraćajne politike EU

Zajednička transportna politika Evropske unije (EU) seže još u vreme Ugovora iz Rima, ali je gotovo 25 godina posle toga transportna politika bila ostavljena nacionalnim državama da je formulišu i sprovede, čime se transport sredinom osamdesetih pretvorio u jednu od najvećih prepreka daljem nesmetanom jačanju ekonomije evropske zajednice. Usled takve situacije sredinom osamdesetih je evropski parlament učinio veliki korak time što je tužio Evropski savet zbog neuspeha da formuliše zajedničku saobraćajnu politiku. Evropski sud pravde je u maju 1985. presudio da je Savet Evrope obavezan da formuliše zajedničku politiku, što je dalo političku injekciju da se pristupi formulisanju iste.<sup>1</sup>

Evropska komisija (EK) je 1986. izdala prvi „Beli papir“ o saobraćajnoj politici sa određenim ciljevima koje je trebalo dostići do 1992. godine. 1992. Ugovorom iz Maastrichta uspostavljene su tzv. panevropske mreže i po prvi put su na sistematičan način principi zaštite životne sredine, održive mobilnosti i otvaranja saobraćajnog tržišta za konkurenciju postali integralni principi vodilje u razvoju saobraćajne politike.

„Beli papir“ iz 2001. godine je pokazao punu odlučnost EU da se usmeri prema ekološki odgovornoj saobraćajnoj politici, koja će takođe pokušati da utiče na nejednaki razvoj različitih vidova saobraćaja. Taj dokument je vrlo precizno predvideo masivni rast drumskog i vazdušnog saobraćaja. Revizijom ovog plana iz 2006. godine utvrđeno je da je potrebno više

napora uložiti da se EU izbori protiv negativnih uticaja transporta na količinu energije koju EU troši te na emisije. Ovo je dovelo do uvođenja ideja logističkog planiranja prevoženja terete, pametnih sistema radi „ozelenjavanja transporta“, kao i ideja da se pojača upotreba unutrašnjih plovih puteva.

- **Važnu prekretnicu u razvoju saobraćajne politike EU čini dokument iz 2011. godine tzv. „Beli papir“ o transportnoj politici<sup>2</sup> koji je imao za cilj uspostavljanje kompetitivnog i resursno efikasnog transportnog sistema. Sama činjenica spominjanja resursno efikasnog sistema je predstavljala kvalitativni skok koji je pokazao narastu svest o potrebi redukcije uticaja na lokalnu i globalnu životnu sredinu i društvo.**

Transport je jedan od ključnih elemenata ekonomskog procesa odnosno procesa proizvodnje društveno stvorene vrednosti. Transport je sektor koji omogućava povezivanje proizvođača i potrošača, odnosno kruženja kapitala ali koji isto tako ostvaruje integraciju društva kroz prevoženje ljudi radi njihovog učešća u tržištu radne snage, kulturnih proizvoda, pružanja zdravstvenih, socijalnih i drugih usluga.

Transportna politika EU ima za cilj uspostavljanje kompetitivnog transportnog sektora koji će otkloniti glavne prepreke u infrastrukturi da bi na efikasan, bezbedan i ekološki prihvatljiv način prevozili putnike i robu kroz EU. Osim ovih transportnih ciljeva politika EU kao jedan od najznačajnijih ciljeva postavlja pred sebe makroekonomski cilj smanjivanja ovisnosti o uvoznim gorivima, čime će se postići i smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte za 60% do 2050. godine.

Neke od centralnih tačaka EU politike u obla-

<sup>1</sup> Dostupno na: [https://europa.eu/european-union/topics/transport\\_en](https://europa.eu/european-union/topics/transport_en), str. 2 i dalje (pristupljeno 13. 12. 2018).

<sup>2</sup> Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:tr0054&from=EN> (pristupljeno 12. 12. 2018).



sti transporta još od vremena „Belog papira“ iz 2011. su:

- Uvesti princip korisnik plaća i zagađivač plaća za sve infrastrukturne objekte;
- Smanjivanje upotrebe benzina i dizela za pola do 2030. i potpuno uklanjanje CO<sub>2</sub> emisija iz gradova do 2050;
- Povećanje upotrebe niskougleničnih goriva u vazdušnom prevozu do nivoa od 40% do 2050;
- Uklanjanje CO<sub>2</sub> emisija za 40% u oblasti broskog prevoza do 2050;
- Prebacivanje 30% drumskog prevoza terete na daljinama preko 300 km na železnice i vodni prevoz do 2040. i 50% do 2050;
- Utrostručiti dužinu brzih pruga do 2030. Većina putovanja na srednje dužine mora da se dešava na prugama do 2050;
- Uspostaviti potpuno funkcionalnu mrežu transportnih panevropskih mreža (TEN-T) koja će uključivati sve oblike transporta do 2030. godine;
- Povezati sve glavne aerodrome sa železnicom i glavnim morskim lukama te železnice povezati sa svim rečnim lukama do 2050. godine;
- Uvesti meke inteligentne mere upravljanja saobraćajem na različitim transportnim modalitetima kao što su železnica i drumski saobraćaj;
- Prepoloviti smrtni ishodi u saobraćajnim nesrećama do 2020. i potpuno iskoreniti ovu pojavu do 2050. godine;
- Uvesti informacioni menadžment i naplatu u kombinovanom prevozu (*multi modal transport*) do 2020.

### Evropska i saobraćajna politika Republike Srbije ukratko:

**Saobraćajna politika EU je utemeljena u Lisabonskom ugovoru o funkcionisanju EU u naslovu VI koji se odnosi na transport od člana 90 do 100.**

- U cilju pune integracije evropskog unutrašnjeg tržišta zadatak je EU da ima kvalitetno povezane saobraćajne mreže u svim članicama EU;
- Transport na **nivou EU** doprinosi sa oko 4,8% ukupnom nacionalnom dohotku (BND), što čini oko 548 milijardi evra u ukupnoj dodatoj vrednosti 28 država EU i pri tome obezbeđuje preko 11 miliona radnih mesta u EU. Preko 83,4% putničkih kilometara u EU se prelazi privatnim automobilima, dok autobusi, trolejbusi čine oko (9,1%) i vozovi (7,6%) predstavljaju manje od desetine ukupnih suvozemnih putničkih kilometara.<sup>3</sup> Između 2004. i 2014. godine relativan značaj korišćenja putničkih automobila bio je prilično stabilan sa udelom uvek u opsegu od 83,0% na 83,7%. Tokom ovog perioda, relativna važnost železničkog prevoza se povećala sa 6,7% u 2004. godini na 7,6% u 2014.
- U **Srbiji** u bruto društvenom proizvodu saobraćaj učestvuje sa oko 5%, što znači da transportni sektor čini važan deo privrede naše države. Saobraćaj predstavlja i bitan strateški činilac razvoja u smislu investicija u novu infrastrukturu, obezbeđivanja dostupnosti svih naselja u Srbiji kvalitetnim, pouzdanim saobraćajnim sistemom koji bi trebalo da omogući integraciju privrede i građana kako u nacionalnu ekonomiju i društvene procese tako i u šire evropske ekonomske i društvene sisteme i procese. U Srbiji u oblasti saobraćaja registrovano je oko 32.000 preduzeća koja zapošljavaju oko 120 hiljada radnika, što predstavlja oko 6% ukupnog broja zaposlenih u Republici Srbiji.

Radi ostvarivanja svoje integrativne uloge, uloge razmene roba i usluga i integra-

<sup>3</sup> Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8435375/KS-DK-17-001-EN-N.pdf/18d1ecfd-acd8-4390-ade6-elf858d746da>, str. 123, (pristupljeno 13. 12. 2018).

cije građana neophodno je da se uspostavi balans između dovoljne pokrivenosti određenim vrstama infrastrukturnih objekata (saobraćajnica) i sredstava prevoza te ekološke i socijalne uloge saobraćaja. Uprkos svojim ogromnim pozitivnim ulogama saobraćaj je uz energetiku, industriju, poljoprivredu jedan od najvećih zagađivača, ali i izazivača drugih vrlo ozbiljnih šteta u vidu saobraćajnih nesreća, uništavanja biološke raznovrsnosti, ugrožavanja zdravlja i života građana usled zagađenja vazduha, buke, vibracija i usled ovih pojava saobraćaj predstavlja sve veću pretnju održivosti društvenog sistema kakvog danas poznajemo.

#### Najvažniji izazovi koji dolaze od saobraćaja:

- **Uvozna zavisnost:** EU uvozi preko 94% goriva dok Srbija uvozi sličan procenat kako nafte tako i gasa. Uvoz goriva u Srbiji je preko 10% BND, čime se Srbija svrstava u energetski izuzetno siromašne i ugrožene države. Obim drumskog saobraćaja u Srbiji je porastao za 22% od 2012. do kraja 2016, pri čemu je potrošnja nafte za ukupni saobraćaj u Srbiji porasla sa **264 na 394 hiljada tona (predominantno drumski i gradski saobraćaj 255.000 t) tečnih goriva što je skok od oko 50%**. Broj teretnih kilometara je u Srbiji skočio sa 192 miliona u 2012. na 362 miliona 2016. (uz prosečan put robe koji je skočio sa 412 na 430 kilometara).
- Rast broja automobila – broj putničkih vozila u Srbiji konstantno raste, pa je 2013. godine broj vozila bio 28,05% veći nego 2000. godine. 2013 je bilo oko 1.770.206 putničkih vozila, dok je 2016. registrovano 1.888.566 individualnih vozila (što je porast od gotovo 110.000 vozila za tri godine), 9.626 autobusa, 208.560 teretnih vozila, 8.653 radnih vozila. Statistike broja kilometara putnika i tona kilometara pokazuju izuzetan rast.
- **Zagađenje** koje dolazi od saobraćaja ogleda se u zagađenju suspendovanim česticama, bukom, vibracijama te GHG emisijama. U Srbiji praktično osim elektroenergetike najveći emiter kako suspendovanih čestica tako i GHG jeste saobraćaj.
- **Zagušenja u saobraćaju** su posledica sve većeg prelaska na drumski, posebno individualni prevoz, i izazivaju sve veće troškove u radnim danima, zdravstvenim troškovima te u materijalnoj šteti nastaloj sve većim brojem udesa.
- Na nivou EU **zagušenja** u saobraćaju dovode do gubitka od oko **1% BND EU**, dok u Srbiji takva istraživanja nisu rađena, ali slobodnim okom se vidi da su zagušenja dramatična u svim većim gradovima u Srbiji.
- Prevoz železnicom stagnira na broju oko 5,5 do 6 miliona putnika u čitavom periodu i jedina svetla tačka u vezi sa železnicom je porast teretnog saobraćaja.
- EU predviđa smanjivanje emisija GHG od saobraćaja za 60% u odnosu na 1990. Ovaj cilj će biti dovoljan da se zadrži globalni porast temperature ispod 2°C iznad nivoa pred industrijsku revoluciju. Da bi se nivo zadržao ispod 1,5°C potrebno je još veće smanjenje. Srbija ima određene ciljeve uvođenja alternativnih goriva ali usled nepostojanja sistematske klimatske politike smatramo da ciljevi redukcije GHG još nisu uspostavljeni. Potrebno je uspostaviti ciljeve koji će pratiti obavezu redukcije kako je ona planirana i na nivou EU, odnosno u skladu sa pravilima i propisima EU o pravednoj raspodeli napora u redukciji emisija u skladu sa ekonomskom snagom država.
- **Bezbednost saobraćaja je posebno naglašena u godišnjem *progress report* o napretku Srbije u oblasti saobraćaja.** Uočeno je da je broj smrtnih ishoda saobraćajnih udesa zaustavljen odnosno relativno smanjen u 2017. u odnosu na 2016. i da su kapaciteti nadzornih organa povećani, ali se zbog kvaliteta saobraćajne infrastrukture, starosti vozila i drugih razloga očekuje nastavak napora kroz razne mere, uključujući edukaciju kako bi se smanjio broj fatalnih saobraćajnih nesreća.

## Saobraćaj u Srbiji

**Drumska infrastruktura** je veliki izazov za društvo i ekonomiju Srbije. Postoje relativno oprečni podaci o dužini saobraćajne infrastrukture, ali u načelu se operiše sa oko 44.000 km puteva, od čega je 5.525 km državnih puteva prvog reda, 11.540 km državnih puteva prvog reda, 26.774 km lokalnih puteva, dok se na nivou auto-puta nalazi 498 km auto-puteva pod naplatom putarine i 136 km poluauto-puteva pod naplatom putarine.

Drumski prevoz je najdominantniji oblik prevoza u Srbiji koji godišnje preveze oko 80 miliona putnika i oko 5,5 miliona tona tereta. Drumski prevoz putnika je dominantan prevoz i učestvuje sa 92% u ukupnom prevozu putnika u Republici Srbiji. Ovaj vid prevoza obavlja 450 registrovanih preduzeća sa preko 8.500 vozila. Prevoz tereta drumom učestvuje sa oko 12% u ukupnom prevozu robe u Republici Srbiji. Prevoz robe u drumskom saobraćaju obavlja oko 2.200 registrovanih preduzeća sa oko 140.000 vozničkih jedinica.

**Putnički železnički transport** je u konstantnom padu od 2004. godine, pa je 2013. godine zabeleženo 50% manje putnika u odnosu na 2000. godinu. Nažalost, uprkos pokušajima da se reformiše železnički saobraćaj sa najnovijim merama izmeštanja glavne železničke stanice u Beogradu, došlo je do ozbiljnog udara na kvalitet i integrisanost železničkog saobraćaja u saobraćajni sistem, čime će se najverovatnije dogoditi da će još više opasti korišćenje železničkog saobraćaja u domaćem i međunarodnom saobraćaju, dok je sama činjenica izmeštanja glavne železničke stanice u Beogradu takođe nanela težak udarac integraciji železnice u sam gradski prevozni sistem u Beogradu.

Glavni razlozi za dalje opadanje kvaliteta i upotrebe železnice su osim niskog nivoa investicija, izuzetno spore usluge železnica, njihova nepovezanost ili nedovoljna povezanost sa

ostalim modalitetima saobraćaja, što u putničkoj usluzi 21. veka nije prihvatljivo, i relativno konkurentne cene drumskih prevoznika koji na puno brži i za moderno vreme prihvatljiviji način prevoze putnike u međumesnom saobraćaju u Srbiji, loše stanje infrastrukturnih objekata i prevoznih sredstava, nizak kvalitet usluga, povećanje zaduženja i neadekvatna organizovanost sistema.

Zakon o železnicama usvojen je 2013. godine; bio je donet sa ciljem veće efikasnosti železničkog sistema i njegove integracije u tržište saobraćajnih usluga, dok je Zakon o železnici donesen 2018. sa ciljem većeg usaglašavanja sa zahtevima EU da se infrastruktura otvori za sve potencijalne pružaoce usluga bez obzira na poreklo kompanije. Ipak posle detaljnog uvida u pregovaračku poziciju u oblasti železnice jasno je uočljivo da se tek očekuje veliki broj usaglašavanja odnosno da se određena usaglašavanja ostavljaju za period od kraja 2020. do kraja 2021. godine.

Radi rešenja problema daljeg razvoja železnice i njene nekonkurentnosti, **Vlada Republike Srbije planira da obezbedi finansiranje putem kredita:** za dovršenje stanice Centar u Beogradu u visini od 18 miliona kuvajtskih dinara, te kredite za nabavku novih garnitura vozova u visini od 100 miliona evra od EBRD, izgradnje drugog koloseka na pruži Beograd-Preševo u visini od 100 miliona evra, te nastava ruskog kredita za modernizaciju železnice u visini od 610 miliona evra.<sup>4</sup>

**Intermodalni odnosno kombinovani transport u Republici Srbiji** je do 2005. godine u ukupnom transportu učestvovao sa oko 0,5%, što je gotovo zanemarljivo dok se u poslednjih nekoliko godina makar na nivou opredeljenja krenulo u pravcu razmatranja otvaranja potrebne infrastrukture za kombinovani prevoz.

<sup>4</sup> Uvidom u predlog budžeta Republike Srbije za 2019. pod odsekom garancije kredita za 2019. godinu (pristupljeno 14. 12. 2018).

Uzimajući u obzir da saobraćaj u Srbiji emituje preko 12% ukupnih gasova sa efektom staklene bašte (GHG),<sup>5</sup> grupa za saobraćaj unutar nacionalnog konventa smatra da je jako bitno da se krene u pravcu razvoja infrastrukture za kombinovani prevoz. Ovaj pristup osnaživanja svih niskokarbonskih modaliteta saobraćaja mora da postane glavni princip i u razvoju javnog prevoza u gradskom i međumesnom saobraćaju na čitavoj teritoriji Srbije.

Zbog nepostojanja klimatske politike koja bi prepisala ovakvu obavezu smanjenja GHG, moguće je da će Srbija doći u situaciju da zbog već obavljenih investicija ne bude u mogućnosti da izdvaja još jednom za istu svrhu te će povećanjem zagađenja i nastavkom visoke uvozne zavisnosti o nafti i gasu biti u nemogućnosti da postigne glavne reformske ciljeve u oblasti ekonomske i ekološke te energetske politike.

Poslednjih godina politika države se sve više usmerava ka razvoju intermodalnog transporta. Iskorišćenost rečnog saobraćaja je veoma mala ali raste. Saobraćaj unutrašnjim plovnim putevima je važan oblik transporta (drugi najčešći oblik transporta robe). Statistike u oblasti unutrašnjeg vodnog saobraćaja te teretnog železničkog saobraćaja pokazuju obećavajući porast. Potrebno je osnažiti kapacitete kombinovanog prevoza zarad usklađivanja sa ciljem EU da se većina teretnog prevoza na razdaljine od 300 km obavlja železnicom.

## STATUS POGLAVLJA

### Kratka hronologija pregovora:

- EU i Srbija su diskusiju oko poglavlja Transport počele još 2014. godine. Eksplanatorni skrining za Poglavlja 14 – Transportna po-

<sup>5</sup> Drugi izveštaj Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime, strana 64.

litika i 21 – Transevropske mreže, održan je u Briselu 16–18. decembra 2014.

- U Briselu je 24–26. februara 2015. održan bilateralni skrining za Poglavlja 14 – Transportna politika i 21 – Transevropske mreže.
- Tokom 2017. i 2018. Srbija je radila na pregovaračkoj poziciji za Poglavlja 14 – Saobraćaj i Poglavlje 21 – Transevropske mreže.
- U oktobru 2018. Srbija je predložila pregovaračku poziciju za oba poglavlja. Održane su konsultacije sa Konventom oko pregovaračke pozicije u parlamentu Republike Srbije, pri čemu su u diskusiji izloženi stavovi Nacionalnog konventa za oba poglavlja, odnosno razgovaralo se o glavnim problemima koje je Konvent već od ranije naznačivao tokom svojih diskusija u 2018.

### Reformski prioriteti u oblasti saobraćaja i njihov odnos sa programom ekonomskih reformi

Konvent se posebno osvrnuo na Nacionalni program ekonomskih reformi (ERP), jer se on oslanja na obaveze koje proističu iz procesa priključivanja EU, reflektuje dijalog sa EU i međunarodnim finansijskim institucijama i drugim partnerima zainteresovanim za ubrzanu reformu saobraćajnog sektora u Srbiji. Konvent smatra da je neophodno da se ERP revidira u skladu sa obavezama koje proističu i koje će proisticati iz strateških obaveza koje uvode druga poglavlja.

Mreža puteva Srbije nije u potpunosti izgrađena u pogledu tehničko-eksploatacionih performansi. i Veliki deo deonice je u lošem stanju usled nedovoljno izdvajanja sredstava za održavanje puteva. U toku je izgradnja velikih infrastrukturnih projekata u skladu sa nacionalnim i regionalnim prioritetima. Problem prioritizacije saobraćajnih infrastrukturnih projekata još uvek nije razrešen uprkos velikom naporu donosilaca odluka i partnera iz EU i drugih institucija jer ne uzima u ob-

zir dramatične ekološke i makroekonomske izazove koji dolaze od povećanja drumskog prevoza, ugrožavanja biološke raznovrsnosti izgradnjom transportnih koridora kroz ili u blizini zaštićenih ili budućih zaštićenih biološki visoko vrednih područja.

Nacionalnim programom ekonomskih reformi predložen je veliki broj investicionih ulaganja koja bi trebalo i da dovedu do bolje prohodnosti, povezanosti i bezbednosti na srpskim putevima. Poseban je, međutim, problem što je veći broj ovih investicija neusklađen sa budućim obavezama u vezi sa zaštitom životne sredine, odnosno klimatskim promenama.

Tarifiranje upotrebe infrastrukture mora da se uskladi sa propisima EU u tom smislu da se principi korisnik i zagađivač plaća implementiraju u sve vidove saobraćaja. Posebno je važno da se počne sa naplatom teretnim vozilima u drumskom saobraćaju ne samo po dužini putovanja nego i u odnosu na težinu vozila.

Važne investicione odluke o koridorima u drumskom saobraćaju moraju da budu usklađene sa ekološkim zahtevima. Ovo se posebno odnosi na trasiranje puta od Beograda do južnog Jadrana kroz Srbiju, koji mora da zaštiti biološki visoko vredne delove Srbije, odnosno mora se pristupiti strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.

Rehabilitacija drumske mreže je bitna sa stano- višta bezbednosti na putevima ali se mora uzeti u obzir i obaveza zaštite biodiverziteta od fragmentacije. Ovo se mora uzeti u obzir pri pri- premi projekata sa međunarodnim finansijskim institucijama koje imaju izuzetno razvijene re- gulative i kapacitete za planiranje koje bi uzelo u obzir ove zahteve. Dugoročnu isplativost in- frastrukture nije moguće postići ukoliko se bi- ološka vrednost okruženja naruši ili uništi, jer posredno država ima izuzetne koristi od usluga biodiverziteta kako u poljoprivredi, zaštiti od erozije, tako i u borbi za adaptaciju na klimatske

promene i razvoj šumarstva i turizma.

Zastarela železnička mreža obezbeđuje veoma skroman putnički i teretni saobraćaj i u najvećem broju deonica potrebno je da bude modernizova- na. Na samo 3,6% mreže brzine vozova prelaze 100 km/č. Putnički saobraćaj od 438 mil. putničkih km i teretni transport od 3,08 mlrd. teretnih km su po obimu na samom začelju regiona (po- daci za 2016. godinu). Za modernizaciju žele- zničke mreže posebno su bitni projekti železničke infrastrukture koje se odnose na Koridor 10.

Pristup železničkoj infrastrukturi omogućen je svim železničkim prevoznicima ukoliko su registrovani u Srbiji, a prvi ugovor između upravljača infrastrukture i privatnog operate- ra potpisan je u junu 2016. godine. Trenutno na mreži javne železničke infrastrukture saob- raćaju dva državna i dva privredna železnička prevoznika. Reforma javnih preduzeća, pored projekata unapređenja infrastrukturnih kapa- citeta važna je za unapređenje železničke mre- že i ukupne usluge železničkog transporta.<sup>6</sup>

### **Pregled pregovaračke pozicije Republike Sr- bije sa komentarama Nacionalnog konventa za poglavlja 14 i 21:**

Poglavlje o drumskom saobraćaju se bavi oba- vezom javnog prevoza, pristupom profesiji, pristupom tržištu drumskog prevoza robe i putnika, obrascima dokumenata, utvrđivanjem cena, merama u slučaju krize. Smatramo da nije moguće ukloniti potrebu usaglašavanja saobra- ćajne politike sa ekološkim, energetskim, soci- jalnim, prostorno planerskim ciljevima. Prevoz tereta u drumskom saobraćaju je regulisan Za- konom o prevozu tereta u drumskom saobra- ćaju i delimično je usklađen sa EU uredbama.

Deo o železničkom saobraćaju se bavi obave- zom javnog prevoza železnicom, pristupom

<sup>6</sup> Program ekonomskih reformi za period 2018–2020. godine.

infrastrukturi, kombinovanim prevozom, i on mora da uključuje pobrojane šire društvene, ekonomske i ekološke faktore, u protivnom nije moguće usaglasiti gotovo izvesno konfliktno ciljeve ekonomske isplativosti, maksimalizacije profita, itd., sa klimatskim, ekološkim, društvenim ciljevima.

Transport opasnog tereta je posebna oblast i reguliše kako sredstva za prevoz, tako i njihove dozvole te posebno povredama propisa. Usled nedostatka generalne strategije saobraćaja teško je zamisliti da je moguće regulisati problem prevoza opasnih terete nekom posebnom strategijom a da se ne uzimaju u obzir horizontalno povezane teme odnosno sektori. Problem prevoza opasnog otpada i opasnih tereta je dodatno komplikovan izmeštanjem pruge u beogradskom transportnom čvoru koja je išla oko Kalemegdana, čime se dolazi u situaciju da se opasni terete prevoze noću ispod glavnog grada Republike Srbije i biće potrebne dodatne investicije da bi se ovaj problem rešio na održivi način.

Konvent smatra da planiranje i implementacija investicija u infrastrukturu ne može dovesti do željenih rezultata bez ozbiljnih optimizacija procedura, procedura izdavanja dozvola, ali i drugim takozvanim „mekanim“ merama. Ovaj proces funkcionalne racionalizacije i optimizacije se ne može sprovesti bez izrade obuhvatne strategije saobraćaja sa pripadajućim akcionim planovima koji će uključivati značajno uključnje javnosti, izradu strateške procene uticaja usklađene sa drugim ekološkim, energetskim te prostorno planskim strategijama, akcionim planovima i celokupnim zakonskim okvirom EU i Srbije.

Pregovaračka pozicija za Poglavlje 14 koja pokriva drumski, železnički, kombinovani i vodni saobraćaj pokazala je delimičnu usklađenost Srbije sa regulativama EU. Veliki broj potrebnih regulativa koje regulišu oblast saobraćaja na drumovima, železničkog saobraćaja, kom-

binovanog i vodnog saobraćaja nedostaju. Očekivano usaglašavanje se odlaže do krajnjeg mogućeg roka ili se planira stalno usaglašavanje koje dovodi do nepreglednosti usklađenosti u velikom broju oblasti.

Jedan od osnovnih problema koje je Konvent već od ranije naglašavao je da nedostaje sveobuhvatna strategija razvoja saobraćaja. Po tom pitanju Konvent se utemeljujući svoje mišljenje na stručnosti svojih članova u grupama 14 i 21 čak delimično razlikuje i od mišljenja EU koje smatra u godišnjem izveštaju da je strateško planiranje u oblasti saobraćaja relativno dobro uz ogradu da EU u svom izveštaju o napretku smatra da je potrebno još doneti reviziju strategije saobraćaja, strategiju prevoza opasnih dobara, dok su strategija vazdušnog i drumskog prevoza pripremljene.

Konvent smatra da se ne može pristupiti integralnom rešenju problema razvoja saobraćaja u Srbiji ako se razvijaju strategije za podsektore, dok se generalna politika ne priprema. Integralni pristup je izuzetno bitan, jer saobraćajna politika osim na tehničko-tehnološke, socijalne saobraćajne izazove, treba da odgovori i na izazove zaštite životne sredine, dramatičnog povećanja potrošnje goriva, značajnog povećanja broja kilometara tereta, itd.

Uticaj saobraćaja na makroekonomsku stabilnost države (uvozna zavisnost od nafte i gasa), ekološku te socijalnu situaciju nije moguće planirati i proceniti isključivim ograničavanjem na interes maksimalizacije dužine i obuhvata, saobraćajne mreže maksimalnih protoka. Vrlo je važno izvršiti kumulativne i integralne analize zagađenja vazduha u gradovima i izvan gradova, fragmentaciju i ugrožavanje zaštićenih i potencijalno zaštićenih i vrlo vrednih bioloških celina, čime će se izbeći slepo i neracionalno određivanje koridora isključivo na bazi posmatranja najkraće trase, odnosno interesa lokalnih zajednica da imaju što veći broj puteva.

Isti problemi su zapaženi i u oblasti kombinovanog prevoza, gde su civilne organizacije posebno naglasile da je potrebno pristupiti jako pažljivo određivanju lokacija i kapaciteta multimodalnih transportnih infrastrukturnih objekata, uzimajući u obzir ekološke i socijalne uticaje.

**Obaveze prevoza putnika**, posebno deo koji se odnosi na dodelu ugovora o javnim uslugama, pokazuje institucionalne nedostatke, odnosno utvrđuje da nema dovoljno zaposlenih u javnom sektoru koji bi se ovim pitanjima bavili.

Finansijska podrška za prevoz učenika i đaka je ostavljena lokalnim samoupravama, čime se veliki broj korisnika dovodi u neravnotežan položaj zbog različite snage lokalnih samouprava, a time se i njihova mobilnost radi uključivanja u školski, društveni i kulturni život dovodi u pitanje. Konvent smatra da je tu potrebno uspostaviti sistem u kome će Ministarstvo saobraćaja, obrazovanja uspostaviti mehanizme kojima bi se omogućilo da svi građani na teritoriji Srbije imaju jednak tretman u smislu dostupnosti saobraćajnih usluga.

Iz pregovaračke pozicije nije sasvim jasno koliko ljudskog kapaciteta nedostaje na lokalnu i na nacionalnom nivou da bi se na optimalan način kontrolisala i implementirala regulativa usklađena sa evropskim regulativama. Ne postoji zbirni pregled svih potrebnih mesta u ministarstvima i raznim regulatornim agencijama. Potrebno je dati puno detaljniji pregled institucionalnih kapaciteta.

Iz pregovaračke pozicije za poglavlja 14 i 21 nije jasno kako se planira smanjivanje zagađenja, odnosno kojim merama se planira smanjivanje zagađenja u lokalnim samoupravama te na nacionalnom nivou. Konvent je već u više prilika naglasio da gotovo nijedna lokalna samouprava nije formulisala plan poboljšanja kvaliteta vazduha (koja u planu strategije po-

boljšanja kvaliteta i vrste saobraćaja ima gotovo ključnu ulogu pored energetike).

Ovaj problem neusaglašenosti sa problemima zagađenja vazduha, te sa potrebom redukcije emisija gasova sa efektom staklene bašte ne prepoznaju se niti spominju u izveštaju EU. Problem fragmentacije staništa kao posledica planiranja koridora panevropskih mreža te njihovih ogranaka (Koridor 11 Beograd – južni Jadran) se ne prepoznaju i mogu da dovedu do ozbiljnih problema u sprovođenju drugih poglavlja (posebno Poglavlja 27).

### **Stanje infrastrukture:**

Pregovaračka pozicija ne naznačuje na koji način će se infrastruktura usaglasiti sa regulativama EU o zaštiti životne sredine, klimatskih promena. Regulativa će biti potpuno usklađena sa stanovišta bezbednosti saobraćaja i podobnosti puta za saobraćaj,

### **Učesnici u saobraćaju, dimenzije i masa vozila, tahografi, socijalno zakonodavstvo**

Ove oblasti su regulisane ili se njihovo usklađivanje planira do kraja perioda 2021. Što se tiče naplate upotrebe infrastrukture koja bi trebalo da reflektuje problematiku pretovarenih vozila, zagađenja koje izazivaju određena vozila ali i povećanje i smanjenje tarife u skladu sa delom dana i zagušenjem u saobraćaju tek se očekuje.

### **Nabavka ekološki čistih vozila, infrastruktura za snabdevanje alternativnim gorivima i inteligentni transportni sistemi**

Jasno je da se na nivou primene razume da je potrebno redukovati emisije GHG, ali nije pokazano zašto, koliko, koji bi bili ciljevi odnosno na koji način bi ovo trebalo da pozitivno utiče na društvo, životnu sredinu i nacionalnu ekonomiju. Nekritička primena obnovljivih izvora u saobraćaju odnosno orijentacija na pogrešno koncipiranu proizvodnju i prime-

nu istih može da ima izuzetno opasne posledice ako se loše planira ili implementira. Ova optimizacije saobraćajnog sistema je neophodno da se proceni i planski uskladi sa strategijama upotrebe prirodnih resursa, poljoprivredne proizvodnje, itd., da ne bi došlo do, na primer, sukoba sa strategijom poljoprivrede ili do sukoba sa snabdevanjem hranom. Nacionalni planovi za obnovljive izvore energije i nacionalne strategije o klimatskim promenama trebalo bi da budu strateški dokumenti koji mogu u više detalja da pokažu na koje načine je potrebno povećati značajno smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte, odnosno smanjiti zavisnost od uvoza nafte i gasa. Takođe moraju kroz stratešku procenu uticaja da se ocene sa stanovišta ekološke prihvatljivosti.

Posebno je značajano planiranje inteligentnih rešenja koja su bitna kako za upravljanje infrastrukturom, tako i zbog bezbednosti te u kombinovanom prevozu.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE

**Radna grupa za poglavlja 14 i 21 je uspostavljena tokom 2018.** Imala je do sada dva zasedanja, od kojih je prvo bilo neformalno i orijentaciono. Tom prilikom smo se upoznali sa glavnim temama oko kojih treba da se fokusira rad grupe, dok je drugo zasedanje bilo posvećeno analizi pregovaračke pozicije Vlade Republike Srbije za poglavlja 14 i 21 i formulisanju komentara na pregovaračke pozicije Republike Srbije za ova poglavlja.

## PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2018. GODINU

### Poglavlje 14 – Transportna politika

Radna grupa se našla usred procesa konsultacija pregovaračke pozicije bez najave da će pozicija biti formulisana, odnosno bez prilike da se aktivno uključi u konsultacije o delovima ili celini pregovaračke pozicije. Dokument je trebalo podeliti sa civilnim sektorom i stručnom i drugom zainteresovanom javnošću na vreme, da bi se na njega na kvalitetan način moglo odgovoriti. Konvent je izrazio neslaganje sa činjenicom da nisu dostavljeni materijali na bazi kojih su rađeni sažeci.

### Potreba institucionalnog osnaživanja

Konvent smatra da je potrebno osnovati posebno ministarstvo za saobraćaj koje bi bilo sposobno da se bavi svim temama iz oblasti saobraćaja na temeljan i dovoljan način, odnosno da na optimalan način planira i vodi proces pregovora.

Vlada Republike Srbije je kroz pregovaračku poziciju predvidela potrebu za povećanjem ljudskih kapaciteta na raznim pozicijama unutar većeg broja institucija, odnosno u samom ministarstvu da bi se osposobila da na pravi način implementira obaveze koje proizlaze iz procesa priključivanja EU u oblasti saobraćaja. Ovo je izuzetno važan zahtev i konvent smatra da je potrebno u što kraćem roku pristupiti dodatnom zapošljavanju unutar ministarstva i institucijama koje kontrolišu ili regulišu saobraćajnu politiku u Srbiji.



Konvent sa svoje strane predlaže da se na nivou Vlade Republike Srbije razmotri osnaživanje ili uspostavljanje kapaciteta koji bi se bavili horizontalnim temama odnosno temama poboljšanja energetske efikasnosti saobraćaja, smanjivanja zagađenja te posebno redukcijom emisija GHG koji dolaze od saobraćaja. Ovakva instanca bi se mogla postaviti unutar Ministarstva životne sredine ili Ministarstva saobraćaja, ali da tesno sarađuje sa Ministarstvom životne sredine. Poseban izazov je strateška procena i procena uticaja na životnu sredinu, ako se radi formalno i sa name-rom opravdavanja projekata po svaku cenu u obliku kako su predloženi dovodi do suboptimalnih i opasnih posledica odnosno do pravne nesigurnosti, uništenja resursa, kršenja ljudskih prava.

Nije moguće uskladiti obaveze koje proističu iz oblasti saobraćaja i oblasti zaštite životne sredine ako se ne osnaže specifični kapaciteti: monitoring, planiranje koje bi se bavilo redukcijom zagađenja i emisijom GHG, te i obavezom uvođenja alternativnih goriva odnosno restrukturiranjem kroz planiranje kako urbanog, tako i međumesnog saobraćaja. Nekontrolisano povećanje drumskog saobraćaja na srednji rok dovešće do ekonomske, ekološke i socijalne katastrofe u Srbiji.

### Strateško planiranje

Potrebno je pristupiti izradi strateških dokumenata koji bi isplativost projekata odnosno strateško planiranje sproveli uključivanjem razumevanja uticaja zagađenja i GHG, te bi uzeli u obzir problematiku potrebe redukcije emisija i na taj način merili uspešnost odnosno neuspešnost saobraćajne politike.

Neophodno je da Vlada u proces pregovora uđe na taj način da se prethodno moraju pripremiti i formulisati dokumenti koji bi uspostavili transportnu politiku odnosno strategiju saobraćaja koja bi uspostavila okvir za implementacione planove, čime bi civilni sektor i građani te zainteresovane institucije, interesna udruženja, imala dokument koji bi bio konsultovan.

Potrebno je pristupiti izradi **strateške procene uticaja saobraćajnog sektora**, odnosno njegove strategije i takođe stratešku procenu uticaja prostornog plana Republike Srbije, posebno njegovog dela koji se odnosi na saobraćajnu infrastrukturu.

Neophodno da se stručna ali i šira javnost, posebno ekološke NVO uključe i angažuju u proces izrade pregovaračke pozicije zbog velikog uticaja na životnu sredinu koji će pregovaračka pozicija imati.

Sa stanovišta ekonomske opravdanosti projekata nije moguće izraditi pouzdanu i dugoročno tačnu poziciju ako se ne uzmu u obzir uticaji na životnu sredinu shvaćenu u širem smislu, uključujući klimatske promene. Tek na bazi takve proširene procene ekonomske održivosti moguće je dati ekonomski, ekološki i socijalno održivu pregovaračku poziciju u oblasti saobraćaja i panevropskih mreža.

### **Obaveza javnog prevoza i prava putnika, te teretni saobraćaj (integrisano upravljanje saobraćajem)**

Nova zakonska rešenja u drumskom transportu od 2015. godine još nisu u potpunosti primenjena i nisu doneti svi podzakonski akti, iako je rok za donošenje bio februar 2018. godine a rok za donošenje licenci u drumskom transportu oktobar 2018. godine.

Predviđamo digitalizaciju sektora koja bi omogućila smanjivanje vremena i troškova procedura sa institucijama, ispunjavanja obaveza prema EU, snižavanje troškova rada javnog sektora uz veoma veliku efikasnost i potpun doprinos sprovođenja zakonskih rešenja.

Značajan negativan uticaj imaju trenutne procedure i tehnologija rada i funkcionisanja prelaska državne granice koje dovodi do dugačkih zadržavanja i gubitka velikog broja dana vozača Srbije bi trebalo da ovaj problem pokuša da reši poboljšanjem i skraćivanjem procedura. Isto se odnosi na železnicu (cilj bi trebalo da bude do 30 minuta za kamione i za vozove do 30 minuta).

Neintegrisano upravljanje državnom granicom Republike Srbije dovodi do nekompetitivnosti domaće železnice i svih drugih vidova saobraćaja. Ovo bi trebalo da bude rešeno formulisanjem politike i strategije koja će obezbediti integrisano upravljanje granicom.

Srbija bi trebalo da uspostavi sistem koji bi obezbedio da vozila koja vrše međunarodni prevoz dobijaju potrebnu dokumentaciju i dozvole na graničnim prevozima, gde će ih preuzimati i zadržavanje će biti kraće od 30 minuta.

Same mere investicija u infrastrukturu neće smanjiti vreme putovanja u celoj zemlji ukoliko se ne pristupi „mekim“ merama za skraćenje putovanja i o tome se potrebno izjasniti u dokumentu o pregovaračkoj poziciji. Srbija će obezbediti funkcionalnu regionalizaciju saobraćaja u svim vidovima saobraćaja.

Potrebno je uspostaviti politiku saobraćaja koja će preneti osnovne principe javnog gradskog i prigradskog saobraćaja koji su u EU pokazali dobre rezultate u funkciji zadovoljenja potreba građana, zaštiti ljudskih prava te zaštiti kvaliteta životne sredine. Poseban naglasak treba staviti na energetska bezbednost odnosno na redukciju upotrebe uvoznih fosilnih goriva u javnom prevozu, kako urbanom, tako i međumesnom..

Srbija treba da uskladi svoju politiku naknada za upotrebu infrastrukture sa direktivom 2011/76 koja se bavi naplatom prema zagađenju, težini, uticaju na klimatske promene te usled zagađenja.

Svi dokumenti i način rada u okviru pregovaračkog procesa moraju da budu u pravcu integrisanog upravljanja transportnim sektorom (vidovima saobraćaja) koji bi povezo multisektorsku dimenziju (tržišna politika, životna sredina, energetika, socijalna politika, itd.).

Srbija će ispratiti procese koji se dešavaju u EU povodom razmatranja ukidanja promene letnjeg i zimskog vremena i uskladiti svoje odluke sa odlukama EU. Konvent je predložio da Srbija

takođe usvoji letnje računanje vremena kao trajno računanje vremena radi uštede energije u zimskom periodu.

Konvent poziva da se u razumnom roku pristupi izradi lokalnih akcionih planova za poboljšanje kvaliteta saobraćaja koji će biti usklađeni sa zakonom o poboljšanju kvaliteta vazduha, strategijom klimatskih promena, planovima za smanjenje korišćenja energije, i trebalo bi da budu izrađeni do kraja 2020. godine.

Srbija će uspostaviti kredibilan sistem monitoringa kvaliteta vazduha i nivoa buke, koji će omogućiti detaljno i pravovremeno informisanje građana, donosilaca odluka o zagađenju vazduha i nivoima buke koja se mogu pripisati saobraćaju, što će dovesti do mera kao što je promena goriva, alternativna goriva, naplata troškova zagađenja u gradovima i na auto-putevima.

### **Poboljšanja potrebna u oblasti drumskog saobraćaja**

Srbija nema dovoljno vozača i zbog toga treba razmotriti olakšavanje pristupa profesiji, naime trebalo bi brisati uslov da se poseduje dozvola C kategorije pre omogućavanja polaganja za D kategoriju.

Značajan negativan uticaj imaju trenutne procedure i tehnologija rada i funkcionisanja prelaska državne granice što dovodi do zadržavanja i gubitka velikog broja dana vozača. Srbija će ovaj problem pokušati da reši poboljšanjem i skraćivanjem procedura. Isto se odnosi na železnicu (cilj bi trebalo da bude do 30 minuta za kamione i za vozove do 30 minuta).

Neintegrisano upravljanje državnom granicom Republike Srbije dovodi do nekompetitivnosti domaće železnice i svih drugih vidova saobraćaja. Ovo će biti rešeno formulisanjem politike i strategije koja će obezbediti integrisano upravljanje granicom.

Srbija treba da uspostavi sistem koji će obezbediti da vozila koja vrše međunarodni prevoz dobijaju potrebnu dokumentaciju i dozvole na graničnim prevozima, gde će ih preuzimati i zadržavanje će biti kraće od 30 minuta.

Nova zakonska rešenja u drumskom transportu od 2015. godine još nisu u potpunosti primenjena i nisu doneti svi podzakonski akti iako je rok za donošenje bio februar 2018. godine a licence u drumskom transportu početkom oktobra 2018. godine.

Predviđamo digitalizaciju sektora koja bi omogućila snižavanje vremena i troškova procedura sa institucijama, ispunjavanja obaveza prema EU, snižavanje troškova rada javnog sektora uz veoma veliku efikasnost i potpun doprinos sprovođenja zakonskih rešenja.

Digitalizacija je put ka uspostavljanju zdravih poslovnih sistema, zaštite potrošača, izbegavanja sive ekonomije i ispunjavanje prava građana i dovešće do bržeg usaglašavanja sa tekovine EU i Srbija će u okviru diskusije o saobraćajnoj politici i strategiji ovu temu integralno uspostaviti okvir za digitalizaciju.

Pravni okvir ekološki čistih vozila treba da bude usklađen sa strategijom klimatskih promena, zakonom o efikasnoj upotrebi energije i zakonom o zaštiti vazduha koji predviđa izradu lokalnih planova za poboljšanje kvaliteta vazduha u okviru kojih se planiraju i detaljni planovi smanjivanja zagađenja iz saobraćaja.

### **Poglavlje 21 – Transevropske mreže:**

Komentari na SAŽETI PRIKAZ PREDLOGA PREGOVARAČKE POZICIJE REPUBLIKE SRBIJE ZA MEĐUVLADINU KONFERENCIJU O PRISTUPANJU REPUBLIKE SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI ZA POGLAVLJE 21 – TRANSEVROPSKE MREŽE (TENT)

Kao i u slučaju Poglavlja 14 isti problem sa neuključivanjem Konventa u konsultaciju o pregovaračkoj poziciji pre no što je ona formulisana naznačen je u komentarima za Poglavlje 21. Smatramo da je bilo neophodno da radna grupa ove sažetke dobije barem dve nedelje pre roka kada je o sažecima trebalo da se razgovara.

Bezbednost infrastrukture će biti posebno razmotrena tokom izgrade nacionalnog plana adaptacije na klimatske promene koje imaju veliki uticaj na saobraćajnu infrastrukturu Srbije. U akcionom planu adaptacije na klimatske promene posebno će se staviti naglasak na zaštitu TENT, ali i lokalne i regionalne saobraćajne infrastrukture u Srbiji.

Zabrinjavajuća je situacija da se u poglavljima o koridorima i saobraćaju ekološki pokazatelji ne uzimaju kao glavni razlozi zašto mora da dođe do promene u strukturi saobraćaja u Srbiji.

Smatramo da je bilo neophodno uraditi stratešku procenu uticaja plana razvoja koridora u okviru Poglavlja 21, u tom smislu neophodno je utvrditi usaglašenost predloga trasa odnosno lokacija TENT projekata sa lokacijama predloženih ili postojećih zaštićenih područja odnosno nacionalnih parkova. Neprihvatljivo je da se trase ili lokacije TENT projekata postavljaju tako da budu u direktnom sukobu sa zaštićenim ili predloženim zaštićenim područjima ili da fragmentiraju zaštićena ili predviđena zaštićena područja.

Neophodno je utvrditi da li je predložena mreža TENT projekata usklađena sa obavezama smanjivanja emisija gasova sa efektom staklene bašte odnosno potrebno je utvrditi da li se nastavak masivnog razvoja drumske i auto-putne mreže u Srbiji ne kosi sa potrebom da se krene u pravcu de- karbonizacije privrede i društva u celini.

### **Transevropske energetske mreže**

Smatramo da je u situaciji visoke pravne nesigurnosti u Srbiji kada je reč o izgradnji infrastrukturnih projekata opasno usaglašavati srpski pravni sistem sa regulativom 347/2013 dok se ne reguliše zaštita prava građana u situacijama nedobrovoljnih raseljavanja odnosno eksproprijacija. Ukoliko se ovi procesi ne učine transparentnijim, ukoliko se ne budu poštovala ekonomska prava građana, imaćemo situaciju u kojoj će se ovi projekti suočavati sa velikim otporima

oštećenih građana.

Smatramo da je neophodno dobro promisliti da li je razvoj gasne infrastrukture ekonomski i ekološki održiv u kontekstu pretećih klimatskih promena. Posebno naglašavamo da tokom izrade strateške procene uticaja na životnu sredinu akcionog plana za implementaciju strategije energetike nije korišćena direktiva o proceni uticaja iz 2014, čime pitanje klimatskih promena nije uzeto u obzir na pravi način.

Neophodno je usaglasiti planove izgradnje gasne infrastrukture sa strategijom klimatskih promena, odnosno utvrditi u procesu izrade klimatske strategije da li je isplativiji pravac razvoja dekarbonizacija, decentralizacija i prelazak na obnovljive izvore energije odnosno na značajne mere investicija u pametne energetske mreže.

Potrebno je usaglasiti mrežu visokonaponskih veza sa planovima izgradnje potrebnih velikih hidro energetskih projekata te novih velikih vetrogeneratora koji se očekuju do 2030.

Br.	Problem	Indikator napretka
1	Uticaj saobraćaja na kvalitet vazduha u gradovima i na nacionalnom nivou;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obaveza uspostavljanja dovoljno velikog broja mernih mesta koja uključuju PM10, PM2,5 radi detaljnog monitoring zagađenja u urbanim zonama;</li> <li>• Uspostaviti nacionalne ciljeve redukcije emisija GHG od saobraćaja;</li> <li>• Izrada strateških planova redukcije zagađenja u gradovima. Plan poboljšanja kvaliteta saobraćaja da bude deo plana energetsko-klimatskog planiranja u urbanim zonama;</li> <li>• Obaveza praćenja redukcije korišćenja fosilnih goriva u saobraćaju: integrisati u nacionalnu strategiju klimatskih promena, u nacionalnu strategiju energetike, u program ekonomskih reformi, posebno uvrstiti u nacionalni prostorni plan koji mora da odražava ciljeve dekarbonizacije;</li> </ul>
2	Uticaj saobraćaja na bio- diverzitet;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nacionalni strateški saobraćajni dokument usaglasiti sa zakonom i strateškim dokumentima iz oblasti zaštite prirode da bi se izbeglo uništavanje i fragmentacija zaštićenih i budućih zaštićenih područja;</li> <li>• Povećanje zelene infrastrukture – koridori i prelazi za divlje životinje iznad auto-puteva i regionalnih puteva;</li> <li>• Onemogućiti prolazak puteva kroz zaštićena područja i buduća zaštićena područja;</li> <li>• Usaglasiti strateški saobraćajni dokument te strateške dokumente saobraćajnih podsektora sa prostornim planom;</li> </ul>

Br.	Problem	Indikator napretka
3	Nepostojanje analize uticaja saobraćaja;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ekonomsku isplativost projekata proširiti analizom troškova ekoloških uticaja;</li> <li>• Uvesti integralno planiranje kao obavezu;</li> <li>• Strateški planirati „meke“ mere radi optimizacije saobraćaja;</li> <li>• Pristupiti izradi strateške procene uticaja na strategiju saobraćaja i na subsektorske strategije u skladu sa novom direktivom o proceni uticaja iz 2014. godine;</li> <li>• Procena uticaja na sve projekte koji se planiraju na nivou idejnog projekta;</li> </ul>
4	Usaglasiti projekte panevropskih mreža sa ciljevima zaštite životne sredine i klimatskih promena;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potrebno je uraditi stratešku procenu uticaja koja će ove teme uzeti u obzir;</li> </ul>
5	Dužina vremena prelaska nacionalne granice;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uvesti „meke“ mere, optimizovati procedure da se sveđe prelazak granice za manje od 30 minuta;</li> </ul>
6	Povećanje broja zaposlenih u Ministarstvu i agencijama;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Broj uskladiti sa potrebama;</li> </ul>
7	Olakšati pristup zanimanju vozača;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uskladiti sa najboljim praksama u EU – <b>postići potreban broj vozača</b> u svim sektorima merama socijalne politike i tržišnim ponašanjem poslodavaca;</li> </ul>
8	Olakšati prelazak granice;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrisano upravljanje granicom uvesti do 2020;</li> </ul>
9	Korisnik i zagađivač plaća;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uskladiti naplatu upotrebe infrastrukture sa ovim principima do 2021;</li> <li>• Uskladiti se sa direktivom 2011/76;</li> </ul>
10	Problem računanja vremena.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uvesti kao trajno letenje računanje vremena u skladu sa najverovatnijom odlukom EU u ovoj oblasti.</li> </ul>

2017/2018.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **15**

## » ENERGETIKA

Koordinator:

**BEOGRADSKI FOND ZA POLITIČKU IZUZETNOST**  
**Bogdan Urošević**

## PRIKAZ POGLAVLJA

Ciljevi energetske politike EU su konkurentnost, dostupnost, sigurnost snabdevanja i održivost.

Pravni okvir u oblasti energetike (energetski *acquis*) sastoji se od pravila i politika u pogledu konkurencije i državne pomoći, uključujući sektor uglja, uslove za ravnopravan pristup resursima za istraživanja i proizvodnju u sektoru nafte i gasa, unutrašnje energetske tržište (otvaranje tržišta električne energije i gasa), promociju obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti, nuklearnu energiju.

Što se tiče međunarodnih sporazuma, poglavlje pokriva Sporazum o Energetskoj povelji i srodne instrumente.

U 2016. godini Evropska komisija (EU) je pripremila predlog za veliku promenu u zakonodavstvu Evropske unije (EU) u ovoj oblasti kroz Energetsku uniju dok je novi upravljačko institucionalni okvir pokrenut 2015. godine. Ova promena se sastoji od čitavog niza predloga novih pravnih akata sa ciljem da se ubrza čista energetska tranzicija, ekonomski rast kao i da se poveća zaposlenost.

Predloženi paket ima za cilj:

- Stavljanje energetske efikasnosti na prvo mesto;
- Postizanje globalnog vodstva u oblasti obnovljivih izvora energije;
- Obezbeđivanje poštenog dogovora sa potrošačima.

Ovaj paket sadrži predloge za: novi cilj u pogledu energetske efikasnosti do 2030. godine, novi cilj za učešće obnovljivih izvora energije u finalnoj potrošnji energije u 2030. godini na nivou cele EU (do sada su ciljevi bili na nacionalnom nivou), izmenu pravila funkcionisanja tržišta električne energije i novi način upravlja-

nja Energetskom unijom.

Novi ciljevi EU – smanjenje potrošnje energije od 32,5%, kao i učešća od 32% obnovljivih izvora energije u finalnoj potrošnji do 2030. godine već sada bitno utiču na energetske politiku svih država članica, kao i zemalja koje su u procesu pridruživanja.

## STATUS POGLAVLJA

Eksplanatorni skrining za pregovaračko Poglavlje 15 održan je 29–30. aprila 2014, dok je bilateralni skrining održan 11–12. juna iste godine. Septembra 2015. godine Republika Srbija je obavještena o rezultatu skrininga za Poglavlje 15 sa procenom da se ne može smatrati dovoljno spremnom za otvaranje poglavlja.

## PRESEK STANJA

Srbija je izjavila da je upoznata sa osnovnim delovima pravnih tekovina EU koje je, u velikoj meri, već ugradila u nacionalni zakonodavni okvir, što proizilazi iz članstva Srbije u Energetskoj zajednici.

Srbija nije dala naznake o oblastima za koje bi mogla da zahteva dodatnu pomoć tokom pregovora.

Republika Srbija je 21. septembra 2015, pisom predsedavajućeg Komiteta stalnih predstavnika Saveta, obavještena o rezultatu skrininga za Poglavlje 15 – Energetika. Republika Srbija se ne može smatrati dovoljno spremnom za pregovore o ovom poglavlju i ovo poglavlje bi moglo biti otvoreno onda kada EU utvrdi da su sledeća merila ispunjena:

- Srbija predstavlja akcioni plan za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU koje se tiču minimalnih rezervi nafte i naftnih derivata. Ovaj Akcioni plan treba da pokaže vremenski okvir za zakonodavno usklađivanje, za utvrđivanje mera koje treba preduzeti u



hitnim slučajevima, za sticanje skladišnih kapaciteta i za postepeno povećavanje nivoa zaliha do dostizanja minimalnog nivoa koji je utvrđen pravnim tekovinama EU;

- Srbija usvaja pravnoobavezujući plan, uključujući i vremenski okvir, za potpuno razdvajanje u gasnom sektoru, kako bi sprovela pravne tekovine EU u oblasti unutrašnjeg tržišta. Ovaj plan treba da uključi razdvajanje vertikalno integrisanog javnog preduzeća u skladu sa jednim od modela koje predviđa Direktiva o gasu iz 2009. godine.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE

U 2018. godini Radna grupa za Poglavlja 15 delovala je u saradnji sa Parlamentarnim forumom za energetska politiku Srbije i Radnom grupom za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene Nacionalnog konventa o EU (NKEU). Učesnici odnosno članovi Radne grupe uzeli su učešće u dve sednice sa Parlamentarnim forumom za energetska politiku Srbije i u jednoj zajedničkoj sednici sa Radnom grupom za Poglavlje 27.

Tabela 1: Vrste i karakter obaveza u procesu pristupanja EU u okviru Poglavlja 15

<b>Karakter obaveza:</b>	<b>Obaveze koje se ostvaruju transpozicijom pojedinih odredbi u domaćem zakonodavstvu</b>	<b>Obaveze iz kojih proističu strukturne promene u domaćem energetskom tržištu</b>	<b>Obaveze koje zahtevaju ostvarenje određenih merljivih materijalnih okolnosti</b>
<b>Vrste obaveza:</b>			
<b>Obaveze koje su utvrđene Ugovorom o Energetskoj zajednici uz odgovarajuće rokove</b>	Transpozicija Trećeg energetskog paketa EU u unutrašnje zakonodavstvo;	Promena strukture na tržištu prirodnog gasa;	Formiranje odgovarajućeg nivoa obaveznih rezervi nafte i naftnih derivata;
<b>Obaveze iz procesa pridruživanja koje nisu utvrđene Ugovorom o Energetskoj zajednici i čije izvršavanje će se ustanoviti tokom pregovora u okviru Poglavlja 15</b>	Različiti aspekti koji se tiču nuklearne energije, nuklearne sigurnosti i zaštite od radijacije ;	Usaglašavanje ugovora i trgovinskih aranžmana sa trećim zemljama sa pravnim tekovinama i politikom EU;	Zbrinjavanje nekorišćenih nuklearnih postrojenja i/ili nuklearnog otpada;
<b>Obaveze povezane sa ostalim međunarodnim ugovorima (Energetska povelja, UNFCCC, Pariski sporazum, Minamata konvencija i drugi)</b>	Proces pristupanja Ugovoru o Energetskoj povelji ;	Šire otvaranje energetskog tržišta za privatne investicije;	Ograničenje emisije gasova staklene bašte;

Na sednici sa Parlamentarnim forumom za energetske politiku Srbije, 17. maja 2018. učestvovali su i najodgovorniji predstavnici Sekretarijata Energetske zajednice. Tom prilikom ukazano je na probleme u izvršavanju obaveza i postizanju ciljeva iz Ugovora o Energetskoj zajednici.

Zajednička sednica radnih grupa za Poglavlje 15 – Energetika i Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene NKEU na temu „Alternativna tehnološka rešenja u sektoru energetike u kontekstu uticaja klimatskih promena i zagađenja u Srbiji“ održana 29. maja 2018. otvorila je raspravu u kojoj je dalji razvoj u oblasti energetike doveden u vezu sa uticajima na životnu sredinu, održivim korišćenjem obnovljivih izvora energije i obavezama koje proističu iz međunarodnih Ugovora o klimatskim promenama.

U radu Radne grupe jasno je izražena potreba da se proces pridruživanja u oblasti energetike sagledava shodno karakteru i vrsti obaveza koje proističu iz različitih ugovora. Sledeća matrica se može upotrebiti za klasifikaciju aktivnosti koje iz tih obaveza proističu.

**Napomena:** u tabeli se, samo kao primer, navode neke obaveze i to generički bez detaljne elaboracije i navođenja dokumentacione osnove. Pregled obaveza koji se navodi nije potpun niti konačan. Pretpostavlja se da će se ova tabela menjati i dopunjavati tokom daljeg rada Radne grupe. Tabela ne indicira nivo ostvarenosti pojedinih obaveza koje su (ili nisu) naveđene u tabeli.

### **Novе okolnosti u vezi sa Poglavljem 15**

Tokom 2017. i 2018. godine ispoljili su se na međunarodnom tržištu i u međunarodnim odnosima trendovi koji vrše ili mogu vršiti snažan uticaj na dalji proces pridruživanja u okviru Poglavlja 15 i to:

- UNFCCC Pariski ugovor je potpisan i ratifikovan od strane velikog broja zemalja te su ispunjeni uslovi za stupanje ovog Sporazuma na snagu. Analize izvršene u tom kontekstu ukazuju da Indikativni nacionalni doprinosi (INDC) predloženi od strane zemalja potpisnica kumulativno nisu dovoljni za ostvarenje ciljeva Sporazuma. Isto tako, došlo je do efektivnog uvećanja emisije gasova staklene bašte dok su nova naučna istraživanja utvrdila da bi troškovi nedostizanja ciljeva Sporazuma mogli biti znatno veći od ranije predviđenih. Sjedinjene Američke Države su najavile izlazak iz Sporazuma u roku od tri godine kako je Sporazumom predviđeno. Niz vremenskih nepogoda koje se dovode u vezu sa globalnim otopljanjem i ljudske žrtve koje su te nepogode uzrokovalе, vrše značajan uticaj na svetsko javno mnjenje i političke odnose. Očekuje se znatno pooštavanje zahteva za smanjenje emisije gasova staklene bašte što će najverovatnije dovesti u toku 2018. i 2019. godine do pritiska da države potpisnice prihvate znatno veće obavezne Nacionalne doprinose (NDC) za period 2020–2030. godina.
- Veliki broj finansijskih ustanova, investicionih fondova i banaka prihvatio je standarde postavljene izmenama Aneksa o Ugovora o kreditiranju izvoza zemalja OECD kojima se pooštava kreditiranje opreme za eksploataciju i korišćenje uglja. Ovaj proces znatno umanjuje prilike za kreditiranje bilo kojih (pa i najmanjih) investicija u objekte kojima se koristi ugalj. Kao posledica ovih procesa, razvoj tehnologije za korišćenje uglja je znatno usporen ili zaustavljen u nekim oblastima.
- Odluke unutar EU su dovele do znatnog povećanja cene emisija ugljen-dioksida (i envivalenata) u okviru sistema trgovanja pravima emisije EU ETS. Na ovaj način je uvećan rizik investiranja u bilo koju tehnologiju su intenzivnom emisijom ugljen dioksida (i envivalenata).

- Cene nafte i uglja na svetskom tržištu sada znatno odstupaju od svojih istorijskih parametara i međuzavisnosti tako da dolazi do naglih i znatnih pomeranja cena u oba pravca. Ovo je identifikovano i u Programu ekonomskih reformi za period 2018–2020. godine (ERP) Vlade Republike Srbije gde je kretanje cena nafte na svetskom tržištu uzeto kao veliki faktor rizika.
- Došlo je do brzog razvoja pravnog okvira u domenu ljudskih prava kojim su emisije klasičnih zagađujućih materija (čestice PM 2.5, sumpor-dioksid, azotni oksidi, živa i drugo) koje imaju uticaj na ljudsko zdravlje, prepoznate kao vid kršenja ljudskih prava od strane država. Ovo je ustanovljeno odlukama Saveta Evrope, sudova za ljudska prava i ustanovljavanjem šesnaest osnovnih Okvirnih principa u vezi sa ljudskim pravima i životnom sredinom od strane Ujedinjenih nacija. Ove okolnosti potvrđuje i niz izveštaja Svetske zdravstvene organizacije. Treba očekivati da će se ovi principu naći u sadržaju Poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) čime će se (imajući u vidu značaj Poglavlja 23 u procesu pridruživanja EU) pred Poglavlje 15 postaviti ozbiljni dodatni zahtevi čak i pre no što to poglavlje bude i formalno otvoreno.

Ministarski Savet energetske zajednice je početkom 2018. godine doneo preporuku da se pristupi izradi Nacionalnih energetskih i klimatskih planova i pripremi ovih planova za usvajanje tokom 2019. godine (u skladu sa planom rada Grupe za klimatsku akciju) čime bi se pomoglo ostvarenje obaveza iz Pariskog ugovora i podržalo pristupanje EU. Sekretarijat energetske zajednice iz svega navedenog proizilazi da će proces izrade tih planova postati okvir u kome će se dalje odvijati proces pristupanja EU u domenu Poglavlja 15. Praksa koju je ova Radna grupa do sada uspostavila u delu saradnje sa Radnom grupom za Poglavlje 27, Parlamentarnim forumom za energetsku politiku Srbije i mnogim organizacijama i pojedincima može se

pokazati u narednom periodu kao vredno sredstvo kojim se može obuhvatiti kompleksnost predstojećih zadataka uključujući naročito:

- Praćenje revidirane EU 2013 Strategije za prilagođavanje klimatskim promenama i Sprovođenje preporuka iz Izveštaja Međudržavnog panela o klimatskim promenama (IPCC);
- Izradu projektnog zadatka i platforme za uključivanje zainteresovane javnosti u proces izrade Nacionalnog energetskog i klimatskog plana, te
- Sam proces izrade tog Plana uz odgovarajuću stratešku procenu društvenih uticaja i uticaja na životnu sredinu.

## EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE

Ranije preporuke Radne grupe su dobrim delom uzete u obzir kod izrade ERP za period 2018–2020. Taj program ukazuje na znatne rizike koji mogu proizići iz kretanja cena nafte na svetskom tržištu. Međutim, Program ne sadrži potrebne mere i sredstva za realizaciju Akcionog plana za formiranje rezervi nafte i naftnih derivata što je jedan od preduslova za otvaranje ovog Poglavlja. Najnoviji Izveštaj o primeni Ugovora o Energetskoj zajednici ukazuje na zaostajanje u ovom pitanju. Potrebno je posvetiti pažnju primeni ovog Akcionog plana i svrsishodnoj upotrebi raspoloživih sredstva koja se prikupljaju posebnim fiskalnim mehanizmom.

ERP ne prepoznaje u dovoljnoj meri fiskalne rizike koji proizilaze iz zatečenog stanja energetskog sektora u kontekstu obaveza iz Ugovora o Energetskoj zajednici koje se sada moraju izvršavati uz ograničenja nametnuta Pariskim sporazumom i kreditnim propozicijama. Ove okolnosti ukazuju na bitno različite (promenjene) uslove u kojima Srbija treba da izvrši te obaveze u odnosu na zemlje koje su sada čla-

nice EU. Shodno tome, potrebni su kako inovativan i ambiciozan način izvršavanja obaveza tako i sredstva za primenu tog načina.

Može se očekivati da pitanja izvršavanja Ugovora o Energetskoj zajednici i uticaja energetskog sektora na životnu sredinu i zdravlje dospeju u fokus poglavlja koja se bave ljudskim pravima i vladavinom prava i tu izvrše kritičan uticaj na dalji proces pridruživanja EU uz dodatne fiskalne rizike koji mogu proisteći iz usporavanja ili zaustavljanja tog procesa.

Fiskalni i materijalni rizici koji proističu iz stanja u kome se sada zatekao sektor energetike zahtevaju detaljnu analizu koja se teško može uraditi bez znatnog poboljšanja transparentnosti i daljeg povećanja samostalnosti i sposobnosti kako Zavoda za statistiku i preduzeća koja su aktivna u sektoru tako i profesionalnih organizacija i zainteresovane javnosti.

Radna grupa je već više puta ukazivala na problem energetskog siromaštva i značajne ekonomske koristi za društvo u celini ako se odlučno pristupi smanjenju energetskog si-

romaštva povećanjem energetske efikasnosti korišćenja energije (ogrevno drvo, električna energija) u najsiromašnijim domaćinstvima. Ovaj problem se ne pominje u ERP-u za period 2018–2020. niti se nalazi u fokusu Budžetskog fonda za energetske efikasnosti ili značajnijih donatora. Imajući u vidu neravnomernu raspodelu rizika pomenutih u ovom Izveštaju (na teret siromašnih domaćinstava i osetljivih grupa (žene, deca, stari), nacionalni program za smanjenje energetskog siromaštva bi mogao biti od velike pomoći.

Radna grupa ovoga puta ukazuje na porast neizvesnosti na energetskom tržištu. To uključuje rizike koji proizilaze iz spremnosti međunarodnih ustanova i nacionalnih državnih uprava u regionu da se obaveze (a naročito materijalne obaveze) ostvare u predviđenim rokovima, prilika da se koristi postojeća infrastruktura, izgradnje nove svrsishodne infrastrukture, finansijskih i političkih rizika. U zaključcima Radne grupe za 2018. godinu podvučena je odgovornost aktera u državnoj upravi, komercijalnim, regulatornim i profesionalnim ustanovama za blagovremeno izvršenje obaveza.

## PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2018. GODINU

### Domaćim akterima pregovora, generalno:

- Potrebno je da se proces pridruživanja u oblasti energetike sagledava shodno karakteru i vrsti obaveza koje proističu iz različitih relevantnih ugovora;

### Narodnoj skupštini Republike Srbije:

- Razmotriti donošenje nacionalnog programa za smanjenje energetskog siromaštva;
- Podvlači se odgovornost aktera u regulatornim telima za blagovremeno izvršenje preuzetih obaveza;
- Uzeti učešće u procesu izrade nacionalnog energetskog i klimatskog plana.

Domaći akteri pregovora, Vlada Republike Srbije:

- Potrebno je posvetiti pažnju primeni Akcionog plana za formiranje rezervi nafte i naftnih

derivata, što je jedan od preduslova za otvaranje Poglavlja 15 i svrsishodnoj upotrebi raspoloživih sredstva koja se prikupljaju posebnim fiskalnim mehanizmom;

- Potrebno je prilagoditi ERP u skladu sa novonastalim okolnostima, budući da postojeći ERP ne prepoznaje u dovoljnoj meri fiskalne rizike koji proizilaze iz zatečenog stanja energetskeg sektora u kontekstu obaveza iz Ugovora o Energetskoj zajednici koje se sada moraju izvršavati uz ograničenja nametnuta Pariskim sporazumom i kreditnim propozicijama i obavezama Srbije prema zemljama koje su sada članice EU;
- Podvlači se odgovornost aktera u državnoj upravi za blagovremeno izvršenje preuzetih obaveza;
- Uključiti problem energetskeg siromaštva u ERP za period 2018–2020. i staviti ovaj problem u fokus Budžetskog fonda za energetske efikasnost.

#### **Civilnom sektoru:**

- Potrebno je angažovati i uključiti kapacitete širokog kruga profesionalnih udruženja, akademске zajednice i organizacija civilnog društva kako bi se izvršavanju obaveza Republike Srbije u oblasti energetske politike pristupilo na inovativan i ambiciozan način, ali i kako bi se na isti takav način prikupila i sredstva za primenu ovih inovativnih metoda;
- Ukazuje se na potrebu da akteri u komercijalnim i profesionalnim ustanovama blagovremeno daju pozitivan doprinos procesu pregovora i unapređenju mera i metoda energetske politike i naročito u vezi izrade Nacionalnog energetskeg i klimatskeg plana shodno postojećim preporukama i u kontekstu Pariskog ugovora;
- Učešće profesionalnih organizacija i zainteresovane javnosti u detaljnoj analizi fiskalnih i materijalnih rizika koji proističu iz stanja u kome se sada zatekao sektor energetike;

#### **Evropskoj uniji:**

- Potrebno je doprineti smanjenju neizvesnosti u vezi primene Ugovora o energetskeg zajednici i UNFCCC Pariskog ugovora koji proizilaze iz delovanja međunarodnih institucija sa značajnim učešćem EU;
- Potrebno ustanoviti nedvosmislenu i detaljnu kategorizaciju obaveza u procesu pristupanja (po vrsti i karakteru u skladu Tabelom 1) kako bi se otklonile dileme u vezi sa izvršavanjem obaveza koje su već ugovorene i oročene;
- Obezbediti finansijsku potporu i podršku od strane srodnih evropskih organizacija relevantnim profesionalnim organizacijama i organizacijama civilnog društva u Srbiji radi poboljšanja njihove sposobnosti da učestvuju u procesima formulisanja i primene javnih politika pomenutih u ovom dokumentu.



2017/2018.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **20**

# » PREDUZETNIŠTVO I INDUSTRIJSKA POLITIKA

Koordinator:  
**EKONOMSKI INSTITUT**  
Sanja Filipović



## PRIKAZ POGLAVLJA

Industrijska politika i preduzetništvo (pregovaračko Poglavlje 20) je gotovo isključivo u nadležnosti država članica Evropske unije (EU). Generalni direktorat za unutrašnje tržište, industriju, preduzetništvo i mala i srednja preduzeća Evropske komisije (EK) može da podrži, koordinira ili dopuni aktivnosti država članica, ali nema dodatna ovlašćenja niti sprovodi harmonizaciju nacionalnih zakonodavstava.

Svaka zemlja kandidat mora da uskladi svoje nacionalno zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU u oblasti industrijske politike i preduzetništva. Pravne tekovine EU u okviru pregovaračkog Poglavlja 20 u najvećem delu se sastoje od načela politike i instrumenata koji su sadržani u saopštenjima, preporukama i zaključcima Saveta i nije ih potrebno direktno prenositi u domaće zakonodavstvo. Jedine obavezujuće pravne tekovine u ovom poglavlju su: Direktiva 2011/7/EU o borbi protiv zakasnelog plaćanja u komercijalnim transakcijama (*Directive 2011/7/EU on combating late payment in commercial transactions*) i Preporuka EK u vezi definisanja mikro, malih i srednjih preduzeća.

Poslednje saopštenje EK „Investiranje u pametnu inovativnu i održivu industriju – obnovljena strategija EU o industrijskoj politici“ (*Investing in a smart innovative and sustainable Industry - A renewed EU Industrial Policy strategy* (COM2017) 479)<sup>1</sup> usvojeno je u septembru 2017. Ovaj dokument EK promovise industriju baziranu na digitalizaciji, inovacijama i primeni novih tehnologija koje su efikasne u upotrebi resursa i nisu štetne po životnu sredinu (*circular and carbon economy*). Stoga je ključno usmeravanje investicija u navedene oblasti, ali i dalje unapređivanje znanja i veština zaposlenih, a sve u cilju kreiranja konku-

rentne industrije na međunarodnom tržištu. U partnerstvu sa državama članicama, regionima, gradovima i privatnim sektorom, evropska industrija treba da bude usmerena na: digitalizaciju, inovacije, investicije, internacionalizaciju, unapređenje znanja i veština zaposlenih i tzv. *circular and carbon economy*.

Industrijska politika EU je bazirana na horizontalnom pristupu i buduće smernice industrijske politike idu u pravcu razvoja konkurentnosti, stvaranja povoljnog poslovnog okruženja u cilju podsticanja investicija, kao i kontinuiranog unapređenja preduzetništva i inovacija. Pored horizontalnih načela i instrumenata, pravne tekovine mogu da obuhvataju i sektorske politike koje su usmerene na razvoj konkurentnosti i pokretanje inicijativa za pojedine sektore.

Politika u oblasti malih i srednjih preduzeća obuhvaćena je Aktom o malim preduzećima za Evropu (*The Small Business Act – SBA*), gde se između ostalog insistira na primeni zajedničke definicije malih i srednjih preduzeća.<sup>2</sup> SBA je usvojio Evropski savet u decembru 2008. i ovaj dokument je tada zamenio Evropsku povelju o malim preduzećima, koja je od 2000. godine pružala smernice za razvoj, kako na nivou EU, tako i u državama članicama.<sup>3</sup> Na osnovu godišnjih izveštaja, EK je pokrenula i proces revizije SBA, koji je okončan u februaru 2011, nakon opsežnih konsultacija sa zainteresovanim stranama. Tom prilikom su se izdvojila četiri prioriteta SBA: unapređenje poslovnog okruženja, bolji pristup finansijama za mala i srednja preduzeća (MSP), unapređenje pristupa novim tržištima i promocija preduzetništva.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Ovim terminom su obuhvaćena mikro, mala i srednja pravna lica, kao i preduzetničke radnje.

<sup>3</sup> Izvor: [http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/index_en.htm), pristupljeno: 1. 3. 2016.

<sup>4</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Review of the “Small Business Act” for Europe, COM(2011) 78 final

<sup>1</sup> Videti na: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c8b9aac5-9861-11e7-b92d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c8b9aac5-9861-11e7-b92d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF)



Sa ciljem da se prikupe informacije i ideje o tome na koji način bi se kroz SBA u narednom periodu (2015–2020) nastavila politika podrške MSP, EK je u septembru 2014. pokrenula novi proces konsultacija. Konsultacije su završene u decembru 2014, a 2015. godine je urađen nacrt novog SBA ali još uvek nije usvojen.

U cilju unapređenja industrijske politike i preduzetništva, EU je razvila posebne programe podrške kojima upravlja EK. U programima mogu učestvovati i treće zemlje, ali uz obavezu plaćanja kontribucije (*Competitiveness of Small and Medium-Sized Enterprises – COSME*). U budžetskom periodu 2014–2020. godine, glavni instrumenti podrške industrijskoj politici i razvoju preduzetništva su Program za konkurentnost malih i srednjih preduzeća *COSME*<sup>5</sup> i *HORIZON 2020*.<sup>6</sup>

## STATUS POGLAVLJA

Republika Srbija je prihvatila pravne tekovine EU koji se odnose na preduzetništvo i industrijsku politiku i navela je da ne očekuje nikakve teškoće u sprovođenju pravnih tekovina EU do svog punopravnog članstva.

Sastanak eksplanatornog skrininga za pregovaračko Poglavlje 20 održan je 2. i 3. aprila 2014. u Briselu. Kompletan materijal sa eksplanatornog skrininga je dostupan na sajtu Kancelarije za EU integracije.<sup>7</sup> Na eksplanatornom skriningu predstavnici EK su istakli da Poglavlje 20 uglavnom čine „meke“ pravne tekovine uz izuzetak Direktive 2011/7/EU, čije su odredbe obavezujuće za države članice, odnosno zemlje kandidati treba da ih implementiraju u

<sup>5</sup> Videti na: <https://ec.europa.eu/easme/en/cosme>

<sup>6</sup> Videti na: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/what-horizon-2020>

<sup>7</sup> Videti na: <http://www.seio.gov.rs/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0.1117.html>

nacionalno zakonodavstvo do 16. marta 2013. Republika Srbija je ispunila ovaj zahtev obzirom da je polovinom decembra 2012. usvojila Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama (Sl. glasnik, 119/2012) koji je u primeni od 31. marta 2013. Zakon je u najvećoj meri usklađen sa Direktivom, a odredbe koje još uvek nisu usklađene biće predmet usklađivanja do ulasku Republike Srbije u EU.

Druga napomena EK se odnosila na definiciju malih i srednjih preduzeća koja je data u Preporuci EK.<sup>8</sup> Definicija malih i srednjih preduzeća je posebno važna u kontekstu državne pomoći pa je u Republici Srbiji ova definicija kroz Uredbu o pravilima za dodelu državne pomoći, najvećim delom usklađena sa evropskom definicijom u Preporuci EK. Jedina neusklađenost se odnosi na nepostojanje kategorije mikropreduzeća, što spada u nadležnost Ministarstva finansija Republike Srbije.

Uz to je bitna napomena da je od 1. aprila 2013. započeta primena novog Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015), koji je usklađen sa dokumentom EK, *European code of best practices facilitating access by SMEs to public procurement contracts*. Ovim Zakonom povećana je efikasnost sprovođenja procedure javne nabavke i obezbeđena je transparentnost javnih nabavki kroz efikasno korišćenje portala javnih nabavki. Sa radom je otpočeo i registar ponuđača čime je značajno unapređen postupak javnih nabavki i smanjena su administrativna opterećenja za privredu jer se podaci potrebni za dokazivanje ispunjenosti obaveznih uslova za učešće u postupku javne nabavke ne moraju svaki put iznova dostavljati, već su sadržani u registru.

<sup>8</sup> Videti u: *COMMISSION RECOMMENDATION of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises 2003/361/EC*.

Bilateralni skrining je održan 1. jula 2014. u Briselu. Agenda je napravljena u konsultaciji sa predstavnicima EK, a prema temama sa eksplanatornog skrininga. Prezentacijama je pokriveno devet tema: 1) Industrijska politika (Ministarstvo privrede); 2) Politika razvoja MSP/definicija MSP/Finansiranje MSP (Ministarstvo privrede); 3) Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama (Ministarstvo finansija i Uprava za trezor); 4) Programi EU (CIP/COZME, HORIZONT 2020, KOPERNIKUS – Ministarstvo privrede, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Agencija za zaštitu životne sredine); 5) Inovaciona politika (Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja); 6) Pre-rađivačka industrija (Ministarstvo privrede); 7) Odbrambena industrija (Ministarstvo odbrane); 8) Građevinska industrija (Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture); 9) Turizam (Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija).

Nakon sastanka bilateralnog skrininga dostavljeni su odgovori na dodatna pitanja EK i održan je još jedan sastanak u Beogradu sa predstavnikom DG NEAR, zaduženim za izradu Izveštaja sa skrininga. Nacrt Izveštaja dostavljen je na komentare predstavnicima Ministarstva privrede, preko Kancelarije za evropske integracije. Nacrt izveštaja je razmatran od strane radnog tela za proširenje i zemlje u pristupnim pregovorima za EU – COELA. U toku razmatranja Nacrta izveštaja na COELA, Holandija je postavila nekoliko dodatnih pitanja (odgovore je dostavila direktno EK), dok su razjašnjenja na pitanja Češke, a vezano za navođenje statističkih podataka, dostavljena od strane Ministarstva privrede.

Pregovaračka pozicija Republike Srbije<sup>9</sup> za Poglavlje 20 je definisana u januaru 2017, a Po-

glavlje 20 je zvanično otvoreno 27. februara 2017. Najavljeno je da bi merilo za zatvaranje moglo biti revizija strategije industrijske politike i praćenje njenog sprovođenja. Finalna verzija Pregovaračke pozicije je javno dostupna na sajtu Kancelarije za evropske integracije.

## PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

### Izveštaj o skriningu

U Izveštaju o skriningu EK konstatuje da je Srbija dostigla zadovoljavajući novo usklađenosti sa EU *acquis* u oblasti preduzetničke i industrijske politike. Institucionalni okvir ima kapaciteta za kreiranje i sprovođenje politika podrške industriji i MSP i dostignut je dobar napredak na polju borbe protiv kašnjenja u plaćanjima.

Direktiva 2011/7/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 16. februara 2011. o borbi protiv kašnjenja u plaćanjima u komercijalnim transakcijama preneti je kroz Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama koji je usvojen 2012. godine („Službeni glasnik RS“, br. 119/12 i 68/15, Ministarstvo finansija). Zakon se primenjuje na privatne i javne subjekte, ali ne važi za komercijalne subjekte u stečaju. Rok plaćanja za privredne subjekte je do 60 dana (sa nekim posebnim izuzecima) i 45 dana kada je dužnik javni sektor. Novčana kazna u rasponu od 865 do 17.240 evra može se izreći pravnom licu ili pravnom subjektu ili subjektu pravnog sektora. Manje novčane kazne mogu se izreći preduzetnicima i vlasnicima poljoprivrednih imanja. Kamatna stopa za zakasnela plaćanja propisana je posebnim zakonom. Ministarstvo finansija vodi evidenciju o obavezama javnog sektora u namenskoj bazi podataka koja izdaje upozorenja kada istekne rok od 45 dana. Sprovođenje ovog Zakona u finansijskim transakcijama je relativno uspešno kada je u pitanju plaćanje u javnom sektoru,

<sup>9</sup> Videti na: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaračke\\_pozicije/pregovaračka\\_pozicija\\_srbije\\_poglavlje\\_20.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaračke_pozicije/pregovaračka_pozicija_srbije_poglavlje_20.pdf)

za koja je Trezor uspostavio sistem kontrole i nadzora. U skladu sa tim EK je pohvalila uspostavljeni mehanizam za praćenje sprovođenja Zakona u delu plaćanja javnog sektora privatnom.

Iako je Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama u velikoj meri usklađen sa Direktivom, do ulaska Republike Srbije u EU neophodna je potpuna usklađenost i to pre svega:

- Obavezati javni sektor da plati robu i usluge u roku od 30 dana od dana fakturisanja;
- Obezbediti pravi osnov da preduzeća mogu da traže nadoknadu za troškove koji su nastali usled kašnjenja u plaćanjima;
- Odrediti da se čak i mali iznosi kamate za kašnjenje u plaćanjima mogu zaračunati.

MSP su definisana u Zakonu o računovodstvu i u Uredbi o pravilima za dodelu državne pomoći u zavisnosti od broja zaposlenih, vrednosti prometa i vrednosti imovine privrednog društva. Međutim, dve definicije nisu podudarne jer druga pomenuta ne uključuje kategoriju mikro-preduzeća. Pored toga, te dve definicije uzimaju u obzir različite vrednosti kao gornju granicu prometa privrednih društava.

Da bi se smanjilo opterećenje propisima na privredu, 2011. godine je osnovana Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata propisa koja je 2014. godine postala deo Sekretarijata za javne politike. Međutim, potrebni su dodatni naponi da bi se unapredila koordinacija i dijalog sa predstavnicima privrede, a pre svega da bi se osiguralo da zakonodavstvo i propisi koji se donose ne postavljaju prepreke za poslovanje. Praksa usvajanja zakona koji imaju uticaj na poslovanje MSP se mora unaprediti u delu sprovođenja javnih konsultacija.

Isto tako, EK je u Izveštaju o skriningu konstatovala da Republika Srbija pridaje veliki značaj sektorskim politikama, ali je malo učinjeno na

uspostavljanju sveobuhvatne i redovne pomoći bilo kom sektoru. Izuzev podrške turizmu, ne postoji sektorski pristup kreiranju politike i podrške odnosno, mere podrške su selektivne, bazirane na *ad hoc* principu. Mnoga od tih sredstava još uvek ne podležu kontroli državne pomoći i može se dogoditi da nisu u potpunosti efikasna. Kada se pruža podrška industrijskom razvoju neophodno je da se poštuju pravila EU o državnoj pomoći i da se obezbedi transparentnost svih programa podrške. Stoga je preporuka Komisije da finansijska podrška u delu industrijske politike bude sistematična u skladu sa strateškim dokumentom uz puno uvažavanje EU pravila o državnoj pomoći i poštovanje transparentnosti. Nacionalni instrumenti podrške privredi bi trebalo da budu stabilniji i praćeni adekvatnijim budžetima. Stoga je preporučeno da treba ojačati podršku MSP za učešće u EU programima.

Ocenjeno je da učešće u procesu praćenja sprovođenja Akta o malim preduzećima na Zapadnom Balkanu i u Turskoj, kao i u procesu praćenja usklađenosti politika sa SBA principima na nivou EU, predstavljaju dobar primer saradnje i dijaloga sa EK. Prema poslednjem izveštaju o sprovođenju SBA, Srbija je imala veoma dobre rezultate na polju podsticanja inovativnosti kod MSP, dok su niske ocene bile kod preduzetničkog obrazovanja i stečaja (dela koji se odnosi na drugu šansu). Istaknuto je da su najveći problemi koji imaju negativan uticaj na ovu oblast zapravo predmet drugih poglavlja (konkurencija neformalnog sektora, siva ekonomija, neregulisana državna pomoć u nekim pojedinačnim slučajevima, administrativne barijere među kojima su najznačajnije građevinske dozvole i različiti parafiskalni nameti).

Opšta ocena EK je da je Srbija dovoljno pripremljena za pregovore o Poglavlju 20, tako da je Komisija preporučila otvaranje pristupnih pregovora sa Srbijom o poglavlju – Preduzetništvo i industrijska politika (bez merila za otvaranje).

## Izveštaj Evropske komisije za 2018. godinu

U poslednjem objavljenom Godišnjem izveštaju EK o napretku Srbije u procesu pridruživanja EU iz aprila 2018, konstatovano je sledeće:

- Srbija je umereno pripremljena u oblasti preduzetništva i industrijske politike. Izveštan napredak ostvaren je promovisanjem preduzetništva i olakšavanjem pristupa finansiranju za MSP. U narednoj godini, Republika Srbija naročito treba:
  - Da razvija sveobuhvatnu industrijsku politiku zasnovanu na načelima EU, a korišćenjem zaključaka iz sprovođenja pametne specijalizacije;
  - Da uloži napore za povećanje predvidljivosti poslovnog okruženja, sa naglaskom na rešavanju pitanja nepredvidljivih parafiskalnih nameta.
- Glavni alat preduzetničke i industrijske politike i dalje je Strategija i politika industrijskog razvoja u periodu 2011–2020. Međutim, ova strategija je samo delimično sprovedena u delu restrukturiranja i regionalnog razvoja, ali ne i unapređenja konkurentnosti industrije.
- Strategija za podršku razvoju malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period 2015– 2020. godine se sprovodi. Da bi se istakao značaj MSP za privredu, godina preduzetništva 2016. godina je proširena i prerasla je u deceniju preduzetništva. Vlada Republike Srbije i Ministarstvo privrede kroz ovaj program pružaju finansijsku i nefinansijsku podršku sektoru MSP i preduzetnika. Podrška je 2017. godine obuhvatila više od 30 programa i za te namene je bilo izdvojeno više od 18 milijardi dinara (od toga je nepovratno dato 7,6 milijardi dinara) iz budžeta. Svi programi se mogu klasifikovati kroz sledeće kategorije: podrška početnicima, podrška razvoju, podrška izvozu, podrška zapošljavanju, i kao zasebna kategorija besplatne obuke, mentoring, informacije, uređenje

poslovne infrastrukture, širenje preduzetničkog duha.

- Konstatuje se da Republika Srbija delimično sprovodi preporuke iz Akta o malim preduzećima SBA, a to pokazuju i rezultati Indeksa o malim i srednjim preduzećima (OECD, SBA)<sup>10</sup>. U tom smislu, neophodno je povećati predvidljivost u poslovnom i administrativnom okruženju za MSP, kao i razviti metode merenja učinka za aktivnosti kreiranja politike i staviti naglasak na sprovođenje načela „mislimo prvo na male” (engl. *Think small first*).
- Neophodno je sprovesti analizu efekata propisa i otkloniti sve parafiskalne namete koji dodatno poskupljuju i otežavaju poslovanje MSP. Analiza efekata propisa i proveru sa MSP treba sistematski da se vrše pri donošenju zakona i podzakonskih propisa.
- Srbija i dalje koristi budžetske subvencije za otvaranje novih radnih mesta kao podsticaj stranim direktnim investicijama. Povoljni krediti i garancije za MSP obezbeđuju se kroz Fond za razvoj i preko zajedničkih programa sa poslovnim bankama, uključujući i obezbeđivanje preko COSME. Međutim, pristup finansijama za MSP je i dalje problematičan i predstavlja ključnu prepreku za razvoj sektora.
- Disciplina plaćanja je slaba. Kao odgovor na to, Srbija bi trebalo da ubrza usklađivanje svojih pravila koja se tiču plaćanja, zatezних kamata, ubrzanog postupka povraćaja i obeštećenja sa Direktivom EU u ovoj oblasti.
- U oblasti sektorskih politika, Srbija je počela da radi na razvoju nove industrijske strategije zasnovane na sektorima i trebalo da bi intenzivira svoj rad jačanjem administrativnih kapaciteta i uzimajući u obzir zaključke iz svog pilot projekta pametne specijalizacije.

<sup>10</sup> Videti na: [https://read.oecd-ilibrary.org/development/sme-policy-index-western-balkans-and-turkey-2016\\_9789264254473-en#page314](https://read.oecd-ilibrary.org/development/sme-policy-index-western-balkans-and-turkey-2016_9789264254473-en#page314)

### Izveštaj Svetske banke *Doing Business* za 2018. godinu

U cilju analize godišnjeg napretka u oblasti uslova poslovanja, ilustrativan može biti godišnji izveštaj Svetske banke *Doing Business* i izveštaj Svetskog ekonomskog foruma *Global Competitiveness Report*.

Prema izveštaju Svetske banke, u pogledu opštih uslova poslovanja, Srbija je 2018. godine rangirana na 48. poziciji, što je pogoršanje od pet mesta u odnosu na 2017. godinu. Od pokazatelja koji su obuhvaćeni analizom, naša zemlja ima najbolji rang u pogledu pribavljanja građevinskih dozvola (ove godine jedanaesto mesto, a prošle je bilo deseto mesto), a najlošije smo rangirani u oblasti priključenja na električnu mrežu (104 mesto, a bili smo 96). U odnosu na prošlu godinu, Srbija je napredovala u odnosu na prošlu godinu u oblasti registrovanja imovine (sada 55. mesto, a prošle godine 57) i u kategoriji plaćanja poreza gde je ostvaren pomak na 79. sa 82. mesta. U oblasti otpočinjanja biznisa smo sada na 40. mestu (ranije 32), po lakoći dobijanja kredita na 60. mestu (55), po zaštiti manjinskih akcionara na 83. mestu (76). Po pokazatelju prekogranične trgovine smo se zadržali na 23. poziciji, kod izvršenja ugovora smo se spustili na 65. mesto (60), a kod rešavanja stečajeva sada zauzimaemo 49. mesto (48). Svetska banka je navela da je glavni razlog za pad Srbije u rangiranju brži napredak drugih zemalja. Od zemalja sa prostora bivše Jugoslavije bolje rangirane od Srbije su Makedonija (10. mesto) i Slovenija (40), dok su iza nas Crna Gora (50), Hrvatska (58) i Bosna i Hercegovina (89).

### Izveštaj Svetskog ekonomskog foruma *Global Competitiveness report* za 2018. godinu

Prema izveštaju Svetskog ekonomskog foruma, Srbija je napredovala za pet pozicija na listi Globalnog indeksa konkurentnosti za 2018. godinu i zauzima 65. mesto od 140 zemalja. Naj-

bolje ocene Srbija je zabeležila na polju zdravstva (81,5 od mogućih 100 bodova), makroekonomske stabilnosti (75 poena) i infrastrukture (73 poena), dok je najslabije ocenjena na polju inovacija (39,7 poena), veličine tržišta (50,7 poena) i funkcionisanja institucija (51,6 poena). Interesantno je primetiti da je Srbija po razvijenosti finansijskog tržišta (stub 8.) rangirana tek na 101. mestu, u okviru koga je najlošije rangirana po osnovu dostupnosti finansijskih usluga (116. mesto), finansiranju preko lokalnog tržišta kapitala (110. mesto), regulaciji tržišta hartija od vrednosti (109. mesto), pristupačnosti finansijskih usluga (107. mesto) i dostupnosti finansiranja preko tzv. *venture* fondova (95. mesto). Od ostalih zemalja regiona, Hrvatska je pala za dva mesta u odnosu na prošlu godinu, sa 66. na 68. mesto, dok je Crna Gora napredovala za dva mesta i nalazi se na 71. poziciji. Makedonija je na 84. mestu, a od država regiona najmanje konkurentna je BiH, koja se nalazi na 91. mestu, za jedno mesto gore nego prošle godine. Daleko najuspešnija država bivše Jugoslavije je Slovenija, koja se nalazi na visokom 35. mestu na svetu, istom kao i prošle godine.

### AKTIVNOSTI RADNE GRUPE

**Deveta sednica RG NKEU** za Poglavlje 20 organizovana u saradnji sa Privrednom komorom Vojvodine. Sednica je održana u utorak 17. aprila 2018, u prostorijama Privredne komore u Vojvodini u Novom Sadu. Sednica je tematski bila posvećena definisanju modaliteta saradnje između predstavnika sektora civilnog društva koji prate problematiku pregovaračkog Poglavlja 20, a sve u cilju sagledavanja načina za unapređenje konkurentnosti nacionalne industrije. Tom prilikom je ukazano na:

- Potrebu civilnog društva da bude pozvano na aktivno učešće u definisanju buduće strategije industrijske politike, kako u toku same izrade strategije, tako i kasnije tokom javne rasprave,

- Potrebu jačanja mehanizma socijalnog dijaloga,
- Neophodnost koordiniranog rada u izradi strategije pametne specijalizacije i strategije razvoja industrije,
- Neophodnost kontinuiranog praćenja i prilagođavanja strategije.

**Deseta sednica RG NKEU** za Poglavlje 20 održana je u četvrtak 6. septembra 2018. u prostorijama Evropskog pokreta u Srbiji. Sednica je bila posvećena analizi rada Radne grupe u cilju definisanja preporuka za dalje unapređenje rada.

### **EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE**

Od mera koje je 2017. godine predložila Radna grupa za pregovaračko Poglavlje 20 u Knjizi preporuka, do sada je realizovana jedino preporuka da se mladim preduzetnicima koji po prvi put registruju svoj posao omogućí poreska olakšica u vidu oslobođanja od plaćanja poreza i doprinosa u vremenskom periodu od dve godine. Prema proceni, samo u prvoj godini ovu meru moglo bi da koristi do 8.000 novih preduzetnika. Olakšica je uvedena na osnovu izmena i dopuna Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje i Zakona o porezu na dohodak građana, a zvanična primena novih zakonskih odredbi je počela 1. januara 2018. i važi zaključno sa 31. decembrom 2019.

Najvažnije izmene poreskih zakona su sledeće:

1. Oslobođenje od dela poreza na zarade prve dve godine, počevši od datuma osnivanja firme;
2. Oslobođenje od dela doprinosa za obavezno socijalno osiguranje prve dve godine, počevši od datuma osnivanja firme;
3. Neoporeziv iznos zarade povećan je na 15.000 dinara, umesto iznosa od 11.790 dinara.

Ove olakšice mogu dobiti novi privredni subjekti – pravna lica, preduzetnici i startapovi koji u ovoj ili narednoj godini otvore firmu. Uslovi koji moraju biti ispunjeni su:

- Moraju biti registrovani kao nova delatnost,
- Osnivač/preduzetnik i novi zaposleni moraju zasnovati radni odnos,
- Radni odnos mora biti zasnovan sa najmanje dva, a najviše devet radnika,
- Važi za privredne subjekte opredeljene za režim lične zarade.

Novi zaposleni takođe moraju da ispune jedan od uslova, kako bi njihov budući poslodavac imao pravo da dobije olakšice:

- Da su završili fakultet ili srednju školu u toku prethodnih godinu dana, ili
- Da su bili nezaposleni i na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje duže od šest meseci.

## PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2018. GODINU

Na osnovu analize stanja i preporuka relevantnih institucija, sa jasnim uvidom u probleme koji se dešavaju u praksi, dajemo preporuke koje imaju za cilj: unapređenje primene politike razvoja MSP, preduzetništva i konkurentnosti privrede, definisanje nove industrijske politike, usvajanje nove zakonske regulative koja bi omogućila MSP i preduzetnicima bolji pristup finansijskim izvorima, institucionalna podrška i unapređenje saradnje između privrede i naučno-istraživačkih institucija, promocija tema iz oblasti preduzetništva.

### **Unapređenje primene politike za razvoj MSP, preduzetništva i konkurentnosti privrede**

1. Usvojiti Akcioni plan Strategije za podršku razvoja MSP, preduzetništva i konkurentnosti za period 2015–2020. Međutim, nije dovoljno samo usvajanje akcionih planova, bez praćenja šta je od utvrđenih prioriteta sprovedeno i kakvi su efekti. Neophodno je da se na godišnjem nivou prati šta je država uradila tako da je preporuka da se uvede godišnji monitoring instrument koji bi trebalo da pokaže ne samo šta je urađeno već koliki su i efekti učinjenih mera na konkurentnost MSP.
2. Da se programi podrške razvoju preduzetništva koji su do sada primenjeni u okviru „Decenije preduzetništva“, analiziraju iz ugla efikasnosti kako bi se ubuduće programi podrške bolje fokusirali samo na one mere podrške koje daju najveće efekte i kako bi se za njih obezbedila adekvatna finansijska i institucionalna podrška. Stoga je neophodno sprovoditi kontinuirani sistem monitoringa i evaluacije za instrumente MSPP kojim bi se pratile preduzete mere.

### **Definisanje nove industrijske politike**

3. Definirati novu strategiju industrijske politike koja bi poštovala sve principe u postupku definisanja, primene i kontinuiranog praćenja i monitoringa javne politike. Pre definisanja same strategije neophodno je uraditi tzv. analizu stanja, kako bi nova strategija bila definisana na realnim osnovama u skladu sa nacionalnim potrebama, a sve u cilju daljeg unapređenja konkurentnosti nacionalne industrije. Posebnu pažnju posvetiti preporukama definisanim u poslednjem saopštenju Evropske komisije „Investiranje u pametnu inovativnu i održivu industriju – obnovljena strategija EU o industrijskoj politici“. Pored toga, izrada nove strategije industrijske politike treba da bude usklađena sa strategijom pametne specijalizacije koja bi trebalo da se definiše tokom 2019. godine.
4. U procesu definisanja nove strategije industrijske politike neophodno je kreirati osnove za sprovođenje javno-privatnog dijaloga (PPD). U tom smislu, potrebno je aktivnije uključivanje predstavnika civilnog sektora, pre svega, profesionalnih organizacija i udruženja. U ovom segmentu, dosadašnja praksa je bila da se dijalog odvija isključivo sa Privrednom komorom Srbije, a neophodno je uključiti sve zainteresovane profesionalne organizacije.

### **Usvajanje nove zakonske regulative koja bi omogućila MSP i preduzetnicima bolji pristup finansijskim izvorima**

5. MSP sektor i dalje ima neadekvatan pristup izvorima finansiranja, a glavni problemi su: nedovoljno podsticajan regulatorni okvir koji utiče na formiranje kamatnih stopa banaka, ne-

adekvatnost proizvoda i usluga banaka za MSP, nepostojanje značajnih alternativnih kanala za pristup finansiranju MSP, ograničen uticaj državnih programa i programa finansiranih iz stranih izvora, slabi finansijski kapaciteti i pregovaračka pozicija MSP u odnosu na banke. Predlog je da se usvoji Zakon o mikrofinansiranju (koji bi preduzetnicima bez kreditne istorije, pod određenim uslovima pružio mogućnost da se zaduže u cilju pokretanja poslovne ideje) i da se usvoji Zakona o rizičnim fondovima koji bi omogućio uvođenje razvijenih modela alternativnog finansiranja.

6. Neophodno je vratiti član 48 Zakona o porezu na dobit pravnih lica koji je malim preduzećima davao podsticaje da investiraju u opremu i nekretnine, a da im se deo uloženog novca u određenom procentu odbija od visine poreza koji treba da plate (poreski kredit). Trebalo bi uvesti poseban poreski tretman za inovativna preduzeća, odnosno odrediti niže poreske stope u slučaju da je dobit nastala kroz investiranje u razvoj proizvoda zasnovanih na patentima ili kroz komercijalnu eksploataciju inovativnih tehnoloških znanja. Ovakve mere bi doprinele razvoju investicija u nove tehnologije i razvoj visokotehnološke industrije uopšte i samim tim bi povećale konkurentnost i izvozne performanse privrede.
7. Uvesti iste subvencije i pomoć kao za strane investitore u Srbiji i to na svim nivoima, od lokalne, preko pokrajinske i republičke vlasti.

#### **Institucionalna podrška i unapređenje saradnje između privrede i naučno-istraživačkih institucija**

8. Neophodno je pružiti tehničku podršku malim i srednjim preduzećima kako bi se aktivnije uključile u EU projekte. U tom smislu, neophodno je osnivanje posebne kancelarije (npr. pri Ministarstvu privrede ili u saradnji sa Ministarstvom prosvete, nauke i tehnološkog razvoja) koja bi radila na promovisanju saradnje između privrede i naučno-istraživačkih institucija i pored toga pružala podršku u povezivanju privrede i naučnih institucija, kako u zemlji tako i sa inostranim partnerima (jer je to preduslov za ovaj tip projekata). Isto tako, ova kancelarija bi pružala administrativne savete za pisanje projekata, kao i savete tokom same realizacije projekata. Pored države, na ovom polju mogle bi da se angažuju i same naučne institucije, s obzirom da se sve više insistira da projekti koje finansira država iz budžeta imaju komponentu saradnje sa privredom.
9. Podržati inovativni razvoj preduzetničkih, MSP kroz formiranje laboratorija za komercijalizaciju inovativnih ideja. S obzirom da se veliki broj preduzetničkih ideja nikad ne realizuje zbog nedostatka sredstava za ceo proces razvoja inovativnih proizvoda i usluga, predlog je da se ojača veza između privrede i nauke tako što će univerziteti (fakulteti) dati podršku kroz tzv. „otvorene“ laboratorije (*open labs*) sa raspoloživom opremom i stručnim znanjem. Ovo će omogućiti snažnu vezu nauke i privrede i biti osnova za osnivanje novih *spin off* kompanija pri naučno-obrazovnim ustanovama, čime univerziteti mogu biti značajni poslodavci.
10. U napuštenim industrijskim objektima stvoriti uslove za preduzetničke inkubatore uz podršku države.

#### **Promocija tema iz oblasti preduzetništva**

11. Napraviti plan promocije preduzetništvu uz izradu permanentnih TV programa na nacionalnom javnom servisu koji bi promovisao preduzetništvo i naročito priče uspešnih mladih preduzetnika.



2017/2018.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **22**

# ▶▶ REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA STRUKTURNIH INSTRUMENATA

Koordinator:

**EVROPSKI POKRET U SRBIJI – EPuS**

Dina Rakin

Andrija Pejović

## SADRŽAJ POGLAVLJA

Poglavlje 22 obuhvata propise kojima se definišu ciljevi kohezione politike Evropske unije (EU), neophodni strateški okvir i institucionalni okvir za upravljanje programima, fondovi za njenu realizaciju, pravila za izradu, odobravanje i sprovođenje programa, aktivnosti koje mogu biti finansirane, principi i pravila za pružanje podrške i iznos raspoloživih finansijskih sredstava. Fondovi koji se odnose na ovo poglavlje su: **Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond i Kohezioni fond**. Pored ovih fondova u **evropske strukturne i investicione fondove (ESI)** spadaju i Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i Evropski pomorski i ribarski fond sa kojima se mora obezbediti koordinacija u planiranju i sprovođenju, a koji su deo pregovora u poglavljima 11 i 13.

### Šta se očekuje od zemlje kandidata za članstvo?

Pravne tekovine u Poglavlju 22 ne zahtevaju transpoziciju u nacionalno zakonodavstvo, ali zemlje kandidati moraju da imaju odgovarajući pravni okvir za realizaciju konkretnih odredbi u ovoj oblasti. Države članice, pa samim tim i zemlje kandidati, moraju uspostaviti **institucionalni okvir i adekvatne administrativne kapacitete** kako bi osigurale programiranje, implementaciju, monitoring i evaluaciju, kao i efikasne sisteme finansijskog upravljanja i kontrole. Sam proces programiranja obuhvata pripremu Partnerskog sporazuma i operativnih programa (**programska dokumenta**). Prilikom izrade programskih dokumenata mora se sprovesti konsultativni proces (tzv. **princip partnerstva**), kao i posebne mere u vezi sa informisanjem i javnosti u vezi sa pripremom i sprovođenjem dokumenata. Zemlje koje pristupaju EU treba da pripreme dovoljan broj projekata koji čekaju odobrenje, kako bi se omogućilo potpuno finansijsko sprovođenje programa.

Uspostavljanje **sistema za monitoring i evaluaciju** podrazumeva strukture i postupke za evaluaciju u različitim nadležnim organima, kao i uspostavljanje upravljačkog informacionog sistema. Države moraju da uspostave poseban okvir za finansijsko upravljanje i kontrolu, uključujući reviziju, što podrazumeva određivanje i osnivanje svih struktura koje zahtevaju propisi, kao i uspostavljanje sistema za sprovođenje, s jasnom definicijom zadataka i odgovornosti uključenih tela. Uspostavljanje navedenog **institucionalnog sistema za upravljanje programima** predstavlja okosnicu ovog poglavlja i najznačajniji izazov u procesu pregovora. Kvalitet uspostavljenog institucionalnog okvira i izgrađeni administrativni kapaciteti dugoročno utiču na apsorpciju fondova u postpristupnom periodu.

Veoma važnu okosnicu budućeg sistema za upravljanje postpristupnim evropskim strukturnim i investicionim fondovima čini **indirektni sistem za upravljanje (pretpriputnim) fondovima**.

U prethodnim programskim periodima Evropska komisija (EK) je utvrdila da je neophodno jačanje i uslovljavanje ekonomskih politika i strukturnih reformi sa kohezionom politikom, kako bi se obezbedila delotvornost fondova i intervencija i da bi se izbegao negativan uticaj nezdravih politika (ekonomskih i socijalnih) i neefikasnih institucija. Kao posledica, uvedeni su uslovi koje zemlje članice EU moraju da ispune u brojim oblastima kako bi se unapredila efektivnost evropskih i strukturnih fondova.

Svrha uvođenja tzv. **ex-ante uslova** bila je identifikovanje faktora u vezi sa regulatornim, strateškim i administrativnim kapacitetima koji treba da postoje pre nego što je programski period počeo da obezbeđuje delotvornost investicija.

### Nadzor nad ekonomskim upravljanjem

Po uzoru na Evropski semestar, u državama članicama EK primenjuje mehanizam nadzora nad ekonomskim upravljanjem u državama u procesu pristupanja EU. Do 2014. godine mehanizam se sprovodio kroz formu Pretpristupnog ekonomskog programa (PEP), da bi sa strategijama o proširenju taj pristup izmenjen i unapređen. On podrazumeva dijalog o ekonomskim politikama sa zemljama u procesu proširenja sa ciljem davanja jasnijih smernica o reformama koje su potrebne za podsticanje makroekonomske stabilnosti, obezbeđivanje fiskalne održivosti i podržavanje dugoročnog rasta i konkurentnosti.

U oktobru 2014. Komisija je pozvala sve zemlje proširenja za poboljšanje ekonomske politike i njeno upravljanje kroz izradu godišnjih **Ekonomskih programa reformi (ERP)**.

Na ovaj način zemlje u procesu pristupanja treba da razviju svoje institucionalne i analitičke kapacitete, kako bi se pripremile za učešće u postupku multilateralog nadzora i koordinacije ekonomske politike EU nakon pristupanja.

Republika Srbija je od izmena iz 2014. godine pripremila četiri programa, a postojeći Nacionalni program ekonomskih reformi obuhvata period 2018–2020. Treba napomenuti da se radi o „kliznom“ dokumentu (sličnom Fiskalnoj strategiji koja se izrađuje u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu) za godinu i projekcijama za dve godine.

U oblastima poput inovacija, istraživanja, obrazovanja, integracije mladih u tržište rada, energetike i transporta, nedostatak adekvatnog strateškog okvira potkopava kapacitet da se delotvorno ostvare ciljevi politike. U pojedinim državama administrativne reforme su takođe neophodne u oblastima reforme pravosuđa, poslovnog okruženja, antikorupcije i javnih nabavki. Uzastopne revizije Revizorskog suda EU naglasile su sistemske slabosti u administrativnim kapacitetima pojedinih država članica u vezi sa korišćenjem državne pomoći i pravilima o proceni uticaja na životnu sredinu, takođe, neuspeh u sprovođenju antidiskriminacionog i rodnog zakonodavstva je doveo do manjih stopa participacije. Iz navedenih razloga su u mnogim oblastima definisani *ex-ante* uslovi kao snažan alat za podsticanje institucionalne promene kojima se podržavaju strukturne reforme.

*Ex-ante* uslovi predstavljaju kombinaciju odgovarajućeg regulatornog okvira, efikasne

politike sa jasnim ciljevima i potrebnog administrativnog ili institucionalnog kapaciteta.

Karakteristike *ex-ante* uslova su sledeće:

- Direktno su povezani sa faktorima koji određuju efektivnost investicija;
- Ograničen im je broj, sa fokusom na okvirnim uslovima za koje se smatra da su najrelevantniji;
- Nadograđeni su na već postojeće obaveze za države članice i ne predstavljaju uvećanje već postojećih obaveza;
- Uzimaju u obzir podelu nadležnosti između EU i država članica, kao i distribuciju politika nadležnosti u okviru država članica.
- Regulatorna o zajedničkim odredbama (CPR) definiše četiri tipa uslova:
- Tematski (član 19 CPR,) koji se odnose na sektor ili (npr. životna sredina, aktivno uključivanje i sl.), a predstavljeni su u odnosu na odgovarajući ESI fond;

- Opšti koji po svojoj prirodi mogu da se odnose na sve sektore ili politike (javne nabavke, pravila antidiskriminacije, itd.);
- Ex-post uslovi (član 22 CPR) koji se odnose na ostvarivanje ciljeva sadržanih u okviru za praćenje performansi;
- Makroekonomski uslovi (član 23 CPR) kojim se obezbeđuje da su makroekonomski uslovi i preporuke vezane za zemlju članicu iz Evropskog semestra sadržane u sprovođenju programa.

Imajući u vidu da se ocena sprovodi pre i tokom pripreme programskih dokumenata, oni svakako predstavljaju aspekte koji moraju da se razmatraju u kontekstu priprema za koheziju politiku u Srbiji, jer je njihovo izvršenje u vezi sa obavezama iz Poglavlja 22. Kao takvi oni moraju biti predmet strogog praćenja i konstantne ocene u toku pregovaračkog procesa.

## STATUS POGAVLJA

Ministarstvo za evropske integracije predse-  
dava pregovaračkom grupom za Poglavlje 22,  
budući da je njegova nadležnost da koordinira  
aktivnosti državne uprave u vezi sa: procesom  
pristupanja EU i planiranjem međunarodne  
razvojne pomoći, uključujući i proces pro-  
gramiranja IPA, koji je, kao što je već rečeno,  
usmeren na podršku procesu pristupanja EU  
te predstavlja pripremu za upravljanje kohezi-  
onom politikom EU.

U ovom poglavlju nije bilo ozbiljnijeg napretka  
u odnosu na prethodni period. Osim izvešta-  
ja sa eksplanatornog i bilateralnog skrininga i  
nacrtu Akcionog plana za Poglavlje 22, nema  
značajnijih pomaka u koracima u vezi sa otva-  
ranjem poglavlja, imajući u vidu da je Akcioni  
plan još u fazi konsultacija između MEI i EK.

Status i napredak u oblastima se može najbo-  
lje sagledati uporednim prikazom prethodnog

stanja i postojeće situacije tokom izrade ovog  
izveštaja. Napredak u pojedinim oblastima je  
vizuelno označen primenom semafor pristupa  
u kome je crvenom bojom označeno polje u  
kome nije bilo napretka, narandžastom aktiv-  
nosti koje su u realizaciji, a zelenom one aktiv-  
nosti koje su završene.

Stanje prema Izveštaju o skriningu	Napredak i preporuke
<b>Zakonodavni okvir</b>	
<p>U oblasti zakonodavnog okvira Srbija je izjavila da je zakonodavni okvir delimično usklađen sa politikama i zakonodavstvom EU.</p> <p>Zakonodavstvo u oblasti zaštite životne sredine, državne pomoći, javnih nabavki, borbe protiv diskriminacije i rodne ravnopravnosti je delimično usklađeno sa pravnim tekovinama.</p>	<p>Izrađene su opcije za definisanje regulatornog uređenja institucionalnog okvira i osnovnih principa programiranja, implementacije, monitoringa i evaluacije.</p> <p>Radna grupa ponavlja svoje preporuke u tom pogledu koje nisu još uvek sprovedene:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hitno definisati adekvatan predlog modela institucionalnog okvira za upravljanje kohezionom politikom u Republici Srbiji kao jednog od ključnih elemenata pregovora u okviru ovog Poglavlja 22 i preduzeti sve neophodne aktivnosti za njegovo efikasno uspostavljanje. Imajući u vidu sadašnje okolnosti i buduće izazove, polazna osnova bi bio sistem koji je centralizovan, sektorski, koncentrisan i kombinovan.</li> <li>• U perspektivi model institucionalnog okvira treba razvijati u pravcu snažnijeg integrisanja u domaći administrativni sistem i dekoncentracije i uključivanja nižih nivoa vlasti.</li> <li>• Postići konsenzus oko statusa „IPA struktura“ kao nosioca budućih „ESI struktura“.</li> <li>• Identifikovati potencijalna posrednička tela i usmeriti raspoloživa sredstva kroz njih (IPA, zajmovi, budžetska sredstva).</li> <li>• Izvršiti zakonodavne izmene kako bi utvrđeni model formalno-pravno zaživeo i predstavljao održiv i funkcionalan institucionalni okvir.</li> </ul> <p>Narodna skupština je izmenila Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine kojim se omogućilo da se sredstva iz Zelenog fonda dodeljuju bez javnog konkursa za pripremu i sufinansiranje projekata koji se finansiraju iz prepristupne pomoći EU. Takođe omogućeno je sufinansiranje projekata koji se finansiraju iz međunarodne razvojne pomoći i drugih finansijskih izvora koji zahtevaju sufinansiranje prema utvrđenoj metodologiji za te projekte, dok se za sufinansiranje projekata iz međunarodne razvojne pomoći treba raspisivati poseban javni poziv.</p> <p>Ministarstvo zaštite životne sredine je pripremio izmene i dopune Zakona o proceni uticaja kako bi se dalje uskladio sa evropskim pravnim tekovinama. Radna verzija zakona je dostavljena predstavnicima organizacija civilnog društva u cilju poboljšanja predloženog akta.</p>

Stanje prema Izveštaju o skriningu	Napredak i preporuke
<b>Zakonodavni okvir</b>	
	<p>Akcionim planom za 2018. godinu Vlada Republike Srbije predvidela je donošenje novog Zakona o javnim nabavkama kako bi uskladila zakonodavstvo sa pravilima EU. U oktobru je pokrenut postupak javne rasprave o pomenutom zakonu. Početkom novembra je održan skup sa predstavnicima Radne grupe NKEU za Poglavlje 8 i predstavnika Vlade RS. Formalno je javna rasprava trajala samo 20 dana, a neformalno je sam skup obeležen kao „neka vrsta neformalnog produžetka javne“ i ujedno prilika da se organizacije civilnog društva izjasne o pojedinim odredbama Nacrta zakona. Izveštaj o javnoj raspravi u kojoj će se videti ishodi navedenog skupa još nije objavljen.</p> <p>Potrebno je brižljivo razmatranje svih predloga organizacija civilnog društva na aktuelni Nacrt zakona, i prihvatanje predloga koji doprinose rešavanju uočenih problema u sistemu javnih nabavki u Srbiji.</p> <p>Pored navedenog, potrebno je da Ministarstvo privrede pripremi Nacrt o izmenama i dopunama Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama. U toku 2018. godine su rađene izmene ovog Zakon i njegovo usaglašavanje sa domaćim propisima i EU direktivama (Direktiva 2014/23/EU o dodeli ugovora o koncesiji, Direktiva 2014/24/EU o javnoj nabavci i stavljanje van snage Direktive 2004/18/EK, Direktiva 2014/25/EU o nabavci od strane entiteta koji posluju u sektorima vodnih, energetske, transportnih i poštanskih usluga i stavljanje van snage Direktive 2004/17/EK). Podršku ovom procesu pružila je Evropska banka za obnovu i razvoj. Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama još uvek nije ušao u javnu raspravu</p> <p>Unapređenje antidiskriminacione politike i uključivanje principa antidiskriminacije u planiranje politike u svim sektorima je od ključnog značaja. Osim Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije neophodno je sistemsko uključivanje principa u sve javne politike.</p> <p>Jedna od aktivnosti koja je do sada realizovana jeste rodno odgovorno budžetiranje kroz izmene Zakona o budžetskom sistemu, a koje ima za cilj da osigura da žene i muškarci imaju jednak pristup i jednake koristi od primenjenih politika i da sve politike koje se finansiraju iz javnih sredstava doprinose postizanju rodne ravnopravnosti. Ovaj alat ne gleda samo na žene i muškarce već na uzrast, invaliditet, zdravstveno stanje, nivo obrazovanja, nacionalnost, lokaciju (urbano-ruralno).</p>

Stanje prema Izveštaju o skriningu	Napredak i preporuke
<b>Zakonodavni okvir</b>	
	<p>Potrebno je dalje razvijanje ovih alata i primena odredbi iz Zakona o budžetskom sistemu i jačanje administrativnih kapaciteta korisnika javnih sredstava o aspektima antidiskriminacije.</p>
<p>Po pitanju ispunjenosti <i>ex-ante</i> uslova Srbija je navela da je većina prethodnih uslova samo delimično ispunjena.</p>	<p>Nije izrađena ocena usklađenosti sa potencijalnim <i>ex-ante</i> uslovima. Potrebno je uraditi ocenu stanja prema <i>ex-ante</i> uslovima predviđenim za period posle 2020. i obezbediti koordinaciju sa drugim resorima u pogledu ispunjavanja uslova i njihove dinamike. <i>Ex-ante</i> uslovi mogu da budu ograničavajući faktor u zatvaranju pregovora u ovom poglavlju.</p> <p>Potrebno je ojačati kapacitet u MEI i ojačati nedavno uspostavljenu Grupu za uspostavljanje i razvoj sistema za upravljanje strukturnim fondovima i kohezionim fondom EU određivanjem službenika koji će se isključivo baviti poslovima pripreme, koordinacije i praćenja aktivnosti u vezi sa Akcionim planom za Poglavlje 22.</p> <p>Potrebno je uvesti elemente <i>ex-ante</i> uslova u pripremu narednog ERP-a.</p> <p>Radna grupa ponavlja svoje preporuke u vezi sa <i>ex-ante</i> uslovima, a koje nisu ispunjene:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pokrenuti javnu diskusiju o prioritetima nacionalnog razvoja, u kakvom obliku treba da bude definisan plan nacionalnog razvoja u kome bi se definisali strateški prioriteti razvoja zemlje na dugi rok;</li> <li>• Neophodno je da se hitno definiše odgovarajuća politika nacionalnog razvoja u Republici Srbiji i utvrdi zakonodavni i strateški okvir regionalnog razvoja. U cilju adekvatnog definisanja zakonodavnog i strateškog okvira po pitanju politike regionalnog razvoja neophodno je otvoriti najširu moguću javnu raspravu o konceptima i pravcima nacionalnog i regionalnog razvoja u našoj zemlji;</li> <li>• Potrebno je jasno pozicioniranje politike regionalnog razvoja u odnosu na druge dokumente od strateškog značaja poput Programa ekonomskih reformi u kome se ova politika ne pominje;</li> </ul>

Stanje prema Izveštaju o skriningu		Napredak i preporuke
<b>Zakonodavni okvir</b>		
<p>U oblasti inovacija i istraživanja i razvoja kao i podrški malim i srednjim preduzećima biće potrebni veliki naponi za ispunjavanje uslova koji se odnose na strateški okvir u navedenim oblastima.</p>		<p>U novembru 2016. godine Vlada Republike Srbije je donela odluku o obrazovanju Među-resornog radnog tela za izradu Strategije istraživanja i inovacija za pametne specijalizacije Republike Srbije u roku od dve godine. Novembra 2018. godine predstavljen je tok procesa, kao i prvi rezultati kvantitativne i kvalitativne analize sprovedene u cilju izrade Strategije pametne specijalizacije Republike Srbije. Na navedenom skupu najavljen je i niz radionica koje će se održati u narednom periodu kako bi se razvijao javno-privatni dijalog koji će doprineti kvalitetu budućih mera javne politike. Nema informacija o tome da li su skupu prisustvovali predstavnici civilnog sektora.</p> <p>Potrebno je što pre uključiti relevantne predstavnike civilnog društva u izradu navedene Strategije.</p>
<p>Potrebni su dodatni naponi u jačanju kapaciteta u oblasti klimatskih promena, prevencije rizika, i podsticanja ekonomski održivih investicija.</p>		<p>Potrebno je nastaviti sa primenom Akcionog plana za sprovođenje Nacionalnog programa upravljanja rizikom od elementarnih nepogoda (2017–2020).</p>
<p>U oblasti višegodišnjeg budžetskog programiranja, ono je predviđeno u planiranju nacionalnog budžeta Srbije samo za projekte kapitalnih investicija. Nacionalni budžet se usvaja na godišnjem nivou dok su budžetski korisnici u obavezi da daju projekcije troškova i za naredne dve godine.</p>		<p>Nije bilo aktivnosti u vezi sa ovim aspektima.</p>
<p>Nacionalno sufinansiranje pomoći EU je obezbeđeno na godišnjem nivou. Indikativne potrebe za sufinansiranjem predviđene su Zakonom o budžetu na godišnjem nivou. Na lokalnom nivou organi mogu da sufinansiraju projekte EU.</p>		<p>Sufinansiranje projekata na nacionalnom nivou trenutno je predviđeno samo državnim budžetom dok sufinansiranje iz drugih izvora ostaje limitirano i neophodne su zakonske odredbe koje bi omogućile dovoljan kapacitet za sufinansiranje.</p> <p>Neophodno je uspostaviti mehanizam za finansiranje investicionih projekata na lokalnom nivou uključujući i realizaciju projekata međuoštinske saradnje.</p> <p>Razmotriti model sufinansiranja projekata koji je uveden u AP Vojvodina i doneti predlog rešenja za lokalne samouprave i organizacije civilnog društva.</p>



Stanje prema Izveštaju o skriningu		Napredak i preporuke
<p>Statistički regioni su definisani Zakonom o regionalnom razvoju i Uredbom o nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica.</p>		<p>Potrebno je da Zavod za statistiku nastavi da razvija metodologije i prikuplja i obrađuje podatke na podnacionalnom nivou.</p>
<b>Institucionalni okvir</b>		
<p>Strukture koje upravljaju i sprovode Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u Srbiji su određene.</p> <p>Preliminarno su identifikovana tela koja će biti nadležna za izvršenja obaveza u okviru evropskih strukturalnih i investicionih fondova (ESIF), a strukture će biti zasnovane na institucionalnom okviru koji je razvijen za sprovođenje IPA.</p> <p>Ministarstvo za evropske integracije će preuzeti ulogu Koordinacionog tela u zavisnosti od broja operativnih programa, a verovatno i ulogu Tela za upravljanje. Resorna ministarstva takođe mogu da preuzmu ulogu Tela za upravljanje.</p> <p>Ministarstvo finansija će preuzeti ulogu Sertifikacionog tela, dok će funkciju Tela za reviziju vršiti Kancelarija za reviziju sistema upravljanja sredstvima EU.</p> <p>Sektorske radne grupe (SRG) su ključni mehanizam za utvrđivanje i formulisanje nacionalnih prioriteta EU i druge razvojne pomoći po sektorima. U radu SRG učestvuju i predstavnici civilnog društva i lokalnih vlasti preko nacionalne asocijacije – Stalna konferencija i gradova i opština.</p>		<p>Izrađene su opcije za definisanje regulatornog uređenja institucionalnog okvira i osnovnih principa programiranja, implementacije, monitoringa i evaluacije.</p> <p>Usvojiti što pre pravni okvir kako bi se započelo sa izradama programa za jačanje kapaciteta institucija i njihovo sprovođenje.</p>

Stanje prema Izveštaju o skriningu	Napredak i preporuke
<b>Administrativni kapaciteti</b>	
<p>Politika zadržavanja kadrova nije definisana. Najveći odliv kadrova se odvija na pozicijama viših službenika.</p>	<p>Akcionim plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2018–2020. godine predviđen je razvoj i primena instrumenata (institucionalnih i individualnih) za upravljanje karijerom u državnoj upravi za državne službenike i drugih mera kojima se jača profesionalizacija administracije, a u cilju zadržavanja kompetentnih kadrova u državnoj upravi. Rok za realizaciju je poslednji kvartal 2020.</p> <p>Potrebno je hitno pristupiti usvajanju pojedinih zakonodavnih rešenja politike zadržavanja kadrova kako bi se omogućila održivost u pogledu jačanja kapaciteta za upravljanje ESI fondovima.</p> <p>Realizacija programa jačanja kapaciteta pre realizacije ove aktivnosti može uzrokovati neodrživost postavljene strukture i time ugroziti zatvaranje ovog poglavlja i loših performansi u postpristupnom periodu.</p>
<p>Obuka službenika iz državne uprave obezbeđena Zakonom o državnim službenicima. Programi obuke u oblasti projektnog ciklusa upravljanja sredstvima EU su razvijeni na osnovu procena potreba koje je sprovela Ministarstvo za evropske integracije. Povremene obuke su sprovedene u skladu sa trenutnim potrebama državnih službenika uz podršku projekata i donatora.</p>	<p>U januaru 2018. godine je počela sa radom Nacionalna akademija za javnu upravu kao centralna institucija sistema stručnog usavršavanja u javnoj upravi Republike Srbije.</p> <p>Potrebno je dalje razvijanje programa usavršavanja državnih službenika na svim nivoima, a aktivnosti treba intenzivirati nakon usvajanja programa za unapređenje kapaciteta za upravljanje ESI fondovima.</p> <p>Poželjno je obezbediti sredstva, tj. podršku za razmenu iskustava i studijske posete odgovarajućim strukturama za upravljanje ESI fondovima u zemljama članicama.</p>

Stanje prema Izveštaju o skriningu		Napredak i preporuke
<p>Mere za izgradnju kapaciteta za ESIF će biti zasnovane na postojećoj institucionalnoj strukturi. Izgradnja kapaciteta na lokalnom nivou će se sprovesti prema nacrtu strategije za stručno usavršavanje zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave koja je u trenutku skrininga bila u fazi usvajanja.</p>		<p>Strategija stručnog usavršavanja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave je usvojena 2015. godine sa pratećim akcionim planom, međutim, Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji predviđa da će se nakon uspostavljanja jedinstvenog sistema stručnog usavršavanja u okviru centralne nacionalne institucije za stručno usavršavanje (sada NAPA) poslovi usavršavanja nastaviti u okviru ove institucije.</p> <p>Potrebno je dalje razvijanje programa usavršavanja državnih službenika na svim nivoima, a aktivnosti treba intenzivirati nakon usvajanja programa za unapređenje kapaciteta za upravljanje ESI fondovima.</p> <p>Potrebno je paralelno sa razvijanjem programa za unapređenje kapaciteta za upravljanje ESI fondovima, razviti program za unapređenje kapaciteta potencijalnih korisnika ESI fondova, a posebno regionalnih razvojnih agencija, lokalnih samouprava, javnih preduzeća, organizacija civilnog društva, itd.</p>
<b>Programiranje</b>		
<p>U toku je proces konsolidacije različitih strateških dokumenata koji trenutno sprovodi Republički sekretarijat za javne politike (RSJP).</p>		<p>Skupština Srbije je usvojila 19. aprila 2018. Zakon o planskom sistemu, dok je usvajanje dve prateće uredbe o metodologiji za upravljanje javnim politikama i o metodologiji za izradu srednjoročnih planova organa državne uprave u toku. Usvajanjem ovog zakona se stvaraju predušlovi za konsolidaciju strateškog okvira.</p>
<p>Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć (NAD) za period 2014–2017, sa projekcijama do 2020. godine, predstavljaju ključni dokument koji obezbeđuje povezanost sa nacionalnim ciljevima.</p> <p>Srbija je izjavila da se NAD može transformisati u Sporazum o partnerstvu (SP), jer je logika oba dokumenta uporediva i u nekim oblastima kompatibilna, kao i da se Sektorska planska dokumenta mogu transformisati u Operativne programe kako bi se ispunili zahtevi programiranja ESIF.</p>		<p>U cilju efikasnijeg odgovora na zahteve koji proističu iz procesa evropskih integracija, u toku je izrada novog višegodišnjeg planskog dokumenta za međunarodnu razvojnu pomoć za period 2019–2025. kojim se predviđa koherentnije planiranje sektorskih strateških intervencija. Dokument će predstaviti stratešku orijentaciju razvojnih prioriteta Srbije u ispunjavanju uslova za pristupanje EU, kako je navedeno u Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA), u datom vremenskom okviru. Struktura dokumenta je osmišljena tako da omogući priorizaciju i sekvencionisanje ciljeva i mera uzimajući u obzir opšte ciljeve sektora koje je potrebno postići.</p>

Stanje prema Izveštaju o skriningu	Napredak i preporuke
<p>Pripremljena je Metodologija za izbor projekata i jedinstvena lista infrastrukturnih projekata po sektorima, koja obuhvata energetiku, transport, životnu sredinu i poslovnu infrastrukturu. Identifikovani projekti biće predmet finansiranja iz nacionalnog budžeta, IPA, međunarodnih finansijskih institucija i drugih bilateralnih donatora.</p>	<p>U junu 2017. je usvojena Uredba o sadržini, načinu pripreme i ocene, kao i praćenju sprovođenja i izveštavanju o realizaciji kapitalnih projekata, kako bi se obezbedilo vrednovanje svih pozitivnih i negativnih efekata tih projekata i osiguralo delotvorno i efikasno upravljanje javnim sredstvima.</p> <p>Nastaviti sa strukturnom reformom br. 2, definisanom u okviru ERP-a: unapređenje upravljanja kapitalnim investicijama, i što hitnije doneti pravilnike, metodologiju i druge akte predviđene Uredbom, kako bi se stvorila osnova za njeno sprovođenje.</p> <p>Obezbediti obuke i podršku jedinicama lokalne samouprave u sprovođenju Uredbe, ali i regionalnim razvojnim agencijama u pogledu programiranja projekata od regionalnog značaja.</p> <p>Ustanoviti jedinstveni pristup kapitalnim projektima, bez obzira na izvor finansiranja, obzirom da se pomenuta Uredba ne odnosi na projekte finansirane sredstvima EU, na koje se primenjuje Metodologija za ocenjivanje i selekciju infrastrukturnih projekata. Imajući u vidu da će veliki infrastrukturni fondovi biti sufinansirani ESI fondovima i budžetskim (i ostalim) sredstvima, kao i da će najveći deo kapitalnih investicija biti zapravo sufinansiran ESI fondovima, neophodan je jedinstven pristup planiranju, oceni i selekciji kapitalnih projekata.</p> <p>Potrebno je izmeniti PIF obrasce za infrastrukturne projekte kako bi sadržao i kriterijum „regionalni projekat“, što bi omogućilo RRA da kandiduju i ovu vrstu projekata;</p> <p>Uključiti Regionalne razvojne agencije u izbor projekata koji su uključeni na listu projekata koji spadaju u <i>Single Project Pipeline</i>;</p>

Stanje prema Izveštaju o skriningu		Napredak i preporuke
Sadašnji sistem Sektorskih radnih grupa za programiranje pomoći EU i ostale međunarodne razvojne pomoći, trebalo bi da bude transformisan u manji broj multisektorskih radnih grupa koje će imati centralnu ulogu u pripremi SP i OP. Prilikom sastavljanja radnih grupa, poštovati načelo partnerstva, tj. predstavnici civilnog društva, poslovnih udruženja i drugih nevladinih organizacija, predstavnici regionalnih i lokalnih tela biće pozvani na sastanke Radne grupe i biće obezbeđen neophodni uslovi za njihovo aktivno učešće.		Intenzivirati rad SEKO mehanizama i predvideti jačanje kapaciteta civilnog sektora kako bi se unapredili mehanizmi praćenja procesa priprema za ESI fondove i kasnije nadzor nad sprovođenjem, kao i efektivno učešće civilnog sektora u programiranju ESI fondova.
Praćenje i vrednovanje		
Administracija u Srbiji ima ograničene kapacitete za praćenje i vrednovanje orijentisano na rezultate, kako na nacionalnom, tako i na podnacionalnom nivou.		Nije bilo aktivnosti u vezi sa ovim aspektima.
Administraciji nedostaje opšta metodologija, smernice, priručnici i Informacioni sistem za upravljanje ( <i>Management information system – MIS</i> ) za praćenje i vrednovanje projekata/programa koji bi mogli široko da se koriste i da obuhvate sve javne investicije i programe.		Nije bilo aktivnosti u vezi sa ovim aspektima.
Sadašnji sistem praćenja i vrednovanja IPA programa će predstavljati osnovu za budući sistem u okviru ESIF, posebno sistem razvijen u okviru NAD.		Nije bilo aktivnosti u vezi sa ovim aspektima.

Stanje prema Izveštaju o skriningu	Napredak i preporuke
<b>Finansijsko upravljanje i kontrola</b>	
<p>Sistem finansijskog upravljanja i kontrole je određen u skladu sa zahtevima pretpristupnog instrumenta.</p> <p>Standardi i postupci vezani za procese finansijskog upravljanja i interne kontrole, kao i načelo podele odgovornosti između organa uključenih u sprovođenje IPA su predviđeni su nacionalnim zakonodavstvom.</p> <p>Institucija odgovorna za reviziju funkcionisanja sistema upravljanja i kontrole je Kancelarija za reviziju sistema upravljanja sredstvima EU.</p> <p>Ministarstvo finansija i nadležna ministarstava uključena u IPA imaju sektore za internu reviziju, dok to nije slučaj sa svim korisnicima javnih sredstava usled ograničenih kapaciteta i stručnosti raspoloživog osoblja.</p>	<p>Uspostavljanje interne revizije kod korisnika javnih sredstava je predviđen Strategijom razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji za period 2017–2020. godine.</p> <p>Potrebno je da Ministarstvo finansija unapredi statističku analizu prikupljenih podataka o stanju sistema finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije u javnom sektoru i obavesti Vladu i građane o napretku u sprovođenju Strategije za dalji razvoj interne finansijske kontrole u javnom sektoru za period 2017–2020, ključnih nalaza i preporuka korisnicima javnih sredstava u vezi sa unapređenjem sistema interne kontrole i interne revizije i rezultate praćenja sprovođenja datih preporuka iz prethodnih godišnjih izveštaja.</p> <p>Neophodno je da nadležna ministarstva, a posebno Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu (u slučaju lokalnih samouprava) obezbede davanje saglasnosti od strane Komisije za odobravanje popunjavanja radnih mesta u javnom sektoru, za popunjavanje radnih mesta za interne revizore kod korisnika javnih sredstava koji istoj upute zahtev preko nadležnog ministarstva.</p>

Po Usvajanju Akcionog plana za Poglavlje 22, Radna grupa NKEU će izraditi alat za praćenje njegove realizacije koji će postati sastavni deo procesa pripreme Izveštaja iz senke za ovo poglavlje.

U toku 2018. godine održan je sastanak Radne grupe na kome je razmatran Nacrt Izveštaja iz senke koji je objavljen u Knjizi preporuka NKEU za 2018. i 2019. godinu.

2017/2018.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **23**

## ▶▶ PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

Koordinator:

**KUĆA LJUDSKIH PRAVA I DEMOKRATIJE/KOMITET  
PRAVNIKA ZA LJUDSKA PRAVA – YUCOM  
Milan Antonijević**

## PRIKAZ POGLAVLJA

Kao i svake godine, podsećamo da se članom 49 Ugovora o Evropskoj uniji (EU), svakoj evropskoj državi koja poštuje i promovise vrednosti propisane u članu 2 navedenog ugovora (ljudsko dostojanstvo, sloboda, demokratija, jednakost, vladavina prava i poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava manjina) garantuje pravo da podnese zahtev za pridruživanje EU. Navedeni kriterijumi su dopunjeni 1993. godine u tzv. „Kriterijumima iz Kopenhagena“ (politički, ekonomski i pravni), koji su 1995. godine upotpunjeni kriterijumom iz Madrida

o postojanju odgovarajućih administrativnih kapaciteta za postepenu i skladnu integraciju u EU. Svi kriterijumi postali su sastavni deo Lisabonskog ugovora EU iz 2009. godine i deo su pravne tekovine EU (tzv. *EU Aquis*).

U okviru pregovora o stupanju u članstvo EU određuju se uslovi pod kojima će država kandidat prihvatiti i sprovesti pravne tekovine EU. Uslov za stupanje u članstvo EU podrazumeva prihvatanje svih prava i obaveza na kojima se zasniva EU, ali i njenog institucionalnog okvira. Pravne tekovine EU podeljene su u 35 pregovaračkih poglavlja.

### RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

Počnemo od činjenica na koje smo ukazivali i u ranijim knjigama preporuka, te ih stoga možemo samo ukratko ponoviti. Naime, Poglavlje 23 je, uz Poglavlje 24, ključno za ukazivanje na to da li je Srbija spremna za ulazak u EU najpre u pogledu prihvatanja vrednosti na kojima se temelji Unija. Sada već možemo dati ocenu da je dovoljno stručnoj javnosti i u medijima pojašnjeno da su ova poglavlja među prvima otvorena u pristupnim pregovorima sa Srbijom i da će tokom čitavog toka trajanja pregovora sa EU ostati otvorena, uz mogućnost da stagnacija ili odsustvo napretka u njima izazove zaustavljanje pregovora. Sve navedeno vredi ponavljati, pa i u materijalu koji tradicionalno svake godine objavljuje Nacionalni konvent o EU (NKEU).

Ono što preostaje je pojašnjavanje EU integracija jednostavnim jezikom<sup>1</sup> i odgovor na pitanje šta je u Poglavlju 23 za građane, kako bi se uključili u proces pregovora, zagovarali donošenje zakona i njihovu primenu i očekivali ispunjenje Akcionog plana za Poglavlje 23.

Preduslov takvog pojašnjavanja je zasigurno postojanje EU integracija, spremnost institucija u Srbiji za promene, kao i stalnog napretka u Poglavlju 23, a tome mogu doprineti i preporuke koje slede.

## STATUS POGLAVLJA

U Republici Srbiji za proces pregovora u Poglavlju 23 nadležna je Pregovaračka grupa za Poglavlje 23, koju na osnovu Odluke o osnivanju Koordinacionog tela za proces pristupanja Republike Srbije EU („Službeni glasnik RS“, br. 84/13, 86/13, 31/14, 79/14 i 23/18), čine pred-

stavnici: Ministarstva unutrašnjih poslova; Ministarstva spoljnih poslova; Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave; Ministarstva odbrane; Ministarstva kulture i informisanja; Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture; Ministarstva rudarstva i energetike; Ministarstva zdravlja; Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja; Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja; Ministarstva finansija; Ministarstva za evropske integracije; Agencije za borbu protiv korupcije; Komesarijata za izbeglice i migracije; Kancela-

<sup>1</sup> Očekujemo da Pojmovnik EU koji je nedavno izdat delimično približi pojmove EU. Videti više: <http://euinfo.rs/eu-pojmovnik/>



rije za ljudska i manjinska prava; Visokog saveta sudstva; Državnog veća tužilaca; Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo; Uprave za javne nabavke; Agencije za restituciju; Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom; poverenika za zaštitu ravnopravnosti; Vrhovnog kasacionog suda; Republičkog javnog tužilaštva; Pravosudne akademije; Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, dok se u skladu sa istom Odlukom predsednik, zamenik predsednika, sekretar i zamenik sekretara Pregovaračke grupe za Poglavlje 23 imenuju iz reda predstavnika Ministarstva pravde.

Dodatno, zbog specifičnosti Srbije, istorije odnosa prema manjinama<sup>2</sup> i velikog broja manjinskih grupa, zahtev EU je bio i da se unutar Poglavlja 23 izdvoji oblast manjinskih prava i uredi posebnim Akcionim planom, čiju izradu je sprovelo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave.

Poglavlje 23 obuhvata sledeće tematske celine: reforma pravosuđa, antikorupcijska politika, osnovna prava i pravo državljana EU, uz jasnu zaštitu prava manjina.

Ukratko, istorijat otvaranja Poglavlja 23 započinje procesom eksplanatornog skrininga za Poglavlje 23, kao i kasnijim koracima koji su omogućili da danas govorimo o sprovođenju i tzv. „detaljima“ unutar Poglavlja 23. Pre svega, tu mislimo na izradu Akcionog plana za Poglavlje 23, naročito stoga što je veliki deo materijala dostupan na sajtu Ministarstva pravde, a nalaze se i u prethodnim knjigama preporuka i čine sastavni deo Akcionog plana za Poglavlje 23. Tako se i Izveštaj Evropske komisije (EK) o pregledu usklađenosti zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama EU, koji je poslužio kao osnova za izradu Akcionog plana za Poglavlje

23, nalazi na sajtu Ministarstva pravde.

Dva elementa Akcionog plana za Poglavlje 23 možemo staviti ispred drugih, kako bismo stvorili jasan mehanizam ukazivanja na napredak ili stagnaciju u ispunjavanju obaveza. Na prvom mestu je „**sistem ranog upozoravanja**“ kao mehanizam koji stoji na raspolaganju civilnom društvu, ali i svim pobrojanim institucijama koje se staraju o ispunjavanju mera iz Akcionog plana za Poglavlje 23, potom i jasno navođenje „**suštinskih konsultacija sa civilnim društvom**“ kao preduslova za reformske procese.

Tokom 2018. godine, Poglavlje 23 bilo je donekle u senci izrade amandmana na Ustav iz oblasti pravosuđa, te su tako članice Radne grupe pisale Ministarstvu pravde<sup>3</sup> u vezi sa nacrtom amandmana ispred NKEU, počevši od februara 2018. godine i u više navrata istupali i iznosili stavove prvo o procesu izmene Ustava, netransparentnosti, a potom i o sadržini samih amandmana. Iza rada Radne grupe za Poglavlje 23 po prvi put su u široj koaliciji i predstavnici sudske i tužilačke struke, kroz svoja strukovna udruženja, ali su stavove Radne grupe učvršćivali i Visoki savet sudstva, Vrhovni kasacioni sud, brojni profesori ustavnog prava i druge pravosudne institucije.

Činjenica da građani nisu upoznati sa tim da se izmene Ustava izrađuju i da se neminovno dešavaju, govori o potrebi unapređenja komunikacije sa javnošću, ali više govore o neadekvatnom pokrivanju teme pregovora sa EU na javnom servisu, a potom i u medijima sa nacionalnom frekvencijom, kao i u štampanim medijima sa visokim tiražima, a koji neretko dobijaju i podršku države za svoj rad u potpunosti udaljen od evropskih integracija i pravca koji je zauzela Srbija.

<sup>2</sup> Tokom 2018. godine pominjan je i odnos prema hrvatskoj manjini u Hrtkovcima tokom devedesetih godina, naročito nakon odluke da u Hagu osuđeni Vojislav Šešelj kupi kuću u mestu u kome je njegova retorika doprinela masovnom iseljavanju pripadnika hrvatske manjine.

<sup>3</sup> Pismo Radne grupe za Poglavlje 23 upućeno Ministarstvu pravde RS, dostupno na: <http://www.yucom.org.rs/pismo-rg-nkeu-za-poglavlje-23-upuceno-ministarstvu-pravde/>.

Plenarna sednica, održana aprila 2018. godine,<sup>4</sup> iznela je temu izmene Ustava, kao i stanja u medijima, otvarajući diskusiju između ministarke pravde Nele Kuburović i članica Radne grupe, pre svega sudija i tužilaca.

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, za čije su se usvajanje NKEU i njegove članice zalagale godinama, konačno je prošao skupštinsku proceduru i usvojen je uz obrazloženje, koje daje organizacijama civilnog društva mogućnost da nastave sa pružanjem besplatne pravne pomoći građanima. Sam tekst zakona nije tako jasan i ostavlja podosta sumnje u sprovodivost i mogućnost degradiranja postojeće uloge organizacija za zaštitu ljudskih prava. Podzakonski akti, koji tokom 2019. godine moraju biti usvojeni, kako bi se Zakon počeo primenjivati u roku koji je ostavljen, daće nam jasan odgovor koja je bila namera zakonodavca, kao i kolika će biti primenljivost njegovih odredaba, a krajnji sud o ovom zakonu daće građani, koji će biti njegovi direktni korisnici.

Članice Radne grupe NKEU 23 uzele su učešće na *Okruglom stolu u organizaciji Radne grupe za pružanje podrške vođenju unutrašnjeg dijaloga o Kosovu i Metohiji sa NKEU* – 31. marta 2018. Posebni zaključci sa ove sednice, kao i integralni snimci dostupni su javno i predstavljali su prvu nedvosmisleni poruku da zamrznuti konflikt nije rešenje. Delovi Akcionog plana za Poglavlje 23 koji se posredno vezuju za sprovođenje Briselskog sporazuma u delu koji se odnosi na pravosuđe nisu dobili nijednu rečenicu u kvartalnim izveštajima, te se opravdano postavlja pitanje sprovođenja sporazuma.

Potom, maja 2018. godine Radna grupa za Poglavlje 23 priključila se pismu NKEU<sup>5</sup> učesnicama *Samita u Sofiji*, upućujući poruku lideri-

ma EU, država EU, kao i liderima država koje teže priključenju EU, o važnosti primene principa vladavine prava, kao nečega što je duboko ukorenjeno u osnove na kojima počiva EU, a koji propisuju jasnu podelu vlasti, nezavisno i snažno pravosuđe i tužilaštvo sposobno da donese pozitivne pomake u oblastima kao što su borba protiv korupcije, organizovanog kriminala i suzbijanje drugih krivičnih dela, borba protiv diskriminacije.

Predstavnici Radne grupe za Poglavlje 23 učestvovali su i na *Samitu u Londonu, u okviru Berlinskog procesa*, gde su pitanja medijskih sloboda i vladavine prava bile istaknute. Kako se naredni samit u okviru Berlinskog procesa održava u Poljskoj, još veća pažnja biće usmerena na ove teme i očekuje se učešće Radne grupe za Poglavlje 23, kako u pripremi samoga samita, gde nudimo podršku, tako i na samom samitu, sa aktivnim učestvovanjem civilnog društva. Od članica Radne grupe za Poglavlje 23 potekla je i inicijativa za otvaranjem sektorske grupe NKEU za Berlinski proces.

Radna grupa za Poglavlje 23 unapredila je rad u prikupljanju i obradi podataka, naročito u oblasti reforme pravosuđa, a vidna je i podrška kako EU, tako i drugih donatora. Samo kao primer, navodimo da je Radna grupa oktobra 2018. godine podnela zahtev Visokom savetu sudstva za dostavljanje informacija i dokumentacije o izboru sudija i nakon odgovora VSS vršila uvid u dokumentaciju. Ova aktivnost je posebno zanimljiva u svetlu izrade amandmana na Ustav u oblasti pravosuđa, jer pokazuje sposobnost civilnog društva da kroz podršku otvorenosti procesa izbora sudija i tužilaca, a kasnije i kroz posmatranje disciplinskih postupaka protiv predstavnika pravosuđa, doprinese borbi za nezavisno i odgovorno pravosuđe, štiteći ga od političkih uticaja i pritisaka.

Ponovo se tokom 2018. godine aktuelizovalo pitanje odnosa države prema ratnim zločinima, naročito nakon promocije knjige osu-

<sup>4</sup> Uporediti: <http://eukonvent.org/peta-plenarna-sednica-nacionalnog-konventa-o-eu/>

<sup>5</sup> Dostupno na: <http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2018/05/Otvoreno-pismo-NKEU.pdf>

đenih za ratne zločine, predavanja na Vojnoj akademiji, aktivnim učešćem osuđenog ratnog zločinca Vojislava Šešelja u Narodnoj skupštini, ali i izjavom predsednice Vlade i negiranju genocida u Srebrenici, koja je direktno izazvala reakciju Evropskog parlamenta i rezoluciju koja mora biti ozbiljno shvaćena tokom 2019. godine. Kada tome dodamo neaktivnost tužilaštva za ratne zločine u Srbiji, smanjenje obima regionalne saradnje tužilaštava, tj. međunarodne pravne pomoći, na šta su ukazivale članice Radne grupe za Poglavlje 23, posebno Fond za humanitarno pravo, ovaj deo Akcionog plana za Poglavlje 23 možemo svrstati u najkritičniji i vrednosno nedovoljno pojašnjen građanima. Činjenica da jedino u oblasti ratnih zločina Srbija mora kroz vođenje sudskih postupaka i dostavljanje konkretnih podataka o napretku u sudnicama, pokazati napredak, dodatno govori o pažnji koja se mora posvetiti ovoj značajnoj oblasti, kojom se Srbija bori protiv nekažnjivosti.

Dokumenta i informacije do kojih je došao Nacionalni konvent, tačnije, Radna grupa za Poglavlje 23 deljene su i sa stručnom javnošću, kao i sa drugim organizacijama i grupama koje su zainteresovane za praćenje procesa, poput Preugovora, grupe koju koordinira Beogradska otvorena škola i drugih.

Kao novu praksu, ističemo i konsultativni sastanak Radne grupe za Poglavlje 23 sa predsednicom vlade Anom Brnabić,<sup>6</sup> gde je tema Ustava, kao i zakona koji su se tada nalazili u izradi bila dominantna. Sastanak je organizovan u Kući ljudskih prava zajedno sa Radnom grupom za Poglavlje 35.

Brojni su sastanci civilnog društva u koji je uključena i Radna grupa za Poglavlje 23 Nacionalnog konventa, sa delegacijama EK,

Evropskog saveta, Evropskog parlamenta, kao i sa brojnim bilateralnim partnerima iz EU i drugih država zainteresovanih za unapređenje EU integracija, međunarodnih organizacija, OEBS-a, UN-a i da naglasimo, sa predstavnicima Saveta Evrope, koji je zbog Ustava i novih programa u oblasti vladavine prava povećao svoje aktivnosti. Svi sastanci doveli su do jasnijeg prikaza stanja Poglavlja 23, kao i jasnih poruka druge strane, prilikom bilateralnih sastanaka sa donosiocima odluka u Srbiji, najvišim državnim organima, kao i ka Ministarstvu pravde kao nosioca posla u ovom poglavlju.

Predstavnici Konventa na čelu više radnih grupa, uključujući i Radnu grupu za Poglavlje 23, preneli su predstavnicima državnih organa stavove civilnog društva usaglašene na ranijim sednicama Konventa, uz detaljan prikaz izazova, ranog upozoravanja, rokova koji su probijeni, kao i praćenja sprovođenja usvojenih zakona i mera koje će zahtevati veću podršku. Proces izrade Ustava je naglašen tokom 2018. godine i s pravom će se naći kao ključna preporuka za 2019. godinu.

Želja organizacija civilnog društva koje učestvuju u radu radne grupe za Poglavlje 23 da proces ne bude tehnički već suštinski, ponovljena je uz smernice da se i građanima jasno mora predstaviti boljitak koji otvaranje, a još više sprovođenje mera iz Poglavlja 23 donosi.

Tematske sednice su tokom 2018. godine nastavile da budu praksa u Radnu grupu za Poglavlje 23, te su održane sednice sa posebnim temama slobodnog pristupa informacijama i zaštiti podataka o ličnosti, prava žrtava/oštećenih, merama iz oblasti antikorupcije i finansijskih istraga, potom o samostalnosti tužilaštva, besplatnoj pravnoj pomoći, izmeni Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe i drugo. Svaka od sednica završena je sa radnim preporukama, kao i obraćanjem državnim organima, a punu podršku je pružio i Pregovarački tim,

<sup>6</sup> Videti na: [http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2018/09/Radni-sastanak-NKEU-sa-predsednicom-Vlade\\_05092018.pdf](http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2018/09/Radni-sastanak-NKEU-sa-predsednicom-Vlade_05092018.pdf)

uz prisustvo šefice pregovaračkog tima Tanje Mišević, kao i Ministarstvo za evropske integracije, koje je bilo prisutno i učestvovalo u raspravi na većini sednica Radne grupe.

Tokom 2018. godine uočen je i pad komunikacije sa delovima Ministarstva pravde, naročito kada su članice Radne grupe za Poglavlje 23 bile primorane, zbog neprimerenog ponašanja visokog zvaničnika ministarstva, da napuste skup u Novom Sadu na kome je diskutovano o izmenama Ustava. Nakon ovog incidenta, komunikacija sa Ministarstvom pravde je ponovo uspostavljena, organizacije i strukovna udruženja su poslala pisane priloge i komentare na amandmane na Ustav.

Neophodno je usmeriti i dodatan napor ka predstavnicima Narodne skupštine, čime se može pospešiti njihova kontrolna uloga, koja je u senci nedostatka rasprave i u plenumu, tj. uzurpacije vremena za raspravu o amandmanima na sve zakone koji su se izrađivali i za koje se glasalo u Skupštini tokom 2018. godine.

Posebna sednica Radne grupe za Poglavlje 23 održana je u oblasti borbe protiv korupcije, posvećena finansijskim istragama, postojećem pravnom okviru i praksi u sprovođenju finansijskih istraga. U tri posmatrane zemlje (Srbija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina) kao zajednički zaključci stavljeno je: organizovanje edukacija i programa za jačanje kapaciteta javnih tužilaca, sudija i policajaca iz tri države; unapređenje saradnje u sprovođenju finansijskih istraga sa posebnim fokusom na razmenu iskustava među pripadnicima institucija koje su uključene u ovaj proces.

Ujedno, održana je i sednica međusektorske grupe za medije,<sup>7</sup> gde je najviše reči bilo o napadima na novinare, uspostavljenim mehaniz-

mima, kao i aktivnostima Stalne radne grupe za bezbednost novinara koju su zajednički formirali Ministarstvo unutrašnjih poslova i udruženja novinara.

Izveštavanje države o ispunjavanju i sprovođenju mera iz Akcionog plana za Poglavlje 23 nastavljeno je u sličnoj dinamici kao i u prethodnoj godini. Doista, kvartalni izveštaji koje je Savet za sprovođenje mera iz Akcionog plana za Poglavlje 23 izrađivao tokom 2018. godine nisu privukli previše pažnje u radu Radne grupe za Poglavlje 23, prevashodno jer je to od većine članova Radne grupe shvaćeno kao tehnički proces u kome se izrađuje kompilacija brojnih izveštaja državnih organa, gde se u masi izgubi suština, uz primedbu da su brojne mere i aktivnosti samo prepisane iz prethodnih kvartalnih izveštaja.

Veliki napor je uložen u predstavljanje građankama i građanima pregovora u Poglavlju 23, kakve će se promene osetiti, unapređenjem stanja u pravosuđu, borbi protiv korupcije i punom sprovođenju ljudskih i manjinskih prava. Neophodno je, kao i ranijih godina, pojašnjavanje evropskih integracija i Poglavlja 23 kroz konkretne slučajeve koji se rešavaju zbog uređenja i unapređenja sistema, kroz vesti koje se nalaze na naslovnim stranama novina i nedeljnika, portala i u udarnim terminima. Takva obaveza predstavljanja pogodnosti za građane stoji i u Akcionom planu gde se predviđaju obaveze javnog servisa, kao i medija. Ukoliko se tokom 2019. godine ne izmeni način predstavljanja i sa pregovorima, a naročito Poglavljem 23 ne ide ka povećanju interesovanja građana za pregovore, izgubiće se mogućnost direktnog uticaja na podršku EU integraciji Srbije.

Sednice Radne grupe za Poglavlje 23 u gradovima i opštinama širom Srbije dodatno doprinose širenju ideje o evropskim integracijama, kontakta sa građanima i proveravanjem stavova i prioriteta koje civilno društvo ima.

<sup>7</sup> Dostupno na: <https://www.gradjanske.org/da-li-je-drzava-spremna-da-zastiti-novinare/>

Širina samog poglavlja, uz dodatni akcioni plan za nacionalne manjine, kojim se organizacije dodatno moraju baviti tokom 2019. godine, otežava predstavljanje promena, kao

i izlazak iz tehničkog procesa izrade zakona i drugih propisa, ka primeni svega što je usvojeno.

### PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2018. GODINU

NKEU predstavlja stalno telo u okviru kojeg se vodi tematski strukturirana debata predstavnika državne administracije, političkih partija, nevladinih organizacija, stručnjaka, privrede, sindikata i profesionalnih organizacija, o pristupanju Srbije EU. NKEU, kao model je preuzet iz Slovačke u kojoj funkcioniše od 2001. godine, a prilagođen je okolnostima integracije Republike Srbije.

Radna grupa za Poglavlje 23 okuplja 63 članice<sup>1</sup> i čine je predstavnici nevladinih organizacija, strukovnih udruženja pravosudnih profesija, akademske zajednice, instituta i drugi predstavnici civilnog društva i pojedinci.

U rad konventa uključuju se i sudije i tužioci, Advokatska komora Srbije, profesori na fakultetima iz čitave Srbije i drugi.

Radna grupa prati proces pregovora u okviru Poglavlja 23 i aktivno učestvuje davanjem komentara, zastupanjem stavova, ideja i predloga civilnog društva koji doprinesu kvalitetu pregovaračkog procesa Srbije i EU u oblasti pravosuđa i osnovnih prava.

Ujedno, preporukama iz prethodnih Knjiga preporuka, koje su samo delimično ispunjene, dodate su nove, kao posledica određenog zastoja, koji je prepoznat i u izveštaju o Srbiji koji je izradila EK.

Tokom rada Radne grupe za Poglavlje 23 definisane su sledeće preporuke:

#### Opšte preporuke:

##### Model javnosti

- Održati dostupnost dokumenata o sadržini pregovora tokom čitavog toka pregovora u Poglavlju 23, kao i sprečavanje bilo kakvih ograničenja nametnutih akademskoj zajednici i civilnom društvu u pogledu istraživanja, naročito pristupa informacijama od javnog značaja;<sup>2</sup>
- Održati visoke standarde pristupa informacijama od javnog značaja i amandmane na Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja izraditi u tom pravcu;
- Posebnu pažnju usmeriti na izbor poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, kao i na proces pristupa informacijama od javnog značaja nakon izbora novog po-

<sup>1</sup> Videti spisak organizacija i pojedinaca članica Radne grupe za Poglavlje 23.

<sup>2</sup> Radna grupa za Poglavlje 23 je pozitivno ocenila dostupnost non-papera koji je dostavljen Vladi, a koji je izradila EK.

- verenika. Od ključnog je značaja održati nivo kvaliteta zaštite ovog prava, koje je preduslov za ostvarivanje suštinskog učešća javnosti i praćenja napretka u procesu EU integracija;
- Otvoriti za javnost proces izrade propisa, a kako tokom 2018. godine nije bila poznata grupa pojedinaca koja je u okviru Ministarstva pravde izrađivala amandmane na Ustav, ovo pitanje postaje izuzetno značajno zbog garancije kvaliteta propisa, participativnosti i transparentnosti;
  - Razmotriti donošenje propisa kojim bi rasprava o zakonima koji se donose u procesu EU integracija bila nužno otvorena određeni period i time smanjiti usvajanje zakona po hitnoj procedure.
  - Koristiti portal za javne rasprave na sajtu e-uprave, koji je izrađen za potrebe Vlade, a koji je poslednji put korišćen 2014. godine;<sup>3</sup>
  - Održati i unaprediti blagovremenost dostavljanja zakonskih predloga i drugih dokumenata koji se izrađuju u skladu sa Akcionim planom za Poglavlje 23, uz ostavljanje primerenog roka za doprinose civilnog društva;
  - Unapređenje statistike, kao i saradnje NKEU sa Republičkim zavodom za statistiku, kako bi odgovaralo potrebama pregovora u Poglavlju 23;
  - Prikupiti i promovisati primere dobre prakse modela javnosti u Poglavlju 23 koji bi služili kao model i u pregovorima u drugim poglavljima.

#### Model konsultacija

- Dodatno pojasniti metodologiju i dinamiku pregovora u Poglavlju 23, a naročito u gradovima i opštinama širom Srbije;
- Pojasniti prelazna merila, kao i domašaj izveštaja EK o Srbiji, kako građanima, tako i institucijama koje sprovode mere iz Akcionog plana za Poglavlje 23;
- Dalja podrška radu podgrupa u okviru tema, kako na strani pregovaračkog tima, tako i na strani civilnog društva sa posebnom pažnjom na podgrupu/međusektorsku grupu ustanovljenu za slobodu izražavanja i medije, kao i na podgrupu koja će se formirati za oblast borbe protiv korupcije, nacionalnih manjina, Berlinski proces, kao i podgrupe za političke kriterijume;
- Nastavak komunikacije podgrupa u okviru NKEU sa članovima pregovaračkog tima;
- Organizovati suštinske razgovore o temama – uz stalnu komunikaciju, postavljanje pitanja i blagovremene odgovore, uz ponovno uspostavljanje prakse odgovaranja Ministarstva pravde na pisane komentare Radne grupe Konventa;
- Podizati kapacitete civilnog društva za praćenje mera iz Akcionog plana za Poglavlje 23 uz naglasak na ranom upozoravanju, kao mehanizmu ustanovljenom Akcionim planom civilnog društva kako bi ukazalo na kašnjenja, odstupanja i nesprovođenje zakona. Ovaj mehanizam posebno podržati i procenjivati njegove efekte, kao i zadobiti jasnu odluku vlade da je rano upozoravanje legitiman i na Akcionom planu zasnovan metod upozoravanja na odstupanja od zadatih politika i mera iz Akcionog plana;
- Podizati kapacitete civilnog društva za praćenje sprovođenja zakona, uz razvoj jedinstvene metodologije i uključivanje u praćenje izrade podzakonskih akata;
- Izdvojiti konkretne sudske i druge slučajeve iz oblasti ljudskih i manjinskih prava, diskrimi-

<sup>3</sup> Dostupno na: [https://www.euprava.gov.rs/eParticipacija/javne\\_rasprave?alphabet=lat](https://www.euprava.gov.rs/eParticipacija/javne_rasprave?alphabet=lat)

- nacije, zločina iz mržnje, borbe protiv korupcije i drugih iz Akcionog plana za Poglavlje 23, kao pokazatelje uspešnosti sprovođenja mera;
- Mapirati podteme u okviru Poglavlja 23, koje se povezuju sa podtemama u drugim poglavljima i organizovati zajedničke tematske sednice dve ili više radnih grupa o podtemama (npr. zaštita žrtava u krivičnom postupku);
  - Otvoriti proces revizije Akcionog plana i za predstavnike Radne grupe za Poglavlje 23, uz šire konsultacije sa civilnim društvom;
  - Zagovarati i substantivnu reviziju Akcionog plana za Poglavlje 23 koja se neće odnositi samo na rokove i pratiti način na koji će prelazna merila biti inkorporirana u revidiranu verziju Akcionog plana;
  - Pažnju usmeriti na adekvatno utvrđivanje i praćenje indikatora učinka predviđenih mera koji su sastavni deo Akcionog plana, a koji i za EU i za Srbiju predstavljaju osnovu za utemeljenu i objektivnu procenu napretka u implementaciji usvojenih zakonskih rešenja i ostvarivanja *track record*-a;
  - Revidirati nosioce aktivnosti u Akcionom planu u skladu sa nadležnostima subjekata, budući da je uočeno da pojedini nosioci nemaju zakonsku osnovu za sprovođenje pojedinih aktivnosti;
  - Uključiti Radnu grupu za Poglavlje 23 NKEU u proces revizije Akcionog plana, po uzoru na izradu Akcionog plana, uz jasno uvažavanje i uzimanje u obzir predloga i priloga koje izrade članice Radne grupe NKEU 23;
  - Mapirati kontakt osobe i eksperte za doprinose u pregovorima u Poglavlju 23 u ministarstvima i nadležnim institucijama;
  - Ujednačiti opštost/posebnost dokumenata koji se izrađuju u pregovorima (Akcioni plan i drugi dokumenti) u Poglavlju 23, uz stalno upoređivanje sa dokumentima izrađenim u drugim poglavljima (u ovom trenutku, naročito sa Poglavljem 24);
  - Izraditi procenu svrsishodnosti izrade kvartalnih izveštaja od strane Ministarstva pravde, kako iz ugla državnih organa kojima ovaj vid izveštavanja može predstavljati poteškoću, tako i iz ugla civilnog društva. Razmotriti efekte i potrebu za izradom kvartalnih izveštaja i razmotriti izradu polugodišnjih izveštaja Saveta za sprovođenje mera iz Akcionog plana za Poglavlje 23;
  - Pospešiti aktivnosti i zainteresovanost civilnog društva za analizu izveštaja koje izrađuje Savet za sprovođenje mera iz Akcionog plana za Poglavlje 23;
  - Oceniti kapacitete Ministarstva pravde, uz potrebu ojačavanja tima koji se bavi Poglavljem 23, uz napomenu da se kvartalni izveštaji i dalje izrađuju prostim prikupljanjem informacija dobijenim od nosioca mera iz Akcionog plana. Metodologija ne predviđa preispitivanje valjanosti dostavljenih podataka, što je tokom analize kvartalnih izveštaja uočeno kao nedostatak;
  - Izraditi izveštaje o bilateralnim konsultacijama organizacija civilno društva i pregovaračkog tima i upoznavanje sa sadržajem ovih razgovora i pisanih doprinosa;
  - Doraditi i sprovođiti strategiju komunikacije sa građanima o pojedinačnim pitanjima koja se otvaraju tokom pregovora u Poglavlju 23, uz oslanjanje na EU info-centar, kao i medijska udruženja;
  - Analizirati izveštavanje elektronskih medija ka EU integracijama, a naročito programa koji vrednosno u potpunosti odstupaju od podržavanja mera iz Akcionog plana za Poglavlje 23. Poseban akcenat staviti na neaktivnost REM-a u kontroli sadržaja;

- Uključivanje organa lokalne samouprave i civilnog društva na lokalnu u proces pregovora, kao i pojašnjavanje svih koraka u pregovorima u Poglavlju 23, uz pojašnjavanje uticaja pregovora na život građana;
- Ustanoviti mehanizam prikupljanja informacija od civilnog društva u delu gde se Akcionim planom ono predviđa kao nosilac ili izvršilac pojedinih aktivnosti, uz poseban akcenat na Savet za štampu koji je u poziciji da je dužan da sprovodi aktivnosti iz Akcionog plana, a predstavlja organizaciju civilnog društva ustanovljenu od strane novinarskih udruženja;
- Veće uključivanje Narodne skupštine, uz ocenu dosadašnje saradnje na omogućavanju uslova za sednice Nacionalnog konventa u prostorijama Skupštine, ali uz odsustvo većeg angažovanja narodnih poslanika, osim predsednika odbora za evropske integracije i pojedine članove drugih odbora.
- Prikupiti i promovisati primere dobre prakse modela konsultacija u Poglavlju 23 koji bi služili kao model i u pregovorima u drugim poglavljima;

Većina preporuka za Poglavlje 23, kako u modelu javnosti, tako i u modelu konsultacija može se primeniti i u drugim poglavljima.

Pojedine preporuke idu za tim da se očuvaju dostignuti standardi u Poglavlju 23, naročito u delu koji se odnosi na model javnosti (pogledati preporuke iz Knjige preporuka za 2015, 2016. i 2017. godinu).

### Posebne preporuke

Izdvojili bismo četiri posebne preporuke kao prioritete za 2019. godinu, a potom po metodologiji utvrđenoj u ranijim knjigama preporuka dajemo prikaz preporuka sa održanih tematskih sednica Radne grupe za Poglavlje 23, kao i međusektorskih grupa.

1. Proces izrade Ustava uskladiti sa Akcionim planom i u potpunosti poštovati „suštinske konsultacije“ kao postulat na kome počivaju pregovori u Poglavlju 23. U tom svetlu neophodno je proceniti i efekte osnivanja organizacija koje u potpunosti opravdavaju politike ministarstava, bez kritičkog osvrta, tj. pitanje njihovog integriteta i zloupotrebe;
2. Reagovati na jasne signale ranog upozoravanja o odsustvu efekata borbe protiv korupcije, zastoju u usvajanju zakona iz ove oblasti, a koje upućuju organizacije članica Radne grupe za Poglavlje 23, a na šta upućuje i GRECO izveštaj;<sup>4</sup>
3. Uskladiti vrednosne poruke najviših državnih organa sa Akcionim planom za Poglavlje 23 koji se odnosi na ljudska prava, ratne zločine i druge vrednosno osetljiva pitanja. Usklađivanje vrednosnih poruka istovremeno predstavlja i merilo ispunjavanja političkih kriterijuma za članstvo u EU;
4. Razmotriti efekte potencijalnih vanrednih parlamentarnih izbora na zastoj u pregovorima sa EU i napredak u Poglavlju 23 i u skladu sa tim donositi odluke o raspuštanju Narodne skupštine i raspisivanju prevremenih izbora.

<sup>4</sup> Dostupno na: <https://www.danas.rs/politika/greco-srbija-nije-primenila-nijednu-od-13-preporuka-greco-a/>



## Preporuke sa tematskih sednica

### 1. Mediji

- Unaprediti i pratiti rad mehanizma zaštite novinara, naročito nakon povećanja broja napada<sup>5</sup> na novinare;
- Uključivanje u većem obimu NKEU i civilnog društva u inkluzivnu javnu raspravu o Medijskoj strategiji;
- Pristupiti Deklaraciji o informacijama i demokratiji, koju su izradili Reporteri bez granica, a predstavljena je na Pariskom mirovnom forumu novembra 2018. godine.

### 2. Borba protiv korupcije

- Uspostavljanje savremenog sistema istraga finansijskog kriminala, kao deo razvijenog i efikasnog pravosudnog sistema koji uspešno reaguje na kriminalitet i preduzima proaktivne istrage finansijskog kriminala;<sup>6</sup>
- Donošenje i praćenje Strategije finansijskih istraga i obuke za oblast finansijskih istraga za sve učesnike u ovom procesu;
- Praćenje rada četiri nova regionalna centra za borbu protiv korupcije, koja su zvanično počela sa radom 1. marta 2018. i praćenje primene Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u borbi protiv organizovanog kriminala, korupcije i terorizma.

### 3. Pristup pravdi

- Podzakonske akte za primenu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći doneti u skladu sa Obrazloženjem predloga Zakona, kako bi se razjasnile sve dileme koje proizlaze iz teksta Zakona i omogućilo dosadašnjim pružaocima da nastave sa svojim aktivnostima, uz puno uključivanje civilnog društva u izradu ovih propisa;
- Obučiti sve pružaoce besplatne pravne pomoći za adekvatnu primenu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći;
- Ostvariti saradnju i prenos iskustva organizacija civilnog društva koje imaju višegodišnje iskustvo pružanja besplatne pravne pomoći i obrade informacija drugim pružaocima besplatne pravne pomoći;
- Sprovesti kampanju o mogućnosti korišćenja besplatne pravne pomoći i kome sve građani mogu da se obrate.

### 4. Zaštita podataka o ličnosti

- Uskladiti druge sektorske zakone sa zakonom o zaštiti podataka o ličnosti i doneti odgovarajuće podzakonske akte u što kraćem roku;
- Revidirati izdvojena budžetska sredstva za implementaciju Zakona;

<sup>5</sup> Uporediti: <https://www.gradjanske.org/da-li-je-drzava-spremna-da-zastiti-novinare/>

<sup>6</sup> Uporediti: <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/konferencije/9652-finansijske-istrage-kao-sredstvo-za-borbu-protiv-organizovanog-kriminala-i-korupcije>

- Pratiti implementaciju Zakona, vodeći se primerima zakona koji su na sličan način samo preveli odredbe EU legislative koji nisu funkcionisali u praksi;
- Unaprediti procese, koji podrazumevaju komunikaciju sa Ministarstvom, poverenikom, šire uključivanje Nacionalnog konventa, civilnog društva i relevantnih institucija.

#### 5. Slobodan pristup informacijama od javnog značaja

- Sprečiti da se zakonom uvede mogućnost tužbe protiv poverenika pred Upravnim sudom od strane organa kojem je tražena informacija;
- Sudskim putem urediti naplatu kazni proisteklih iz konačnih odluka poverenika;
- U pogledu predloženog testa javnog interesa izričito navesti koje su to situacije kada test treba primenjivati;
- Uvesti kao obavezno da državni organi i institucije redovno ažuriraju podatke o svom radu na svojim internet platformama, kako bi se smanjio broj zahteva kojima se traže informacije koje se odnose na osnovne informacije.

#### **Manjinska prava**

Iako tokom 2018. godine nije održana tematska sesija o pravima manjina, neophodno je na ovom mestu formulisati preporuku, a u skladu sa prioritetima koje su istakle članice Radne grupe za Poglavlje 23:

- Na strani članica Radne grupe za Poglavlje 23 NKEU unaprediti posmatranje ispunjenja mera iz Akcionog plana za Poglavlje 23 i dodatnog Akcionog plana za manjine u oblasti manjinskih prava. Unapređenje aktivnosti organizacija civilnog društva je značajno i zbog činjenice da je tokom 2018. godine donet set manjinskih zakona, a održani su i izbori za Nacionalne savete nacionalnih manjina.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **24**

## » PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST

Koordinator:

**BEOGRADSKI CENTAR ZA BEZBEDNOSNU  
POLITIKU – BCBP**  
Sonja Stojanović Gajić

## PRIKAZ POGLAVLJA

U okviru korpusa komunitarnog prava Evropske unije (EU), *EU Acquis*, Poglavlje 24 obuhvata politike iz oblasti pravde, slobode i bezbednosti. Preciznije, ovo poglavlje obuhvata politike koje većinom spadaju u domen unutrašnjih poslova jedne države i od kojih, u velikoj meri, zavisi sigurnost građana i građanki, kao i njihov pristup pravdi. Poglavlje 24 sadrži skup propisa, koji predstavljaju najbolje evropske prakse i standarde, u oblastima poput zaštite spoljnih granica, policijske saradnje među zemljama članicama, regulisanju migracija, pravosudnoj saradnji, borbi protiv terorizma i ostalim oblastima od suštinske važnosti za bezbednost građana.

Uz Poglavlje 23, koje obuhvata oblasti pravosuđa i osnovnih prava, politike iz Poglavlja 24 predstavljaju okosnicu takozvanog „novog pristupa“ EU politici proširenja. Ovaj „novi pristup“, nastao kao odgovor na nezadovoljavajući stepen napretka u ovim ključnim oblastima prilikom prethodnih talasa proširenja, uvodi neke ključne novine u proces pregovora o članstvu zemalja Zapadnog Balkana:

- Prvo, ova dva poglavlja otvaraju se rano u procesu pregovora i zatvaraju na samom kraju u cilju obezbeđivanja što više vremena za suštinske reforme u oblasti vladavine prava (poglavlja 23 i 24);
- Drugo, tokom pregovora o ovim oblastima Evropska komisija (EK) igra ključnu savetodavnu ulogu kroz pružanje pomoći i konsultacija o pravcu i sadržini reformi na čije ispunjavanje se država kandidat za članstvo obavezuje;
- Zatim, uvedena su prelazna merila (eng. *interim benchmarks*) i završna merila (eng. *closing benchmarks*), koja imaju za cilj da osiguraju da sprovedene reforme zaista proizvedu rezultate na terenu;
- Na kraju, a možda i najbitnije, jeste i mogućnost da se pregovori u okviru ostalih

poglavlja suspenduju ukoliko napredak u poglavljima 23 i 24 nije ocenjen kao zadovoljavajući.

Pored toga što ovakav novi pristup ukazuje na značaj koji Poglavlje 24 ima u procesu pregovora, to u isto vreme znači i da su iskustva zemalja iz prethodnih proširenja, za koje su važile drugačije pregovaračke procedure, od ograničene koristi za Srbiju. Jedino Crna Gora, kao zemlja koja je u okviru „novog pristupa“ proširenju otvorila pregovore u okviru poglavlja 23 i 24 u decembru 2013. godine, može da posluži kao model čija su iskustva iz pristupnih pregovora od značaja za Srbiju.

Kada je reč o konkretnim politikama koje Poglavlje 24 obuhvata, one su grupisane u deset podoblasti, tj. deset potpolitika:

1. Migracije;
2. Azil;
3. Kontrola spoljnih granica i Šengen;
4. Vizna politika;
5. Pravosudna saradnja (u trgovinskim, građanskim i krivičnim stvarima);
6. Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala;
7. Saradnja u borbi protiv terorizma;
8. Saradnja u oblasti droga;
9. Carinska saradnja;
10. Falsifikovanje evra.

Dodatno, bitno je pomenuti da je u pitanju oblast koja sadrži, takozvano, „tvrdo pravo“ (eng. *hard acquis*) i da su stvari oko kojih se pregovara veoma tehničke i zahtevaju veoma specifična znanja, poput načina istrage krivičnih dela, o kojima je teško steći znanja na civilnim fakultetima. Ovo predstavlja poseban izazov za građansko društvo gde, za razliku od Poglavlja – Pravosuđe i osnovna prava, postoji manji broj organizacija koje se bave ovim temama, te je i nivo ekspertize u organizacijama građanskog društva niži nego za Poglavlje 23. Najveća ekspertiza organizacija okupljenih u

Radnoj grupi Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU) za Poglavlje 24 je u oblasti migracija. Stoga je praćenje politika iz ovog poglavlja poseban izazov za građansko društvo, što se može videti i iz iskustava zemalja iz prethodnih talasa proširenja.

## STATUS POGLAVLJA

U 2018. godini je započeta revizija Akcionog plana za Poglavlje 24, sa ciljem da se postojeća verzija AP uskladi tako da omogući ispunjenje prelaznih merila koja su dobijena na međuvladinoj konferenciji u maju 2016. godine, kada je i otvoreno ovo poglavlje. Pored toga, cilj je da nedostignuti rokovi iz aktuelnog Akcionog plana pomere i usklade sa novom dinamikom predviđenom Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU.<sup>7</sup> U ovom dokumentu je rok za usaglašavanje sa EU pomeren sa 2018. na 2021. godinu, pri čemu je uzeto u obzir da pregovarački proces mora biti završen dve godine pre zvaničnog ulaska u EU, za šta je projektovana 2025. kao okvirna godina. Završetak revizije Akcionog plana za Poglavlje 24 je uslovljen izmenama u Akcionom planu za Poglavlje 23, koje se tiču funkcionalne analize pravosuđa. Do kraja 2018. godine, nije okončan proces revizije, niti objavljen revidirani Akcioni plan. U nastavku je ukratko prikazana hronologija reformi u Poglavlju 24.

U skladu sa „novim pristupom“ proširenju, analitički pregled usklađenosti srpskog zakonodavstva u okviru Poglavlja 24 sa evropskim, takozvani skrining (eng. *screening*), obavljen je još pre nego što je Srbija zvanično otpočela pregovore o pristupanju u januaru 2014. godine. Proces skrininga sproveden je krajem 2013. godine i to u dve faze. Prvo je eksplanatorni skrining, koji obuhvata predstavljanje propisa

EU u ovoj oblasti državi kandidatu za članstvo, obavljen u periodu od 2. do 4. oktobra 2013. Nakon toga održan je i bilateralni skrining za Poglavlje 24, na kom je Srbija predstavila domaće zakonodavstvo u okviru politika iz Poglavlja 24 i utvrdila razlike koje postoje u odnosu na evropski korpus prava. Bilateralni skrining obavljen je u periodu od 11. do 13. decembra iste godine. Nakon završenog procesa skrininga, EK pristupila je izradi Izveštaja o skriningu za Srbiju za oblast pravde, slobode i bezbednosti (Poglavlje 24). Ovaj Izveštaj sadrži sistematski pregled srpskog zakonodavstva i institucionalnih okvira za sprovođenje politika koje spadaju pod Poglavlje 24, utvrđuje postojanje nedostataka u odnosu na evropske norme u ovoj oblasti, te daje preporuke u cilju usklađivanja propisa Srbije sa komunitarnim pravom EU. Izveštaj sa skrininga objavljen je 15. maja 2014.<sup>8</sup>

Ministarstvo unutrašnjih poslova, na osnovu preporuka iz Izveštaja sa skrininga, pristupilo je izradi Akcionog plana za Poglavlje 24, kao najvažnijeg strateškog dokumenta koji daje pregled mera na čije sprovođenje se Republika Srbija obavezuje u cilju harmonizovanja domaćeg zakonodavstva sa evropskim. Akcioni plan za Poglavlje 24 predviđa niz mera u cilju ispunjavanja preporuka EK iz Izveštaja sa skrininga, daje vremenske rokove u kojima će konkretne mere biti sprovedene, navodi institucije i organe državne uprave koji su nadležni za njihovo sprovođenje, te utvrđuje neophodna sredstva i izvore finansiranja za predložene aktivnosti. U skladu sa velikim značajem koje ovaj dokument ima, budući da predstavlja plan za korenite reforme brojnih politika u oblasti unutrašnjih poslova od kojih direktno zavisi kvalitet života i bezbednost građana i građanki, u njegovu izradu bilo je neophodno uključiti sve zainteresovane strane. Međutim, Ministar-

<sup>7</sup> Ministarstvo za evropske integracije, *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU (treća verzija)* je usvojen 1. marta 2018. i dostupan na: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/npaa/npaa\\_2018\\_2021.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2018_2021.pdf) (pristupljeno 4. aprila 2018.).

<sup>8</sup> Tekst Izveštaja sa skrininga za Poglavlje 24 na srpskom jeziku dostupan je na: <http://bezbednost.org/Svi-dokumenti/5690/Izvestaj-o-skriningu-za-Poglavlje-24.shtml> (pristupljeno 1. aprila 2017.).

stvo unutrašnjih poslova, kao nadležno za izradu Akcionog plana za ovo poglavlje, uključilo je zainteresovanu javnost u raspravu tek kada je drugi nacrt Akcionog plana bio gotov, krajem januara 2015. godine.<sup>9</sup>

Tokom cele 2015. godine trajale su javne rasprave oko izrade Akcionog plana za Poglavlje 24, a koje su se sa predstavnicima građanskog društva vodile u okviru Radne grupe za Poglavlje 24 NKEU. U procesu konsultacija sa predstavnicima građanskog društva kroz mehanizam NKEU, kao i kroz dodatna mišljenja EK, usledile su dodatne revizije Akcionog plana za Poglavlje 24, tako da je Treći nacrt objavljen 30. marta 2015, a usvojen na sednici Vlade 27. aprila 2016. godine,<sup>10</sup> Pregovaračka pozicija 24. maja 2016. Četvrta blago doterana verzija Akcionog plana je izrađena u septembru iste godine i EK je ujedno 9. septembra dala pozitivno mišljenje na Akcioni plan za Poglavlje 24, čime je otpočeo proces ocene Akcionog plana za Poglavlje 24 od strane Saveta, kroz Radnu grupu Saveta EU za proširenje – COELA (eng. *Working Party on Enlargement and Countries Negotiating Accession to the EU*), koji okuplja predstavnike država članica EU pri Savetu koje odlučuju o ovoj politici. Dodatno, u oktobru 2015. godine, EK je izradila Izveštaj o ispunjenosti merila za otvaranje poglavlja – OBAR izveštaj (eng. *Opening Benchmark Assessment Report*), čime je i formalno pozitivno ocenila da mere iz Akcionog plana za Poglavlje 24 odgovaraju merilima koja su bila postavljena u

Izveštaju sa skrininga.<sup>11</sup> Konačno, Akcioni plan za Poglavlje 24 usvojen je na Vladi Republike Srbije u maju 2016. godine.<sup>12</sup>

Dodatno, u avgustu 2015. godine Vlada je usvojila akta kojima se, iako sa zakašnjenjem, kompletira institucionalni okvir za učestvovanje u pregovorima. Tako je Vlada donela Odluku o obrazovanju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije EU, a naknadno i imenovala osobe koje su članovi Tima. Dodatno, sa kašnjenjem je usvojen i Zaključak kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u procesu sprovođenja skrininga, iako je marta 2015. godine proces skrininga za Srbiju već bio završen. I na kraju, usvojen je Zaključak o postupku izrade pregovaračkih pozicija, kojim se propisuje procedura oko izrade Nacrta i mehanizma konsultacija u procesu usvajanja pregovaračke pozicije.

Nakon što je EK dala pozitivno mišljenje o Akcionom planu za Poglavlje 24, Vlada je pristupila izradi Pregovaračke pozicije za Poglavlje 24. Pregovaračka pozicija referiše na mere iz Akcionog plana za Poglavlje 24, i njome se Srbija pravno obavezala na njihovo sprovođenje. Vlada je usvojila Predlog pregovaračke pozicije za Poglavlje 24, koja je zatim dostavljena Skupštinskom odboru za evropske integracije. Odbor se o njoj pozitivno izjasnio neobavezujućim mišljenjem na sednici održanoj u maju 2016. godine, uz prethodnu konsultaciju sa Nacionalnim konventom o EU. Organizacije okupljene u Radnoj grupi 24 imale su uvid u sažetak Pregovaračke pozicije, budući da dokument u ovoj fazi pregovora nije dostupan javnosti u svojoj integralnoj formi, a svoje

<sup>9</sup> Komentari Radne grupe za Poglavlje 24 na drugi nacrt AP24 dostupni su na: <http://bezbednost.org/Svi-dokumenti/5747/Komentari-organizacija-gradjanskog-drustva-na.shtml> (pristupljeno 1. aprila 2017).

<sup>10</sup> Komentari Radne grupe za Poglavlje 24 na treći nacrt Akcionog plana za Poglavlje 24 dostupni su na: <http://bezbednost.org/Svi-dokumenti/5786/Komentari-organizacija-civilnog-drustva-na-treci.shtml>.

<sup>11</sup> Izveštaj OBAR dostupan je na: <http://mup.gov.rs/wps/wcm/connect/72db7f92-ff86-44a5-af59-648ab7891e53/OBAR+CH+24+RS.pdf?MOD=AJPERES&CVID=1GahGrp&CVID=1GahGrp> (pristupljeno 19. aprila 2017).

<sup>12</sup> Finalna verzija dostupna je na: <http://bezbednost.org/Svi-dokumenti/6289/Akcioni-plan-za-Poglavlje-24--Pravda-sloboda.shtml> (pristupljeno 1. aprila 2017).

komentare dostavile su u pisanoj formi kako Odboru, tako i Pregovaračkom timu i Pregovaračkoj grupi za Poglavlje 24.<sup>13</sup>

Vlada je zatim usvojila Pregovaračku poziciju za Poglavlje 24,<sup>14</sup> dostavila ju je EU, koja je zatim sastavila Zajedničku pregovaračku poziciju koju je ujedno i predstavila na međuvladinoj konferenciji na kojoj su pregovori o Poglavlju 24 i formalno otvoreni, a koja je održana u Briselu 18. jula 2016.<sup>15</sup> Na ovoj

<sup>13</sup> Komentari su dostupni na: <http://bezbednost.org/Svi-dokumenti/6165/Preporuke-organizacija-civilnog-društva-za.shtml> (pristupljeno 1. aprila 2017).

<sup>14</sup> Dostupna je na: <http://bezbednost.org/Svi-dokumenti/6249/Pregovaračka-pozicija-Republike-Srbije-za.shtml> (pristupljeno 1. aprila 2017).

<sup>15</sup> Zajednična pozicija EU dostupna je na: <http://bezbednost.org/Svi-dokumenti/6248/Zajednička-pozicija-Evropske-unije-za-Poglavlje.shtml> (pristupljeno 1. aprila 2017).

konferenciji EU je ujedno predstavila i prelazna merila<sup>16</sup> za Poglavlje 24, na osnovu kojih će se meriti napredak Srbije u harmonizaciji u predstojećem periodu. Prelazna merila najviše se fokusiraju na dokazivanje primene i učinka mera iz Akcionog plana (na eng. *track-record*) kako bi se pokazala promena stanja na terenu kroz jasno merljive indikatore. BCBP je ovim povodom izradio i objavio Pozicioni papir o Poglavlju 24.<sup>17</sup>

Pregled hronologije dat je u Tabeli 1.

<sup>16</sup> Izdvojena prelazna merila iz Zajedničke pozicije su dostupna na: <http://mup.gov.rs/wps/wcm/connect/b2895342-f93d-4762-9d54-6417ce909481/ПРЕЛАЗНА+МЕРИЛА+ЗА+ПРЕГОВАРАЧКО+ПОГЛАВЉЕ+24.pdf?MOD=AJPERES&CVID=lGacMzo>

<sup>17</sup> Elek, B. (2016), *Šta nas očekuje nakon otvaranja pregovora o poglavlju 24?*, BCBP, Beograd. Dostupno na: <http://bezbednost.org/Sve-publikacije/6240/Šta-nas-očekuje-nakon-otvaranja-pregovora-o.shtml> (pristupljeno 1. aprila 2017).

**Tabela 1:** Hronologija pregovora o Poglavlju 24

<b>2–4. oktobar 2013.</b>	Održan eksplanatorni skringing u Briselu, na kojem su predstavljani propisi EU u Poglavlju 24;
<b>11–13. decembar 2013.</b>	Održan bilateralni skringing u Briselu, na kom je Srbija predstavila domaće zakonodavstvo u okviru politika iz Poglavlja 24 i utvrdila razlike koje postoje u odnosu na evropski korpus prava;
<b>21. januar 2014.</b>	Prva međuvladina konferencija na kojoj su zvanično otvoreni pregovori Srbije sa EU i predstavljen Pregovarački okvir;
<b>15. maj 2014.</b>	EK dostavila Srbiji Izveštaj sa skringinga za Poglavlje 24;
<b>24. jul 2014.</b>	Odlukom Vlade uspostavljena je Pregovaračka grupa za Poglavlje 24;
<b>8. septembar 2014.</b>	Prvi Nacrt akcionog plana za Poglavlje 24 završen i dostavljen EK;
<b>septembar 2014 – septembar 2015.</b>	U procesu konsultacija sa EK, građanskim društvom i ostalom zainteresovanom javnošću, Akcioni plan za Poglavlje 24 se revidira još tri puta;
<b>9. septembar 2015.</b>	EK dala pozitivno mišljenje na Akcioni plan za Poglavlje 24;
<b>9. oktobar 2015.</b>	EK izradila Izveštaj o ispunjenosti merila za otvaranje Poglavlja (OBAR) u kom je i formalno pozitivno ocenila Akcioni plan za Poglavlje 24;

januar-maj 2016.	Srbija radi na pripremi Pregovaračke pozicije za Poglavlje 24 i usvaja je Vlada Srbije na sednici 24. maja 2016;
18. jul 2016.	Održana Međuvladina konferencija na kojoj je <b>Poglavlje 24 otvoreno i na kojoj je predstavljena pregovaračka pozicija i prelazna merila za ovo poglavlje</b> ;
januar 2017.	MUP objavio prvi šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP 24 za period jul-decembar 2016. godine;
maj 2017.	Evropska komisija objavila <i>Non-paper</i> , tj. Izveštaj o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju;
jul 2017.	MUP objavio drugi šestomesečni izveštaj o ispunjenosti Akcionog plana za Poglavlje 24 za period januar-jun 2017. godine;
novembar 2017.	EK izdala <i>Non-paper</i> , tj. Izveštaj o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju;
januar 2018.	MUP objavio treći šestomesečni izveštaj o ispunjenosti Akcionog plana za Poglavlje 24 za period jul-decembar 2017. godine;
februar 2018.	EK objavila strategiju proširenja tj. <i>Verodostojnu perspektivu proširenja i pojačano angažovanje EU na Zapadnom Balkanu</i> ;
april 2018.	EK objavila izveštaj o napretku;
avgust 2018.	MUP objavio četvrti šestomesečni izveštaj o ispunjenosti Akcionog plana za Poglavlje 24 za period januar-jun 2018. godine;
novembar 2018.	EK izdala <i>Non-paper</i> , tj. Izveštaj o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju.

### Praćenje sprovođenja akcionog plana za poglavlje 24

Nakon otvaranja poglavlja, i zvanično je počela primena Akcionog plana za Poglavlje 24. Odlukom Vlade Republike Srbije 05 broj 337-12526/2016-1, o izveštavanju, praćenju i vrednovanju Akcionog plana za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost, usvojenom 29. decembra 2016, uređen je proces izveštavanja, praćenja i vrednovanja sprovođenja Akcionog plana. Za proces vrednovanja sprovođenja i izveštavanja zaduženi su i odgovorni oni koji su bili odgovorni za pisanje samog Akcionog plana. Prvo, o realizaciji svake pojedinačne aktivnosti sadržane u Akcionom planu, izveštava odgovorno lice za njeno sprovođenje iz nadležne institucije koja je navedena kao no-

silac ili koordinator realizacije te aktivnosti u Akcionom planu. U drugom koraku, o realizaciji aktivnosti sadržanih u jednom od deset potpoglavlja unutar Poglavlja 24, izveštava koordinator potpoglavlja užu pregovaračku grupu za Poglavlje 24. Tom prilikom se navodi stepen realizacije aktivnosti, njen rezultat, uticaj, kvalitet, kao i problemi u realizaciji ili razlozi za neispunjenosti, uz obrazloženje za rešavanje problema na višem nivou odlučivanja. Pored toga, o finansijskim aspektima ispunjenosti Akcionog plana izveštavaju uže organizacione jedinice zadužene za oblast upravljanja finansijama svih organa državne uprave, zaduženih za implementaciju aktivnosti u sklopu Akcionog plana i jedinice odgovorne za oblast upravljanja projektima finansiranim iz pretpriступnih fondova EU.



Na osnovu ovih doprinosa, uži sastav pregovaračke grupe za Poglavlje 24 izveštava Vladu Republike Srbije, tj. Koordinaciono telo za proces pristupanja Republike Srbije EU, ministarku zaduženu za evropske integracije, Pregovarački tim za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije u EU i Ministarstvo za evropske integracije. Važno je napomenuti da se šestomesečni izveštaji o realizaciji Akcionog plana objavljuju na posebnoj stranici MUP-a, uglavnom posle prosleđivanja EK. Ovaj tabelarni pregled ne sadrži kvalitativnu ocenu realizacije Akcionog plana<sup>18</sup> i potrošak finansijskih sredstava nije dostupan javnosti u tabelarnim prikazima sprovođenja Akcionog plana u šestomesečnim izveštajima koji se objavljuju na stranici MUP-a.

Za potrebu izveštavanja EK, Pregovaračka grupa za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost dostavlja polugodišnje izveštaje, preko šefa pregovaračkog tima EK, svakog januara i jula meseca, u toku kalendarske godine. Pored toga, Pregovaračka grupa za ovo poglavlje prikuplja statističke podatke za tzv. *Track-record* tabele ili tabele sa pokazateljima rezultata aktivnosti npr. o presudama za organizovani kriminal. Na sastanku Radne grupe NKEU sa Pregovaračkom grupom 27. decembra 2016, obrazloženo je da EK ima vlasništvo nad tabelama, ali da same informacije iz tabela nisu poverljive te da mogu biti stavljene na uvid javnosti.<sup>19</sup> Na osnovu ovih podataka, kao i uvida skupljenih na osnovu sa konsultacijama sa građanskim društvom, zemljama članicama, drugim međunarodnim organizacijama, EK dva puta godišnje izdaje izveštaj o realizaciji reformi u poglavljima 23 i 24, tzv. *Non-paper*. U jesen se objavljuje izveštaj za prvu polovinu godine, a na proleće za drugu polovinu godine.

<sup>18</sup> Napomene potkoordinatora o uspesima, rezultatima, problemima u realizaciji.

<sup>19</sup> Nakon sastanka, Pregovarački tim je predstavnicima Radne grupe za Poglavlje 24 dostavio spisak oblasti za koje je EK od Srbije tražila popunjavanje *track-record* tabela.

Ovaj dokument je namenjen pre svega informisanju država članica i Vlade Srbije o napretku, a dobra praksa je što ga Pregovarački tim objavljuje na stranici Ministarstva za evropske integracije.

Pored toga, Pregovaračka grupa je obavezna da jednom godišnje izveštava Narodnu skupštinu Republike Srbije, odnosno nadležne odbore, što je ređe nego za Poglavlje 23, u kom je predviđeno polugodišnje izveštavanje skupštine. Uz to, Pregovaračka grupa izveštava reprezentativne sindikate koji deluju u sklopu Ministarstva unutrašnjih poslova o statusu sprovođenja aktivnosti po Akcionom planu za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost. Pregovaračka grupa za ovo poglavlje se takođe obavezala u Akcionom planu da dva puta godišnje održava dva sastanka sa Radnom grupom NKEU za Poglavlje 24, gde se raspravlja o svim aktivnostima po Akcionom planu, kao i dva tematska sastanka, prvi na temu organizovanog kriminala, policijske saradnje, borbe protiv droga i terorizma i drugi na temu viza, azila, migracija i spoljne granice i Šengena.

Prvi šestomesečni izveštaj o njegovoj ispunjenosti, za period jul–decembar 2016. godine, MUP je objavio u januaru 2017. godine, a pre nego što je konsultovao nadležnu Radnu grupu NKEU.<sup>20</sup> Drugi polugodišnji izveštaj za prvih šest meseci 2017. godine objavljen je u julu iste godine nakon konsultacija sa Radnom grupom NKEU.<sup>21</sup> Treći šestomesečni izveštaj za period jul–decembar 2017. godine, MUP je objavio početkom 2018. godine. Četvrti šestomesečni izveštaj za period januar–jul 2018. godine, objavljen je u avgustu 2018. godine bez konsultacija o njegovoj sadržini sa NKEU.

<sup>20</sup> Dostupan je na: [http://bezbednost.org/upload/document/akcioni\\_plan\\_za\\_poglavlje\\_24\\_izvestaj.pdf](http://bezbednost.org/upload/document/akcioni_plan_za_poglavlje_24_izvestaj.pdf) (pristupljeno 1. aprila 2017).

<sup>21</sup> Dostupan je na: <https://goo.gl/YjdC1h> (pristupljeno 11. septembra 2017).

Peti šestomesečni izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za period jul–decembar 2018. godine, nije objavljen na stranici MUP-a do

kraja 2018. godine i nije bilo konsultacija sa Radnom grupom NKEU o njegovom sadržaju i proceni ispunjenosti.

### Vladina procena ispunjenosti aktivnosti iz Akcionog plana<sup>22</sup>

Period	jul–decembar 2016.	januar–jun 2017.	jul–decembar 2017.	januar–jun 2018.
<b>Realizovano</b>	37,7% 106 aktivnosti	46,35% 140 aktivnosti	51,43% 162 aktivnosti	55,56% 175 aktivnosti
<b>Najviše realizovano iz sl. potpoglavlja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Migracije</li> <li>• Spoljne granice i Šengen</li> <li>• Pravosudna saradnja u građanskim, trgovačkim i krivičnim stvarima</li> <li>• Falsifikovanje evra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Migracije</li> <li>• Azil</li> <li>• Falsifikovanje evra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Migracije</li> <li>• Azil</li> <li>• Policijska saradnja</li> <li>• Organizovani kriminal</li> <li>• Falsifikovanje evra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Migracije</li> <li>• Azil</li> <li>• Spoljne granice i Šengen</li> <li>• Policijska saradnja</li> <li>• Organizovani kriminal</li> <li>• Falsifikovanje evra</li> </ul>
<b>U toku</b>	44,8% 126 aktivnosti	29,47% 89 aktivnosti	29,21% 92 aktivnosti	29,84% 94 aktivnosti
<b>Potpoglavlje koje je najzastupljenije u aktivnostima „u toku“</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Azil</li> <li>• Vizna politika</li> <li>• Organizovani kriminal</li> <li>• Borba protiv droga</li> <li>• Carinska saradnja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vizna politika</li> <li>• Policijska saradnja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vizna politika</li> <li>• Saradnja u oblasti droga</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pravosudna saradnja u građanskim, trgovačkim i krivičnim stvarima</li> <li>• Saradnja u oblasti droga</li> </ul>
<b>Nerealizovano</b>	17,4% 49 aktivnosti	24,17% 73 aktivnosti	19,36% 61 aktivnosti	14,60% 46 aktivnosti

<sup>22</sup> Procene Radne grupe za Poglavlje 24 se ne podudara sa procenama ispunjenosti do kojih su došle specijalizovane organizacija civilnog društva koje prate sprovođenje reformi u ovom poglavlju. Na primer, nakon objavljivanja prvog šestomesečnog izveštaja o sprovođenju Akcionog plana za ovo poglavlje, članice radne grupe NKEU su izrazile zabrinutost o nekim aspektima izveštavanja. Tako, u tom izveštaju realizovanim su navedene neke od aktivnosti koje to nisu, pre svega kada je reč o zakonima i podzakonskim aktima koji su u fazi nacrtu ili predloga, ali koji nisu još usvojeni. Ovo je slučaj sa, na primer, Nacrtom zakona o ratifikaciji Haške konvencije (aktivnost 5.2.1 iz Akcionog plana za Poglavlje 24). Dodatno, pojavljuju se nelogičnosti u izveštaju, tj. kao realizovane se navode aktivnosti koje su uslovljene uspešnim završetkom prethodnih aktivnosti koje su označene kao nepotpuno sprovedene. Jedan ovakav slučaj jeste Zakon o azilu i privremenoj zaštiti koji nije usvojen, ali se realizovanom smatra aktivnost koja se odnosi na usvajanje podzakonskih akata u vezi sa njim (aktivnosti 2.1.4.3 i 2.1.4.4 iz Akcionog plana za Poglavlje 24). Za kvalitativnu analizu postignutog, videti polugodišnje izveštaje Koalicije prEUgovor na: [www.preugovor.org](http://www.preugovor.org)

Period	jul–decembar 2016.	januar–jun 2017.	jul–decembar 2017.	januar–jun 2018.
<b>Najmanje ispunjeno iz sl. poglavlja</b> (preko 20% aktivnosti)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Policijska saradnja</li> <li>• Borba protiv terorizma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spoljne granice i Šengen</li> <li>• Pravosudna saradnja u građanskim, trgovačkim i krivičnim stvarima</li> <li>• Saradnja u oblasti droga</li> <li>• Borba protiv organizovanog kriminala</li> <li>• Borba protiv terorizma</li> <li>• Carinska saradnja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spoljne granice i Šengen</li> <li>• Pravosudna saradnja u građanskim, trgovačkim i krivičnim stvarima</li> <li>• Borba protiv terorizma</li> <li>• Carinska saradnja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vizna politika</li> <li>• Borba protiv terorizma</li> <li>• Carinska saradnja</li> </ul>

## PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE IZ IZVEŠTAJA O SKRININGU<sup>23</sup>

Izveštaj o skriningu za Poglavlje 24 predlaže sprovođenje sledećih preporuka u okviru deset pojedinačnih potpolitika:

### 1. Migracije

Oblast zakonitih migracija u pravnom sistemu Srbije delimično je usklađena sa pravnim tekovinama EU. Glavna izmena je bila donošenje novih propisa vezano za boravak, status, studiranje i rad stranih državljana. Zakon o strancima usvojen je u martu u cilju usklađivanja sa pravnim tekovinama EU, a stupio je na snagu

u oktobru 2018. godine. U toku je priprema sprovedenog zakonodavstva. Takođe, radi uvođenja jedinstvenog sistema kojim su regulisane zakonske migracije, akcenat je stavljen na sveobuhvatnu obuku državnih kapaciteta za sprovođenje novog zakonskog okvira. Zbog velikog priliva nezakonitih migranata poslednjih godina, ažuriran je plan odgovora i mehanizam evaluacije za procenu smeštajnih kapaciteta za nezakonite migrante na stalnoj osnovi. Sporazumi o readmisiji moraju se uskladiti sa sporazumima koje EU ima sa trećim zemljama, a posebno je izdvojena preporuka za sličan aranžman sa Kosovom.

### 2. Azil

Opšti komentar Komisije je da je potrebno praktično sprovođenje pravnih tekovina EU koje se odnose na azil. Potrebna je pojačana aktivnost u usaglašavanju srpskog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU, kako u pogledu definisanja osnovnih pojmova u okviru politi-

<sup>23</sup> Za ocenu ispunjenosti preporuka iz Izveštaja o skriningu i prelaznih merila, videti poslednji Izveštaj EK o realizaciji aktivnosti u poglavljima 23 i 24 (tzv. *Non-paper*) iz novembra 2018. na: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/non\\_paper\\_23\\_24/Non-paper\\_o\\_trenutnom\\_stanju\\_u\\_poglavljima\\_23\\_i\\_24\\_za\\_Srbiju.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/Non-paper_o_trenutnom_stanju_u_poglavljima_23_i_24_za_Srbiju.pdf)

ke azila, tako i detaljnije uspostavljanje mehanizama za tražioce azila i primenu Dablinske uredbe. Proširenje institucionalnih kapaciteta (otvaranje Kancelarije za azil) bi trebalo da bude što pre sprovedeno u skladu sa Zakonom o azilu iz 2007. godine. Pored institucionalnih kapaciteta, neophodno je usavršiti stručne kadrove, obezbediti novčana i tehnička sredstva, ali i povećati smeštajne kapacitete za tražioce azila. Iako postoji nacionalna baza biometrijskih podataka putem koje se arhiviraju i prikupljaju podaci o otiscima prstiju, ona nije kompatibilna sa *Eurodac* specifikacijama. Takođe, potrebno je usklađivanje propisa sa direktivama EU vezanih za standarde za kvalifikovanje državljana trećih zemalja ili lica i procedure za dobijanje međunarodne, supsidijarne ili privremene zaštite.

### 3. Vizna politika

U oblasti vizne politike, Srbija je dobro usklađena sa zakonodavstvom EU. Najveći problem predstavlja usklađenost sa Viznim kodeksom (vrste viza i procedure dobijanja i odbijanja viza, žalbeni postupak). Takođe, potrebna je priprema Akcionog plana za pristupanje Šengenskoj zoni i ispunjavanje zahteva Vizno-informacionog sistema i elektronskog umrežavanja u zemlji i inostranstvu, kao i obuka kadrova.

### 4. Spoljne granice i Šengen

Glavni problemi u ovoj oblasti vezuju se za integrisano upravljanje granicama, veću kontrolu spoljnih granica i alternativnih puteva i povezivanje sa Interpolovom bazom podataka. Posebno je izdvojena potreba za potpunom normalizacijom u odnosima sa Kosovom u smislu istih nivoa kontrola na administrativnoj liniji kakve su sa ostalim susedima. Pristupanje Šengenskoj zoni, koje sledi nakon pristupanja EU, podrazumeva kompatibilnost nacionalnog sa Šengenskim informacionim sistemom. Potrebno je usvojiti Šengenski akcioni plan koji obuhvata i Zajednički integrisani model analize rizika.

### 5. Pravosudna saradnja u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima

Iako je Srbija delimično uskladila zakonodavstvo sa oblašću pravosudne saradnje u građanskim i trgovinskim stvarima, potrebni su dodatni naponi radi usklađivanja domaćih standarda sa evropskim. Dodatna usklađenost treba biti ostvarena kroz usvajanje novih Zakona o međunarodnom privatnom pravu, Zakona o javnim beležnicima i Zakona o medijaciji. Usklađenost pravosudne saradnja u krivičnim stvarima podrazumeva izmene i dopune Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima. Takođe, potrebno je iskoristiti potencijal zajedničkih istražnih timova, kao sredstva saradnje u okviru Konvencije o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi. Kako bi se primenila Okvirna odluka o evropskom nalogu za hapšenje i postupku izručenja, potrebno je da se omogući izručivanje sopstvenih državljana, van bilateralnih okvira. U okviru normalizacije odnosa sa Kosovom, ključno je ostvariti isti nivo pravosudne saradnje u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima, kao i sa drugim susedima uz uspostavljanje pune saradnje u skladu sa sporazumom o integrisanom upravljanju granicama. Osnovni problemi koji trebaju biti rešeni sprovođenjem Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013–2018. su specijalizovane obuke, izgradnja i osposobljavanje administrativnih kapaciteta koji trenutno nisu na odgovarajućem nivou kompetentnosti. Takođe, unapređenje statistike, radi efikasnijeg postupanja jeste nužan korak.

### 6. Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala

Ova oblast predstavlja jednu od najznačajnijih potpolitika u okviru poglavlja. Preporuke Komisije u okviru segmenta policijske saradnje su efikasno sprovođenje operativnog sporazuma sa EVROPOL-om i upućivanje oficira za vezu u Hag, zatim jačanje ljudskih

resursa i operativnih kapaciteta za sprovođenje različitih instrumenata na planu policijske saradnje, naročito Prumskog ugovora i Švedske inicijative, kao i policijske saradnje u kontekstu normalizacije odnosa sa Kosovom. Komisija predlaže da se sprovede Akcioni plan o huliganizmu i učesće u saradnji po pitanjima kao što su bezbednost fudbalskih utakmica, krivična dela vezano za vozila i zaštita javnih ličnosti. U okviru oblasti borbe protiv organizovanog kriminala, Komisija je preporučila mere razvijanja strateške slike organizovanog kriminala (SOCTA), uvođenja centralizovanog kriminalističko-obaveštajnog sistema i bezbedne platforme za komunikaciju između organa za sprovođenje zakona u Srbiji, kao i preispitivanje uloge bezbednosnih službi u fazi kriminalističke istrage u skladu sa zadržavanjem podataka i standardima ljudskih prava. Takođe, Komisija preporučuje unapređenje mera borbe protiv privrednog i finansijskog kriminala, potpuno sprovođenje preporuka nove Radne grupe za finansijsku akciju (RGFA), kao i potpuno usklađivanje pravnog okvira kojim se uređuju poslovi Jedinice za finansijske istrage. Komisija preporučuje da zakonodavni i institucionalni okvir Srbije omogući efektivnu zaplenu, oduzimanje i upravljanje imovinom stečenom izvršenjem krivičnih dela, zatim sprovođenje nove strategije i akcionog plana za prevenciju i borbu protiv trgovine ljudima, kao i jačanje specijalizovane obuke i unapređenja kapaciteta organa zaduženih za borbu protiv visokotehnoškog kriminala.

## 7. Borba protiv terorizma

Glavna preporuka Komisije u okviru oblasti borbe protiv terorizma jeste usvajanje novog Akcionog plana i sveobuhvatne Strategije za sprečavanje i borbu protiv terorizma. Uz ove, Komisija predlaže pripremu mera radi usklađivanja nacionalnih propisa sa pravnim tekovinama u toj

oblasti i ažuriranje političkog okvira kojim bi se uzeo u obzir razvoj događaja na planu politike u EU, uključujući i mere za sprečavanje i rešavanje radikalizacije, a u skladu sa najboljim praksama (na primer, pojavi oblika takozvanih „stranih boraca“), kao i mere obezbeđenja neophodnih administrativnih i operativnih kapaciteta za sprovođenje pravnih tekovina EU.

## 8. Saradnja na planu borbe protiv droga

U okviru ove oblasti Komisija je na prvom mestu preporučila usvajanje i sprovođenje Strategije i Akcionog plana za prevenciju u oblasti borbe protiv droga, a koji polaze od Strategije EU za droge (2013–2020), kao i glavnih ciljeva obnovljenog Akcionog plana EU–Zapadni Balkan (2013) o drogama. Dalje, Komisija preporučuje rad na predlaganju mera za unapređenje operativnih rezultata organa za sprovođenje zakona i pravosuđa u borbi protiv trgovine i zloupotrebe droga, uključujući i dalje unapređivanje njihove saradnje, uvođenje savremenih istražnih metoda i sistematsku zaplenu imovine stečene izvršenjem krivičnih dela. Pripremanje mera za obezbeđivanje sigurnog i bezbednog skladištenja zaplenjenih prekursora i droge, dalji razvoj regionalne i međunarodne policijske saradnje, kao i redovno ažuriranje spiska droga na osnovu razvoja događaja na međunarodnom i evropskom nivou, takođe predstavljaju preporuke Komisije u okviru ove potpolitike. Na kraju, Komisija preporučuje i opredeljivanje dovoljnog broja službenika i finansijskih sredstava za fokalnu tačku za saradnju sa Evropskim monitoring centrom za droge i narkomaniju (EMCDDA), kako bi se obezbedila aktivna saradnja.

## 9. Carinska saradnja

U okviru carinske saradnje, Komisija predlaže da Srbija usvoji Akcioni plan koji bi trebalo da se postara da Strategija IT za carinsku upravu (2011–2020) sadrži sve neophodne elemente kojima će se omogućiti priprema za sprovođe-

nje Odluke 2009/917/JHA nakon pristupanja. Takođe, Komisija preporučuje da se prošire istražna ovlašćenja carinskih službenika radi unapređenja njihovih mogućnosti za saradnju (na primer, putem pristupa bazama podataka) sa drugim agencijama na granici, kao i da Srbija sačini nacrt radnog plana za sprovođenje II Napuljske konvencije nakon pristupanja.

## 10. Falsifikovanje evra

Povodom borbe protiv falsifikovanja evra, Komisija je predložila usvajanje akcionog plana koji bi trebalo da bude usmeren ka pripremnim merama za dalje usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u toj oblasti, uključujući i Ženevsku konvenciju. Pored toga, Komisija smatra da bi okvir Akcionog plana trebalo da sadrži i predlaganje mera kojim bi se ojačao kapacitet za unapređenje saradnje sa Evropskom kancelarijom za borbu protiv prevara (OLAF), Evropolom i Evropskom centralnom bankom u ovoj oblasti.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE

Pored BCBP, koji je koordinator Radne grupe za Poglavlje 24, članovi su i Beogradski centar za ljudska prava, Centar za evropske politike, Centar za istraživanje javnih politika, Centar za istraživačko novinarstvo Srbije, Centar za razvoj građanskog društva Protecta, Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, Društvo sudija Srbije, Grupa 484, Južne vesti, Praxis, Udruženje tužilaca Srbije i Viktimološko društvo Srbije. Pored nevladinih organizacija u užem smislu, u Radnoj grupi zastupljena su i dva strukovna udruženja (sudija i tužilaca), kao i dve novinarske organizacije – Južne vesti i CINS. Kad je reč o teritorijalnoj rasprostranjenosti, pored organizacija iz Beograda, u radu Radne grupe za Poglavlje 24 učestvuju i dve organizacije iz Niša.

Od objavljivanja prethodne Knjige preporu-

ke NKEU za period 2016–2017, Radna grupa NKEU je realizovala manje aktivnosti nego što je predviđeno Akcionim planom za sprovođenje Poglavlja 24 zbog nedostupnosti uže Pregovaračke grupe za Poglavlje 24. Umesto dve plenarne sednice za razmatranje šestomesečnih izveštaja o realizaciji Akcionog plana, održana je samo jedna sednica u 2018. godini. Takođe, održana je jedna umesto dve tematske sednice. Prvi put je organizovana sednica o migracijama.

## 1. Tematska sednica o rizicima zloupotrebe neprofitnih udruženja za finansiranje terorizma

Datum održavanja: 21. novembar 2017.

Zajednička sednica radnih grupa NKEU za Poglavlje 24, 23 i 31 održana je u dogovoru sa Upravom za sprečavanje pranja novca u SIV-u.<sup>24</sup> Ovo je ujedno bio i prvi u nizu preventivnih skupova na temu finansiranja terorizma koje je Uprava za sprečavanje pranja novca pokrenula kako bi udruženja građana upoznala sa mogućim vezama između rada neprofitnih udruženja i finansiranja terorizma. Imajući u vidu da suzbijanje terorizma u ovoj sferi može uticati na slobodu udruživanja u Srbiji, kao i na pitanja registracije, funkcionisanja i poslovanja svih udruženja građana, fondacija i zadužbina, Radna grupa za Poglavlja 24 je inicirala zajedničku sednicu sa radnim grupama za poglavlje 23 i 31.

U prvom delu sastanka, direktorka BCBP i koordinatorke Radne grupe NKEU za Poglavlje 24, Sonja Stojanović Gajić je u uvodnom delu istakla da je tema finansiranja terorizma preko neprofitnog sektora važna i iz aspekta demokratije i iz aspekta bezbednosti. Pored toga, istakla je da se ovo pitanje se tiče građanskog

<sup>24</sup> Detaljniji izveštaj sa sastanka, kao i prezentacije izlagača su dostupne na: <http://www.bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/6647/Borba-protiv-finansiranja-terorizma-ne-sme-da.shtml>

sektora u najširem smislu, dakle i neprofitnih organizacija, verskih grupa, zadužbina, sportskih udruženja. Važnost sastanka takođe je naglasila i Danijela Maletić, pomoćnica direktora Uprave za sprečavanje pranja novca, koja je ukazala da je ovo jedna od aktivnosti u okviru evaluacije o sprovođenju preporuka za sprečavanje pranja novca Saveta Evrope – MANIVAL.

U drugom delu sastanka, rukovodilac Grupe za sprečavanje finansiranje terorizma Uprave za sprečavanje pranja novca, Đordije Vujičić, predstavio je tipične izazove i modalitet finansiranja terorizma kroz delatnosti neprofitnog sektora, kao i ključne preporuke iz izveštaja Komiteta MANIVAL i obrazložio moguće pravce otklanjanja rizika. On je najavio izradu formalne analize aktivnosti, obima i ranjivosti neprofitnog sektora od rizika finansiranja terorizma i uspostavljanje javne procedure za delotvornu kontrolu kroz usvajanje novih zakonskih rešenja za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma. Zatim je Bojana Selaković, programska direktorka Građanskih inicijativa, govorila o uticaju zakonodavstva o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma na okruženje za delovanje građanskog društva u demokratskim društvima, istakavši najbolje i najlošije prakse iz EU. Prednost treba dati postojećem okviru u odnosu na nove mere. Normativni okvir koji treba da spreči finansiranje terorizma iz neprofitnog sektora često ne uvažava heterogenost načina delovanja organizacija civilnog društva. Zato je važno oformiti što širi i participativniji dijalog.

Kontrola finansiranja neprofitnih organizacija je jedna od obaveza Republike Srbije u borbi protiv terorizma, ali ona ne sme da ugrozi demokratsko pravo na udruživanje i delovanje, zaključak je sastanka. Učesnici sastanka su se složili da je potrebno izvršiti analizu celog sektora, ali i da ne treba posmatrati celokupan sektor kao rizičan, i da se treba fokusirati samo na organizacije podložne zloupotrebi.

Na sastanku su učestvovali predstavnici državnih institucija (Uprava za sprečavanje pranja novca, MUP, BIA), organizacija civilnog društva koje su članice radnih grupa u okviru NKEU, a prisustvovali su i mediji i predstavnici međunarodnih organizacija.

## **2. Plenarna sednica Radne grupe za Poglavlje 24 o reviziji Akcionog plana**

Datum održavanja: 25. maj 2018.

Predložene izmene Akcionog plana za Poglavlje 24 tema su sastanka koji Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) organizovao kao koordinator Radne grupe za Poglavlje 24 u okviru NKEU sa Pregovaračkom grupom za pitanja pravde, slobode i bezbednosti, 25. maja 2018 u Palati „Srbija“.<sup>25</sup>

U prvom delu sastanka su predstavnici Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Srbije EU i Pregovaračke grupe za pravdu, slobodu i bezbednost predstavili organizacijama civilnog društva šta je postignuto u sprovođenju mera iz Akcionog plana za Poglavlje 24 i objasnili zašto postoji potreba za izmenom ovog dokumenta. Šefica Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Srbije EU, Tanja Mišćević, istakla je da je važeća verzija akcionog plana bila optimistična jer sadrži nerealne rokove i nisu predviđeni dovoljni kapaciteti za sprovođenje aktivnosti. Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 će pored realističnih rokova, uneti neke nove aktivnosti kako bi se ispunila prelazna merila koja su dobijena na međuvladinoj konferenciji u maju 2016. godine, dakle posle usvajanja AP. Cilj je da se usklađivanje sa pravnim tekovinama EU završi do 2021. godine, a njihovo sprovođenje do 2023. godine, kako bi Srbija bila spremna za članstvo u 2025. godini.

<sup>25</sup> Detaljniji izveštaj sa sastanka je dostupan na: <http://www.bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/6781/Izmene-akcionih-planova-za-poglavlja-23-i-24-do.shtml>

Zamenica načelnika Sektora Ministarstva unutrašnjih poslova za međunarodnu saradnju, evropske poslove i planiranje, Jelena Bujaković izjavila je da je više od 50% aktivnosti iz prvog Akcionog plana je ispunjeno, a da nije realizovano manje od 20%. Podsetila je da je usvojeno niz propisa, kao što su zakoni o strancima, azilu i graničnoj kontroli, kao i strategija, među kojima su Strategija za sprečavanje trgovine ljudima i Strategija za borbu protiv terorizma. Kao jedan od razloga neispunjavanja svih aktivnosti iz prvog Akcionog plana Bujaković je navela formiranje nove vlade i usvajanje izmena Zakona o ministarstvima, zbog čega su predlozi novih zakona ponovo upućivani na mišljenje. Takođe, neke aktivnosti nisu sprovedene jer je trebalo da budu finansirane iz projekata čiji je početak kasnio, a u nekim slučajevima nije postojala volja druge strane koja učestvuje u realizaciji aktivnosti, kao u slučaju sporazuma o readmiji.

Razgovaralo se i o uvidima relevantnim za ovo poglavlje iz nove Strategije proširenja predstavljene u februaru 2018, u kojoj je EU prvi put prepoznala problem zarobljene države, odnosno da su veze sa organizovanim kriminalom i korupcijom prisutne na svim nivoima vlasti i dovode do isprepletanosti javnih i privatnih interesa u svim zemljama Zapadnog Balkana. Zato je istaknuto da treba iskoristiti reviziju Akcionog plana ne samo za usaglašavanje sa minimalnim pravnim standardima EU već da se otklone uzroci koji dovode do percepcije nekažnjivosti i nejednakog pristupa pravdi i bezbednosti među građanima. Za Poglavlje 24 najvažnije je da se predvide mere koje bi dovele do ispunjenja prelaznog merila o jačanju integriteta policije sa ciljem da ona postane operativno nezavisna od političkog uticaja i upliva kriminala. Jedino tada će policija smeti da istražuju sve za koje postoje dokazi, a ne da selektivno postupaju samo kad ne ugrožavaju posebne interese političara i kriminalnih grupa.

Diskutovano je o nalazima iz Izveštaja o napretku koji je EK objavila u aprilu 2018. Posebno je ukazano da usvajanje zakona nije dovoljan pokazatelj napretka. Sonja Stojanović Gajić je ukazala da je neposredno pre objavljivanja ovog izveštaja izmenjen Zakon o policiji u martu 2018. tako da je ugrožen cilj profesionalizacija policije jer je dozvoljen izuzetak da ministar može da odlučuje o zašljavanju bez konkursa i napredovanju bez jasnih kriterijuma.

U delu sastanka zatvorenom za javnost predstavnici organizacija civilnog društva imali su prilike da čuju o realizovanim aktivnostima iz Akcionog plana i njegovim izmenama od koordinatora za potpolitike u okviru Poglavlja 24 iz Ministarstva unutrašnjih poslova, Republičkog javnog tužilaštva, Ministarstva finansija, Bezbednosno-informativne agencije (BIA) i Ministarstva spoljnih poslova, Uprave carina, kao i da postave pitanja. Teme su bile pravosudna saradnja, policijska saradnja, borba protiv organizovanog kriminala, borba protiv droga, falsifikovanja evra, carinska saradnja, borba protiv terorizma, vizna politika, migracije, azil, i spoljne granice i Šengen.

Nakon sastanka BCBP je prikupio komentare članica NKEU na revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24, integrisao ih u jedan dokument i poslao ga Ministarstvu unutrašnjih poslova i članovima Radne grupe NKEU za Poglavlje 24.

### 3. Tematska sednica o migracijama

Datum održavanja: 28. jun 2018.

Članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 24 su na sastanku 25. juna predstavile i obrazložile komentare na nacrt revidiranog Akcionog plana za ovo poglavlje u delu koji se tiče azila, migracija i zaštite granice. Vladimir Petronijević, direktor Grupe 484, moderirao je ovim sastankom ispred organizacija koje se bave migracijama.



Članice NKEU su ukazale u komentarima da nedostaju ciljevi ili aktivnosti za tri prelazna merila koja su uvedena kako bi se osiguralo da reforme proizvode rezultate i to u oblastima krijumčarenja ljudi, operativne nezavisnosti policije i zaštite žrtava trgovine ljudima. Istaknuto je da ova prelazna merila treba pretočiti u ciljeve i aktivnosti u Akcionom planu za Poglavlje 24 i dodati pregled dostignutog nivou reforme policije u skladu sa preporukom EU o profesionalizaciji policije i racionalizacije nje-ne strukture u cilju unapređenja rada policije.

Predstavnica Pregovaračke grupe za pravdu, slobodu i bezbednost Jelena Bujaković iz Ministarstva unutrašnjih poslova istakla je da su svi komentari dobrodošli, a pripremljeni su i odgovori na sugestije civilnog društva koji će biti naknadno dostavljeni. Do kraja 2018. godine, ovi odgovorni nisu bili dostavljeni.

Potrebno je učiniti redovnijim, predvidljivijim dvosmernim dijalog između građanskog društva i državnih institucija kako bi se formulisala što bolja migraciona politika Srbije, zaključeno je na tematskom sastanku Radne grupe NKEU za Poglavlje 24 i Pregovaračke grupe za pravdu, slobodu i bezbednost u oblasti azila i migracija.

## EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE

Kada je reč o uticaju koje je angažman organizacija građanskog društva imao u procesu konsultacija, on se ogleda u nivou ispunjenosti preporuka i sugestija koje su, pre svega, podnošene Pregovaračkoj grupi za Poglavlje 24 i Pregovaračkom timu.

### Transparentnost pregovora

Kada je reč o dostupnosti teksta samog Akcionog plana za Poglavlje 24, BCBP je pokrenuo inicijativu kojom se od MUP-a, kao nadležnog za izradu Akcionog plana, tražilo da nacrt ovog

dokumenta učini dostupnim javnosti, još u decembru 2014. godine. Ovu inicijativu podržale su 52 organizacije građanskog društva iz cele Srbije, kako članice NKEU tako i veliki broj organizacija aktivnih u drugim mehanizmima za praćenje procesa pristupanje Srbije EU (koalicija prEUgovor, SEKO za oblast pravde i unutrašnjih poslova), kao i organizacije koje se samostalno u svom radu bave evropskim integracijama.<sup>26</sup> Nakon ove inicijative, MUP je krajem januara 2015. godine na svom sajtu objavio drugi Nacrt akcionog plana za Poglavlje 24.

Dodatno, transparentnost procesa pregovora povećana je u daljem radu tako što je od MUP-a zahtevano da se javno dostupnim učini i finansijska procena implementacije Akcionog plana za Poglavlje 24, projekti koje MUP sprovodi uz podršku IPA fondova i ostale međunarodne razvojne pomoći, kao i da u proces konsultacija o primeni pojedinačnih mera, koje se pre svega tiču usvajanja novih zakonskih akata, uključi predstavnike građanskog društva. Načelni dogovori oko napred pomenutih stvari su postignuti. U 2017. godini je, nakon više zahteva Radne grupe NKEU, počelo da objavljuje izveštaje o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost, preko zvanične stranice Ministarstva unutrašnjih poslova, [www.mup.gov.rs](http://www.mup.gov.rs).<sup>27</sup> Na istom mestu i dalje nedostaju informacije o kalendaru sa planiranim događajima, niti pristup relevantnim dokumentima koje su dokaz za aktivnosti za koje je izvešteno da su realizovane.

Vlada Srbije je u junu 2016. godine, izmenama Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave, uvodi stroža pravila o pristupu podacima iz EU integracija i ovu materiju

<sup>26</sup> Inicijativa i spisak organizacija koje su je podržali dostupan je na: <http://www.bezbednost.org/Saopstenja/5666/MUP-da-objavi-Nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje.shtml> (pristupljeno 3. aprila 2017).

<sup>27</sup> Domen je dostupan na: <http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/baner-sadrzaj/evropske%20integracije/> (pristupljeno 20. aprila 2017).

reguliše u suprotnosti sa Zakonom o pristupu informacijama od javnog značaja, Zakonom o tajnosti podataka i Ustavom. Vlada Uredbom uvodi oznaku tajnosti „službeno“ za sve dokumente koje rukovodioci u javnoj upravi ocene kao „po svojoj prirodi osetljive“ dokumente ili one koji su „za ograničenu distribuciju“. Izmenom Zaključka o usmeravanju i usklađivanju rada organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija, oznaka „službeno“ ulazi u upotrebu i tokom pregovora o pristupanju Republike Srbije EU.

Savet za borbu protiv korupcije Vlade Srbije i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti su, u avgustu 2016. godine, predložili da Vlada iz teksta Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave ukloni odredbe kojima se predviđa da neki dokumenti, mimo zakonski utvrđenih oznaka, budu označeni oznakom „službeno“. Na ovu inicijativu, u decembru 2016. Vlada ponovo menja Uredbu o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave i uređuje da pregovaračka pozicija i sa njom povezani akti i predmeti koji nastaju u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije EU do otvaranja pregovora mogu imati privremeno ograničenu distribuciju i biti označeni oznakom „restriktivno/limite“. Zaključcima Vlade, usvojenim u februaru 2017. godine, omogućava da se period označavanja informacija produži i nakon otvaranja pregovaračkih poglavlja, navodi da označeni dokumenti nisu dostupni javnosti i proširuje mogućnost označavanja i na zapisnike sa bilateralnog skrininga.<sup>28</sup>

## **Praćenje primene Akcionog plana za Poglavlje 24 i izveštavanje**

Na osnovu predloga organizacija građanskog društva, postignut je napredak kada je reč o praćenju i izveštavanju o ispunjenosti aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 24. Podržan je predlog da Pregovaračka grupa za Pravdu, slobodu i bezbednost najmanje dva puta godišnje obaveštava javnost o stepenu ispunjenosti mera iz Akcionog plana za Poglavlje 24. Bilo je predviđeno da se ovo dešava na svakih šest meseci, početkom godine za prethodnih šest meseci i u septembru. Ova dinamika nije ispoštovana i u 2018. godini, jer je održan samo jedan sastanak usled neresponzivnosti Pregovaračke radne grupe. Do sada je samo jednom šestomesečni izveštaj prvo diskutovan sa NKEU, pa tek onda prosleđen EK. Posebni, tematski sastanci u vezi sa dve oblasti koje su posebno problematične u trenutnom kontekstu pregovora nisu redovno održani. U 2018. godini održan je tematski sastanak na temu migracija.

Nekonzistentno je omogućeno je učešće predstavnika organizacija građanskog društva u sprovođenju konkretnih mera tamo gde su one eksplicitno pomenute. Konkretno u 2018. godini održane su konsultacije prilikom izrade Strategije suzbijanja iregularnih migracija, ali nije omogućeno svim zainteresovanim članicama Radne grupe NKEU za Poglavlje 24 da učestvuju u konsultacijama o Strategiji reforme policije i Strategiji razvoja MUP-a.

Dodatno, odgovori na pisane komentare i pitanja koje su članice Radne grupe za Poglavlje 24 dostavili Pregovaračkoj grupi nakon sednice jula 2017. godine, dostavljeni su u maju 2018. godine. U međuvremenu je većina ovih odgovora zastarela jer su usvojeni novi zakoni. Na pisane komentare nakon sednice u maju 2018. godine, još nisu dobijena povratna informacija o tome šta je prihvaćeno, šta odbijeno. Učestalost održavanja konsultacija sa građanskim društvom mora da dostigne nivo planiran AP za ovo poglavlje, kao i da se obezbedi i dvosmernost komunikacije, dostavljanjem pisanih odgovora.

<sup>28</sup> Za više o ovoj temi videti: Mandić, S. i Bjeloš, M. (2017), *Otvoreno o javnim politikama*, BCBP, Beograd. Dostupno na: [http://bezbednost.org/upload/document/izveštaj\\_informisanje\\_gradjana\\_web.pdf](http://bezbednost.org/upload/document/izveštaj_informisanje_gradjana_web.pdf), str. 12–14.

## PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2018. GODINU

1. Potrebno je sledeća prelazna merila koja su izostavljena u revidiranom Akcionom planu, uneti u novu verziju Akcionog plana i pretočiti u ciljeve, aktivnosti:
  - o Krijumčarenje ljudi – Srbija preuzima korake za sprovođenje dodatnih mera koje bi omogućile institucijama za sprovođenje zakona da na delotvoran način identifikuju i razbiju organizovane kriminalne grupe odgovorne za krijumčarenje migranata na njenoj teritoriji (str. 2 dokumenta Prelazna merila za Poglavlje 24 na stranici posvećenoj pregovorima sa EU na sajtu MUP-a).
  - o Operativna nezavisnost policije: „Srbija preduzima detaljne korake za uspostavljanje jakih zaštitnih mera kojima se obezbeđuje jačanje integriteta i operativna nezavisnost policijskih službi od političkih interesa i njihova zaštita od uticaja kriminala” (str. 6 dokumenta Prelazna merila za Poglavlje 24 na stranici posvećenoj pregovorima sa EU na sajtu MUP-a).
  - o Aktivnosti koje se odnose na prelazno merilo „preduzeti korake usmerene u pravcu... proaktivne identifikacije i adekvatne zaštite žrtava trgovine ljudima“ (str. 8).
  
2. U revidiranom Akcionom planu zadržati i ažurirati pregled dostignutog nivoa reforme policije u skladu sa preporukom iz Izveštaja o skriningu: o profesionalizaciji policije i racionalizacije njene strukture u cilju unapređenja efikasnosti policije. Imajući u vidu, da planirane aktivnosti navedene u prethodnim verzijama Akcionog plana nisu u potpunosti sprovedene, predlažemo da se ove informacije vrte u Uvodni deo Akcionog plana ili kao Prilog Akcionom planu, ali da se o njima redovno izveštava. Ovo je važno jer su aktivnosti poput reforme organizacione strukture, definisanje potrebnog broja zaposlenih, razlikovanje civilnih od policijskih službenika, karijerno napredovanje itd. preduslov za sve druge reforme u okviru Poglavlja 24, kao i za ispunjenje prelaznog merila o operativnoj autonomiji policije. Pored toga, o aktivnostima koje su sprovedene, neophodno je kontinuirano izveštavanje, kako bi mogli i građansko društvo moglo da prati efekti novousvojenih dokumenata i praktisi i dovode u vezu sa specifičnim ciljevima u potpoglavljima Akcionog plana.
  
3. Izveštavanje o sprovođenju Akcionog plana unaprediti tako što bi se redovno objavljivali statistički podaci koji se prikupljaju i dostavljaju EK kao dokaz kapaciteta za sprovođenje i izvršenje reformi u Poglavlju 24 u tzv. *Track-record* tables. Tu pre svega mislimo na statističke podatke koji su navođeni u Izveštaju o napretku kao npr. broj razmenjenih podataka preko kanala policijske saradnje, u delu za organizovani kriminal – broj lica protiv kojih su pokrenute istrage, broj lica prema kojima su preduzete dokazne radnje, broj pravosnažnih presuda; u delu migracija – broj otkrivenih iregularnih migranata, broj tražilaca azila, itd. Ovi podaci ne sadrže lične podatke, te mogu biti javno dostupni. Predlažemo da objavljena informacija sadrži podatke i za prethodne godine, tamo gde postoje, kako bi bilo omogućeno praćenje trendova i da bude ažurirana na šest meseci u skladu sa dinamikom izveštavanja EK. Pored toga, potrebno je ažurirati stranice MUP spiskom potpisanih bilateralnih i multilateralnih sporazuma o policijskoj saradnji, kao i obaveza iz regionalnih strateških dokumenata (npr. Mapa puta). Poželjno je objaviti i originalan tekst sporazuma kao što je to uradilo Ministarstvo pravde.



2017/2018.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA **25** **26**

▶▶ **NAUKA I ISTRAŽIVANJE**  
▶▶ **OBRAZOVANJE I KULTURA**

Koordinator:

**ISTRAŽIVAČKA STANICA PETNICA**

**Nikola Božić**

## PRIKAZ POLITIKE<sup>1</sup>

Posebnost pregovaračkih poglavlja 25 i 26 iz ugla pregovora Srbije sa Evropskom unijom (EU) je u tome što su u pitanju oblasti koje su u nadležnosti država članica, a samim tim i država kandidata. Naime, obrazovanje, kultura, omladina, sport, nauka i istraživanje spadaju u oblasti koje se smatraju delom „identiteta“ država članica, te se, u tom pogledu, ne razvija zakonodavstvo na nivou EU koje bi regulisalo ove oblasti, kao što je slučaj u drugim poglavljima. U tom smislu, nema prenošenja pravila iz pravne tekovine EU. Ono što EU radi jeste uspostavljanje mehanizama za saradnju i prenošenje primera dobre prakse, definisanje strateških ciljeva, razvijanje i vođenje programa<sup>2</sup> koji imaju cilj unapređenje pomenutih oblasti. Deo legislative na nivou EU koji je izuzetak u oblasti obrazovanja jeste Direktiva 77/486/EEC usvojena 1977. godine, koja se odnosi na pravo na obrazovanje dece radnika migranata iz članica EU<sup>3</sup> a koja obavezuje države članice da omogući obrazovanje dece radnika iz drugih zemalja članica i to prema propisima države domaćina. Države članice, prema Direktivi, takođe treba da omoguće besplatno podučavanje zvaničnog jezika države članice na čijoj se teritoriji radnik nalazi, kako bi se omogućila društvena integracija dece radnika migranata.

Ipak, kako su ove oblasti, a naročito obrazovanje, istraživanje i nauka, od velikog značaja za razvoj društva, najpre u ekonomskom smislu,

EU ulaže velike napore kako bi se unapredile razvojne mogućnosti ljudskog kapitala u državama članicama i državama kandidatima za članstvo. Budući razvoj ovih oblasti je najpre oličen u strategiji „Evropa 2020 – strategija za pametan, održiv i inkluzivni rast“<sup>4</sup>, koja, kao što sam naziv kaže, prožima tri prioritete tačke ili vrednosti kojima EU teži: pametan rast, održivi rast i inkluzivni rast. Kako bi se podržalo ostvarivanje ovih prioriteta, definisani su naredni ciljevi koje EU treba da dostigne:

1. Podići stopu zaposlenosti populacije starosti od 20 do 64 godine sa 69% na 75% kroz veće učešće mladih ljudi, starijih radnika i nekvalifikovanih radnika i bolju integraciju legalnih migranata.
2. Povećati procenat bruto domaćeg proizvoda (BDP) koji se izdvaja za istraživanje i razvoj sa 1,9 na 3%.
3. Ostvariti „20/20/20“ klimatsko-energetski cilj – 20% smanjenja emisije gasova koji izazivaju efekat staklene bašte u odnosu na 1990. godinu (ili čak za 30% ako dozvole uslovi), 20% povećanje udela obnovljivih izvora energije u finalnoj potrošnji i za 20% povećanje energetske efikasnosti.
4. Smanjiti stopu ranog napuštanja škole na ispod 10% sa trenutnih 15%, uz istovremeno povećanje procenta stanovništva sa diplomom visokoškolske ustanove sa 31% na 40%.
5. Smanjiti broj ljudi koji žive ispod linije siromaštva za 25%, što će predstavljati izlazak preko 20 miliona ljudi iz siromaštva.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Ovaj prikaz, kao i celokupni rad, oslanja se na prethodne Knjige preporuka NKEU za 2014/2015, 2015/2016. i 2017/18. godinu.

<sup>2</sup> Pojam program podrazumeva finansijski instrument EU kojim se obezbeđuju sredstva državama članicama EU i državama kandidatima.

<sup>3</sup> Pogledati: *Official Journal of the European Communities (1977). Council Directive on the education of the migrant workers, 77/486/EEC*, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31977L0486&from=EN>, pristupljeno 14. 3. 2017.

<sup>4</sup> Pogledati: *Europe 2020 – A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, dostupno na: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>, pristupljeno 14. 3. 2017.

<sup>5</sup> Kronja, J., *Vodič kroz strategiju Evropa 2020*. Evropski pokret u Srbiji, 2011, Beograd.

Iz priloženog se može videti da obrazovanje, participacija mladih na tržištu rada, istraživanja i inovacije predstavljaju ključne okosnice razvoja EU i njenih država članica.

Jedan od mehanizama na osnovu kojih EU pokušava da utiče na nacionalne sisteme odnosno oblasti koje spadaju u takozvano „meko zakonodavstvo“ jeste Otvoreni metod koordinacije (OMK) koji deluje u različitim sektorima (socijalna politika, kultura, zdravstvo, obrazovanje, penzioni sistem, itd.), a u oblasti obrazovanja to je *OMK u obrazovanju i obuci*, koji formalno postoji od 2001. godine ali je tokom vremena menjao svoj oblik funkcionisanja.<sup>6</sup> Ova platforma za saradnju se sastoji od radnih grupa koje čine predstavnici država,<sup>7</sup> a koje se formiraju sa ciljem da unaprede određene podoblasti u okviru sistema obrazovanja. Srbija učestvuje u OMK u obrazovanju i obuci od 2014. godine u svojstvu države kandidata, čime joj se omogućava da koristi prednosti OMK i pre formalnog članstva u EU. Ovaj mehanizam je takođe „prenet“ i na nacionalni nivo, osnivanjem nacionalnih radnih grupa za pojedinačna pitanja u oblasti obrazovanja (tzv. „grupe za podršku“). Nacionalne radne grupe čine izabrani stručnjaci iz posebnih oblasti, a cilj ovih radnih grupa je mnogostruk – da pruže podršku imenovanim predstavnicima Srbije koji učestvuju u OMK, da razmatraju sve teme i dokumenta koji su bili predmet rada OMK, kao i da izrađuju preporuke na osnovu kojih se mogu iskoristiti primeri dobre prakse i saradnja koja se ostvaruje u OMK.<sup>8</sup> Takođe, Srbija očekuje poziv za učešće u radnim grupama OMK u oblasti sporta.

<sup>6</sup> Videti više na: [http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/expert-groups\\_en](http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/expert-groups_en), pristupljeno 30. 3. 2017.

<sup>7</sup> Na prvom mestu, država članica ali i drugih zemalja poput država kandidata za članstvo u EU i država članica Evropske asocijacije za slobodnu trgovinu.

<sup>8</sup> O učešću Srbije u OMK videti više na: [www.omk-obrazovanje.gov.rs](http://www.omk-obrazovanje.gov.rs), pristupljeno 14. 3. 2017.

## Godišnji izveštaj o napretku Srbije za 2018. godinu

EU pruža značajnu podršku za istraživanje i inovacije. Sve države članice mogu da imaju koristi od programa EU za istraživanje, naročito kada postoje posebna izvrsnost i dobre investicije u istraživanje.

U Izveštaju se posebno naglašava: „Srbija je na dobrom nivou pripremljenosti u oblasti nauke i istraživanja. Izvestan napredak je ostvaren u pogledu politike inovacija i učešća u programima EU za istraživanje. Tokom sledeće godine, Srbija naročito treba da: sprovede nacionalnu strategiju istraživanja, a naročito da podstiče saradnju između industrije i akademskih krugova.“

Glavni prioriteti Evropskog istraživačkog prostora ugrađeni su u strategiju za naučni i tehnološki razvoj, koja je usvojena početkom 2016. godine. Međutim, nije bilo napretka u njenom sprovođenju, pošto strategija i dalje nema akcioni plan. Nacionalni nivo investicija u istraživanje i dalje je nizak – 0,9% BDP, pri čemu samo trećina tog iznosa potiče iz privatnog sektora. Statistički podaci o broju istraživača nisu u potpunosti usklađeni sa međunarodnim standardima. Ovo predstavlja smetnju temeljnijem dijalogu o politici u ovoj oblasti. Srbija je i dalje aktivna i uspešna u programu EU za istraživanje Horizont 2020, kao i programima EUREKA, COST, i NATO programu „Nauka za mir i bezbednost“. Naročito, broj istraživača u ranoj fazi ili iskusnih istraživača koji učestvuju u programu „Marija Sklodovska-Kiri“ postepeno se povećavao tokom poslednjih godina, sa ukupno 126 finansiranih talentovanih istraživača od 2014. godine. Napredak je ostvaren pridruživanjem i aktivnim učestvovanjem u Evropskom društvenom istraživanju. Što se tiče mera za inovacije, Fond za inovacionu delatnost Republike Srbije i dalje je aktivan, uz dodatne doprinose budžetu iz Ministarstva nauke. Kako bi se

poboljšala saradnja sa preduzećima i povećale investicije u privatni sektor, Srbija se proaktivno angažovala u primeni pametne specijalizacije, u saradnji sa Evropskom komisijom. Trebalo bi da uslede konkretne mere u vezi sa preporukama za tu primenu.

OMK pomenut je i u izveštaju Evropske komisije (EK) o napretku Srbije za 2018. godinu (ali i za prethodne godine), kao jedan od glavnih oblika saradnje koje EU podržava u oblasti obrazovanja, kulture i mladih.

U Izveštaju se posebno navodi: „Srbija je na dobrom nivou pripremljenosti u oblasti obrazovanja i kulture. Izvestan napredak je ostvaren u poboljšanju nastavnih planova i programa i osnivanju nacionalne agencije za *Erazmus+*. Tokom sledeće godine, Srbija naročito treba da: poveća učešće dece u obrazovanju u ranom detinjstvu, naročito dece iz ugroženih sredina; završi osnivanje sistema za nacionalni okvir kvalifikacija.“

Države članice takođe moraju da sprečavaju diskriminaciju i olakšavaju obrazovanje dece radnika migranata u EU.

U istom izveštaju se, takođe, navode dve ključne stvari koje je Srbija potrebno da uredi u narednom periodu u oblasti **obrazovanja**: da nastavi da ostvaruje predviđene strateške ciljeve u okviru *Strategije razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020*. U oblasti obrazovanja i obuke, Izveštaj kaže da se strategija obrazovanja i njen akcioni plan sprovode, mada uz zakašnjenja. Bilo je malo javnih rasprava o nedavno usvojenim propisima. Stope upisa i završetka školovanja u preduniverzitetskom obrazovanju dosledno su visoke. Međutim, stopa učešća dece uzrasta ispod šest godina u obrazovanju u ranom detinjstvu i dalje je niska. Stopa prevremenog napuštanja školovanja opala je na 7,5% 2015. godine sa prethodnih 8,5% 2014. godine, dok je stopa celoživotnog učenja i dalje niska – 5% (cilj EU za 2020. godinu je

15%). Potrebna je sveobuhvatna obuka školskog osoblja kao dopuna tekućim izmenama nastavnih planova i programa zasnovanim na rezultatima. Obuke treba da budu usmerene na razvijanje ključnih kompetencija učenika. Izveštaj naglašava potrebu usklađivanja studijskih programi u visokom obrazovanju sa zahtevima tržišta rada. Stopa nezaposlenosti diplomaca sa terciarnim obrazovanjem (uzrasta do 24 godine) opala je, ali ostaje visoka – 35,9% 2017. godine. I dalje je visoka stopa emigracije mladih, kvalifikovanih ljudi. Obrazovanje je i dalje sektor sa visokim stepenom rizika od korupcije, posebno u oblasti visokog obrazovanja. Izvestan napredak je ostvaren u razvoju nastavnog plana i programa za stručno obrazovanje i obuke (SOO), kako bi više odgovarao potrebama tržišta rada. Kao sledeći korak, nacionalni model učenja zasnovan na praktičnom radu za SOO treba da bude usredsređen na uspostavljanje mehanizama za osiguranje kvaliteta i praćenje. Ostvarivanje planova za smanjenje stope upisa na programe SOO i proširenje opšteg srednjoškolskog obrazovanja treba da se nastavi stvaranjem relevantnijih nastavnih planova i programa i povećanjem privlačnosti i kvaliteta opšteg srednjoškolskog obrazovanja. Nacionalni okvir kvalifikacija treba da bude završen, a institucionalni kapaciteti uspostavljeni. Izveštaj navodi da je ostvaren izvestan napredak u povećanju stope učešća romskih učenika na svim nivoima obrazovanja. Treba poboljšati sprovođenje mera za smanjenje stope napuštanja školovanja među romskim učenicima, kao i njihove segregacije, naročito na lokalnom nivou. Izvestan napredak je ostvaren u integraciji dece migranata u obrazovni sistem, ali potrebna je dalja podrška tim nastojanjima.

Srbija će učestvovati u sledećem krugu PISA testiranja (2018. godine), pošto je izostala iz kruga koji je održan 2015. godine. Srbija je formirala radnu grupu u cilju postizanja znatnih poboljšanja u smanjenju broja učenika sa



slabim rezultatima u matematici, prirodnim naukama i čitanju – oblastima koje su prepoznate kao slabe tačke u PISA testovima. Srbija i dalje uspešno učestvuje u programu *Erazmus+* kao treća zemlja, sa oko 3.000 ulaznih i izlaznih mobilnosti tokom prošle godine, dok je ukupan broj mobilnosti preko 8.000. Država postiže izuzetne rezultate u programu „Izgradnja kapaciteta za visoko obrazovanje”, sa 26 projekata koji su odabrani tokom tri poslednja konkursa (od kojih 65% deluje kao koordinaciona institucija). Učešće u programu „Žan Mone” znatno se povećalo uz pet odabranih projekata. Pripreme za uspostavljanje nacionalne agencije za *Erazmus+* dobro napreduju. Srbija će učestvovati u programu *Erazmus+* pod istim uslovima i mogućnostima kao države članice EU od januara 2019. godine, što predstavlja značajan korak unapred. U toku je izrada nacrtu Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za mlade za period 2018–2020. godine. Potrebno je dodatno poboljšati koordinacione mehanizme politike za mlade na lokalnom nivou. U Beogradu je osnovana lokalna ispostava Regionalne kancelarije za saradnju mladih (RYCO).

Ministarstvo kulture i informisanja je izradilo nacrt Strategije razvoja kulture za period 2017–2027. godine. Ovaj proces je kritikovan zbog nedostatka konsultacija sa zainteresovanim stranama. Strategija obuhvata vrlo ambiciozno i potencijalno nerealno povećanje budžeta za kulturu sa sadašnjih 0,68% na 1,68% BDP do 2027. godine. Srbija sprovodi mere u okviru sprovođenja Uneskovke Konvencije o zaštiti i unapređenju raznolikosti kulturnih izraza. Izveštaj konstatuje da Srbija uspešno učestvuje u programu „Kreativna Evropa”.

### **Povezanost sa drugim poglavljima**

Važno je napomenuti da određeni delovi sistema obrazovanja čine deo pregovaračkog

Poglavlja 23 – Pravosuđe i osnovna prava, te su oni predstavljeni i u okviru Akcionog plana koji je usvojen za ovo poglavlje. Tačnije, radi se o obrazovanju nacionalnih manjina, koje se posmatra iz ugla uključivanja manjina u društvo i podrazumeva, između ostalog, sprovođenje obrazovanja na jezicima manjina, povećanje broja upisane romske dece u institucije obrazovnog sistema, kao i sprečavanje napuštanja školovanja.

### **STATUS POGLAVLJA**

Poglavlja 25 i 26 su otvorena kao šesto odnosno osmo po redu od početka pristupnih pregovora. Najpre je otvoreno pregovaračko Poglavlje 25 – Nauka i istraživanje, 13. decembra 2016, i istog dana i *privremeno* zatvoreno, budući da se poglavlja smatraju privremeno zatvorenim do trenutka završetka pregovora u svim poglavljima. To ujedno znači i da svako poglavlje koje je *privremeno* zatvoreno, u bilo kom trenutku dok traju pregovori sa EU, mogu biti ponovo otvorena. Poglavlje 26 je otvoreno i odmah zatvoreno 27. februara 2017.

### **PRIKAZ SEDNICA RADNE GRUPE**

U proteklom periodu Radna grupa 18 je organizovala sednicu koja se ticala davanja predloga i preporuka usmerenih ka merama predviđenim Programom ekonomskih reformi za period 2018–2020, koja je organizovana u decembru 2017. godine.

Na sastanku Radne grupe 5. decembra 2017, članovi su imali priliku da diskutuju o merama predviđenim Programom ekonomskih reformi za period 2018–2020. Sastanak i diskusiju su vodili Nikola Božić iz Istraživačke stanice Petnica i Ana Vušurović Lazarević iz Centra za obrazovne politike. Na sastanku su učestvovali i Bojana Ružić iz Tima za so-

cijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Marija Polak iz Ministarstva finansija, Gabrijele Grujić iz Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, kao i Dragana Savić iz Ministarstva za rad, zapošljavanje boračka i socijalna pitanja.

Kad je reč o Radnoj grupi 18, bili su prisutni članovi koji se bave obrazovanjem (koje spada u prioritetnu strukturnu reformu 3.7) i

oni koji se bave naukom i inovacijama (koje spada u prioritetnu strukturnu reformu 3.4). S obzirom na to da radnoj grupi nije dat na uvid novi tekst Programa ekonomskih reformi, komentari su se odnosili na prošlogodišnji Program, uz dogovor da će se članovima poslati novi dokument na još jedan ciklus *online* konsultacija, gde će članovi moći da uporede svoje preporuke sa novousvojenim strukturnim reformama.

### PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2018. GODINU

Budući da se mnoge preporuke odnose na obe strukturne reforme, u nastavku se nalaze objedinjene preporuke, komentari i sugestije članova Radne grupe 18:

- Predvideti komercijalizaciju kao koncept za inoviranje naučno-istraživačkog rada, budući da se budžetirana sredstva koja dolaze iz privatnog sektora ne mogu izdvojiti ako nema komercijalizacije i privatnog interesa. Takođe je potrebno promeniti način evaluacije naučno-istraživačkih projekata;
- Napraviti razliku između baznih i primenjenih nauka kada govorimo o finansiranju, kao i prioritizaciju inovacija, drugim rečima, napraviti analizu koje oblasti su prioritetne i koje treba da budu u fokusu za inovacije, budući da društvo nema kapaciteta da planira „naširoko“. Inovacije su nov termin koji je do sada bio segment istraživanja, pa ga treba dobro definisati. Takođe, među merama postoje neke nesuglasice, poput toga da jedna mera podstiče zapošljavanje niskokvalifikovanih lica, dok se druga zalaže za inovacije i zapošljavanje visokoobrazovanih. Takođe, potrebno je uvrstiti evropska merila za praćenje oblasti inovacija, ali i ojačati vezu istraživanja i inovacija sa obrazovanjem. Kritički se treba osvrnuti na dosadašnji model finansiranja nauke, koji je u praksi više nauku postavljao kao socijalnu kategoriju, a ne kao razvojnu. U segmentu obrazovanja treba više insistirati na funkcionalnom, a ne na formalnom znanju;
- Kada govorimo o dualnom obrazovanju, važno je napraviti razliku između strateških, dugoročnih ciljeva koje država želi da postigne, i primarnih, kratkoročnih ciljeva. Ovu razliku je potrebno pojasniti i široj javnosti. Što se tiče mogućih indikatora za praćenje sprovođenja dualnog obrazovanja, predlažu se broj nezaposlenih (uvažavajući strukturu nezaposlenih) i procenat zaposlenosti mladih. Potrebno je uvrstiti mere za borbu protiv korupcije u obrazovanju, koje su u vezi i sa digitalizacijom (koja je izvršena pod meru koja se tiče nauke i inovacija), te treba da doprinese i većoj transparentnosti;
- Pored dualnog obrazovanja koje je u centru prioritetne strukturne reforme, potrebno je uvrstiti i obrazovanje odraslih kao oblasti koja je zapostavljena a koja može da odgovori na izazove smanjenja nezaposlenosti i povezivanja odraslih sa svetom rada. Takođe, treba i same inovacije prioritizovati, a sam se zalaže da pored IKT inovacija i zelene tehnologije budu prioritetno podržane;

- Potrebno je izmeniti indikatore tako da se odnose i na dualno obrazovanje – oba postojeća indikatora se odnose na NOKS te je predlog, u najgrubljim crtama, da indikatori budu broj uspostavljenih ugovora između škola i kompanija odnosno roditelja i poslodavaca, kao i broj učenika koji pohađa dualni sistem. Rizici koji su pretpostavljani odnose se samo ka spoljašnjim subjektima, nema kritičkog promišljanja usmerenog ka privredi te kao rizik vidimo nedovoljno privrednih subjekata koji mogu da odgovore na zahteve srednjih stručnih škola, naročito u ekonomski nerazvijenim mestima. Takođe, naziv reforme *Kvalifikacije orijentisane prema potrebama tržišta rada* je suviše široko definisan a odnosi se prvenstveno na srednje stručno obrazovanje;
- Važno je inovaciju i istraživanja posmatrati kao razvojnu komponentu društva. Potrebno je jasno iskazati stav da obrazovanje i fundamentalna istraživanja jesu osnova svakog društva. Primenljivost i veza sa privredom se ne može tražiti od svakog segmenta obrazovanja, istraživanja i inovacija. Sa druge strane važno je podstaći naučnike iz oblasti primenjenih nauka, istraživanja koja mogu biti primenjiva i inovacija da se više povežu sa privredom ili započnu samostalni posao. Digitalna transformacija je vrlo važan prioritet razvoja.

Ostali komentari: Tokom rasprave neki od komentara su bili i da je potrebno uvesti nacionalni model studentske prakse, koji će, poput ciljeva dualnog obrazovanja, povezati mlade sa svetom rada i omogućiti lakše zapošljavanje.



RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 27

# » ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKE PROMENE

Koordinator:

**CENTAR ZA EKOLOGIJU I ODRŽIVI RAZVOJ – CEKOR**  
**Nataša Đereg**

## PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene, jedno je od najkompleksnijih i najzahtevnijih poglavlja u pogledu kako implementacije, tako i pregovora sa EU. Upravo zbog značajnih finansijskih sredstava koje treba izdvojiti za izgradnju ekološke infrastrukture i sanaciju posledica zagađenja, Poglavlje 27 jedno je od najtežih za pregovore koje država kandidat ima sa Evropskom komisijom (EK). Poglavlje 27 jedno je od retkih u kojima se budućoj državi članici dodeljuju tzv. prelazni periodi za implementaciju direktiva iz najzahtevnijih oblasti, tj. dodatno vreme koje je državi na raspolaganju da dostigne punu implementaciju nekog propisa i nakon sticanja statusa punopravnog članstva u EU.

Zaštita životne sredine je ključni prioritet za EU, jedan od osnovnih stubova kohezivne politike Evropske unije (EU), koja ističe važnost ekologije i potrebu za zaštitom i poboljšanjem prirodnih resursa kao preduslova za održivi razvoj. Načelo EU politike zaštite životne sredine jeste integracija zaštite životne sredine u sve druge razvojne politike, što EU, barem u zakonodavnom smislu, zaista i sprovodi. Poglavlje 27 obuhvata zaštitu životne sredine, klimatske promene i civilnu zaštitu.

Poglavlje 27, tj. propisi iz ove oblasti su takođe „pokretna meta“ koju treba sustizati jer zbog stalne promene – unapređivanja legislativne, rad na tom području ne prestaje ni onda kada država postane članica EU. Trenutno je iz područja EU legislativne vezane za životnu sredinu na snazi 802 propisa. Tome se može dodati još 25 propisa koji se bave zaštitom životinja, 184 propisa vezanih za zdravlje ljudi, a takođe i brojna legislativa koja uređuje pitanje saobraćaja, energetike i dr.

**Ulaganje u zaštitu životne sredine ne predstavlja trošak**, jer čista voda i nezagađena životna sredina omogućuju zdravlje građana,

razvoj seoskog i drugog turizma, proizvodnju zdrave hrane i drugo.

Ukrštanja Poglavlja 27 sa drugim pregovaračkim poglavljima su velika. Teško je pronaći oblast na koju ne utiču pravne tekovine Poglavlja 27. Ciljevi borbe protiv klimatskih promena, naročito, sastavni su deo gotovo svake sektorske razvojne strategije Unije (industrijska politika, politika transporta, poljoprivreda, transevropske mreže, Kohezivna politika sloboda kretanja robe, itd.). Uostalom, standardi kvaliteta životne sredine, ekološki standardi upravljanja industrijskim procesima, i standardi vezani za same proizvode usko su vezani za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta Unije i politike konkurentnosti evropskih industrija. Aspekt životne sredine je ubačen i u mnoge druge propise EU bez obzira na oblast regulisanja. Na primer, direktive o javnim nabavkama integrišu kriterijum zaštite životne sredine u postupak izbora ponude. Poreska politika je jedan od instrumenata usmeravanja postupaka operatera i građana ka ekološki, klimatski i energetski poželjnim praksama, itd. Procena uticaja projekata na životnu sredinu sastavni je deo procedure izdavanja građevinskih dozvola. Prostorni planovi se usvajaju u okviru postupka strateške procene uticaja. Prostorno planiranje i unapređenje, izgradnja i upravljanje komunalnom infrastrukturom treba da posluže kao instrumenti politike zaštite životne sredine.

## SADRŽAJ POGLAVLJA

Pravo EU u Poglavlju 27 pokriva pitanja klimatskih promena, kvaliteta voda i vazduha, upravljanja otpadom, zaštite prirode, industrijskog zagađenja, hemikalija, buke i civilne zaštite. Takođe, određeni propisi regulišu tzv. horizontalna pitanja, koja se podjednako tiču svih sektora politike zaštite životne sredine. Politika EU u ovoj oblasti se zasniva na načelu prevencije i predostrožnosti, principu „zagađi-

vač plaća“, podeljenoj odgovornosti i načelu da se šteta otklanja na njenom izvoru.

*U ovogodišnjem izveštaju bavimo se posebno pitanjem otpada i pitanjem klimatskih promena.*

## Oblast otpada

Upravljanje otpadom u Srbiji je jedna od najzahtevnijih oblasti u kojoj veoma zaostajemo u odnosu na EU standarde. S obzirom da je **upravljanje komunalnim otpadom** povezano sa nadležnostima i finansijama lokalnih samouprava i javnih komunalnih preduzeća, postoje veliki problemi u sprovođenju postojećih zakonskih propisa koji su barem na papiru u velikom delu usklađeni sa propisima EU. Najvažnije tačke na kojima Srbija mora poraditi po signalima iz Brisela su: uspostavljanje sistema za postizanje stope reciklaže komunalnog otpada i sanacija postojećih deponija/smetlišta koja predstavljaju najveći rizik po životnu sredinu.

**Okvirna Direktiva o otpadu 2008/98/EK** je delimično preneti Zakonom o upravljanju otpadom („Službeni glasnik RS“, br. 36/09 i 88/10,14/16) i podzakonskim aktima koji proizilaze iz navedenog Zakona. Izrađen je Nacrt novog Zakona o upravljanju otpadom, ali još uvek nije predstavljen javnosti. U okviru PLAC projekta rade se podzakonski akti koje je potrebno usvojiti u skladu sa novim Zakonom o upravljanju otpadom. U toku je izrada **Specifičnog plana implementacije (tzv. DSIP)** za ovu Direktivu – on treba da definiše finansijske potrebe, izvore finansiranja i rokove (prelazni rok) za potpuno sprovođenje ove Direktive.

Prema Izveštaju sa skrininga<sup>1</sup> za Poglavlje 27, Srbija planira da dostigne punu implementaciju Okvirne direktive o otpadu 2034. godine, međutim, ovaj rok je ostavljen da podleže pro-

meni (moguće ka još daljem roku) nakon što se uradi Specifični plan implementacije.

Zahtevi ove krovne Direktive su: države članice treba da preduzmu neophodne mere kako bi se do 2020. godine dostigla dva važna cilja za reciklažu: dostići opšti **cilj reciklaže komunalnog otpada od 50%** od ukupne količine prikupljenog otpada i dostići cilj da se od ukupnog neopasnog građevinskog i sličnog otpada reciklira 70%. Direktiva nalaže uspostavljanje **hijerarhije upravljanja otpadom**<sup>2</sup> i nalaže odvojeno prikupljanje otpada za barem papir, metal, plastiku i staklo do 2015, uvodi **koncepte zagađivač plaća i produžene odgovornosti proizvođača**. Što se tiče opasnog otpada, države moraju preduzeti mere kako bi se osiguralo da se ovaj otpad ne meša sa drugim kategorijama opasnog otpada niti sa drugim vrstama otpada ni materijalima, tj. da se isti zbrinjava tako da štiti životnu sredinu i ljudsko zdravlje.

**Direktiva o deponijama 1999/31/EK** je preneti u naše zakonodavstvo kroz Zakon o upravljanju otpadom („Službeni glasnik RS“, broj 36/09, 88/10 i 14/16) i Uredbu o odlaganju otpada na deponije („Službeni glasnik RS“, broj 92/10). Direktiva je, što se tiče prenetih odredbi, većim delom usklađena, ali postoje problemi u njoj primeni. Ova direktiva pripada grupi direktiva koje su „investiciono zahtevne“, te će za nju biti potrebno tražiti prelazne periode. Ova direktiva se sagledava zajedno sa drugim direktivama i njihovim ciljevima, naročito sa ciljevima postavljenim Okvirnom direktivom o otpadu i Direktivom o ambalaži i ambalažnom otpadu. Kako će Srbija urediti način sakupljanja i tretmana komunalnog otpada, koje će količinu otpada preusmeriti na

<sup>2</sup> Sprečavanje nastanka otpada je prvi izbor kod zaštite životne sredine. Međutim, sve što trošimo, pre ili kasnije pretvori se u otpad. Prema hijerarhiji upravljanja otpadom, prevencija i ponovno korišćenje su najbitnije mogućnosti. Zatim reciklaža, potom korišćenje u proizvodnji energije (spaljivanje otpada), a poslednje je odlaganje na deponije (pod zemljom) – što je najštetnije i najjeftinije.

<sup>1</sup> Dostupno na: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/screening\\_report\\_serbia\\_-\\_chapter\\_27\\_-\\_environment.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/screening_report_serbia_-_chapter_27_-_environment.pdf)

neki vrstu tretmana ili reciklažu, a koliko će se odlagati na deponijama je pitanje strateškog pravca. Krajem 2017. godine počela je izrada **Specifičnog plana implementacije (tzv. DSIP)** za Direktivu o deponijama, uz podršku SIDE, tj. projekta EISP II. Nakon izrade ovog plana znaće se tačan datum kada Srbija name-rava da dostigne punu implementaciju ove Di- rektive, a preliminarni datum koji je dostavljen kroz proces skrininga je 2032. godina.

Srbiju očekuje u narednom periodu Usvajanje nove Strategije upravljanja otpadom i odre- đivanje ciljeva za upravljanje biorazgradivim otpadom i odlaganje na propisne – sanitarne deponije, a takođe i **uvođenje ekonomskih in- strumenata** kako bi se podržalo preusmerava- nje otpada sa deponija.

### Sustizanje pokretne mete – promena propisa u EU

U međuvremenu, EU je u ovoj oblasti napredo- vala, te je početkom 2018. usvojila znatno ambi- cioniji paket direktiva iz oblasti upravljanja ot- padom. Zakonodavni paket kružne ekonomije uključuje Direktivu o otpadu, Direktivu o am- balaži i ambalažnom otpadu, Direktivu o depo- nijama otpada, Direktivu o otpadnim vozilima, Direktivu o baterijama i akumulatorima i o ot- padnim baterijama i akumulatorima i Direktivu o otpadu od električne i elektronske opreme.

Po novo usvojenom **paketu za cirkularnu ekonomiju**,<sup>3</sup> u EU do 2030. godine će se najvi- še do **10% otpada smeti odlagati na deponije** (naravno sanitarne), uz cilj za reciklažu ko- munalnog otpada od najmanje 65% do 2030. godine.

Takozvani „Paket o otpadu“ (*Waste Package*) se sastoji od četiri direktive:

- Direktiva (EU) 2018/851 Evropskog par- lamenta i Veća od 30. maja 2018. o izmeni Okvirne Direktive o otpadu 2008/98/EZ;
- Direktiva (EU) 2018/850 Evropskog par- lamenta i Veća od 30. maja 2018. o izmeni Direktive 1999/31/EZ o deponijama;
- Direktiva (EU) 2018/852 Evropskog parla- menta i Veća od 30. maja 2018. o izmeni Di- rektive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu;
- Direktiva (EU) 2018/849 Evropskog par- lamenta i Veća od 30. maja 2018. o izmeni Direktiva 2000/53/EZ o otpadnim vozilima, 2006/66/EZ o baterijama i akumulatorima i o otpadnim baterijama i akumulatorima te 2012/19/EU o otpadu od električne i elek- tronske opreme.

Cilj izmene ovih direktiva je povećanje procen- ta recikliranja i ponovna upotreba materijala. Odvojeno prikupljanje otpada već na kućnom pragu je neophodno za prikupljanje sekundar- nih sirovina. Takođe, tu su preventivne mere kao što su uklanjanje opasnih materija i dekon- taminacija otpada pre recikliranja, s posebnim naglaskom na odvojenom prikupljanju bioraz- gradivog otpada za kompostane ili postrojenja na biogas. Sve što se može reciklirati ne sme ići na deponije, spaljivanje ili bilo koju drugu termičku obradu otpada, koja je poslednja u hijerarhiji upravljanja otpadom. Mehaničko- biološka obrada otpada se u EU napušta 2027. godine, a regionalni centri za upravljanje otpa- dom koji se na takvoj obradi baziraju moraće da se prenamene. Takođe, EU ograničava spa- ljivanje otpada.

Čak i ako Srbija dobije duži prelazni rok za primenu direktiva iz oblasti otpada, pitanje je kako će se sve to postići bez uspostave naplate odvoženja otpada prema količini, bez priku- pljanja otpada od vrata do vrata sa odvojenim prikupljanjem otpada od hrane i drugih reci- klirajućih materijala i bez rešavanja posebnih tokova otpada i opasnog otpada.

<sup>3</sup> Dostupno na: [http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm)



## Strateški okvir

Kroz Tvinig projekat<sup>4</sup> koji je počeo 2017. godine, novoformirano nadležno Ministarstvo zaštite životne sredine izrađuje **važne strateške dokumente**: novu Nacionalnu strategiju upravljanja otpadom, Nacionalni plan upravljanja otpadom, kao i Program prevencije otpada.

I dok izrada svih tih dokumenata kasni i u smislu revizije na nacionalnom nivou i smislu usklađivanja sa savremenim principima upravljanja otpadom u EU, **Grad Beograd** se odlučio na izgradnju spalionice otpada (sa svim štetnim efektima i pepelom koji će proizvoditi) na postojećoj lokaciji deponije „Vinča“, bez toga da je javnost videla da li je razmatrana opcija koja poštuje hijerarhiju upravljanja otpadom i preko koje bi se otvorila mnogobrojna zelena radna mesta. Samo na deponiju „Vinča“, najveću deponiju u Republici Srbiji, **dnevno se odlaže oko 1.700 t komunalnog otpada** iz domaćinstava i neopasnog otpada iz industrija iz 12 beogradskih opština. Ovim rešenjem se već zadaje strateško loše opredeljenje ka upravljanju otpadom jer svaka takva velika spalionica zarobljava državu da mora u narednih 50 godina da spaljuje tone i tone otpada (hrani čudovište), umesto da razvija nove načine reciklaže. I Beograd i Srbija mogu da pronađu primere iz svog okruženja: na primer, kako je Ljubljana dostigla preko 60% reciklaže komunalnog otpada, ili kako je grad Zagreb prvobitno planirao spalionicu, pa zatim odustao od nje, te izgubio prilično vremena da uspostavi sistem reciklaže, uz mogućnost dovođenja do plaćanja penala Hrvatske prema EU jer se neće dostići ciljevi EU 2020. (EK je nedavno predložila mere za svaku od 14 članica koje su u riziku

da ne ispune cilj recikliranja za 2020. godinu. Osim Hrvatske, to su i Bugarska, Rumunija, Grčka, Kipar, Estonija, Finska, Mađarska, Letonija, Malta, Poljska, Portugal, Slovačka i Španija).

Srbija reciklira svega oko 3% svog komunalnog otpada (podatak za 2016, Agencija za zaštitu životne sredine), a procenat odlaganja na deponije je među najvišim u okruženju, oko 96% (podaci EUROSTAT).

- Trenutno u Srbiji postoji **10 regionalnih sanitarnih deponija** (Kikinda, Lapovo, Jagodina, Užice, Piroć, Leskovac, Sremska Mitrovica, Pančevo, Vranje) i **opštinska sanitarna deponija** (Gornji Milanovac). Ostale deponije koje koriste opštinska javno-komunalna preduzeća su nesanitarne deponije - ukupno njih 153. Nesanitarne deponije nezadovoljavaju ni osnovne higijenske i tehničko-tehnološke uslove, i uglavnom se briga o njima svodi na to da se smeće pokriva zemljom ili nekim drugim inertnim materijalom. Na samo 15 deponija se ovo prekrivanje vrši svakodnevno, a na 101 po potrebi (ređe nego jedanput mesečno).
- Prema podacima Agencije za zaštitu životne sredine, samo 18,3% deponija uopšte vrši neku evidenciju koje se to vrste otpada i u kojim količinama odlažu na telo deponije. Monitoring, koji je osnovni princip EU za upravljanje otpadom, Srbiji izgleda da nije prioritet.
- Veliki broj nesanitarnih deponija se nalazi na vrlo malim udaljenostima od naselja pa je okolo stanovništvo ugroženo. Takođe, po izjavama opština (a njih 20% nisu odgovorile na ovo pitanje), 25 deponija se nalazi na udaljenosti manjoj od 50 m od obale neke

<sup>4</sup> „IPA program Evropske unije za Srbiju, podrška politici upravljanja otpadom SR13/IPA/EN/04 16“, Twinning Project Support to Waste Management Policy” (funded by the European Union under IPA 2013, implementation period 2017–2019. Dostupno na: <http://www.wastepolicyserbia.info/>

reke ili potoka, jezera ili akumulacije. Ukupno 11 deponija je svega na 500m od zone vodosnabdevanja. Stalno ili povremeno na 101 deponiji je prisutno sagorevanje i dim, a štetni gasovi se emituju u vazduh zagađujući širi prostor.

- Srbija ima, po navodima ministra Gorana Trivana i između 3.500 i 4.500 ilegalnih deponija tj. smetlišta.
- Kućni opasan otpad se u Srbiji uopšte ne prikuplja odvojeno iako je po zakonu zajedničko odlaganje opasnog otpada sa drugim vrstama otpada na istoj lokaciji zabranjeno i iako jedinice lokalne samouprave imaju obavezu da obezbede da se opasan otpad iz domaćinstava odloži na bezbedan način. Tako imamo da je otpad koji završi na deponijama pomešan i sa starim lekovima, živinim sijalicama, baterijama koje ispuštaju opasne hemikalije, ostacima boja i lakova i slično.
- Prema podacima Agencije za zaštitu životne sredine sakupljanje čvrstog mešanog komunalnog otpada u Srbiji je u 2017. obuhvatilo 83% populacije.

### Može li Srbija razdvajati i više reciklirati komunalni otpad?

Sredinom 2014. godine započela je hitna revizija **Strategije upravljanja otpadom (2010–2019)**, koja je trebalo biti završena još te godine i koja trebalo da pokaže da li nam je potrebno prethodno planiranih 26 regionalnih deponija ili manje.<sup>5</sup> Ova strategija je kao temelj sistema upravljanja otpadom uvela „regionalne centre za upravljanje otpadom“, koji podrazumevaju izgradnju regionalne deponije, postrojenja za separaciju reciklabilnog otpada, transfer stanica, kao i postrojenja za kompostiranje.

<sup>5</sup> Videti na: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/hitna-revizija-strategije-upravljanja-otpadom/pbshh84>

Strategija je definisala 26 takvih centara. Već 2014. godine postalo je jasno da Srbiji ne treba ovoliki broj regionalnih deponija.

Prema postojećoj **Nacionalnoj strategiji za upravljanje otpadom** Srbija među najvažnijim ciljevima planira da uspostavi sistem za smanjenje odlaganja biorazgradivog otpada na deponijama, tako da smanji postotak njegovog odlaganja za 25% do 2022. godine, a za 50% do 2026. godine te za 65% do 2030. godine, takođe da postigne stopu reciklaže komunalnog i njemu sličnog otpada od najmanje 50% do 2030. godine, uspostavi sistem upravljanja opasnim otpadom, unapredi sistem upravljanja posebnim tokovima otpada (otpadnim gumama, istrošenim baterijama i akumulatorima, otpadnim uljima, otpadnim vozilima, otpadom od električnih i elektronskih proizvoda), postigne stopu ponovnog iskorišćenja od najmanje 60% i reciklaže od najmanje 55% ambalažnog otpada do 2025. godine. Ovi ciljevi su 2010. godine postavljeni, međutim, nije se puno odmaklo u ostvarivanju ciljeva niti u poštovanju hijerarhijske upravljanja otpadom jer imamo sledeće:

- Odlaganje na deponije je najlakša i najjeftinija opcija za rešavanje otpada, nema deponijskih taksi niti kontrole samih deponija;
- Ilegalno odlaganje otpada je u praksi nesankcionisano, ne kažnjava se;
- Odvojeno prikupljanje otpada je bez podsticaja i nije postavljeno da bude isplativo – odvoženje otpada se naplaćuje po m<sup>2</sup>
- Zeleni fond – kroz ovaj Fond se ne poštuje princip povraćaja novca od taksi za zagađenje u ulaganje u životnu sredinu, već on služi za popunjavanje budžetskih rupa drugih sektora;
- Lokalna komunalna preduzeća (velika većina) ne rade na poboljšanju svog sistema upravljanja otpadom, niti su zainteresovani za to, a njihovi gubici se pokrivaju subvencijama;
- Lokalne samouprave imaju nedostatak ljudskih resursa i nedostatak finansija da

sprovedu neophodne reforme u načinu postupanja sa otpadom, ne vrše potreban monitoring i nemaju dovoljan broj inspektora;

### Procenjene potrebe za investiranjem

Fiskalni savet je u okviru svog izveštaja „Investicije u zaštitu životne sredine: društveni i fiskalni prioritet“ iz juna 2018. ocenio da je oblast zaštite životne sredine ta koja zasluženo treba da dobije veći prioritet u budžetskom planiranju za 2019. i narednih godina. Savet je procenio da je godišnje potrebno da država Srbija izdvoji oko 500 miliona evra (oko 1,2–1,4% BDP-a)  **dodatnog** novca za ulaganja u oblast zaštite životne sredine, što bi uticalo na celu privredu i ubrzalo privredni rast.

Što se tiče sektora upravljanja otpadom, Fiskalni savet procenjuje se da je sada za uspostavljanje efikasnog sistema potrebno Srbiji ukupno oko 1,5 milijardi evra. Od tog novca predviđa se uspostavljanje oko 20 regionalnih centara za upravljanje otpadom (1 milijarda), a od preostalih 0,5 milijardi potrebno je urediti zbrinjavanje opasnog, medicinskog, građevinskog i posebnih tokove otpada, zatvoriti nesanitarne deponije i izvršiti remedijaciju tog zemljišta i rešiti zagađene lokacije od istorijskog nagomilano industrijskog i rudarskog otpada.

### Klimatske promene

Nezaobilazna oblast u pregovorima Srbije i EU u procesu pristupanja jesu klimatske promene. Središnji pravni akt EU u vezi klimatskih promena je Okvir klimatske i energetske politike EU do 2030. godine, prepoznatljiv po svoja tri ključna cilja:

- Smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte za najmanje 40%;
- Povećanje udela obnovljive energije u ukupnim izvorima energije za najmanje 27%;
- Povećanje energetske efikasnosti za najmanje 27%.

Ocenjujući napredak Srbije u usvajanju evropskih pravnih tekovina (*acquis communautaire*), EK je u svom godišnjem izveštaju o napretku Srbije od maja 2018. godine primetila skroman napredak, koji se svodi na ratifikaciju Pariskog sporazuma (u maju 2017. godine) i unapređenje rada Agencije za zaštitu životne sredine u pogledu uspostavljanja inventara emisija gasova sa efektom staklene bašte.

U periodu 2017–2018. godina Srbija nije značajno uskladila svoje propise sa pravnim tekovinama EU. Opšti pregled stanja je sledeći:

- U pravnom okviru Srbije još uvek ne postoje klimatske promene;
- Strateški dokument posvećen prilagođavanju i ublažavanju klimatskim promenama i dalje je u pripremi. Za strategiju borbe protiv klimatskih promena sa Akcionim planom, kroz IPA 2014 projekat, izrađena je procena ranjivosti za odabrane tri mere ublažavanja klimatskih promena u sektorima hidrologije i vodnih resursa, poljoprivrede i šumarstva i mere koje je moguće preduzeti kako bi se povećala njihova otpornost na klimatske promene, kao i analiza sektorskih politika sa aspekta klimatskih promena. Takođe, započet je proces izrade strateške procene uticaja predmetne strategije na životnu sredinu;
- Zakon o klimatskim promenama i dalje je u pripremi. Nacrt zakona o klimatskim promenama je bio predstavljen javnosti putem javnih rasprava održanih u periodu 15.3. – 20. 4. 2018. u šest gradova u Srbiji;
- *Nastavljena je realizacija Nacionalnog akcionog plana za korišćenje obnovljivih izvora energije iz 2013. godine izgradnjom novih vetroparkova i malih hidro-elektrana;*
- Strategiju razvoja energetike do 2025. godine, usvojena 2015. godine, samo manjim delom je usklađena sa ključnim ciljevima iz Okvira klimatske i energetske politike EU do 2030. godine, i to u vezi sa udelom energije iz obnovljivih izvora, dok su druga dva

- cilja (smanjenja emisije gasova sa efektom staklene i povećanje energetske efikasnosti) zapostavljena;
- Nisu preduzete nikakve mere za unapređenje stanja životne sredine, iako je i Fiskalni savet u svojoj analizi „Investicije u zaštitu životne sredine: Društveni i fiskalni prioritet“ iz juna 2018. godine procenio da su stvoreni neophodni fiskalni i makroekonomski uslovi i dao eksplicitne preporuke o potrebi hitnog povećanja ulaganja u zaštitu životne sredine, naročito emisija iz oblasti prikupljanja i prečišćavanja otpadnih voda i upravljanja otpadom;
  - Nisu preduzete nikakve mere u jačanju neposrednog monitoringa stanja životne sredine (povećanjem broja merenja i mernih mesta, detaljnijom hemijskom analizom i dr.) i sa tim u vezi sa lociranjem i tačnim utvrđivanjem količina i vrsta emisija gasova sa efektom staklene bašte iz objekata komunalne infrastrukture (deponije, kanalizacioni mulj, otpad od javnog zelenila), poljoprivrede, saobraćaja i iz individualnih objekata u toku grejne sezone;
  - Nacionalni plan za smanjenje emisija NERP je počeo sa primenom 1. 1. 2018. Pripremljena je odluka o izradi strateške procene uticaja ali proces učešća javnosti nije započeo;
  - Srbija ograničeno sprovodi Zakon o efikasnom korišćenju energije iz 2013. godine.
    - Na osnovu ovog zakona, Strategije energetike i *Programa ostvarivanja strategije energetike, Vlada je usvojila i Treći akcioni plan za unapređenje energetske efikasnosti* (za period do 2018. godine, prethodna dva su bila za period 2010–2012. godine i za period od 2013–2015).
    - Budžetski fond za energetske efikasnost, predviđen ovim zakonom, uspostavljen je 2014. godine i u prethodne četiri godine u projekte energetske efikasnosti je preko njega plasirano oko 400 miliona dinara jedinicama lokalne samouprave (u oko 40 opština), a prema najavama resornog ministra ovaj fond će u 2019.

godini imati na raspolaganju 500 miliona dinara.

- Vlada je 2016. godine (sa zakašnjenjem preko dve godine) donela Uredbu o utvrđivanju graničnih vrednosti godišnje potrošnje energije na osnovu kojih se određuje koja privredna društva su obveznici sistema energetske menadžmenta, godišnjih ciljeva uštede energije i obrasca prijave o ostvarenoj potrošnji energije, čime je zaokružen sistem energetske menadžmenta koji čine preduzeća u proizvodnji, trgovini i uslugama koja troše više od 30.000 kilovat časova godišnje, sva javna preduzeća, kao i lokalne samouprave sa više od 20.000 stanovnika, a čija je obaveza da zaposle stručnjaka za energetske efikasnost.
- Međutim, sprovođenje Zakona o efikasnom korišćenju energije izvan neposredne aktivnosti resornog ministarstva je slab: ispunjavanje obaveze usvajanja programa energetske efikasnosti od strane jedinica lokalne samouprave i od drugih obveznika sistema energetske menadžmenta je nerazvijeno, dok je ispunjavanje obaveze zapošljavanja stručnjaka za energetske efikasnost u javnim preduzećima i jedinicama lokalne samouprave direktno isključeno propisima koji zabranjuju zapošljavanje u javnom sektoru, a u privredi je nepoznato.

**Praktično, Srbija sprovodi zakonodavne i druge aktivnosti u skladu sa evropskim ciljevima iz Okvira klimatske i energetske politike EU do 2030. godine samo u vezi sa povećanjem udela energije iz obnovljivih izvora, što je, međutim, posledica nasleđenih fizičkih odlika srpskog energetske sistema (čiji energetske miks je relativno blizu postizanja željenih 27% udela energije iz obnovljivih izvora), dok su u svim ostalim aspektima ove aktivnosti skromne ili simbolične ili ih nema uopšte.**

## STATUS POGLAVLJA

Pregovarački proces u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena počeo je 15. septembra 2014. eksplanatornim skriningom, a nakon toga održan je i bilateralni skrining od 17. do 21. embra 2014. u Briselu.

Iako je Poglavlje 27 je veoma zahtevno, Srbija nije dobila merila za otvaranje ovog poglavlja, zahvaljujući novom pristupu i izradi Akcionog plana, po zahtevima EK, sa konkretnim aktivnostima za usklađivanje sa EU, uključujući rokove i finansijski plan. **Tzv. Post skrining dokument**<sup>6</sup> (do sada ga nije imala nijedna država), je razvijen u okviru Pregovaračke grupe 27, uz vrlo minimalnu (kratku i *pro forme*) konsultaciju sa AP Vojvodinom, lokalnim samoupravama i civilnim sektorom. Postskrining dokument je, iako neobavezujuć za buduću pregovaračku poziciju, bitan zvaničan dokument koji je usvojila Vlada, i prvi dokument u pregovorima za ovo poglavlje koji je poslat Briselu.

Cilj Srbije prema ovom dokumentu je da se do 2018. prenesu svi propisi u oblasti životne sredine u nacionalno zakonodavstvo, a kada je reč o primeni propisa, za pojedine propise su predviđeni duži rokovi koji idu do 2030. ili 2040. godine i o tim rokovima će se sigurno pregovarati.

8. juna 2016. objavljen je Izveštaj sa skrininga, na engleskom jeziku.

Nacrt Pregovaračke pozicije za Poglavlje 27, sa oko 190 strana je 5. juna 2018. godine dostavljen na **neformalne konsultacije** EK, nakon čega je EK poslala svoje komentare.

<sup>6</sup> Dokument pod nazivom Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene je odobren u okviru pregovaračke strukture Republike Srbije, usvojen na Vladi na sednici održanoj 4. septembra 2015. nakon čega je dostavljen i EK.

Nakon toga, pripremljen je i drugi nacrt pregovaračke pozicije koji će biti dostavljen EK na ponovne konsultacije 28. decembra 2018. Ovaj nacrt je predstavljen javnosti samo u smislu javnih prezentacija pojedinih specifičnih planova implementacije (ali bez rokova za punu implementaciju direktiva koje će zahtevati prelazne rokove), koji čine osnovu za Pregovaračku poziciju. Otvaranje Poglavlja 27 je najavljeno za kraj 2019. Pretpostavlja se da će za zatvaranje ovog poglavlja biti potrebno dosta vremena.

Pregovaračka grupa ima svoju veb stranicu: <http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/> na kojoj se nalaze relevantna dokumenta vezana za ovo poglavlje.

### Planovi za sprovođenje posebnih direktiva

Tzv. specifične planove implementacije i planove za implementaciju nadležno Ministarstvo izrađuje kroz podršku IPA II za **18 direktiva za koje je potrebno tražiti prelazne periode**. Članovi NKEU su učestvovali u toku 2018. u radnim grupama za izradu sledećih specifičnih planova implementacije: Okvirnu direktivu o otpadu, Okvirnu direktivu o vodama, Nitratnu direktivu, kao i za Akcioni plan za unapređenje i jačanje administrativnih kapaciteta. Da bi učestvovali u radnim grupama, članovi radnih grupa su morali potpisati Izjavu o poverljivosti jer se ovi dokumenti zbog toga što su povezani sa Pregovaračkom pozicijom vode pod oznakom „restriktivno/limite“.

Krajem decembra, **uz drugi nacrt pregovaračke pozicije** EK biće dostavljeni i nacrti sledećih urađenih dokumenata – Specifični plan implementacije za Direktivu o industrijskim emisijama, Akcioni plana za razvoj administrativnih kapaciteta i Tehnička adaptacija za Direktive o staništima i pticama. Tokom 2019. se očekuju izmene pregovaračke pozicije, tj. dostavljanje dodatnih informacija koje će se dobiti nakon izrade **Višegodišnjeg plana investiranja** i na-

kon finalizacije određenih preostalih planova implementacije.

Uporedo sa izradom pregovaračke pozicije, započeta je priprema Specifičnih planova implementacije za osam direktiva EK, za koje će biti potrebno dodatno finansijsko ulaganje.

### Zeleni fond

Kada govorimo o finansiranju u životnoj sredini u Republici Srbiji, Zeleni fond, kao budžetski fond, osnovan je u novembru 2016. godine. U toku 2018. godine izrađeni su podzakonski akti<sup>7</sup> o načinu dodele sredstava iz Zelenog fonda. Ključni problem u funkcionisanju finansiranja zaštite životne sredine je što se u Zeleni fond ne uplaćuju direktno ekološke takse, nego Ministarstvo finansija opredeljuje i dodeljuje sredstva za Zeleni fond kojim dalje upravlja Ministarstvo zaštite životne sredine. Tako imamo da su dodeljena sredstva za Fond oko četiri puta manja od doprinosa dobijenog kroz ekološke takse. Sredstva iz Zelenog fonda se najviše koriste za isplate reciklažnoj industriji, ali i to sa kašnjenjem od jedne godine. S obzirom na velike potrebe za ulaganjima, po izjavama<sup>8</sup> državnog sekretara razmatra se osnivanje implementacione Agencije koja bi upravljala projektima u oblasti životne sredine.

<sup>7</sup> Uredba o bližim uslovima koje moraju da ispunjavaju korisnici sredstava, uslovima i načinu raspodele sredstava, kriterijumima i merilima za ocenjivanje zahteva za raspodelu sredstava, načinu praćenja korišćenja sredstava i ugovorenih prava i obaveza, kao i drugim pitanjima od značaja za dodeljivanje i korišćenje sredstava Zelenog fonda Republike Srbije: 25/2018-4 i Pravilnik o bližim uslovima za dodelu i korišćenje sredstava Zelenog fonda Republike Srbije: 31/2018-84.

<sup>8</sup> Dostupno na: <https://www.energetskiportal.rs/ivan-karic-pregovacku-poziciju-za-poglavlje-27-predaje-mo-krajem-iduce-godine/>

## PRESEK STANJA

### Skrining izveštaj (2016):

U izveštaju o skriningu EK konstatuje da generalno Srbija u zadovoljavajućoj meri uskladila svoje zakone sa EU „*acquis*“ u oblasti zaštite životne sredine, klimatskih promena i civilne zaštite, ali da predstoji mnogo posla za puno sprovođenje i izvršenje zakona i propisa jer je implementacija u početnoj fazi. Srbija treba da završi uspostavljanje sistematskog strateškog planiranja, i da započne ispunjavanja obaveza iz Pariskog sporazuma iz 2015. U oceni administrativnih kapaciteta ističe se da sve investicije u ovoj oblasti koje su odgovorne za razvoj politika, sprovođenje i izvršenje propisa značajno trebaju da se osnaže, uz ponovno razmatranje da li je dodela delimičnih nadležnosti adekvatna u odnosu na kapacitete nadležnih institucija. Potrebno je preneti zakonodavstvo iz oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena u druge sektorske zakone (ozeleniti druge sektore, kao što su energetika, poljoprivreda, turizam i sl.). Naročito je kritična oblast planiranja i izgradnje jer nije obezbeđen integrisan pristup kada je u pitanju davanje ekološke dozvole. Zabrinjava ukidanje Agencije za hemikalije i ukidanje Fonda za zaštitu životne sredine.

### Godišnji izveštaj EK za Srbiju (2018)

U oblasti **horizontalnog zakonodavstva** postoji visok nivo usaglašenosti. Zeleni fond još uvek nije operativan. Predvidljivo finansiranje koje se bazira na principu „zagađivač plaća“ je potrebno. Kvalitet konsultacija sa javnošću mora se poboljšati, naročito na lokalnom nivou. Kada je u pitanju proces procene uticaja na životnu sredinu, potrebno je dodatno jačanje tog procesa za projekte sa prekograničnim uticajima na životnu sredinu i za projekte ekstraktivnih industrija. Potrebni su dalji naponi naročito kada su u pitanju Direktiva o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini (2004/35EC), Direktiva o 2008/99/EC o zaštiti

životne sredine putem krivičnog prava i INSI-RE Direktiva 2007/2/EC. Potrebno je ojačati inspekcije na svim nivoima.

U oblasti **kvaliteta vazduha** Srbija ima ocenu dobre usaglašenosti. Kvalitet i dostupnost i pristup podacima o monitoringu vazduha se trebaju poboljšati. U šest aglomeracija su preko-račene granične vrednosti za kvalitet vazduha, a samo tri plana su doneta koja se tiču kvaliteta vazduha (Bor, Beograd i Pančevo).

U oblasti **upravljanja otpadom**, dobra je usaglašenost sa zakonima EU. Međutim, implementacija je još u veoma ranoj fazi. Nacionalna strategija za upravljanje otpadom trebalo bi da se revidira, a takođe i lokalni planovi za upravljanje otpadom kako bi se oslikale odredbe o smanjenju stvaranja otpada i odvajanju-separaciji otpada na izvoru, a takođe i da se uvedu kvantitativni ciljevi za reciklažu i tretman. Pojačani naponi su potrebni kako bi Srbija što brže zatvorila sve neusaglašene deponije i investirala više u reciklažu i odvajanje otpada po vrstama. Nije bilo napretka u oblasti medicinskog otpada.

Usaglašenost u oblasti **kvaliteta voda** je osrednja. Strategija i akcioni plan za zaštitu voda treba da budu doneti. Glavni izvor zagađivanja voda su i dalje netretirane otpadne vode. Srbija treba da učini značajan napor u pogledu usklađivanja sa EU, i da ojača administrativne kapacitete, naročito u oblasti monitoringa, primeni zakona, i međuinstitucionalnoj saradnji. Lokalno upravljanje treba da se poboljša naročito kroz jasna pravila o odgovornosti za rad i održavanje postrojenja. Dobra poljoprivredna praksa treba da se usvoji i sprovede.

U oblasti **zaštite prirode**, naročito u pogledu Direktive o staništima i pticama, usaglašenost je osrednja. Postoje neusaglašena mesta u pogledu dozvoljenog lova na pojedine vrste ptica koje su zabranjene i to je potrebno promeniti. Nisu iskorišćena opredeljena sredstva iz 2017.

za nacionalnu ekološku mrežu i uspostavljanje Natura 2000 područja. Potrebno je ojačati kapacitete za sprovođenje CITES konvencije.

U pogledu **industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom**, usaglašenost je sa većinom direktiva u ranoj fazi. Ono što ugrožava sprovođenje su slabi kapaciteti. Uspostavljen je okvir za izdavanje dozvola za rudarski otpad. Srbija treba da ispuni zahteve ili kroz integrisani pristup izdavanja dozvola koji pokriva sve oblasti ili kroz formalne međusobne konsultacije svih institucija koje izdaju parcijalne dozvole.

Postoji visoka usaglašenost u oblasti upravljanja **hemikalijama**. Potrebna je nastavak napora za REACH direktivu i CLP regulativu, a postoji zastoj u usaglašavanju što se tiče eksperimenata na životinjama, azbestom i biocidima. Srbija treba da obezbediti pravi monitoring za dugotrajne organske zagađivače.

Što se tiče **buke**, usaglašenost zakona je dobra, ali je sprovođenje u ranoj fazi. Potrebno je podići administrativne kapacitete da bi se izradile strateške karte buke i akcioni planovi zaštite od buke.

U pogledu **klimatskih promena**, Srbija je dostigla neki nivo pripreme, ali je implementacija na samom početku. Trenutno se izrađuje nacionalna strategija za borbu protiv klimatskih promena i za adaptaciju koja će biti usklađena sa EU 2030 okvirom za energiju i klimatske promene. Potrebno je integrisati klimatsku akciju i u druge sektore. U maju 2017. je Srbija ratifikovala Pariski sporazum. U oktobru 2017. je urađena druga nacionalna komunikacija prema Okvirnoj konvenciji UN za klimatske promene. Potrebno je poboljšati tačnost dostavljenih podataka. Urađena je priprema zakona koja obuhvata monitoring gasova sa efektom staklene bašte, i izveštavanje i verifikaciju u skladu sa EU šemom za trgovinu emisijama.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE

1. 9. 2. 2018. – Sednica Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU) za Poglavlje 27 u Narodnoj skupštini Republike Srbije (FOD);

Devetog februara 2018. godine, u Zelenom salonu Narodne skupštine, održan je sastanak radne grupe NKEU za Poglavlje 27 o životnoj sredini i klimatskim promenama. Radne grupe tematski prate strukturu Pregovaračkih radnih grupa za pregovore sa EU. Čini ih najčešće između 25 i 30 stručnjaka, predstavnika nevladinih organizacija, privrede, sindikata, instituta, profesionalnih organizacija, lokalnih samouprava, medija i drugih zainteresovanih grupa relevantnih i zainteresovanih za određene teme. Sastanak su organizovali Centar za ekologiju i održivi razvoj (CEKOR) i udruženje *Fractal*. Događaj je bio podržan od međunarodnog projekta „OCD kao jednaki partneri u nadgledanju javnih finansija“, koji u Srbiji sprovode dve malopre pomenute organizacije. Tema kojom su se bavili učesnici ticala se javno-privatnog partnerstva (JPP) i koncesija kao modela obezbeđivanja investicija i sprovođenja aktivnosti od opšteg interesa u oblasti zaštite životne sredine i lokalnih komunalnih delatnosti u sklopu priključivanja EU. Članovi organizacija civilnog društva (OCD) i predstavnici vlasti okupili su se oko stola u Zelenom salonu s opštim ciljem poboljšanja odgovornosti i transparentnosti i jačanja uloge i glasa civilnog društva u nadgledavanju učinka trošenja javnih sredstava.

Projekat je prisutnima predstavila Lidija Kesar ispred *Fractala*, a sa različitim aspektima javno-privatnog partnerstva i koncesija, od sociološkog do pravnog okvira, i njihovim prednostima i manama upoznali su ih Zvezdan Kalmar ispred CEKOR-a, Gordana Čomić, potpredsednica Narodne skupštine, iz poslaničke grupe Demokratske stranke, i advokat Pera Marković. Moderator diskusije bio

je Dušan Protić, inače koordinator radne grupe za Poglavlje 28 o zaštiti potrošača i zaštiti zdravlja.

JPP je model finansiranja koji vlada Srbije razmatra kao jednu od mogućnosti koja bi mogla biti korišćena da bi se osigurale i unapredile potrebne usluge ili infrastrukturni projekti za građane. Fokus rasprave bio je usmeren na deponiju u Vinči kao jedan od oblika upravo takvog modela finansiranja. Učesnik diskusije bio je i Filip Abramović iz Ministarstva zaštite životne sredine ispred Sektora za upravljanje otpadom i otpadnim vodama.

Gradonačelnik Beograda Siniša Mali i predstavnici konzorcijuma koji predvodi francuska kompanija *Suez* potpisali su u septembru prošle godine ugovor o partnerstvu za izgradnju postrojenja za preradu komunalnog otpada i sređivanje deponije Vinča. Investicija je vredna oko 300 miliona evra, a ugovor je na 25 godina. Njime je predviđeno da partner najpre sanira postojeću deponiju, staru više od 40 godina, a očekuje se da izgradnja postrojenja počne u toku 2018. godine, i da traje oko tri godine.

Najglasniji protivnici ovog JPP bili su predstavnici Inicijative Ne da(vi)mo Beograd. Kao neke od svojih argumenata, oni su naveli da su ulaganja Grada Beograda značajno viša u odnosu na ulaganja privatnog partnera, da će spalionica četiri do pet puta poskupeti račune građana za tretman i odvoženje otpada i značajno povećati zagađenje vazduha, kao i ukinuti mogućnost otvaranja radnih mesta u „zelenoj“ ekonomiji.

2. 29. 5. 2018. – Zajednička sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 15 i Poglavlje 27 u Narodnoj skupštini Republike Srbije (CSF prva sednica), „**Alternativna tehnološka rešenja u sektoru energetike u kontekstu uticaja klimatskih promena i zagađenja u Srbiji**“.



U utorak, 29. maja u Zelenom salonu Narodne skupštine održana je zajednička sednica radnih grupa NKEU za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene i Poglavlje 15. Na sednici se razgovaralo o nalazima Talanoa dijaloga i uticajima sektora energetike, zatim o novim tehnološkim rešenjima za obnovljive izvore energije, kao i o pregledu sektora saobraćaja. Grupa naučnika i profesora sa Univerziteta u Rejkjaviku predstavila je svoja istraživanja i dostignuća primene geotermalne energije, koja su u mnogome uticala na uspešan oporavak ove države. Na sastanku je uspostavljena i grupa za monitoring i uključivanje javnosti, posebno civilnog sektora u poglavlje Transport. Sastanak je organizovao CEKOR iz Subotice gde su po prvi put spojene dve radne grupe NKEU.

3. 17. 9. 2018. – Sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 27 u Vrbasu (FOD), „Primenjena ekološko zakonodavstva na lokalnom nivou – problemi i preporuke“, održana je u hotelu „Bačka“, Banket sala, Maršala Tita 92 u Vrbasu, 17. septembra ove godine.

Sednica je bila posvećena traženju preporuka za prepreke i izazova koje Srbija ima da primeni ekološko zakonodavstvo, i to naročito sa aspektom na lokalni nivo. Diskutovalo se o predlogu izmena Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, i predlozima i sugestijama šta bismo u trenutnoj političkoj, i administrativnoj klimi/kapacitetima mogli učiniti za bolje učešće građana u odlučivanju i za bolje stanje životne sredine i zdravlje građana. Sastanak je organizovao CEKOR i Ekološki pokret Vrbasa.

Uvodničar sastanka bio je Sreten Đorđević, jedini specijalizovani advokat za ekološke sporove u Srbiji. Diskutovalo se o predlogu izmena Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, i predlozima i sugestijama šta bismo u trenutnoj političkoj, i administrativnoj klimi/kapacitetima mogli učiniti za bolje učešće građana u

odlučivanju i za bolje stanje životne sredine i zdravlje građana.

Razgovaralo se o spremnosti i kapacitetu organizacija civilnog društva da većom primenom ekološke regulative, dođu do kvalitetnijih rezultata na terenu. Iskazana je velika potreba za angažovanjem stručnih lica, pre svega pravnih eksperata u odbrani ugroženog javnog interesa u oblasti životne sredine.

Ekološki aktivisti i ugroženi građani u Srbiji bi mogli s mnogo većim šansama sprečiti gradnju objekata sa štetnim uticajem, da bolje poznaju Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, čija primena omogućava preventivno delovanje u ranoj fazi odlučivanja, i kroz javne uvide, žalbe i predstavke, sprečavanje izdavanja dozvole ili barem vraćanje na prvostepeno odlučivanje.

4. 12. 10. 2018. – Sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 27 u EU info-centru (FOD); **Cirkularna ekonomija i Poglavlje 27.**

Zaključci sa sednice NKEU posvećene temi cirkularna ekonomija i Poglavlje 27, održanoj 12. 10. 2018. u Beogradu u EU info-centru, organizovanu zajedno sa strukovnim udruženjem „Ambasadori održivog razvoja i životne sredine“.

Strateški pristup i strateško planiranje države u oblasti cirkularne ekonomije u Srbiji je tek na samim počecima, dok je potreba velika, zbog uticaja cirkularne ekonomije na mnoga poglavlja i mnoge oblasti. I u EU cirkularna ekonomija je za sada razvijena i zakonodavno zaokružena samo u oblasti upravljanja otpadom i nešto malo hemikalijama. Danas se, na primer, u EU govori o tome da ukoliko se u procesu reciklaže nekog otpada koriste toksične hemikalije, tada to ne može da se smatra cirkularnom ekonomijom. Kada pogledamo indikatore OECD i indikatore u EU u oblasti cirkularne ekonomije, Srbiju ne možemo

ni upoređivati, jer nema podataka, kog nas je stanje pretežno opisnog karaktera. Jedno od pitanja EK u procesu pridruživanja jeste kako je Srbija planirala da uključi paket cirkularne ekonomije. Nova Strategija za upravljanje otpadom koja uskoro treba da se donese svakako će biti prilika za to. Problem u Srbiji je kada se usvoji neka strategija, ne postoji dovoljna svest ni odgovornost da se ta strategija uistinu i sprovede. Mnoge strategije su međusobno oprečne i samim tim su nesprovodljive. **Makroekonomsku nestabilnost na srednji i duži rok nije moguće rešavati fiskalnim stezanjem (merama štednje), nego samo realnim strukturnim zaokretom ka cirkularnoj, niskougljeničkoj i niskoresursnoj redistributivnoj ekonomiji.** Srbija ima nerazrešen problem emisija gasova sa efektom staklene bašte iz otpada i loše stanje regulacije deponovanja ovih gasova (nedovoljno pošumljavanje, loše upravljanje šumama), uz opasnu pojavu masivne prenamene zemljišta i visoko resursno intenzivnu poljoprivredu. Privredu Srbije odlikuje izuzetno nizak nivo reciklaže, preveliko odlaganje biorazgradivog otpada na deponije i ogroman energetski intenzitet. Vodeći principi za budućnost Srbije moraju biti principi niskoresursne, cirkularne, klimatski otporne, niskougljeničke i redistributivne ekonomije. Sistem ekonomskih instrumenata (porezi, takse, naknade, subvencije, carine ali i kazne) u oblasti zaštite životne sredine je pogrešno postavljen. Postojeći instrumenti ne pomažu životnoj sredini a opterećuju privredu. Što je najgore, ta sredstva se ne koriste za ono za šta bi trebalo. Čak su pojedini operateri koji imaju npr. dozvole za upravljanje otpadom prešli u ekokriminal. Da li su regionalne sanitarne deponije koje su planirane rešenje u smislu cirkularne ekonomije? Privredna komora Srbije je počela da radi promociju cirkularne ekonomije polako sa malim i srednjim sektorom.

Stvaramo lažnu konkurentnost privrede i niske cene proizvoda i usluga jer se ne poštuju zakoni i standardi u oblasti zaštite životne sredine. Ka-

zne za to nepoštovanje su isuviše male a i retko se primenjuju, tako da su zakoni iz oblasti zaštite životne sredine shvaćeni samo kao teret i izbegavaju se, koristi se situacija slabih administrativnih i nadzornih kapaciteta države. Očekuje se uskoro uvođenje zelenih nabavki, a sada ne postoje podsticaji i koristi za privredne subjekte ako se poštuju norme zaštite životne sredine. Danas se u Srbiji ne isplati biti „zelen“, a regulatorni okvir je potpuno destimulativan. Vlasnici kompanija u Srbiji najviše strahuju od nedostupnosti radne snage i od brzine tehnoloških promena. Potrebno je integrisati napore iz više sektora i oblasti i zajednički pomoći nadležnim ministarstvima, a to je moguće i posredstvom NKEU.

19. 11. 2018. – Sednica i radionica Radne grupe NKEU za Poglavlje 27 u Kući ljudskih prava i demokratije (CSF radionica); Edukativni skup „**Prostorno i klimatsko planiranje – izazovi i metodologije za izračunavanje uticaja klimatskih promena i planiranje razvoja na lokalnu**“, održan je u Kući ljudskih prava i demokratije. Cilj radionice je bio predstavljanje teme u formi radionice za zajedničko formulisanje predloga, mogućih akcija za promene u postojećem okviru politika za borbu protiv klimatskih promena, mogućih akcije na lokalnom nivou, izrada preporuka za pristup prostornom planiranju, i doprinos za izmene Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu i izmene nacрта Zakona o klimatskim promenama. Na skupu su govorili Zvezdan Kalmar, predstavnik Centra za ekologiju i održivi razvoj – CEKOR, Stevan Vujašinović, predstavnik Mreže za klimatske akcije Evrope (CAN Europe), prof. dr Dragoljub Todić, prof. dr Ratko Kadović sa Šumarskog fakulteta i Pera Marković iz CEKOR-a. Prof. dr Dragoljub Todić izneo je institucionalni i pravni okvir za borbu protiv klimatskih promena u EU i Srbiji. Todić je rekao da je Evropski savet usvojio obavezu povećanja udela obnovljive

energije za najmanje 27 odsto u ukupnoj potrošnji energije na nivou EU do 2030. godine, što ima ključnu ulogu u tranziciji ka uspostavljanju kompetitivnijeg, bezbednog i održivog energetskeg sistema. Pera Marković je govorio o nadležnostima, obavezama i mogućim akcijama na lokalnom nivou za borbu protiv klimatskih promena. On je objasnio da klimatske promene spadaju u širu oblast životne sredine, kao i da su osnovne obaveze lokalne samouprave u pogledu zaštite životne sredine uređene sa dva zakona: Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2007. i Zakonom o zaštiti životne sredine iz 2004. godine.

6. 21. 12. 2018. – Sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 27 u Narodnoj skupštini Republike Srbije (CSF druga sednica).

Radna grupa NKEU za Poglavlje 27 sastala se 21. 12. 2018. u Beogradu u Zelenom salonu Narodne skupštine na temu **Vodni resursi Republike Srbije**. Sastanak su zajednički organizovali CEKOR, OAZA, Evropski pokret Srbije, na kome je prisustvovalo više od 40 učesnika. Diskutovalo se o upravljanju vodama i stanju vodnih resursa u Srbiji, odlikama vodonosnih sredina, izvoristima podzemnih voda, praćenju kvaliteta i kvantiteta voda, poslednjim izmenama i dopunama Zakona o vodama. Takođe, diskutovalo se o predlogu novih odredbi učešća javnosti u skladu sa preporukama Okvirne direktive o vodama da bi bile uključene u novi nacrt Zakona o vodama koji je započet sa izradom sredinom septembra 2018, a čije se usvajanje očekuje sredinom 2019.

Sastanak je vodila Nataša Đereg (CEKOR), koordinator Radne grupe NKEU za Poglavlje 27, a stručnu analizu stanja u oblasti vodnih resursa predstavili su eksperti prof. dr Miomir Komatina (hidrogeologije) i Gordana Grujić (M.Sc geohemije). Profesor Komatina je na početku svog izlaganja izneo da je obezbeđenje čiste pijace vode i njene zaštite od zagađenja

ali i neracionalne upotreba, deo najaktuelnijih problema čitavog čovečanstva, a voda je dobila na značaju kao primarni strateški resurs današnjice. U Srbiji danas imamo situaciju da je na primer gazdovanje podzemnim vodama potpuno marginalizovano. Zaštiti postojećih i potencijalnih izvorišta podzemnih voda se danas u Srbiji ne posvećuje dovoljna pažnja. Jedno od ključnih perspektivnih rešenja regionalnog ranga za racionalno i održivo obezbeđivanje najkvalitetnije vode za piće stanovništvu Srbije, dr Komatina je predložio kroz zahvatanje vode iz šljunkovitih aluvijalnih sredina duž Drine i Save na području Mačve, zatim prebacivanje vode iz depresije Kovin–Dubovac u centralne delove Vojvodine, kao i prevođenje vode karstnih vrela iz zapadne i istočne Srbije u depresiju Pomoravlja. Gordana Grujić je predstavila analizu stanja vodnih resursa u pogledu postojećeg monitoringa voda sa akcentom na usaglašavanje sa Okvirnom direktivom o vodama (2000/60/EC) koja propisuje da voda nije komercijalni proizvod, već predstavlja resurs od izuzetnog značaja koji nam je dat u nasleđe koji se mora zaštititi, braniti i tretirati kao takav.

## EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE

- **Glavne preporuke iz prošle godine** na koje je ukazala i radna grupa NKEU za Poglavlje 27 i EK su sledeće: omogućiti široko učešće javnosti u donošenju zakonskih i podzakonskih akata, uskladiti Zakon o planiranju i izgradnji sa zakonima iz oblasti zaštite životne sredine, što hitnije ukloniti zabranu zapošljavanja ljudi u ovoj oblasti u lokalnim samoupravama i na nacionalnom nivou, povećati broj kvalitetnog kadra i povećati broj inspektora, naterati lokalne samouprave da rešavaju pitanje otpada na svojoj teritoriji, što hitnije revidirati sistem finansiranja zaštite životne sredine na lokalnom nivou.

## PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2018. GODINU

### Evropskoj uniji:

- Delovati da se **ukloni zabrana zapošljavanja** u oblasti zaštite životne sredine;
- **Osigurati samostalnost i transparentnost Zelenog fonda**;
- Insistirati na administrativnim kapacitetima u nadležnim organima a naročito Ministarstvu koje treba **osnažiti sa ekonomskim stručnjacima** koji su u stanju da predviđaju makro ekonomske efekte dugoročno predloženih mera;
- Tražiti verifikacije za prikazane podatke o stanju životne sredine, a naročito o emisijama;
- Tražiti **pregled dosadašnjeg rada sudova u primeni zakona** iz oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena;
- Insistirati na **mestu i ulozi procene uticaja na životnu sredinu** u procedurama pribavljanja dozvola za izgradnju;

### Preporuke za Vladu Republike Srbije, Parlament i njegove odbore i nadležno Ministarstvo

#### Cirkularna ekonomija

- U oblasti životne sredine ne umemo da povučemo sredstva iz Evrope. Država je veliki potrošač dobara i usluga i nju bi trebalo obavezati **zelenim nabavkama** da ona bude generator promena ka cirkularnoj ekonomiji. Za to je potrebno **osnovati funkcionalni Fond, kao instrument kroz kog bi se to finansiralo**.
- **Doneti inoviranu Nacionalnu strategiju održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara**, koja bi uz Nacionalnu strategiju upravljanja otpadom, strateški zaokružila sve oblasti od značaja za cirkularnu ekonomiju;
- **Uspostaviti pouzdan sistem merenja emisija gasova sa efektom staklene bašte i revidirati neistinito predstavljene emisije GHG iz 1990.** radi ponovnog uspostavljanja ciljeva do 2050. godine;
- Potrebno je razviti sistem kroz **buduće projekte za proračun posledica klimatskih promena**, odnosno računavati posledice klimatskih promena kao **negativnu vrednost u nacionalni bruto proizvod**. Isti pristup je potreban i kod računanja zagađenja iz svih sektora (poljoprivreda, saobraćaj, energija, otpad). Uspostaviti sistem merenja zagađenja i GHG emisija;

Takođe, kad je reč o cirkularnoj ekonomiji, ne treba zaboraviti koje su neophodne promene u društvu u smislu načina potrošnje.

#### Vodni resursi

- Srbija spada među najbogatije zemlje u pogledu termo-mineralnih voda, dok je njena iskorišćenost svega 23%. Zbog toga bi bilo **neophodno nastaviti dalje istraživanje i racionalizacija iskorišćenja mineralnih i termalnih voda i geotermalne energije**. Zbog nejasno utvrđenih nadležnosti mnogi gorući ekološki problemi voda ostaju nerešeni. Ponovo utvrditi nadležnosti;

- U cilju održivog upravljanja vodama Srbije, potrebno je završiti usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa direktivama EU, jasno definisati nadležnosti u oblasti voda i **utvrditi koordinaciju dugoročne politike u oblasti voda** sa jasno postavljenim ciljevima i njene praktične primene na nacionalnom nivou;
- Neophodno je **pojačati rad inspeksijskih službi, pooštriti kaznenu politiku i omogućiti široko učešće javnosti na samom početku procesa pripreme** i donošenja planova upravljanja vodama, kao i kontroli njihovog izvršenja;
- **Ograničiti vađenje šljunka** iz reka, a **promovisati korišćenje recikliranog građevinskog materijala**;
- Problemi bujičnih tokova se ne mogu rešiti samo izgradnjom višenamenskih akumulacije **već primenom antierozioni radova, retenzijama u slivovima i saniranjem postojećih klizišta**;
- Za rešavanje problema u vezi sa arsenom u Vojvodini potrebno je **uključiti stručnu javnost** u pronalaženju najpovoljnijih rešenja;
- Problematika izgradnje malih hidrocentrala – potrebno je **izvršiti reviziju datih dozvola za MHE, takođe sagledati kumulativne uticaje, potrebno je strateški redefinisati promociju i upotrebu obnovljivih izvora energije**;
- Zbog velikih zagađivača koji potiču iz sektora energetike i ostale industrije koji zagađuju površinske i podzemne vode, potrebno je i **intenzivirati prikupljanje podataka i sprovoditi u praksi dozvole za integrisano sprečavanje i kontrolu zagađivanja**. Prisutni su problemi koji ostaju nerešeni zbog neispunjavanja obaveza i kontrole primene primarnog prečišćavanja otpadnih voda. Još uvek se ne zna šta će se uraditi sa otpadnim uljem – gde ono završava.
- **Ne zanemariti interes javnosti i interes zaštite životne sredine** kada je u pitanju donošenje planskih dokumenata na svim nivoima, a naročito na lokalnu gde se planovi regulacija i prostorni planovi „upodobljuju“ u korist investitora;
- **Ne dopustiti privatizaciju vodosnabdevanja** – iskustva govore da javno-privatna partnerstva sa potencijalnom privatizacijom vodosnabdevanja ne dovode do modernizacije nego izvlačenja kapitala iz firmi i njihove amortizacije;

#### Civilnom društvu:

#### Cirkularna ekonomija

- Svi građani treba da **učestvuju u razmatranju i donošenju politika razvoja** koje će dovesti do ravnopravnog, inkluzivnog, demokratskog i održivog razvoja društva i ekonomije. Smanjivanje emisija iz elektroenergetike je najvažniji cilj politike razvoja, obzirom na veličinu ovog izvora i njegove ostale emisije i zagađenja;
- **Obavezati državu zelenim nabavkama** da ona bude generator promena ka cirkularnoj ekonomiji. Za to je potrebno **osnovati funkcionalni Fond**, kao instrument kroz kog bi se to finansiralo;
- Kako je EU donela paket propisa iz oblasti otpada koje se odnose na cirkularnu ekonomiju, treba **pratiti i učestvovati u aktivnostima nadležnog Ministarstva** za zaštitu životne sredine u inoviranju Nacionalne strategije upravljanja otpadom i donošenju drugih adekvatnih propisa;

- **Predložiti donošenje inovirane Nacionalne strategije održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara**, koja bi uz Nacionalnu strategiju upravljanja otpadom, strateški zaokružila sve oblasti od značaja za cirkularnu ekonomiju;
- **Predložiti revidiranje neistinito predstavljenih emisija GHG iz 1990. godine;**
- Potrebno je **razviti klimatsko-energetske lokalne i regionalne planove** koji uključuju toplotnu, električnu energiju i energiju potrebnu za saobraćaj, koje bi se bavile redukcijom emisija GHG i prilagođavanjem. Vlada Republike Srbije bi trebalo da podrži (finansijska pomoć kroz donacije i kroz oblike socijalnog preduzetništva) osnaživanje civilnih organizacija za uključivanje u donošenje, sprovođenje i monitoring izvršenja ovih planova;
- **Uključiti se kao civilno društvo u projekte** pošumljavanja, projekte obnovljivih izvora energije, socijalno preduzetništvo u oblasti energetske efikasnosti, adaptacije na klimatske promene u poljoprivredi, podrška manjinama. Ovim se podržava stvarna demokratizacija i stvarno uključivanje građana;
- **Obraditi temu otpada iz rudarskih aktivnosti**, na jednoj od budućih sednica Konventa;

### Vodni resursi

- Što se tiče planova, Plan za upravljanje slivom Dunava koji je pripreman skoro osam godina i prošao kompletnu proceduru usvajanja nažalost nije bio usvojen, pa je stoga predviđena izrada novog Plana za upravljanje slivom Dunava za period 2021–2027. koji bi bio u skladu sa Okvirnom direktivom o vodama i drugim direktivama i koji se očekuje da bude usvojen 2021. godine. **Uzeti učešće u izradi Plana, u što ranijoj fazi.**
- Identifikovan je najveći problem izgradnje MHE na malim vodotokovima (potoci) na celoj teritoriji Srbije čiji su proticaji izrazito neravnomerni, a naročito tokom leta kada je mali protok, da će zbog takve izgradnje MHE presušiti vodotok a prihranjivanje izvorišta podzemnih voda će izostati. Takvi uticaji ozbiljno prete da stanovništvo u neki delovima Srbije potpuno ostane bez vode. **Za MHE tražiti najnovije podatke o proticajima (merenja), reviziju dozvola.**
- Zbog velikih zagađivača koji potiču iz sektora energetika i ostale industrije koji zagađuju površinske i podzemne vode potrebno je i **intenzivirati prikupljanje podataka i sprovesti u praksi dozvole za integrisano sprečavanje i kontrolu zagađivanja.** Prisutni su problemi koji ostaju nerešeni zbog neispunjavanja obaveza i kontrole primene primarnog prečišćavanja otpadnih voda. Još uvek se ne zna šta će se uraditi sa otpadnim uljem – gde ono završava.
- Pojava da se planovi regulacija i prostorni planovi „upodobljuju“ u korist investitora zane-marujući interese javnosti i zaštite životne sredine je prisutna sve više, te je potrebno **prikupiti više informacija o protivzakonitim izdatim dozvolama i zahtevati hitno rešavanje i sankcije.**
- **Ne dopustiti privatizaciju vodosnabdevanja** – iskustva govore da javno-privatna partnerstva sa potencijalnom privatizacijom vodosnabdevanja ne dovode do modernizacije nego izvlačenja kapitala iz firmi i njihove amortizacije.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **28**

# » ZAŠTITA POTROŠAČA I ZAŠTITA ZDRAVLJA

Koordinator:

**CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE – CEP**  
**Dušan Protić**

## PRIKAZ POGLAVLJA

U procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije u Evropsku uniju (EU), pregovaračko Poglavlje 28 je sačinjeno iz dva dela koja se odnose na politiku zaštite potrošača i zaštite javnog zdravlja. Ovo poglavlje obuhvata pravne tekovine EU u oblasti zaštite potrošača koje uređuju bezbednost potrošačke robe i zaštitu ekonomskih interesa potrošača u brojnim pojedinačnim sektorima, kao i propise relevantne sa aspekta javnog zdravlja. Uvođenjem i sprovođenjem pravila koja važe na tržištu EU, osigurava se veća bezbednost proizvoda i efikasnija zaštita ekonomskih interesa potrošača u Srbiji. Stoga, krajnji rezultat pregovora u ovom poglavlju treba da bude dostizanje nivoa kvaliteta i bezbednosti potrošačkih roba koje imaju potrošači u EU kroz punu izgradnju i jačanje mehanizama kojima će građani moći da zaštite svoja prava.

U materiji zaštite potrošača, pravne tekovine EU obuhvataju zakonodavstvo o bezbednosti proizvoda i Sistemu EU o brzom upozoravanju (RAPEX), izvršenju prekogranične saradnje, pravnoj zaštiti potrošača, merama zabrane za zaštitu interesa potrošača, prodaji robe široke potrošnje i povezanim garancijama, nepravilnim ugovornim uslovima, pokazateljima cena, pravima potrošača, prodaji finansijskih usluga na daljinu, potrošačkim kreditima, obmanjujućem i uporednom oglašavanju, nepoštenoj trgovačkoj praksi, vremenski podeljenom korišćenju i paket turama.

U oblasti javnog zdravlja, pravne tekovine EU pokrivaju oblasti koje se odnose na kontrolu duvana, ozbiljne prekogranične opasnosti po zdravlje, uključujući prenosive bolesti, krv, tkiva, ćelije i organe, prava pacijenta na prekogranično zdravstveno osiguranje, medicinske proizvode, kozmetiku i medicinske uređaje, kao i one koje su u vezi sa mentalnim zdravljem, prevencijom zloupotrebe droga, nejednakosti kada je reč o zdravlju, ishranom, smanjenjem štetnih posledica korišćenja alkohola, skrining-

gom za rak, zdravim okruženjem uključujući prevenciju povreda, promovisanje bezbednosti, aktivno i zdravo starenje, kao i evropsko delovanje u oblasti retkih bolesti.

Primena i jačanje zaštite potrošača i promovisanje zdravlja, politike prevencije i zaštite zahtevaju odgovarajuće administrativne kapacitete i infrastrukturu na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Kada je reč o zaštiti potrošača, ovo se odnosi na delotvoran nadzor nad tržištem i pristup pravnoj zaštiti potrošača, uključujući odgovarajuće sudske i vansudske mehanizme rešenja sporova. To takođe podrazumeva i aktivnosti u pogledu obrazovanja i informisanja potrošača, kao i aktivnosti na podizanju nivoa svesti kod potrošača, i dovodi do aktivnog uključivanja predstavnika potrošača u osmišljavanje i sprovođenje politika, čime se na taj način obezbeđuje uloga za udruženja potrošača.

## STATUS POGLAVLJA

Eksplanatorni skrining u ovom pregovaračkom poglavlju održan je 4–5. decembra 2014. godine, a bilateralni skrining 3–4. februara 2015. U junu 2016. godine je usvojen Izveštaj o skriningu, koji daje opštu ocenu zadovoljavajućeg nivoa usklađenosti sa pravnim tekovinama u oblasti zaštite potrošača i zdravlja. Izveštaj ne sadrži merila za otvaranje pregovora u ovom poglavlju.

Prvi nacrt pregovaračke pozicije Srbije za ovo Poglavlje je dostavljen Evropskoj komisiji (EK) krajem 2017. godine, nakon čega su usledili komentari od strane Komisije. Prvi sažetak pregovaračke pozicije je dostavljen Radnoj grupi Nacionalnog konventa o EU (NKEU) u oktobru 2017. godine, bio je prosleđen svim njenim članicama i bio je predmet razmatranja na sednici održanoj 9. 11. 2017.

Trenutno je u toku usaglašavanje finalne pregovaračke pozicije, radi stvaranja uslova za otvaranje pregovora u ovom poglavlju.



## PRESEK STANJA

Kada je reč o institucionalnom okviru, celokupnu odgovornost za opštu zaštitu potrošača snosi Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija i njegov Sektor za zaštitu potrošača. Sektor tržišne inspekcije, koji je u vreme skrininga brojao 45 tržišnih inspektora koncentrisanih na Zakon o zaštiti potrošača i sto inspektora koji su vodili brigu o bezbednosti proizvoda, odgovoran je za opšti nadzor i prevenciju neloyalne konkurencije i za zaštitu potrošača. Bezbednošću proizvoda, u značenju koje ima u EU, bavi se Sektor tržišne inspekcije. Sektor turističke inspekcije je u vreme skrininga imao 75 turističkih inspektora. Poslednja Strategija zaštite potrošača 2013–2018. je još uvek aktuelna, dok se očekuje usvajanje Strategije za naredni period.

Pored Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, sledeće institucije se neposredno ili posredno bave poslovima zaštite potrošača su: Ministarstvo zdravlja (uključujući sanitarne inspektore), Ministarstvo finansija (Carinska uprava i Uprava za duvan), Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, Ministarstvo rudarstva i energetike, Narodna banka Srbije, Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge, Agencija za energetiku, Institut za standardizaciju, itd.

U Izveštaju o skriningu se navodi da zdravstveni sistem Srbije funkcioniše na osnovu Zakona o zdravstvenoj zaštiti i o Zdravstvenom osiguranju, kao i na osnovu pratećih uredbi. Oba zakona su izmenjena i dopunjena u julu 2014. godine. U novembru 2014. godine, Srbija je usvojila plan razvoja zdravstvene zaštite 2010–2015. Njegov cilj je, između ostalog bio očuvanje i unapređenje stanja zdravlja građana Srbije kroz obezbeđivanje pravednog i jednakog pristupa zdravstvenoj zaštiti svim građanima, na taj način što će korisnik (pacijent) postati središte sistema zdravstvene zaštite, čime će se definisati uloga privatnog sektora u obezbeđivanju

zdravstvene zaštite i što će unaprediti ljudske resurse za zdravlje. Srbija se priključila Zdravstvenom programu EU 2014–2020. 18. februara 2016. (Nakon plana razvoja zdravstvene zaštite 2010–2015, nadležno ministarstvo nije izradilo novi plan nakon 2015. godine, ali je Vlada usvojila i u Službenom glasniku RS br. 61 od 8. avgusta 2018. objavila „Strategiju javnog zdravlja u Republici Srbiji 2018–2026.“)

Celokupnu odgovornost za javno zdravlje u Srbiji snosi Ministarstvo zdravlja, organ koji je zadužen za zdravstvenu politiku, dok je Institut za javno zdravlje zadužen za očuvanje i poboljšanje zdravlja građana, a Nacionalni fond za zdravstveno osiguranje se bavi finansiranjem sistema. Postoji mreža zdravstvenih institucija koju je do trenutka zaključenje izveštaja činilo 375 objekata za zdravstvenu zaštitu i 147 zdravstvenih saveta u zemlji.

Jedinica za elektronsko zdravlje je uspostavljena u Ministarstvu zdravlja u junu 2014. godine kako bi se bavila informacionim tehnologijama i uredbama u ovoj oblasti. (U prethodnim izveštajima Radne grupe NKEU koja prati proces pregovora u ovom Poglavlju ukazivano je na nedostatke i nefunkcionalnost jedinice za e-Zdravlje, dok će u delu preporuka ovaj izveštaj detaljnije obuhvatiti ovo pitanje).

Od novembra 2015. godine do kraja 2016. godine, počela je pilotna faza sa uvođenjem Integrisanog zdravstvenog informacionog sistema (IZIS) u Republici Srbiji. Početak primene Zakona o zdravstvenoj evidenciji i zakonskih evidencija o zdravstvenoj zaštiti u oblasti zdravlja označava i primenu dela IZIS-a u zdravstvenom sistemu Republike Srbije. Stručne službe Ministarstva zdravlja odlučile su da se realizacija IZIS usmeri u pravcu nabavke proverenog rešenja, koje je prevashodno upravljačkog tipa sa mogućnostima integracije sa lokalnim informacionim sistemima i koje poseduju informatička rešenja za zdravstvene ustanove koje ne poseduju lokalni informacioni sistem.

Istovremeno, nastavljen je rad na izradi podzakonskih akata, koja će olakšati elektronsko poslovanje zdravstvenih ustanova, RFZO-a i drugih pravnih lica u zdravstvenom sistemu Republike Srbije. Ministarstvo zdravlja je u februaru 2016. godine odredilo tim za implementaciju IZIS. (Do danas ovaj sistem i dalje nije funkcionalan niti se koristi na način kako je prvobitno planirano.)

*Godišnji izveštaj o napretku Evropske komisije za 2018*

Ovogodišnji izveštaj EK u delu koji se odnosi na Poglavlje 28 ukazuje da je Srbija umerno pripremljena u oblasti zaštite potrošača i zdravlja. Izveštaj zaključuje da je izvestan napredak ostvaren usvajanjem Zakona o medicinskim sredstvima i Zakona o transfuzijskoj medicini i biomedicinski potpomognutom oplodjenju.

Zaključuje se da u predstojećem periodu Srbija pre svega treba da:

- Ojača administrativni kapacitet nadležnih organa za zaštitu potrošača, tržišni nadzor i sanitarni inspekcijiski pregled;
- Ojača opšte upravljačke kapacitete i ljudske resurse, kao i finansijsku održivost javnog fonda za zdravstveno osiguranje.

Horizontalni aspekti zaštite potrošača beleže nedovoljan napredak. U institucionalnom okviru, sektor za zaštitu potrošača je i dalje glavni autoritet za razvoj politike zaštite potrošača i ostvarivanje kolektivnih prava potrošača, pokrećući postupke zbog povrede kolektivnog interesa potrošača. Nacionalni savet za zaštitu potrošača je ponovo uspostavljen u aprilu 2017. godine.

Nema napretka u pitanjima bezbednosti proizvoda, pošto se izmenjeni Zakon o opštoj bezbednosti proizvoda između ostalog fokusira na obmanjujuće proizvode, a Zakon o zdrav-

stvenoj ispravnosti predmeta opšte upotrebe, koji uređuje pitanje kozmetičkih proizvoda, još nije donet. Dalje se navodi da je potrebno ojačati administrativne kapacitete za sanitarni inspekcijiski pregled, naročito po pitanju penzionisanja zaposlenih, dok standardne postupke sanitarne kontrole treba uskladiti sa strogom i sistematskom primenom kontrole na osnovu rizika. Utvrđuje se da je koordinacija između relevantnih zainteresovanih strana Saveta za bezbednost proizvoda poboljšana.

Što se tiče pitanja koja se ne odnose na bezbednost, izvestan napredak je ostvaren usvajanjem Zakona o medicinskim sredstvima 2017. godine. Srbija mora da uskladi svoje zakonodavstvo sa preostalim pravnim tekovinama u ovoj oblasti. U oblasti javnog zdravlja, nacionalno zakonodavstvo je delimično usaglašeno sa pravnim tekovinama.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE

Radna grupa se, u prethodnom periodu, sastala na redovnim sednicama 9. novembra 2017. u Centru za evropske politike, i 19. septembra 2018. u Novom Sadu. Održana je i posebna tematska zajednička sednica Radnih grupa NKEU za Poglavlja 1, 3 i 28, dana 15. juna 2018. godine, u Narodnoj skupštini, na temu „Novi trendovi trgovine u EU: uticaj Opšte uredbe o zaštiti podataka o ličnosti (GDPR) i Jedinstvenog digitalnog tržišta (*Digital Single Market*) na unutrašnje tržište u zaštitu potrošača i Srbiji“.

Na redovnim sednicama su predstavljene aktuelnosti iz tematskog okvira ovog poglavlja, od strane predstavnika Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, kao i Ministarstva zdravlja, resorno nadležnih za sistem zaštite potrošača i zaštitu zdravlja, predstavnika resornih Odbora Narodne skupštine kao i člana Užeg pregovaračkog tima zaduženog za Poglavlje 28. Pored toga, u kontinuitetu je održavana redovna komunikacija između članova

Radne grupe, kao i sa predstavnicima nadležnih državnih organa.

Velika pažnja Radne grupe bila je posvećena načinu finansiranja potrošačkih udruženja. Ukazano je na nedoslednosti u ovoj oblasti, a kao najveći problem uočena je nedovoljna transparentnost i način po kom se definišu i biraju kriterijumi prema kojima potrošačke organizacije dobijaju budžetska sredstva ali i projekte koji su finansirani iz budžeta preko nadležnog ministarstva. Finansiranje udruženja za zaštitu potrošača predstavlja oblast u kojoj je najhitnije potrebno urediti stanje i uspostaviti jasna pravila i kriterijume za dodelu sredstava i osigurati potpunu transparentnost i javnu dostupnost svih podataka koji se tiču finansiranja organizacija.

Iako je primetno unapređenje baze Nacionalnog registra potrošačkih prigovora (NRPP), koji je postao dostupan javnosti u prethodnom periodu, broj prigovora i pritužbi koji su dobili svoj ishod kroz sudski postupak ili vansudsko poravnanje je apsolutno zanemarljiv u odnosu na ukupni broj podnetih prijava. Javna dostupnost registra nije sama po sebi dovoljna. Konstatovano da je neophodno preduzeti mere kako bi se obezbedila puna funkcionalnost Nacionalnog registra potrošačkih prigovora. Između ostalog ovo se može ostvariti dodatnim osnaženjem administrativnih kapaciteta, kao i uspostavljanjem efikasnijeg mehanizama saradnje između resornog ministarstva i organizacija za zaštitu potrošača.

Nacionalni savet za zaštitu potrošača je ponovo uspostavljen u aprilu 2017. godine. Na osnovu analiza i informacija iz prakse dosadašnjeg rada Nacionalnog saveta dobijenih od organizacija za zaštitu potrošača koje su aktivne članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 28, zaključuje se da ovo telo i dalje nema dovoljan kapacitet i još uvek ne ostvaruje svoju ulogu na adekvatan način. Iako je u Izveštaju o skri-

ningu navedeno da je Savet u funkciji, stanje u praksi pokazuje da ova tvrdnja nije tačna. Radna grupa je zaključila da bi bilo poželjno da resorno ministarstvo organizuje okrugli sto na koji će biti pozvane sve registrovane organizacije za zaštitu potrošača kako bi se u najkraćem roku došlo do održivog rešenja za otklanjanje trenutnih prepreka u radu Nacionalnog saveta za zaštitu potrošača i dalje ustanovio jasan program rada, te obezbedila puna transparentnost u daljem radu i naročito finansiranju Nacionalnog saveta za zaštitu potrošača.

Pored toga, treba imati u vidu da Savet potrošača, koordinaciono telo svih registrovanih potrošačkih organizacija predviđeno Zakonom, ne funkcioniše, odnosno da nije nikad zaživela na način kako je to predviđeno Zakonom (2014). Imajući u vidu da je ovo telo zamišljeno da, pored ostalog, usaglašava stavove udruženja odnosno saveza o bitnim pitanjima za potrošače, i time treba da obezbedi fokalnu tačku za uzajamnu saradnju i formulisanje ključnih pitanja iz ugla potrošačkih organizacija, očigledan je nedostatak mehanizma formulisanja i sprovođenja usmerenog uticaja na nosioce odlučivanja. *Imajući to u vidu, Radna grupa NKEU za Poglavlje 28 predstavlja trenutno jedini stalni forum u kojem se okupljaju predstavnici potrošačkih organizacija.*

Radna grupa je ukazala i na probleme sa koji se tiču zaštite potrošača na lokalnom nivou. Sve lokalne samouprave imaju zakonsku obavezu da podnesu izveštaj o stanju zaštite prava potrošača do 31. marta tekuće godine. Do sada nije poznato da li lokalne samouprave redovno podnose ove izveštaje niti koje su kaznene mere za nepostupanje. Istovremeno sve evidentirane organizacije potrošača su dužne da podnesu narativne i finansijske izveštaje o radu. Ponavlja se situacija da lokalne samouprave, sa retkim izuzecima, nemaju programe podrške radu potrošačkih organizacija.

Opšta je ocena Radne grupe da je unapređenje politika zaštite potrošača u proteklom periodu bilo na niskom nivou, te da se temama koje se tiču zaštite potrošača i dalje ne posvećuje dovoljna pažnja u javnosti. Politika zaštite potrošača nije među prioritetima Vlade u dužem periodu vremena, nema vidljivih aktivnosti Ministarstva i drugih relevantnih državnih organa, pa je potrebno značajno podići nivo aktivnosti u ovoj oblasti.

U oblasti javnog zdravlja Radna grupa je zaključila da je potrebno dalje intenzivirati proces informatizacije zdravstvenog sistema radi stvaranja uslova za potpunu primenu važećih zakona na svim nivoima, lokalnom, regionalnom i nacionalnom. Evidentno da velika većina od ambicioznih ciljeva postavljenih za 2017. godinu kojima je planirano uvođenje brojnih novina odnosno elektronskih aplikacija ni do kraja 2018. godine nije uspostavljena niti je izgledno da će u skorije vreme biti u funkciji i na usluzi građanima. U zdravstvenim institucijama Republike Srbije se koriste različiti informacioni programi što vodi diferencijaciji ustanova u vođenju podataka. Radna grupa je konstatovala da bi se uvođenjem jedinstvenog informacionog sistema bi se olakšalo i uvođenje Centralizovanog sistema elektronskih zdravstvenih kartona. Dalje u ovom pravcu predlaže se uspostavljanje jedinstvene mreže zdravstvenih ustanova koja bi pokrivala sve zdravstvene institucije u zemlji i državne i privatne čime bi se dodatno doprinelo lakšem i efikasnijem vođenju podataka i praćenja pacijenata.

Generalni zaključak jeste da u proteklih godinu dana nije zabeležen značajniji napredak u ovom poglavlju, samim tim nije bilo ni važnijih pomaka i događaja zbog kojih bi bilo potrebno organizovati vanredne sednice Radne grupe. Dodatno, Radna grupa je ustanovila da ukoliko konačna Pregovaračka pozicija ne bude usaglašena i usvojena do kraja 2018. godine, postoji opravdana bojazan da će doći do daljeg odlaga-

nja otvaranja pregovora u ovom poglavlju zbog predstojećih izbora za Evropski parlament koji će se održati u maju 2019. godine.

## EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE

Analizirajući preporuke iz prethodnog perioda izveštavanja Radna grupa je zaključila da su ostvareni delimični pomaci i selektivna poboljšanja u nekoliko pojedinačnih oblasti dok se većina predloženih preporuka iz izveštaja za 2016/17. godinu može preneti i na aktuelni izveštaj.

Kod prošlogodišnje preporuke kojom se ukazalo na potrebu za *preispitivanjem aktuelnog modela saradnje, koordinacije i raspodele poslova u okviru sistema zaštite potrošača: naročito mesta i uloge nosilaca zaštite potrošača, i to resornog ministarstva, Nacionalnog saveta za zaštitu potrošača, Saveta potrošača, drugih ministarstava, regulatornih tela i nosilaca poslova i nadležnosti iz ove oblasti, a sve u cilju izgradnje funkcionalnog institucionalnog modela kroz jačanje kapaciteta organizacija za zaštitu potrošača, tržišne inspekcije i resornog Ministarstva, u materiji zaštite potrošača (tehnički, organizacioni, ljudski resursi) kao i unapređenje funkcionalnosti baze Nacionalnog registra potrošačkih prigovora (NRPP), u pogledu pristupa sistema, unosa podataka i obuhvata.*

U ovom pogledu, beleži se blagi napredak u smislu da je Nacionalni savet za zaštitu potrošača ponovo uspostavljen u aprilu 2017. godine, dok je u istom periodu Nacionalni registar potrošačkih prigovora postao javno dostupan. Međutim, Nacionalni savet i dalje nije potpuno operativan i ne funkcioniše u odgovarajućem kapacitetu, takođe osim javne dostupnosti NRPP izostalo je uspostavljanje funkcionalnog mehanizma kojim će se odgovoriti na pritužbe potrošača, što dalje ukazuje da ni kod preporuke koja se dalje odnosila na *ispitivanje prepreka*

za ostvarivanje zaštite prava potrošača pred sudom i unapređenje postojećih mogućnosti, nije zabeležen značajniji napredak.

Što se tiče preporuka koje su se odnosile na unapređenje Integrisanog zdravstvenog informacionog sistema (IZIS), formiranje unutrašnje organizacione jedinice, sa dovoljnim stručnim kapacitetima, resorno nadležnog ministarstva – jedinica za e-Zdravlje, uz istovremenu izradu strategije e-Zdravlje za period 2018–2022. godine koja bi bila usklađena sa Health 2020 strategijom i omogućila sprovođenje propisa u vezi sa prekograničnom zdravstvenom zaštitom, nije zabeležen značajniji napredak, osim deklarativnih izjava.

Kod preporuka za obezbeđivanjem kontinuirane saradnje Ministarstva zdravlja, državnih institucija u sistemu zdravstvene zaštite i organizacija civilnog društva, naročito putem participacije predstavnika strukovnih udruženja, udruženja pacijenata, ugroženih i rizičnih grupa, kao i drugih relevantnih organizacija u

procesu upravljanja javnim politikama u oblasti zdravstva i donošenja ključnih odluka, nije zabeležen značajniji napredak u ovom pravcu.

Prethodni zaključak se odnosi i na preporuku da se izradi analiza finansijske održivosti sistema javnog zdravlja i javnog fonda za zdravstveno osiguranje, na osnovu koje bi se izgradila strategija buduće finansijske održivosti sistema javnog zdravlja.

Konačno, nije zabeležen značajniji napredak u odnosu na preporuku za obezbeđenjem višeg stepena zaštite prava pacijenata kroz unapređenje kapaciteta i funkcije savetnika za zaštitu prava pacijenata i saveta za zdravlje na nivou lokalnih samouprava.

Zaključuje se da nijedna od preporuka iz izveštaja NKEU 2016/17 za Poglavlje 28 nije u potpunosti sprovedena te da prethodnom periodu nije ostvaren željeni i planirani napredak kako u oblasti zaštite potrošača tako ni u oblasti zaštite javnog zdravlja.

## PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2018. GODINU

### Vladi, Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija i Ministarstvu zdravlja:

- Potrebno obezbediti dalji napredak funkcionalnosti baze Nacionalnog registra potrošačkih prigovora (NRPP), kao i pristup njenim podacima potrošačkim organizacijama radi analitičke obrade i fokusiranja delovanja u pojedinim naročito rizičnim oblastima;
- Obnoviti ili potpuno reorganizovati mehanizme koordinacije i saradnje potrošačkih organizacija, radi izgradnje održive i funkcionalne platforme, imajući u vidu da postojeći mehanizmi, ne daju odgovarajuće rezultate; potrebna izmena Zakona o zaštiti potrošača radi unapređenja postojećih zakonskih rešenja (Nacionalni savet za zaštitu potrošača, Savet potrošača);
- Neophodno povećati investiranje u programe i projekte prevencije kroz edukaciju, informisanje i slične programe i projekte kako bi se istovremeno osnažila udruženja za zaštitu potrošača i podigla svest građana o ovim pitanjima;
- Preduzeti neophodne mere kako bi se osigurala veća transparentnost u finansijskom izveštavanju radi bolje evidencije i praćenja efekata i svrsishodnosti utrošenih sredstava i sprovedenih projekata;

- Obezbediti potpunu funkcionalnost Integrisanog zdravstvenog informacionog sistema (IZIS), koja pored pojedinih servisa, nije još uvek celovito obezbeđena;

#### **Narodnoj skupštini Republike Srbije:**

- Potrebno da se pred Odborom za finansije Narodne skupštine Republike Srbije sprovede godišnje predavljanje izveštaja o utrošenim sredstvima za programe zaštite potrošača na nacionalnom i lokanom nivou koji će biti predavljen od strane resornog ministarstva koje preraspodeljuje ova sredstva uz obavezno učešće javnosti i predavljanika NKEU.

#### **Domaćim akterima pregovora:**

- Izraditi analizu sprovođenja Strategije zaštite potrošača 2013–2018: bez jasne analize svrsishodnosti, efekata i ostvarenih ciljeva i rezultata ove Strategije postoji realna opasnost da delovi Strategije koji su se pokazali kao neuspešni i nesvrshodni budu uključeni u sadržaj nove Strategije.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA **30** **31**

- ▶▶ **EKONOMSKI ODNOSI SA  
INOSTRANSTVOM**
- ▶▶ **ZAJEDNIČKA SPOLJNA,  
BEZBEDNOSNA I  
ODBRAMBENA POLITIKA**

Koordinator:

**CENTAR ZA MEĐUNARODNE I BEZBEDNOSNE  
POSLOVE – ISAC FOND**  
**Igor Novaković**

## Poglavlje 30 – Ekonomski odnosi sa inostranstvom

### PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 30 – Ekonomski odnosi sa inostranstvom, uglavnom se odnosi na propise u vezi sa Zajedničkom trgovinskom politikom EU, međunarodnom trgovinom (uključujući i članstvo u Svetskoj trgovinskoj organizaciji (STO) i poštovanje prava i obaveza koje proizilaze iz članstva), trgovinskim sporazumima Evropske unije (EU) sa trećim zemljama, kao i na razvoju i humanitarnu pomoć koju EU pruža zemljama u razvoju i najmanje razvijenim zemljama. Teme koje su njime obuhvaćene usko su povezane sa temama iz drugih poglavlja, te su stoga od velike važnosti efikasni administrativni kapaciteti, koji su u stanju da se bave svim međusektorskim pitanjima.

Usvajanjem Lisabonskog ugovora i sticanjem pravnog subjektiviteta EU je postala pravno lice i još značajniji međunarodni akter. To podrazumeva da EU može da zaključuje međunarodne sporazume sa drugim zemljama i međunarodnim organizacijama. Pravni okvir spoljnog delovanja EU opisan je u V delu Ugovora o EU (UoEU), počev od člana 205, dok se u nastavku opisuju odredbe koje se tiču zajedničke trgovinske politike (članovi 206–207), saradnje sa trećim zemljama (član 208–213), humanitarne pomoći (član 214), restriktivnih mera (član 215) i međunarodnih odnosa (član 216–219).<sup>1</sup>

Roba dvostruke namene, kako je definisano od strane EU, predstavlja „robu, softver i tehnologiju koja se obično koristi u civilne svrhe, ali koja može imati vojnu primenu, ili može doprineti širenju oružja za masovno uništenje.“ S obzirom na to da veliki deo robe izvezen iz EU potpada pod tu kategoriju, kontrolni režim postavljen od strane EU ima za cilj da unapredi

privredu, posebno onaj deo koji se zasniva na istraživanjima i razvoju, što omogućava inovativnost i konkurentnost.

Režim kontrole izvoza EU regulisan je obavezujućom i direktno primenjivom Regulativom (EZ) br. 428/2009, koja utvrđuje kontrolna pravila, uključujući i kontrolnu listu i usaglašenu politiku sprovođenja.

Kada je u pitanju pregovarački proces, pravni okvir iz Poglavlja 30 se većinom sastoji od direktno primenjivih pravnih odredaba EU koje proističu iz njenih multilateralnih i bilateralnih obaveza u oblasti trgovine, kao i iz velikog broja pojedinačnih trgovinskih mera. Neke direktive koje se tiču izvoznih kredita i robe dvostruke namene nisu direktno primenjive i iziskuju da budu inkorporirane i u nacionalno zakonodavstvo.

Od država kandidata se očekuje ne samo da postepeno usklade svoje politike usmerene ka trećim zemljama već i da usklade svoje pozicije u okviru međunarodnih organizacija. Isto važi i za politike, praksu i pozicije prihvaćene na nivou EU i u drugim zemljama članicama.

### STATUS POGLAVLJA

Eksplanatorni i bilateralni skrininzi u ovom poglavlju završeni su u julu odnosno oktobru 2014. godine. Izveštaj o skriningu dostavljen je Pregovaračkom timu aprila 2016. godine. Srbija je Evropskoj komisiji poslala svoju pregovaračku poziciju početkom 2017. godine, u kojoj je izjavila da prihvata pravnu tekovinu u Poglavlju 30 u obimu koji je postojao 1. januara 2017. i izjasnila se da će biti u potpunosti spremna da ih sprovede do momenta stupanja Republike Srbije u punopravno članstvo EU. Takođe, u Pregovaračkoj poziciji Srbija nije zahtevala posebna prilagođavanja.

<sup>1</sup> Konsolidovana verzija UoEU.



U pregovaračkoj poziciji, Srbija je izjavila da je već u velikoj meri usklađena sa pravnom tekovinom u ovom poglavlju. Elementi koji su uglavnom usklađeni su sledeći: Zakon o spoljnotrgovinskom poslovanju (povezani podzakonski akti treba da budu usklađeni do momenta pristupanja), Zakon o Agenciji za osiguranje i finansiranje izvoza (potrebno je da se još uskladi sa terminologijom i definicijama) koja se koristi EU, Zakon o uvozu i izvozu robe dvostruke namene (u potpunosti usklađen), Uredba Vlade Republike Srbije o izvozu i uvozu robe koja bi mogla da se koristi za izvršenje smrtne kazne, mučenje ili drugo okrutno, neljudsko ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje (u potpunosti usklađena).

Republika Srbija se obavezala da će se najkasnije sa danom pristupanja u članstvo EU staviti van snage ili izmeniti postojeće bilateralne sporazume o trgovinskoj i/ili ekonomskoj saradnji, kao i sporazume o slobodnoj trgovini, najkasnije do dana pristupanja EU. Van snage će biti stavljeni i svi bilateralni investicioni sporazumi. Takođe, obavezala se i da će primenjivati sve sporazume koje je EU zaključila sa trećim zemljama sa danom pristupanja u članstvo.

U oblasti humanitarne i razvojne pomoći, Srbija treba da usvoji novi Zakon, kojim će biti regulisan način na koji će biti uspostavljen mehanizam za učešće u sistemu pružanja humanitarne pomoći na nivou EU, kao i direktno pružanje razvojne pomoći u skladu sa spoljno-političkim prioritetima Srbije kao države članice EU. Takođe, u ovoj oblasti Srbija se obavezala da će do kraja 2018. godine usvojiti novi Zakon o smanjenju rizika od elementarnih i drugih nepogoda i upravljanju vanrednim situacijama.

Srbija se i obavezala da će unaprediti svoje administrativne kapacitete zapošljavanjem novih kadrova i njihovim daljim usavršavanjem.

Takođe, kako bi bila u stanju da uspešno okonča pregovore u ovom poglavlju, Srbija treba da uđe u Svetsku trgovinsku organizaciju, i da provede određeni deo vremena u članstvu. U tom smislu, Srbija treba da okonča multilateralne pregovore (u delu koji se odnosi na apsolutnu zabranu prometa proizvoda koji sadrže genetički modifikovane organizme) i da zaključi bilateralne pregovore sa četiri države članice (SAD, Rusijom, Brazilom i Ukrajinom).

Poglavlje je otvoreno u decembru 2017. godine.

## **PRESEK STANJA**

---

U Izveštaju o skriningu se konstatuje da je Srbija dovoljno spremna za otvaranje pregovora sa EU u ovom poglavlju, te je u skladu sa tim i dala preporuku za njihovo otvaranje.

U Izveštaju je prepoznato je da je Srbija postigla dobar nivo usklađenosti sa EU, kao i sa STO. Iako izveštaj ne sadrži prelazna merila, navedeno je nekoliko oblasti u kojima Srbija treba da se usaglasa sa EU. Pre svega, Srbija će morati da postane član STO pre pristupanja, i kao glavna prepreka se konstatuje da će morati da reformiše zakon o genetski modifikovani organizmima (GMO), da reformiše zakon o akcizama, kao i da zaključi bilateralne pregovore sa Sjedinjenim Američkim Državama, Brazilom i Ukrajinom. U međuvremenu, zahtev za otvaranje bilateralnih pregovora oko ulaska u STO Srbiji je poslala i Ruska Federacija, zahtevajući dodatnu liberalizaciju roba i usluga. U Izveštaju se navodi da bi Srbija „morala da uzme u obzir stavi komercijalne interese EU kako pregovori sa STO napreduju“, implicirajući da potencijalna liberalizacija trgovine sa određenim državama kroz bilateralne pregovore sa EU ne može da ide ispod nivoa na kome je EU, te da se „od Srbije očekuje da uskladi svoje stavove sa EU u okviru STO.“

Konstatuje se i da Srbija ne koristi Opštu šemu preferencijala (OŠP), te da će Srbija, kada pristupi EU, morati da primeni OŠP EU, te se konstatuje da „primena OŠP EU najverovatnije neće poremetiti ekonomiju Srbije u svetlu njenog vrlo ograničenog uvoza iz zemalja na OŠP spisku EU.“

Takođe, EU je kritikovala i zaštitne mere Srbije u vezi sa uvozom mlečnih proizvoda i živih svinja iz EU, pošto nije pružila dovoljno dokaza da su one opravdane. Krajem 2016. godine ove zaštitne mere su ukinute.

Konstatuje se da će i Srbija sa danom pristupanja morati da izađe iz svih ugovora o slobodnoj trgovini koje ima sa trećim državama i carinskim teritorijama. U tom smislu, prilikom liberalizacije trgovine sa trećim državama, Srbija takođe treba da uzima u obzir i komercijalni interes i trgovinsku politiku EU. U vezi sa bilateralnim investicionim sporazumima sa trećim državama, Srbija će morati da uskladi njihove odredbe sa pravnim tekovinama EU sa danom pristupanja.

Što se tiče razvojne politike i humanitarne pomoći, Srbija će morati da razvije „sopstvenu politiku i metodologiju za merenje razvojne pomoći u skladu sa metodologijom OECD/ODA,“ te da će morati da uspostavi taj kapacitet do dana pristupanja, kao i da razvije svoju humanitarnu politiku i humanitarne intervencije u skladu sa Konsenzusom o humanitarnoj pomoći i Uredbom (EK) 1257/96.

Što se tiče osiguravanja kontrole izvoza, „Srbija će morati da osigura nastavak usklađivanja sa propisima o kontroli izvoza EU.“ Takođe, kada je reč o robi dvostruke namene, navedeno je da će „puna implementacija pravnih tekovina u oblasti kontrole izvoza robe dvostruke namene zahtevati dalje poboljšanje administrativnih kapaciteta, posebno u pogledu redovne obuke i dobre koordinacije između i u okviru nadležnih ministarstava i agencija.“

Godišnji Izveštaj o napretku Srbije za 2018. Evropske komisije objavljen aprila 2018, naglašava da tokom prethodnog ciklusa (koji je zbog promene u metodologiji trajao godinu i po dana) u poglavlju nije ostvaren vidljiv napredak, i da su čak kapaciteti za davanje odgovora na ključne izazove značajno oslabili. Konstatuje se da su ključni nedostaci:

- Nedavno uspostavljena ograničenja oko izvoza otpada koji nije opasan za prirodnu sredinu, koja nisu u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, i koja ukazuju da postoje slabosti u administrativnim kapacitetima za implementaciju trgovinskih politika. Srbija je pozvana da ova ograničenja ukloni u što kraćem roku i da izbegava njihovu primenu osim ukoliko su u potpunosti opravdana;
- Manjak napretka u procesu pristupanja STO;
- Jačanje administrativnih kapaciteta u Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija koji se bave sa EU i CEFTA, kao i sa procesom pristupanja STO, sa posebnim naglaskom na primeni višegodišnjeg Akcionog plana za uspostavljanje regionalne ekonomske zone (koju je u prethodnom periodu promovisala Vlada i predsednik Srbije i za čije je uspostavljanje Srbije preuzela obaveze na Samitu u Trstu 2017, koji je održan u okviru Berlinskog procesa). Kapacitet organizacije je po nalazima Komisije pogotovo ograničen oko prikupljanja trgovinske statistike;
- Konstatuje se da je određeni napredak učinjen u oblasti razvojne i humanitarne pomoći, ali da i dalje nedostaje politička i pravna osnova, i da se razvojna i humanitarna pomoć uglavnom dodeljuje na ad hoc osnovi;
- Na posletku, naglašava se da za bilateralne investicione sporazume Srbija mora da osigura da budu usklađeni sa pravnom tekovinom EU.

Radna grupa za poglavlja 30 i 31 Nacionalnog konventa o EU i koordinator Centar za međunarodne i bezbednosne poslove ISAC fond od 2014. (dakle značajno pre dobijanja Izveštaja o skriningu i otvaranja poglavlja) konstantno zagovara kroz godišnje preporuke sadržane u knjizi preporuka i stalne aktivnosti (konferencije, panele, analize i preporuke praktične politike, kao i izjave za medije) zatvaranje pregovora sa STO u što kraćem roku, uz proaktivnu akciju oko objašnjavanja građanima koje je realno stanje u vezi sa Zakonom o genetički modificovanim organizmima. Radna grupa je aktivno angažovana na promovisanju prednosti koje će Srbija imati od ulaska u članstvo STO. Takođe, Radna grupa aktivno promovise dobitke koje će Srbija imati od ulaska na Jedinствeno tržište, posebno u vezi sa trgovinskim aranžmanima koje EU ima sa drugim državama. Konačno, Radna grupa i koordinator aktivno zagovaraju u medijima jačanje administrativnih kapaciteta u ovom sektoru, pogotovo nakon napuštanja administracije od strane prethodne pomoćnice ministra trgovine, gospođe Bojane Todorović.

### AKTIVNOSTI RADNE GRUPE

Nakon dobijanja informacije da je Poglavlje 30 otvoreno, zajedno sa Generalnim direktoratom za trgovinu Evropske komisije, ISAC fond je započeo pripreme za organizovanje konferencije. Konferencija „Otvaranje Poglavlja 30 – Šta nam predstoji?“ održana je 22. marta. Na konferenciji su govorili: šef Tima za pregovore Vlade Republike Srbije, Tanja Mišćević, Tanja Dinkić, zamenica predsednika pregovaračke grupe za Poglavlje 30 u Ministarstvu trgovine, Dejan Ralević, član Radne grupe za Poglavlje 30 Tima za pregovore ispred Ministarstva spoljnih poslova, šef odseka za evropske integracije i ekonomska pitanja u Delegaciji EU u Srbiji Radica Nusdorfer, Olivera Jocić, pomoćnica ministra trgovine, turizma i telekomunikacija, i drugi.

Koordinator radne grupe je tokom prve polovine 2018. godine učestvovao na nekoliko neformalnih sastanaka sa članovima pregovaračkog tima, a u vezi sa javnim zagovaranjem oko otvorenih pitanja u okviru poglavlja.

5. jula 2015. održana je javni panel „Izazovi za multilateralni trgovinski poredak – Šta možemo da očekujemo i zašto je to značajno za Srbiju“, čiji je cilj bila promocija pristupanja Srbije STO. Na panelu se razgovaralo o efektima trenutne krize međunarodnog trgovinskog poretka koja je otpočela uvođenjem carina od strane SAD protiv nekoliko država i carinskih unija ranije ove godine, kao i njihovim povratnim reakcijama kroz sistem za rešavanje sporova u okviru STO. Takođe se razmatrao uticaj ove krize na proces pristupanja nekoliko država kandidata. Na panelu su učestvovali Olivera Jocić, pomoćnica ministra trgovine, turizma i telekomunikacija Republike Srbije, Bojana Todorović, nezavisni ekspert i bivša pomoćnica ministra trgovine, turizma i telekomunikacija Republike Srbije i dr Predrag Bjelić – profesor Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

RG je početkom oktobra objavila analitičku publikaciju „Usklađivanje regulatornog sistema Republike Srbije koji se odnosi na pitanje genetički modificovanih organizama sa pravnim okvirom EU“, čiji je autor član RG Dr Aleksej Tarasjev. Cilj publikacije je da predstavi mogućnosti koje nude međunarodni standardi, i pomoću kojih Srbija može istovremeno i da ispuni uslove iz pretpristupnih pregovora sa Svetskom trgovinskom organizacijom i EU i da odgovori na dileme građana naše države. Upravo ovi međunarodni standardi omogućuju Srbiji da uspostavi sistem koji bi ukinuo opštu zabranu trgovine ovim proizvodima, ali i omogućio da na politički mudar način uspostavi adekvatni restriktivni sistem koji bi na svim nivoima maksimalno ograničio trgovinu proizvodima koji sadrže genetički modifikovane organizme i omogućio Srbiji da zabrani komercijalnu kultivaciju genetički modifiko-

vanih useva na način na koji to čine zemlje članice EU.

Radna grupa je 6. novembra održala sastanak na kom su učestvovali i predstavnici Ministarstva inostranih poslova i Ministarstva za evropske integracije koji su predstavili radni nacrt zakona o humanitarnoj i razvojnoj pomoći. Nakon sastanka usledila je diskusija na kojoj su razmatrani elementi radne verzija nacrta, i na kraju su predstavljene komentari, primedbe i predlozi za dopunu dokumenta.

### **EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE**

Dosadašnje preporuke vezane za Poglavlje 30 bile su fokusirane na osnovne elemente poglavlja, kao i za konstruktivni pristup u komuniciranju sa građanima. Pre svega one su se ticale ulaska Srbije u STO, formulisanja aktivnog zagovaranja prednosti koje ova organizacija donosi Srbiji.

Što se tiče većine elemenata ovog poglavlja, Srbija je ostvarila veliki napredak, otvorena pitanja se svode pre svega na političko pitanje ulaska Srbije u STO (odnosno pre svega odluku za ukidanje apsolutne zabrane prometa proizvoda koji sadrže GMO), uspostavljanje sistema sa međunarodnu razvojnu saradnju i humanitarnu pomoć, i ukidanje odnosno prilagođavanje postojećih bilateralnih sporazuma nakon ulaska u EU, kao i na jačanje administrativnih kapaciteta.

U tom smislu preporuke koje je do sada davala radna grupa bile su opštijeg tipa, pošto su bile usmerene pre svega na obustavljanje blokiranja procesa pridruživanja STO, a potom i na praktične preporuke usmerene ka koracima koje je bi bilo poželjno primeniti. Kako oko ovih aspekata nije ostvaren veći napredak (sem oko razvijanja sistema za međunarodnu razvojnu saradnju i humanitarnu pomoć), većina njih i dalje važi.

### **PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2018. GODINU**

#### **Vladi Republike Srbije:**

1. Vlada Republike Srbije treba ponovo pokrene koordinisani međuresorski proces koji bi rezultovao jasnom političkom odlukom za donošenje novog Zakona o genetički modifikovanim organizmima. Ovaj zakon bi ukinuo postojeću apsolutnu zabranu prometa ovim proizvodima, ali koji bi uspostavio adekvatne i efektivne mehanizme kontrole i odobravanja proizvoda koji bi zaštitili interese potrošača, u skladu sa mogućnostima koje nude evropski i međunarodni standardi. Postojeći Zakon ne predviđa adekvatan sistem za praćenje proizvoda koji sadrže GMO, te su stoga rešenja koja predviđa nebezbedna i ne odgovaraju interesima građana. Usvajanjem novog Zakona koji bi bio usaglašen sa praksom EU, bila bi otklonjena glavna prepreka za okončavanje multilateralnih pregovora u okviru STO, kao i bilateralnih pregovora u okviru STO sa Sjedinjenim Američkim Državama.
2. Potrebno je unaprediti napore kako bi se u što kraćem roku okončali bilateralni pregovori. Srbija u tom smislu treba da pregovore sa pojedinim zemljama podigne na viši nivo, i da unapredi koordinaciju EU kako bi se bilateralni pregovori, pre svega sa Ukrajinom, Brazilom i svakako Rusijom, što efikasnije sproveli i okončali.

3. Vlada Republike Srbije treba da u što kraćem roku imenuje stalnog predstavnika pri Generalnom sekretarijatu STO u Ženevi. Bez stalnog predstavnika (kojeg Srbija nema od 2013. godine), Srbija je uskraćena za informacije iz prve ruke i adekvatno i pravovremeno praćenje procesa koji se odvijaju u centrali STO, interesi Srbije se ne zastupaju na adekvatan način, i istovremeno se urušava ugled naše zemlje, što značajno podriva kapacitete dela administracije koji se bavi ovim pitanjima, dok se istovremeno podriva ugled Srbije.
4. Administrativni kapaciteti Srbije u oblasti spoljne trgovine su značajno podriiveni, što je posledica ukupne politike prema kadrovima u svim oblastima. Problem nije isključivo u odlivu stručnjaka već i u činjenici da ne postoji pristup koji bi omogućio njihovo očuvanje u sistemu. Bez obzira što je Vlada učinila napor za angažovanje novih stručnjaka, odliv postojećih je anulirao njegove efekte. Potreban je sistemski horizontalni pristup kroz sva ministarstva koji bi za cilj imao zadržavanje stručnjaka koji su i dalje u administraciji, angažovanje novih i unapređenje njihovih kapaciteta.
5. Potrebno je uzimati u obzir interese Srbije u Poglavlju 30 kada se uvode nove administrativne zabrane prometa određenim proizvodima. Potrebno je unapređenje komunikacije drugih delova državne administracije sa Ministarstvom trgovine, turizma i telekomunikacija kako bi se sprečilo uvođenje administrativnih mera zabrane prometa koje se ne mogu na odgovarajući opravdati pred institucijama EU.
6. U periodu koji sledi Vlada treba da izradi akcioni plan za zatvaranje pregovora u Poglavlju 30, odnosno za set koraka koje treba primeniti u sledećem periodu kako bi se ovo poglavlje zatvorilo na adekvatan način. Kako bi se prešlo na ovaj zadatak, potrebno je unaprediti proces pregovora u STO, na koji je stavljena većina fokusa u Poglavlju 30.
7. U procesu izrade predloga Zakona o međunarodnoj razvojnoj saradnji i humanitarnoj pomoći Vlada treba da uvaži načela transparentnosti i inkluzivnosti prilikom kreiranja rešenja za uspostavljanje sistema za pružanje međunarodne razvojne saradnje i humanitarne pomoći. Republika Srbija će izdvajati značajna sredstva iz budžeta za ove svrhe, i u tom smislu je potrebno da građani imaju jasan uvid u sam proces dodele ovih sredstava, kao i obrazloženja za donošenje odluka o dodeli.
8. Vlada Srbije treba da pokrene proces donošenja Strategije spoljne politike Republike Srbije kako bi se na adekvatan način definisali prioriteta na kojima bi počivala međunarodna razvojna saradnja, koja predstavlja i instrument za ostvarivanje spoljnopolitičkih interesa.

#### **Narodnoj skupštini Republike Srbije:**

1. Kako će novi Zakon o genetički modifikovanim proizvodima biti usvojen u Narodnoj skupštini, poslanici koji su članovi odbora za poljoprivredu i trgovinu, kao i za EU integracije treba da se uključe u proces zagovaranja donošenja novog zakona, kako bi omogućili stvaranje pozitivne klime u javnosti za usvajanje ovog zakona.

2. Poslanici Narodne skupštine treba da se aktivno uključe u donošenje novog Zakona o međunarodnoj razvojnoj saradnji i humanitarnoj pomoći, i omoguće da rešenja budu kvalitetna i odgovarajuća kako bi Srbija ostvarivala svoje spoljnopolitičke interese.

#### **Domaćim akterima pregovora:**

1. Civilno društvo – organizacije koje se bave aspektima vezanim za spoljnu trgovinu i zaštitu potrošača te temama koje su deo sledećih poglavlja: 31 – Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika, 8 – Konkurencija, 1 – Slobodno kretanje roba, 20 – Preduzetništvo i industrijska politika, 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika i 27 – Životna sredina, kao i relevantni instituti i akademske institucije, treba da budu aktivni kada kampanja zagovaranja ulaska u Srbije u STO počne. Oni treba da sa svoje strane pruže utemeljene stavove i otvore dijalog sa Vladom i ostalim institucijama, kako bi se pružili adekvatni odgovori na sva pitanja koja deo javnosti u Srbiji kritičnim, pre svega u vezi sa donošenjem Zakona o GMO.
2. Civilno društvo u Srbiji, kao i akademske institucije, treba da nastave aktivnu debatu sa Vladom, kako bi se našlo adekvatno rešenje za očuvanje najboljih kadrova u državnoj službi i nastavio proces angažovanja novih uz stvaranje stalno sistema jačanje njihovih kapaciteta. Poglavlje 30 nije jedino u kom su primećeni nedostaci u administrativnim kapacitetima za uspešno prilagođavanje sistemu EU, i potrebno je da se ovom pitanju pristupi sistemski.
3. Zainteresovane organizacije civilnog društva treba da organizuju neformalnu mrežu koja bi se blagovremeno uključila u proces razvijanja sistema za pružanje međunarodne razvojne saradnje. Ovakva mreža bi aktivno doprinela prenošenju relevantnih iskustava iz država članica EU i pripremila same organizacije za partnerstvo sa državnim institucijama u pružanju međunarodne razvojne saradnje.
4. Civilno društvo treba da aktivnije zagovara usvajanje Strategije spoljne politike, koja bi definisala spoljnopolitičke prioritete na osnovu kojih će Srbija učestvovati u međunarodnoj razvojnoj saradnji.

#### **Evropskoj uniji:**

1. Institucije EU i države članice treba da aktivnije pruže podršku Srbiji u bilateralnim pregovorima Srbije sa Brazilom, Ukrajinom i Rusijom, pošto će sa nekima od njih neka od otvorenih pitanja morati biti razmatrana na višem političkom nivou.
2. Evropska komisija treba da se takođe založi kod Vlade Srbije da imenuju stalnog predstavnika Srbije pri Generalnom sekretarijatu STO u Ženevi.
3. EU treba da se založi i da Srbija u budućem periodu donese Strategiju spoljne politike, koja će kao krovni dokument definisati spoljnopolitičke prioritete i poslužiti za stvaranje adekvatnog sistema za međunarodnu razvojnu saradnju u Srbiji.

## Poglavlje 31 – Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika

### PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 31 – Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika je poglavlje koje se često klasifikuje kao političko, odnosno poglavlje je siromašno u pravnoj tekovini Evropske unije (*acquis communautaire*) i uglavnom sadrži odluke Saveta i političke deklaracije, aktivnosti i sporazume (tzv. *acquis politique*). Ovo poglavlje je pre svega usmereno na prilagođavanje domaćih institucija zaduženih za spoljnu, bezbednosnu i odbrambenu politiku zemlje za funkcionisanje i proaktivno delovanje unutar sistema EU. Takođe, ono se sastoji i od progresivnog usklađivanja spoljnopolitičkog delovanja Republike Srbije sa spoljnopolitičkim pristupom EU, što podrazumeva i pridruživanje spoljnopolitičkim deklaracijama EU, te primenu mera prema trećim državama na nacionalnom nivou koje iz tih deklaracija proizilaze.

Prilagođavanje podrazumeva sledeće elemente:

- Prilagođavanje domaćih institucija institucionalnom funkcionisanju i dinamici EU u pogledu Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP) i povezanih politika koje imaju spoljne implikacije u vezi sa ZSBP.
- Usaglašavanje sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU, progresivno u periodu tokom pregovora, i u potpunosti neposredno pred pristupanje u članstvo.
- Usvajanje prioriternih stavova i vrednosti oko kojih se kreira zajednički spoljnopolitički i bezbednosni pristup EU (ljudska prava, demokratija i vladavina zakona; međunarodno pravo, prevencija konflikata, upravljanje krizama i izgradnja mira; zabrana proliferacije i kontrola oružja i izvoza oružja; borba protiv terorizma; podrška Međunarodnom krivičnom tribunalu, itd.).

Očekuje se da i država kandidat oko istih spoljnopolitičkih pitanja zauzima iste stavove kao i Savet EU, progresivno u periodu tokom pregovora, i u potpunosti neposredno pred stupanje u članstvo.

- Razumevanje strateškog izbora EU ka multilateralizmu kao osnovi za dalju izgradnju funkcionalnih i predvidivih međunarodnih odnosa, te funkcionisanju EU kao celine unutar međunarodnih institucija (UN, OEBS, MMF, Svetska banka, STO i druge) i usklađivanje sa zajedničkim pristupom u slučajevima kada postoji.
- Razumevanje i prilagođavanje domaćih bezbednosnih institucija institucionalnom okviru za funkcionisanje Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike (ZBOP) kao integralnog dela, te prilagođavanje državnih institucija za podršku i učešće u vojnim i civilnim misijama i operacija EU u okviru ovog mehanizma.
- Rešavanje bilateralnih sporova sa susednim zemljama i unapređena dobrosusedska saradnja.

Poglavlje 31 do sada nije shvatano kao problematično, i tretirano je uglavnom kao tehničko poglavlje koje se lako zatvara. Međutim, sve dosadašnje države kandidati su imale spoljnu politiku koja je uglavnom bila usklađena sa spoljnopolitičkim pristupom EU. Takođe, sve dosadašnje države kandidati, od 2004. godine naovamo, ako izuzmemo Kipar i Maltu, bile su članice NATO, te se njihova spoljnopolitička opredeljenost nije ni dovela u pitanje. Rasplamsavanje krize u Ukrajini i tzv. uravnoteženi pristup Srbije spoljnoj politici dao je Poglavlju 31 mnogo veći značaj nego što je to do sada bio slučaj.

Pregovaračko Poglavlje 31 predstavlja i šansu da država kandidat počne da definiše svoju „nišu“ spoljne politike u okviru ZSBP, kao i specifični doprinos koji može da da u okviru misija ZBOP. Srbija je već počela da učestvuje u nekim od aktivnosti u okviru ZBOP. To po-

drazumeva i proaktivni pristup, koji je fokusiran na što bliže vezivanje vrednosti i osnovnih ciljeva ZSBP EU za sopstveni spoljnopolitički pristup.

## STATUS POGLAVLJA

Eksplanatorni i bilateralni skrininzi u ovom poglavlju završeni su u junu, odnosno oktobru 2014. godine. Iako je nacrt Izveštaja o skringingu izrađen, njegov konačna verzija do današnjeg dana nije dostavljena Srbiji, prema nekim informacijama zbog protivljenja pojedinih država članica. Razlog za ovakav stav te zemlje temelje na, prema njima, nedoslednoj spoljnoj politici Srbije kada je reč o odnosu sa Ruskom Federacijom od izbijanja konflikta u Ukrajini.

Stav nadležnih institucija Republike Srbije je da bez Izveštaja o skringingu zvanični Beograd u nekoj vrsti „sive zone“ i da ne može da počne sa prilagođavanjem okviru EU u punom kapacitetu.

## PRESEK STANJA

Iako nema izveštaja o skringingu, moguće je skicirati obaveze Srbije u pogledu ovog poglavlja, na osnovu Godišnjeg izveštaja o napretku Srbije na putu evropskih integracija.

Srbija treba da počne da se progresivno usaglašava sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama koje iz njih proizilaze EU. U poslednjih godinu dana usaglašavanje je u procentualnom padu, a Srbija se svakako ne usaglašava sa deklaracijama koje za temu imaju ili su povezani sa Ruskom Federacijom, Kinom i pojedinim trećim državama, pre svega u Africi i Aziji.<sup>2</sup> Što se tiče same primene mera, Srbija treba da osnaži kapacitete za praćenje uspostavljanja i implementacije sankcija, kroz uspostavljanje adekvatne baze podataka.

Srbija treba da osigura da bliska saradnja i zaključivanje bilateralnih ugovora sa trećim državama ne ugrožava obaveze Srbije koje proističu iz procesa evropske integracije, i tu se posebno apostrofira Sporazum o saradnji i zajedničkim aktivnostima između Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije i Federalne službe obezbeđenja Ruske Federacije u kontekstu zaštite podataka i razmene poverljivih informacija.

Srbija treba da primenjuje vrednosti na kojima počiva EU u svom spoljnopolitičkom pristupu (ljudska prava, multilateralizam, podrška Međunarodnom krivičnom tribunalu, itd.), i da uskladi svoje delovanje u međunarodnim organizacijama sa EU, a pre svega u okviru UN i OEBS-a. U tom smislu date su pozitivne ocene trenutnom statusu Srbije.

Srbija treba da usvoji nove strateške dokumente u oblastima bezbednosti i odbrane, koji će biti usklađeni sa vrednostima i principima na

<sup>2</sup> Od početka pregovora 2014. godine Srbija se usaglašavala na sledeći način:

a. U 2014. Srbija se usaglasila sa 18 od 35 spoljnopolitičkih deklaracija EU (i mera koje su iz ovih deklaracija proizilazile), odnosno nivo usaglašenosti u procentima je bio 51,43%. Od toga 10, odnosno 28% bile su na teme u vezi sa krizom u Ukrajini, odnosno direktno ili indirektno vezane za Rusku Federaciju, sa kojom je u vezi i deklaracija o Pridnjestrovlju, sa kojom se takođe Srbija nije usaglasila, dalje, Srbija se nije usaglasila ni sa deklaracijom vezanom za poštovanje ljudskih prava u Kini, dve deklaracije u vezi sa odnosom EU–Zimbabve i uvođenjem restriktivnih mera ovoj zemlji, deklaracijom prema Ruandi i Egiptu, i deklaracijom u vezi sa BiH;

b. U 2015. Srbija se nije usaglasila sa 9 od ukupno 35 spoljnopolitičkih deklaracija EU, odnosno nivo usaglašenosti je bio 73,53%, od kojih su se 6 (17,65 %) posredno (kriza u Ukrajini, Pridnjestrovlje) ili neposredno odnosile na Rusku Federaciju, i Srbija se nije usaglasila ni sa jednom od njih. Srbija se takođe nije usaglasila sa po jednom deklaracijom u vezi sa Zimbabveom i BiH, kao i sa Zajedničkom deklaracijom visokog predstavnika i generalnog sekretara Saveta Evrope o obeležavanju Svetskog dana protiv smrtno kazne;

c. Tokom 2016. godine od ukupno 33 spoljnopolitičke deklaracije koje je EU objavila tokom 2016. godine Srbija se nije usaglasila sa jedanaest deklaracija, odnosno nivo usaglašenosti je bio 66,66%. Od 11 deklaracija 11 se odnosilo direktno ili indirektno na Rusku Federaciju, od



kojima počiva spoljnopolitičko delovanje EU i pozdravljena je podrška novoj Globalnoj strategiji za Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU.

Izveštaj konstatuje da Srbije učestvuje u nekim, ali ne svim, aranžmanima za kontrolu izvoza, kao i instrumentima za sprečavanje proliferacije oružja. Izveštaj pozdravlja učešće Srbije u okvirima Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike, participaciju u rosteru borbenih grupa EU, učešće u mirovnim misijama UN i, implementaciju Sporazuma sa EU oko bezbednosnih procedura za razmenu i zaštitu poverljivih informacija.

čega je sedam bilo u vezi sa krizom u Ukrajini, dok su se dve bavile akcijama ove države u sukobu u Siriji. Preostale dve deklaracije sa kojima se Srbija nije usaglasila ticale su se Kine i Republike Kongo;

d. Tokom 2017. godine EU je objavila ukupno 41 deklaraciju i Srbija se usaglasila sa svega 19, odnosno sa 46,34 % što predstavlja do sad najznačajniji pad u usaglašavanju. Od 22 deklaracije sa kojima se Srbija nije usaglasila, sedam se odnosi na situaciju u Ukrajini u kontekstu povezanosti Rusije sa različitim elementima krize u ovoj zemlji, četiri na afričke države (dve na DR Kongo, i po jedna na Čad i Ugandu), po tri su bile u vezi sa ratom u Siriji i krizom u Venecueli, i po jedna u vezi sa Bosnom i Hercegovinom, Mjanmarom/Burmom, samom Rusijom, Pridnjestrovljem u Moldaviji, kao i Međunarodnim krivičnim tribunalom. Od toga, dvanaest je tematski posredno ili neposredno vezano za Rusiju, dok su četiri neposredno vezane za temu Međunarodnog krivičnog tribunala;

e. U prvoj polovini 2018. godine EU je objavila ukupno 32 spoljnopolitičke deklaracije i Srbija usaglasila se sa svega 18, odnosno sa 43,75%. Imajući u vidu da je taj postotak za celu prethodnu godinu bio 46,34%, a za prvu polovinu prethodne godine 68,75%, tendencija pada u usaglašavanju se nastavlja. Ukupno šest deklaracija tiču se situacije u Ukrajini, četiri su posvećene situaciji u Siriji (i sve su posredno ili neposredno vezane za Rusiju, tri imaju za temu Venecuelu, dve su posvećene Demokratskoj Republici Kongo, i po jedna deklaracija je u vezi sa Iranom, Mjanmarom, posredno u vezi sa pozicijama Kine i Rusije prema ovoj zemlji, i Zimbabveom.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE

### Poglavlje 31 – Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika

ISAC fond, koordinator Radne grupe za poglavlja 30 i 31 je organizovao godišnju konferenciju posvećenu odnosima Srbije sa EU u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Fokus konferencije je bio na daljoj implementaciji Globalne strategije EU, kao i na novim inicijativama i promenama u oblastima sigurnosti i odbrane, uključujući i uspostavljanje Stalne strukturne saradnje (PESCO). U svetlu novih trendova u oblasti sigurnosti i odbrambene saradnje, na konferenciji je razmotreno kako se Srbija i Zapadni Balkan uklapaju u novonastale inicijative, kao i da li će to dovesti do nekih promena u kontekstu obaveza koje proizilaze iz Poglavlja 31, uključujući i specifična pitanja sa kojima se Srbija suočava u okviru procesa pristupanja. Ključne teme će svakako biti spoljnopolitičko pozicioniranje Srbije, posebno kada su u pitanju odnosi sa Rusijom i EU kao i način funkcionisanja PESCO i njene implikacije na EU i buduće države članice.

Konferenciju je otvorio gospodin Ivica Dačić, prvi potpredsednik Vlade i ministar spoljnih poslova Republike Srbije. Po prvi put, u Srbiji je gostovao i gospodin Sven Biscop, direktor programa „Evropa u svetu“, pri Kraljevskom institutu za međunarodne odnose – Egmont. Kao i prethodnih godina, na konferenciji su bili prisutni sadašnji i bivši zvaničnici iz institucija EU i država članica, kao i visoki predstavnici Vlade Srbije.

Kako je Radna grupa za izradu radnih predloga novih strategija nacionalne bezbednosti i odbrane zakazala javnu raspravu o ovim dokumentima, Radne grupe za poglavlja 30 i 31 se aktivno uključila u ovaj proces. Radna grupa je, uz podršku drugih radnih grupa NKEU, izdala komentare na nacрте strategija nacionalne

bezbednosti i odbrane u kojima se dubinski analiziraju različiti elementi ovih dokumenata i navode ključna pitanja i izazovi. Takođe, Radna grupa je izrazila nezadovoljstvo načinom na koji su predlozi i komentari razmatrani, kao i sa obrazloženjima zbog čega su neki predlozi odbijeni.

Takođe, tokom trajanja javne rasprave članica Radne grupe Beogradski centar za bezbednosnu politiku organizovao je javnu tribinu o radnim verzijama nacrt strategija, na kojem su učestvovali predstavnici organizacija članica Radne grupe za poglavlja 30 i 31.

Radne grupe će održati još jednu sednicu sa članovima Pregovaračkog tima i Pregovaračke Radne grupe za Poglavlje 31 do kraja 2018.

## EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE

### Poglavlje 31 – Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika

Kako Srbija nije otvorila ovo poglavlje, sve preporuke koje je Radna grupa Konventa do sada davala su bile opštijeg tipa, odnosno bile su usmerene na upućivanje pregovaračkog tima na aktivnu pripremu za reformu u ključnim elementima ovog poglavlja, kao i na aktivnu komunikaciju sa javnošću u Srbiji.

Jedina preporuka koja se ticala teme koja je aktivno obrađivana tokom prethodne godine bila je vezana za izradu novih strategija nacionalne bezbednosti i odbrane. Može se konstatovati da preporuka nije uvažena u punom kapacitetu, pošto nadležno ministarstvo koje je koordiniralo proces izrade nacrt nije sprovelo javnu raspravu na adekvatan način, niti je na adekvatan način odgovorilo na primedbe i komentare koje su poslali predstavnici civilnog društva. Javna rasprava je započeta bez adekvatnog pozivanja aktera da učestvuju u javnoj raspravi,

a dok samu javnu raspravu nije karakterisao dijalog i komunikacija, već samo prikupljanje primedbi, komentara i predloga.

Načelna ocena sadržaja strategija je sledeća (odnosi se na obe strategije):

*Tekstovi strategija su preopširni, konfuzni, na pojedinim mestima kontradiktorni, dok stil i jezik nisu usaglašeni, niti prilagođeni tipu i svrsi krovnih strategijskih dokumenata.*

*U izradi dokumenata učestvovali su službenici višeg srednjeg nivoa, dok je praksa u svetu da se krovni dokumenti ili „velike strategije“ izrađuju uz učešće akademskih predstavnika, fakulteta, instituta ili nezavisnih istraživačkih centara (think-tankova). I u Srbiji je uspostavljena praksa izrade strategija mnogo nižeg ranga i užeg obima prema jasnim metodološkim uputstvima Vlade i u saradnji sa domaćim i stranim stručnjacima.*

*Zbog toga je neophodno da se obezbedi veće učešće organizacija civilnog društva, akademske i stručne javnosti, i tekst izradi tako da odgovara svrsi i značaju.*

*Nacrt Strategije nacionalne bezbednosti (SNB) predstavlja, na prvi pogled, sadržinski uprošćen, bolje organizovan dokument od onog na snazi; ali i dalje obiluje ponavljanjima, nepotrebnim naglašavanjem, te se mogao jezički i stilski prilagoditi svrsi i time učiniti razumljivijim, jasnijim i efektivnijim. Struktura teksta u odnosu na prethodnu Strategiju nacionalne bezbednosti je konfuzna, nepregledna, bez jasno odvojenih nivoa analize, njihovih uslovljenosti (nema podnaslova u analizi okruženja da li je reč o globalnom, regionalnom ili nacionalnom nivou). Izgubio se pristup koji se oslanjao na koncept proširenog shvatanja pojma bezbednosti, pa nema jasne podele prema vrstama bezbednosti (vojna, ekološka, ekonomska, energetska...), dok je koncept ljudske bezbednosti u potpunosti iščezao.*

Ton čitavog teksta je pesimističan i izaziva zabrinutost, a u ponuđenim odgovorima na bezbednosne pretnje ne vidi se jasna odlučnost i spremnost Srbije da razvija mehanizme kojima će svoje građane, imovinu i interese države da zaštiti i odbrani. Tekst obiluje izrazima, nepotrebnim i konfuznim relativizirajućim terminima i sintagmama poput: „s tim u vezi“, „postoji mogućnost“, „postojaće veći potencijali“, „u pojedinim državama“, „veliki rizik“, „ozbiljna pretnja“, „najveća opasnost“, „Srbija je uverena“, „nastojće“...

Jedna od temeljnih zamerki odnosi se na sadržaj, tj. na raspored poglavlja. Posle Uvoda moralo bi doći poglavlje „Nacionalni interesi“ (izmenjeno i dopunjeno tako da odražava i tu promenu), a u širem smislu poglavlje koje iznosi temeljne vrednosti, polazišta i interese društva i države u ovom domenu. Srbija nema strategiju višeg ranga i ovo je najbliže „velikoj strategiji“ (Grand Strategy) te bi na samom početku moralo biti jasno: kakvo je bezbednosno okruženje na globalnom, regionalnom i nacionalnom planu, šta su tačno nacionalni interesi, šta ih interno a šta eksterno (iz tako shvaćenog međunarodnog okruženja) ugrožava a šta im ide u prilog, i konačno – šta je Srbija sa ovakvim sistemom nacionalne bezbednosti spremna da učini da te interese zašiti, unapredi, sa kojim resursima i u kojim partnerstvima. To je veoma jasna logika svakog strategijskog dokumenta. Poglavlje „Strategijsko okruženje“ treba da opiše aktuelnu bezbednosnu dinamiku. Zatim poglavlje „Izazovi, rizici i pretnje bezbednosti“, uz napomenu o kojim je kriterijumima reč, trebalo bi da budu logički razvrstani, taksativno nabrojani i kratko obrazloženi. Ne treba elaboracija, analiza u samoj strategiji, već rezultat analiza na bazi relevantnih podataka o tome šta realno ugrožava građane Srbije a ne šta bi moglo da ih ugrozi. Logika uočavanja izazova zahteva da se pre toga zna sopstvena stajna tačka. Stoga poglavlje o nacionalnim interesima treba da bude prvo. Prvo se mora reći šta se štiti da bi se moglo odgovoriti na pitanje šta je to što je po te i takve

interese izazov, rizik, pretnja, da bi se na kraju reklo i kako se namerava pristupiti zaštiti nacionalnih interesa.

Nije jasno po kom kriterijumu su rangirani bezbednosni izazovi, rizici i pretnje, niti kako su klasifikovani. Izostaje hijerarhija, pa se u kasnijem tekstu ne može pratiti na koji način država namerava da takve izazove, rizike i pretnje predupređuje ili sprečava.

Nisu ujednačeno zastupljeni ni nacionalni interesi, već se kroz tekst menja njihov redosled, ne pridaje se isti značaj ili izostaju adekvatni bezbednosni odgovori na pretnje tako definisanim i rangiranim nacionalnim interesima. Tekst ne obezbeđuje metodološku konzistentnost jer nije moguće pratiti vezu između analize međunarodnog, regionalnog i nacionalnog bezbednosnog konteksta i stanja, zatim kako takvo okruženje utiče na nacionalne interese sa jedne strane, niti šta su odgovori države na ugrožavanje nacionalnih interesa.

Prema broju rečenica posvećenih izazovima vezanim za Kosovo, stiče se utisak da je ceo dokument najviše posvećen ovom pitanju, što je uticalo da su drugi realni izazovi nacionalnoj bezbednosti dobili značajno manje mesta u tekstu.

Nije dovoljno naglašena partnerska saradnja u obezbeđivanju nacionalnih interesa, niti se objašnjava jasno i sistematično kako se oni dostižu, štite i unapređuju.

Dalje, jedan od važnijih iskaza u Nacrtu SNB, da se politika bezbednosti zasniva na „integralnom i multilateralnom pristupu (...) kojim se afirmiše koncept kooperativne bezbednosti“ (pored pominjanja u uvodu) nalazi se tek na 8. strani; pri čemu je jako malo prostora posvećeno tome šta je – u tumačenju naše države – kooperativna bezbednost i kako će Srbija da se angažuje u tom smislu.

*Iako se EU afirmiše kao ključan partner u pojedinim delovima strategije, a članstvo u EU kao osnovni cilj kojem Srbija teži, sam tekst se u pojedinim delovima uopšte ne poziva (ili se to čini samo usputno) na saradnju sa Unijom, iako postoje zajedničke politike i pristupi u kojima se već saraduje i to treba potencirati u vrlo pozitivnom tonu, ali i onih instrumenata saradnje koje bi tek trebalo uspostaviti i koji bi koristili Srbiji (npr. u domenu borbe protiv terorizma, postignuća sajber bezbednosti, itd.). Nije jasno rečeno da je cilj i nacionalni interes članstvo Srbije u EU, nego se pominju evropske integracije i članstvo sporadično i nedovoljno ubedljivo. Evropske integracije su sredstvo kojim se štite i unapređuju i ekonomski i politički i bezbednosni interesi Srbije i to treba jasno da se kaže.*

*Nijednom nisu pomenuti ni Savet Evrope, ni Svetska trgovinska organizacija, dok se OEBS pominje u različitim kontekstima, ali ne i u pogledu Ljudske dimenzije OEBS-a kao veze bezbednosti i ljudskih prava.*

*Vredi napomenuti i da je stavljanje manjina u odeljak o separatističkim težnjama, bez jasne ograde o tome da se ne očekuje potpuna saglasnost manjinskih zajednica o tim težnjama, ostavlja čudan utisak jer ovaj dokument treba da čitaju i pripadnici nacionalnih manjina. Dokument pripada kako većinskom narodu, tako i manjinama koje tradicionalno žive na ovim prostorima, ali i novim manjinama, poput Kinjeza, koji takođe mogu predstavljati bezbednosni izazov.*

*Poseban problem u celokupnom tekstu predstavljaju široki i nedefinisani delovi koji se odnose na uključivanje obrazovnog sistema, čime se omogućava proizvoljnost prilikom pristupa obrazovnom sistemu u kontekstu nacionalne bezbednosti. Sve što je novo što ulazi u nastavne planove i programe mora da bude precizno definisano, a potom precizno razrađeno zakonodavnim i drugim aktima koji se tiču obrazovanja.*

## PREPORUKE ZA RADNE GRUPE NKEU ZA 2018. GODINU

### Vladi Republike Srbije:

1. Kade je reč o usklađivanju sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU, Srbija treba da kreira pristup koji bi državama članicama EU ukazivao na volju Srbije da razvija progresivno usaglašavanje sa ZSBP i deluje u spoljnim odnosima u skladu sa vrednostima na kojima počiva EU. U tom smislu bilo bi produktivno da Srbija napravi analizu deklaracija sa kojima je mogla tokom prethodnog perioda da uskladi a da ne ugrozi svoju poziciju prema akterima od kojih, po svoj prilici, trenutno zavisi u vezi sa određenim spoljnopolitičkim prioritetima. Takva analiza bi bila od koristi za dalje usklađivanje za ZSBP u budućem periodu, kao i u tekućem političkom dijalogu sa predstavnicima EU.
2. Kako javna rasprava o nacrtu Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane nije prošla na zadovoljavajući način, i kako su neki elementi strategija, sem delova koji se tiču procesa EU integracija, ukazuju na nekoherentno spoljnopolitičko i bezbednosno delovanje, Vlada Republike Srbije bi trebalo da ponovo razmotri primedbe, komentare i predloge učesnika u javnoj raspravi i da da adekvatne odgovore na njih. Cilj treba da bude kvalitativno unapređenje ovih dokumenata, kako bi se osigurala njihova utemeljenost u srednjem roku.

3. Vlada Republike Srbije treba da nastavi sa proaktivnim pristupom kada je reč o učešću u Zajedničkoj odbrambenoj i bezbednosnoj politici, pre svega kada je reč o stvaranju sistema za učešće Srbije u civilnim misijama, kao i oko potencijalnog učešća u Stalnoj strukturnoj saradnji. Na ovaj način, Srbija će dati doprinos naporima EU u domenu bezbednosti i odbrane i ojačaće svoju partnersku poziciju.
4. S obzirom da je jedan od ključnih ciljeva Poglavlja 31 suzbijanje ilegalne trgovine svim tipovima oružja i prihvatanje svih međunarodnih standarda u ovoj oblasti, neophodno je da Vlada Republike Srbije nastavi da neguje i primenjuje međunarodnopravnu tradiciju, posebno Ugovor o trgovini oružjem (*Arms Trade Treaty*), koji je Srbija ratifikovala 2014. godine, kao i da aktivno radi na implementaciji regionalne inicijative *Mapa puta: održivo rešenje za ilegalno posedovanje, zloupotrebu i krijumčarenje lakog i malokalibarskog oružja na Zapadnom Balkanu do 2024. godine*. Takođe, Vlada bi trebalo da usvoji novu Strategiju kontrole lakog i malokalibarskog oružja, za koju je već urađen nacrt.
5. Revidiranje nacrtu Strategije nacionalne bezbednosti trebalo bi da uključi sve novine predviđene Mapom puta, kako bi se kreirala koherentan pristup u odgovoru na zloupotrebu vatrenog oružja.

#### **Narodnoj skupštini Republike Srbije:**

1. Kao i tokom prethodne decenije, Narodna skupština Republike Srbije je uglavnom pasivna kada je reč o spoljnoj politici, bezbednosti i odbrani, i prati inicijative koje dolaze iz Vlade. Narodna skupština, a pogotovo njen Odbor za spoljne poslove ne prate u dovoljnoj meri sprovođenje spoljne politike niti aktivno prate i komentarišu poteze Ministarstva spoljnih poslova i drugih državnih zvaničnika. Od početka rada trenutnog saziva Skupštine Srbije 2016, iako je Zakonom o spoljnim poslovima propisano da se ministar spoljnih poslova pojavljuje pred Odborom za spoljne poslove i podnosi izveštaj o radu Ministarstva spoljnih poslova najmanje dva puta godišnje, on se do decembra 2018. godine pojavio ukupno svega dva puta, po jedanput u 2016. i 2017, od kojih je samo prva bila otvorena za javnost. Treba naglasiti da je time nastavljena praksa iz prethodne godine. Tokom 2018. godine, Odbor je održao 23 sednice, i one su se uglavnom bavile diplomatskim aktivnostima poslanika kroz parlamentarne grupe prijateljstva i delegacije, imenovanjima ambasadora (zatvorene sednice) i komentarima zakona koji se tiču međunarodnih sporazuma (ne svih). Stoga bi bilo poželjno da se u narednom periodu usvoji Strategija spoljne politike koja bi dala osnovu za sistematsko praćenje ispunjavanja prioriteta koji su zasnovani na interesima Republike Srbije. Ovakav pristup bio bi blagotvoran za proces evropskih integracija, i pregovora u okviru Poglavlja 31, naravno ukoliko takva strategija bude pisana sa pozicije da je ulazak Srbije u EU najvažniji spoljnopolitički prioritet. Kako je Srbija već dve godine zaredom proglašena za jednu od najtransparentnijih zemalja u svetu po transparentnosti izvoza naoružanja i vojne opreme, trebalo bi da se narodni poslanici uključe u jačanje kontrole izvoza kroz nadležne odbore, kako bi se ovaj trend nastavio, odnosno kako bi se ukazalo na potencijalne rizike od izvoza krajnjim korisnicima.

### **Domaćim akterima pregovora:**

1. Organizacije civilnog društva, kao i drugi akteri, treba da nastave da se zalažu da Srbija dobije Izveštaj o skriningu za Poglavlje 31, pošto je to pre svega samo preduslov za otvaranje poglavlja.
2. Organizacije civilnog društva, uključujući i akademske institucije i nezavisne eksperte treba da nastave da prate usaglašavanje Srbije sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU, i da pružaju realistične i utemeljene informacije o razlozima za neusaglašavanje.
3. Sem aktivnog monitoringa usaglašavanja, civilno društvo treba da nastave sa praksom podrške i promocije učešću Srbije u okviru Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike.

### **Evropskoj uniji:**

1. EU i države članice treba da stvore uslove da Srbije u najkraćem mogućem roku dobije Izveštaj o skriningu. Činjenica je da su i bilateralni i eksplanatorni skrining završeni 2014. godine, i da je sam nacrt dokumenta postao zastareo. Dobijanje Izveštaja o skriningu, a potom i otvaranje poglavlja doprineće da se pitanja koja poglavlje stave u fokus, i biće stvorena bolja situacija za javno zagovaranje usklađivanja Srbije sa spoljnopolitičkim pristupom EU.
2. EU treba da ohrabri i podrži napore Srbije da bude što više uključena u saradnju u okviru Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike. Učešće Srbije i javno zagovaranje proširenja saradnje doprineće većoj podršci građana, i stvorice osnovu za unapređenu saradnju i oko ostalih elemenata ovog poglavlja.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **32**

## »» **FINANSIJSKA KONTROLA**

Koordinator:

**CENTAR ZA VISOKE EKONOMSKE STUDIJE – CEVES**

**Aleksandra Urošev**

**Kori Udovički**



## PRIKAZ POGLAVLJA

Značaj Poglavlja 32 – Finansijska kontrola, kao i ispunjenje zahteva koji iz njega proističu, odnosno merila za zatvaranje ovog poglavlja, jeste višestruk. Složenošću svog sadržaja, ovo poglavlje predstavlja jedno od osnovnih poglavlja u kome napredak u ostvarenju merila za zatvaranje uspostavlja temelje na koje se nadograđuju zahtevi kompleksnijih pregovaračkih poglavlja poput Poglavlja 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, a isto tako, realizacija zahteva u prvom potpoglavlju (*Interna finansijska kontrola u javnom sektoru*) ima svoju direktnu refleksiju na pitanja koja se tiču uspostavljanja sistema za upravljanje i sprovođenje fondova Evropske unije (EU) u oblasti ruralnog razvoja (Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj).

Osnovni zahtevi koje Republika Srbija treba da ispuni u okviru ovog pregovaračkog poglavlja u procesu pristupanja Srbije EU treba da obezbede:

1. Da svi korisnici javnih sredstava u Republici Srbiji uvedu i obezbede efikasan i efektivan sistem interne kontrole (*finansijsko upravljanje i kontrola*) koji će obezbediti zakonito i svrsishodno poslovanje, kao i da uspostave ili obezbede funkciju interne revizije, koja treba da kontinuirano prati sistem interne kontrole, operativnog rada organizacije, zakonitosti i svrsishodnosti njenog poslovanja, da pravovremeno detektuje i predlaže mere za otklanjanje nedostataka u istim, kao i da predlaže mere za njihovo unapređenje;
2. Da državna revizorska institucija vrši ekster-nu reviziju na nezavisan i efikasan način, u skladu sa standardima Međunarodne organizacije državnih revizorskih institucija (INTOSAI) i Međunarodnim standardima državnih revizorskih institucija;
3. Efikasnu i efektivnu zaštitu finansijskih interesa EU, kroz institucionalizaciju funkcije za

prevenciju, otkrivanje i sprovođenje administrativnih provera prijavljenih nepravilnosti u postupanju sa finansijskim sredstvima EU, obezbeđivanje operativne saradnje sa Evropskom kancelarijom za borbu protiv prevara (OLAF), kao i uspostavljanje platforme (mreže) za razmenu operativnih i obaveštajnih podataka između relevantnih državnih organa u vezi sa suzbijanjem i razotkrivanjem prevara u sprovođenju finansijske pomoći EU, i

4. Efikasnu saradnju i sprovođenje mera za zaštitu evra od falsifikovanja.

Iz kratkog pregleda osnovnih ciljeva Poglavlja 32 je jasno da je u procesu pristupanja EU neophodno uspostaviti i ojačati mehanizme koji će obezbediti transparentno poslovanje korisnika javnih sredstava, efikasno trošenje javnih sredstava, odnosno funkcionalan sistem upravljanja i kontrole kod svakog korisnika javnih sredstava, kako bi se onemogućio sukob interesa i sprečila korupcija, i obezbedilo pravovremeno i efikasno postupanje ako do njih dođe, u cilju olakšanog postupanja pravosudnih organa i sankcionisanja krivičnih dela kojim se ugrožavaju finansijski interesi Republike Srbije, a samim tim i finansijski interesi EU.

Veza sa pregovaračkim poglavljljima čiji je cilj uspostavljanje i jačanje vladavine prava je direktna, a zadatak Vlade Republike Srbije, odnosno relevantnih državnih organa je da obezbede punu usklađenost nacionalnog zakonodavstva i metodologija rada sa međunarodnim standardima u oblasti interne kontrole (*COSO standardi*<sup>1</sup>) i interne revizije (*Međunarodni okvir profesionalne prakse*,<sup>2</sup> *Instituta in-*

<sup>1</sup> Integrated Internal Control Framework of the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

<sup>2</sup> International Professional Practice Framework (IPPF).



ternih revizora<sup>3</sup> i Međunarodni standardi profesionalne prakse interne revizije<sup>4</sup>), prethodno navedenim međunarodnim standardima državnih revizorskih institucija<sup>5</sup> u oblasti eksterne revizije, Konvencijom o zaštiti finansijskih interesa evropskih zajednica<sup>6</sup> i drugim pravnim tekovinama EU u oblasti zaštite evra od falsifikovanja.

## STATUS POGLAVLJA

Analitički pregled usklađenosti zakonodavstva Republike Srbije sa propisima EU u okviru Poglavlja 32 je okončan u maju 2014. godine, sa objavljivanjem Izveštaja o usklađenosti sa pravnim tekovinama EU u Poglavlju 32 – Finansijska kontrola (*EC Screening Report for Chapter 32 – Financial Control*).

U Pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 32, Republika Srbija je potvrdila da prihvata pravne tekovine EU i obavezala se da ih u potpunosti sprovede do stupanja u članstvo i to onako kako one glase na dan 25. jula 2014.

Zajednička pozicija Saveta EU u vezi sa Poglavljem 32 je usvojena 3. decembra 2015. i dostavljena Vladi Republike Srbije na Međuvladinoj konferenciji koja je održana 14. decembra iste godine, na kojoj je Poglavlje 32 i zvanično otvoreno.

Tabela 1: Hronologija pregovora o Poglavlju 32

17. oktobar 2013.	Održan eksplanatorni skringing u Briselu na kome su predstavljene propisi EU u Poglavlju 32.
26. novembar 2013.	Održan bilateralni skringing u Briselu na koje je Srbija predstavila domaće zakonodavstvo u okviru politika iz Poglavlja 32 i utvrdila razlike koje postoje u odnosu na evropski korpus prava.
28. maj 2014.	Izveštaj o skringingu za Poglavlje 32 bez dostavljenih merila za otvaranje poglavlja.
25. jul 2014.	Vlada Republike Srbije usvojila pregovaračku poziciju za Poglavlje 32.
3. decembar 2015.	Usvojena Zajednička pozicija Saveta EU u vezi sa Poglavljem 32 i dostavljena Vladi Republike Srbije.
14. decembar 2015.	Otvoreno Poglavlje 32 – Finansijska kontrola.

Zajednička pozicija Saveta EU definiše sledeća merila za uslovno zatvaranje Poglavlja 32:

1. Dalje usklađivanje pravnog okvira kako bi obezbedila usklađenost zakonodavstva u oblasti Interne finansijske kontrole u javnom sektoru, kao i njegovo sprovođenje, uz obezbeđivanje odgovarajućih administrativnih kapaciteta za sprovođenje, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, u fondovima za socijalno osiguranje i u javnim preduzećima. Pored toga, neophodno je obezbediti da funkcija centralizovane budžetske inspekcije bude usklađena sa zahtevima koncepta Interne finansijske kontrole u javnom sektoru;

<sup>3</sup> Institute of Internal Auditors (IIA).

<sup>4</sup> International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing.

<sup>5</sup> International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI).

<sup>6</sup> Convention on the protection of the European Communities' financial interests (PFI Convention).

2. Obezbeđivanje finansijske, funkcionalne i institucionalne nezavisnosti, kao i odgovarajućih administrativnih kapaciteta Državne revizorske institucije za vršenje finansijske revizije i revizije svrsishodnosti, u skladu sa standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI);
3. Obezbeđivanje efikasne i efektivne koordinacije aktivnosti u oblasti suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa sredstvima EU sa Evropskom komisijom (EK)<sup>7</sup>, a posebno u pružanju podrške inspektorima Evropske kancelarije za borbu protiv prevara (OLAF) u vršenju administrativnih provera i istraga. Dalje, neophodno je zakonom utvrditi obavezu čuvanja dokaza, kao i dovoljan pravni osnov i operativne kapacitete službe za koordinaciju aktivnosti na suzbijanje nepravilnosti i prevara.<sup>8</sup> Konačno, Srbija u saradnji sa EK treba da postigne odgovarajuće rezultate, odnosno učinak (*track record*), u postupanju sa prijavljenim nepravilnostima.
4. Ratifikaciju i sprovođenje Ženevske konvencije o suzbijanju falsifikovanja valuta iz 1929. godine<sup>9</sup> i usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU o proveri autentičnosti kovanica evra i postupanju sa kovanicama evra koje nisu podobne za opticaj i o proveri autentičnosti novčanica evra, kao i obezbeđivanje potrebnih administrativnih kapaciteta u Odeljenju za nacionalne centre za borbu protiv falsifikovanja i za analizu novčanica i kovanog novca Narodne banke Srbije (NVS).

<sup>7</sup> U skladu sa članom 325, stav 3 Ugovora o funkcionisanju EU i primenu odredbi Uredbe (EU, EVRO-ATOM) broj 883/2013 o istragama koje sprovodi Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF) i Uredbe (EZ) broj 2185/96 o proverama i inspekcijama na terenu koje sprovodi Komisija.

<sup>8</sup> Anti-Fraud Coordination Services (AFCOS).

<sup>9</sup> International Convention for the Suppression of Counterfeiting Currency.

U Zajedničkoj poziciji Saveta EU se posebno skreće pažnja na značaj koordinacije pitanja iz Poglavlja 32 i ostalih pregovaračkih poglavlja, a posebno poglavlja 5, 17, 22, 23, 24 i 33, kao i potrebu za usklađivanje zakonodavstva sa novim pravnim tekovinama u ovoj oblasti, koje mogu biti donete u periodu od 26. novembra 2013. do završetka pregovora.

Iako je Poglavlje 32 prvo poglavlje koje je otvoreno u pristupnim pregovorima sa EU, Izveštaji EK o napretku za 2016. i 2017. godinu su konstatovali samo izvestan napredak, i to prevashodno u oblastima eksterne revizije, zaštite finansijskih interesa EU i zaštite evra od krivotvorenja, dok je u oblasti interne revizije i dalje konstatovan nizak stepen razumevanja funkcije i potrebe za uvođenje interne revizije od strane rukovodilaca korisnika javnih sredstava. Interna revizija se i dalje posmatra kao inspekcija, a ne postoji svest da je ona sredstvo koje može i treba da poboljša efikasnost upravljanja i kontrole korišćenja javnih sredstava. Iako je usvojena nova Strategija razvoja interne finansijske kontrole u toku 2017. godine, ostaje i dalje da se vide efekti iste.

## PRESEK STANJA

Izveštaj o napretku EK za Srbiju za 2018. godinu, u odeljku koji je posvećen Reformi javne uprave kaže da je Srbija ostvarila izvestan napredak u pojedinim oblastima, ali da preporuke iz 2016. godine nisu u potpunosti sprovedene. Ovo se naročito odnosi na one koje se tiču suzbijanja političkog uticaja u postavljenju rukovodilaca u statusu vršilaca dužnosti, koja je prisutna u oko 60% slučajeva, i kod kojih je status vršioca dužnosti produžavan u dužem vremenskom periodu.

Dalje, izveštaj naglašava da još uvek nije jasno definisan i razgraničen pravni status političkih funkcionera i državnih službenika na položa-

ju, i da politički uticaj nastavlja da igra ključnu ulogu u postavljanju državnih službenika na položaj.<sup>10</sup>

Što se tiče linija odgovornosti, Izveštaj konstatuje da je linija odgovornosti između „nadređenih“ i „podređenih“ državnih organa nejasna i netransparentna što doprinosi situaciji u kojoj dolazi do preklapanja nadležnosti, fragmentacije i pojačane politizacije. Preuzete obaveze i aktivnosti usmerene ka unapređenju upravljačke odgovornosti i sistemskom delegiranju odgovornosti unutar institucija još uvek nisu dale rezultate, dok državni organi i dalje nastavljaju da primenjuju birokratski pristup koji je orijentisan na procese u planiranju, budžetiranju i izveštavanju o svom radu.<sup>11</sup>

U odeljku koji je konkretno posvećen oceni napretka u Poglavlju 32, Izveštaj konstatuje da je izvestan napredak ostvaren u svim oblastima i da su preporuke iz 2016. godine delimično sprovedene. Posebno se napominje da je i dalje politička podrška sa najvišeg nivoa vlasti ključna za uspešno uvođenje interne finansijske kontrole u javnom sektoru, na svim nivoima, kao i u javnim preduzećima.

Strateški okvir u oblasti interne finansijske kontrole u javnom sektoru se još uvek ne sprovodi u potpunosti, a Strategija za dalji razvoj interne finansijske kontrole u javnom sektoru za period 2017–2020. je prevashodno fokusirana na aktivnosti Centralne jedinice za harmonizaciju. U narednom periodu je neophodno razviti strateški pristup jačanju upravljačke odgovornosti u javnom sektoru, koji bi ujedno odgovorio na pitanja u vezi sa uređenjem linija odgovornosti između „nadređenih“ i „podređenih“ državnih organa, kao i delegiranja odgovornosti unutar samih korisnika javnih sredstava. Predlaže se izmena i dopuna

<sup>10</sup> European Commission: Serbia 2018 Report, COM(2018) 450 final; str. 10.

<sup>11</sup> *Isto*, str. 11.

zakonodavnog okvira<sup>12</sup> kako bi se obezbedio odgovarajući pravni osnov za sprovođenje upravljačke odgovornosti.

Izveštaj konstatuje da uvođenje interne kontrole od strane korisnika javnih sredstava i dalje predstavlja najveći izazov. I dalje postoji problem nerazumevanja funkcije interne revizije i njene instrumentalne uloge u upravljanju organizacijom od strane rukovodilaca korisnika javnih sredstava, dok je prepoznat napredak u poštovanju standarda interne revizije od strane organa na centralnom nivou, uz povećanje broja ovlašćenih internih revizora u javnom sektoru i sprovedenih preporuka iz izveštaja internih revizora.

Izveštaj preporučuje dalje jačanje administrativnih kapaciteta Centralne jedinice za harmonizaciju, odnosno Sektora za internu kontrolu i internu reviziju Ministarstva finansija, kao i nastavak rada na preusmeravanju fokusa Sektora sa sprovođenja obuka i programa za sertifikaciju internih revizora u javnom sektoru na pružanje metodoloških uputstava korisnicima javnih sredstava u vezi sa uspostavljanjem sistema interne kontrole i interne revizije, i praćenje i izveštavanje o sprovođenju Strategije razvoja interne finansijske kontrole u Republici Srbiji za period 2017–2020. godine, i ispunjenju preporuka iz izveštaja za prethodnu godinu.

U oblasti eksterne revizije je konstatovan održivi napredak u svim oblastima, ali se takođe kritički napominje da Državna revizorska institucija nastavlja da podnosi prekršajne i krivične prijave protiv odgovornih lica korisnika javnih sredstava, i da je neophodno isključiti tu obavezu kroz izmene Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, u sklopu iznalaženja rešenja

<sup>12</sup> Zakon o budžetskom sistemu i Pravilnik o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje, funkcionisanje i izveštavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru.

za razgraničenje nadležnosti i odgovornosti sa Budžetskom inspekcijom, odnosno Ministarstvom finansija.

Kontinuirani napredak je ocenjen i u oblasti- ma zaštite finansijskih interesa EU i zaštite evra od falsifikovanja, pri čemu Izveštaj<sup>13</sup> iskazuje potrebu za daljim usklađivanjem krivičnog zakonodavstva sa novom Direktivom EU o borbi protiv prevara u vezi sa finansijskim interesima Unije.<sup>14</sup>

Za razliku od prethodnih godina, Izveštaj o napretku za 2018. godinu na mnogo eksplicitniji način uspostavlja vezu i ilustruje uticaj napretka u pojedinim pregovaračkim poglavljima na ispunjenje kriterijuma za članstvo u EU. Ta veza je očigledna kada se upoređi napredak u Poglavlju 32 sa postignutim rezultatima u sprovođenju Reforme javne uprave, koji u velikoj meri služe kao izvori verifikacije ostvarenog napretka u ovom poglavlju.

Konstatovani nedostaci u uređenju odnosa, odnosno linija odgovornosti između „nadređenih“ i „podređenih“ državnih organa, delegiranje odgovornosti unutar institucija, kao i nepoštovanje propisa kojima se uređuju postavljenja i status državnih službenika na položaju ukazuju na ozbiljne slabosti u kontrolnom okruženju, koje predstavlja najvažniju komponentu sistema interne kontrole, i samim tim svedoče o uspešnosti sprovedenih mera u jačanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru u prethodnom periodu.

Ovakvo stanje je direktan rezultat pojačanog političkog uticaja na rad državne uprave i nepoštovanja važećih propisa u ovoj oblasti, s jedne strane, i oslabljenih administrativnih

<sup>13</sup> European Commission: Serbia 2018 Report, COM(2018) 450 final; str. 88.

<sup>14</sup> Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law.

kapaciteta i nedostatka političke podrške radu nadležnih državnih organa u ovoj oblasti, s druge.

Izveštajni period su obeležile političke promene<sup>15</sup> koje su za posledicu imale kadrovske promene u državnim organima koji su nosioci aktivnosti u domenu Poglavlja 32. Nakon odlaska prvog predsednika pregovaračke grupe za Poglavlje 32 iz Ministarstva finansija krajem 2016. godine, na poziciju predsednika pregovaračke grupe je imenovana nova državna sekretarka koja tokom svog mandata nije bila formalno ovlašćena za koordinaciju unutrašnjih organizacionih jedinica u Ministarstvu finansija koje imaju nadležnost nad pojedinim pitanjima u tri od ukupno četiri potpoglavlja (Sektorom za internu kontrolu i internu reviziju, tzv. Centralnom jedinicom za harmonizaciju, i Sektorom za kontrolu javnih sredstava).

Za razliku od perioda od otvaranja Poglavlja 32 do kraja 2016. godine, tokom izveštajnog perioda, Pregovaračka grupa se formalno sastala samo jedanput, i to tokom posete Tehničke misije EK Srbiji krajem 2017. godine.

Nakon ostavke ministra finansija, u maju 2018. godine, došlo je do nove promene u rukovođenju pregovaračkom grupom. Ubrzo nakon razrešenja državnog sekretara, kao i pomoćnika ministra u navedena dva sektora, imenovana je nova pomoćnica ministra u Sektoru za internu kontrolu i internu reviziju za predsedavajuću Pregovaračke radne grupe za Poglavlje 32, u avgustu 2018. godine.

Navedene kadrovske promene su na direktan način dovele do prekida kontinuiteta u radu na aktivnostima koje su usmerene na ispunjenje merila za zatvaranje, snižavanja prioriteta i

<sup>15</sup> Parlamentarni izbori 2016. godine; predsednički izbori 2017. godine i posledična rekonstrukcija Vlade; ostavka ministra finansija, Dušana Vujovića, u maju 2018. godine.

sprovedenju neophodnih reformi koje su predviđene pregovaračkim Poglavljem 32 i otežale koordinaciju, međuinstitucionalnu saradnju i rad u ovoj oblasti usled spuštanja funkcije predsednika pregovaračke grupe sa pozicije državnog sekretara na mesto pomoćnika ministra. Ovakve kadrovske promene loše su ne samo jer slabe administrativni kapacitet u procesu pristupanja EU, i upravljanju reformama u javnim finansijama već i zato što nisu u skladu sa opredeljenjima reforme državne uprave i procesa depolitizacije i profesionalizacije službenika na položaju. Ostaje da se vidi kako će reforma teći sa novim promenama i odlukama u Ministarstvu finansija, a organizacije civilnog društva će sa pažnjom pratiti proces.

Istovremeno, sredinom 2018. godine je došlo do promena u rukovodstvu Državne revizorske institucije, imenovanjem novog predsednika Državne revizorske institucije i zamenom većine vrhovnih državnih revizora, što je dovele do izvesnog zastoja u realizaciji reformskih aktivnosti, ali ne i do prekida kontinuiteta.

Objektivnu poteškoću u realizaciji pojedinih zahteva u domenu eksterne revizije, a u vezi sa prvim merilom za zatvaranje poglavlja, u izveštajnom periodu su predstavljale promene u organizaciji, institucionalnom pozicioniranju i rukovođenju Odeljenja za budžetsku inspekciju, koje su otežale saradnju između Državne revizorske institucije i Ministarstva finansija (Odeljenja za budžetsku inspekciju) na razgraničenju nadležnosti između ove dve institucije po pitanju podnošenja prekršajnih i krivičnih prijava, pri čemu su obe institucije do kraja 2018. godine ostale na svojim početnim pozicijama, bez pomaka u sprovođenju neophodnih aktivnosti, a koje podrazumevaju reviziju, odnosno usklađivanje nadležnosti i rada Odeljenja za budžetsku inspekciju sa konceptom Interne finansijske kontrole u javnom sektoru i jačanje administrativnih kapaciteta Odeljenja za budžetsku inspekciju za vršenje poslova iz svoje nove nadležnosti.

U oblasti zaštite finansijskih interesa EU došlo je do značajnog napretka. Preporuka NKEU za 2016/2017. godinu je ispunjena i Strategija za suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa finansijskim sredstvima EU u Republici Srbiji za period 2017–2020. godine je usvojena u novembru 2017. godine.

Takođe, odeljenje za suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa finansijskim sredstvima EU (AFCOS) u Ministarstvu finansija je tokom izveštajnog perioda nastavilo da ispunjava obaveze koje proističu iz Zajedničke pozicije EU za Poglavlje 32, uprkos pojačanim ograničenjima do kojih su dovele reinstitucionalizacija i reorganiziranje ove službe u Ministarstvu finansija u toku posmatranog perioda.

Naime, tokom 2016. godine je služba AFCOS zajedno sa Odeljenjem za budžetsku inspekciju objedinjena u novoobrazovani Sektor za kontrolu javnih sredstava. Ovo je bio rezultat strateške orijentacije usmerene na konsolidaciju sličnih nadležnosti u postupanju sa nepravilnostima u izvršenju javnih sredstava, a koje su prethodno bile segregirane i institucionalizovane kao zasebne organizacione jedinice u Ministarstvu finansija prema izvorima finansiranja, što je dovelo do nezakonitog postupanja zbog različitih metodologija rada i pravnih osnova koji uređuju njihovu nadležnost.

Međutim, objedinjavanje nije sprovedeno u skladu sa analizom i preporukama ranije pripremljenim od strane SIGMA na zahtev Ministarstva, te se obrazovanje novog Sektora za kontrolu javnih sredstava negativno odrazilo na funkcionalnu nezavisnost i jedne i druge posebne organizacione jedinice, čime su položaj i stepen ovlašćenja degradirani, a što se direktno odrazilo i na njihovu funkcionalnost. Planirana strateška, a zatim i operativna konsolidacija ove dve funkcije, koja je predviđena posebnom merom Programa za reformu javnih finansija za period 2016–2020. nije sprovedena.

Adekvatno sprovođenje konsolidacije zahteva da ona zaista postane strateško opredeljenje rukovodstva Ministarstva finansija, kao i stručnost u upravljanju promenama u ovoj oblasti. Po svemu sudeći, ova dva uslova u periodu 2017–2018. su izostala.

Iako nisu ostvareni pozitivni efekti objedinjavanja Odeljenja za suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa finansijskim sredstvima EU (AFCOS) i Odeljenja za budžetsku inspekciju, Sektor za kontrolu javnih sredstava nastavio je da postoji, pri čemu je pomoćnik ministra zadržao nominalnu nadležnost nad usklađivanjem rada ove dve unutrašnje organizacije jedinice na nivou Ministarstva finansija, koje su operativno nastavila da rade u skladu sa posebnim metodologijama rada.

Savet za borbu protiv korupcije je sredinom 2016. godine objavio Izveštaj o kapacitetima Budžetske inspekcije<sup>16</sup> u kome je pored preporuka za dalje jačanje kapaciteta Budžetske inspekcije, u smislu broja i profila kadrova, dala niz preporuka u vezi sa usklađivanjem nadležnosti Budžetske inspekcije sa konceptom interne finansijske kontrole u javnom sektoru<sup>17</sup> a koje nisu usklađene za zahtevima pregovaračkog Poglavlja 32 (preporuke predviđaju donošenje Godišnjeg plana rada Budžetske inspekcije, uspostavljanje budžetskih inspekcija od strane lokalnih samouprava i dr.).

Sam izveštaj, kao i nekritičko prihvatanje preporuka od strane Ministarstva finansija ukazuje na nedostatak informisanosti nadležnih organa i stručnih tela koje je obrazovala Vlada o zahtevima pregovaračkog Poglavlja 32, i potrebu za jačanjem stručnih kapaciteta nadležnih

<sup>16</sup> Savet za borbu protiv korupcije, Izveštaj o kapacitetima budžetske inspekcije, 72 broj: 021-00-5715/2016 od 16. 6. 2016.

<sup>17</sup> Centralizovana budžetska inspekcija, koja sprovodi naknadne kontrole po prijavljenim nepravilnostima nasuprot decentralizovanoj budžetskoj inspekciji koja radi prema Godišnjem planu rada.

državnih organa. Neophodno je sprovođenje sveobuhvatne kampanje od strane Pregovaračkog tima za pristupanje EU, Pregovaračke grupe za Poglavlje 32, i nadležnih državnih organa radi upoznavanja građana i stručne javnosti sa temama koje su obuhvaćene ovim pregovaračkim poglavljem, kao i radi upoznavanja državnih službenika i rukovodilaca relevantnih državnih organa sa tehničkim zahtevima koje je potrebno ispuniti radi ostvarenja merila za uslovno zatvaranje ovog poglavlja.

Toplički centar za demokratiju i ljudska prava je 2018. godine objavio rezultate praćenja sistema interne revizije na reprezentativnom uzorku od šest lokalnih samouprava.<sup>18</sup> Pored potvrde konstatacija iz Izveštaja o napretku EK za 2018. o nedovoljnom razumevanju prirode i svrhe funkcije interne revizije od strane rukovodilaca korisnika javnih sredstava, kao jednog od razloga zbog čega ova funkcija nije uspostavljena od strane najvećeg broja korisnika javnih sredstava, rezultati praćenja su ukazali na dodatne poteškoće sa kojima se suočavaju lokalne samouprave u nastojanju da ispune svoju zakonsku obavezu, a koja uključuju nemogućnost popunjavanja upražnjenih sistematizovanih radnih mesta na poslovima interne revizije zbog nedobijanja saglasnosti od Komisije za popunjavanje radnih mesta.

## EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE

U izveštajnom periodu su sve preporuke NKEU za period 2016/2017. sprovedene.

Kapaciteti Državne revizorske institucije su dalje unapređeni kroz popunjavanje upražnjenih radnih mesta, sprovođenje postupka

<sup>18</sup> Sistem interne revizije i Republici Srbiji, *Toplički centar za demokratiju i ljudska prava*, Prokuplje, 2018.

sertifikacije novih državnih revizora, jačanje stručnih kapaciteta postojećih revizora za kvalitetnije vršenje revizija i kroz diverzifikaciju revizija.

U cilju unapređenja ukupne efikasnosti u obavljanju poslova revizije, s obzirom na ukupan broj subjekata revizije i raspoložive kapacitete, Državna revizorska institucija je 2017. godine započela aktivnosti na automatizaciji revizija kroz uvođenje Sistema za upravljanje revizijama (*Audit Management System*) koji će dodatno unaprediti efikasnost i povećati broj obavljenih revizija.

Strategija za suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa finansijskim sredstvima EU u

Republici Srbiji za period 2017–2020. godine je pripremljena kroz sveobuhvatan konsultativan proces od strane Odeljenja za suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa finansijskim sredstvima EU (AFCOS) i usvojena u novembru 2017. godine.

Saradnja između ključnih institucija u oblasti finansijske kontrole, kao i sa pravosudnim organima je unapređena, a naročito sa Agencijom za borbu protiv korupcije, nadležnim tužilaštvima i Pravosudnom akademijom kroz razne stručne radionice i konferencije koje su održane na čitav niz tema u oblasti suzbijanja zloupotrebe javnih sredstava, sprečavanju sukoba interesa i korupcije.

## PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2018. GODINU

S obzirom da sistem interne kontrole predstavlja temelj dobrog upravljanja, u čijem odsustvu interna revizija nema konstruktivnu svrhu, u narednom periodu je potrebno:

- 1) Da Ministarstvo finansija osmisli i sprovede promotivnu kampanju radi podizanja svesti građana, stručne javnosti a naročito državnih službenika i rukovodilaca u javnom sektoru o suštini i značaju interne kontrole i interne revizije za rad državne uprave, kao i tehničkim zahtevima pregovaračkog Poglavlja 32 kako bi se obezbedio usklađen rad svih relevantnih aktera i stručnih tela u oblasti finansijske kontrole.
- 2) Da Sektor za internu kontrolu i internu reviziju Ministarstva finansija unapredi statističku analizu prikupljenih podataka o stanju sistema finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije u javnom sektoru i revidira sadržaj Konsolidovanog godišnjeg izveštaja o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru koji priprema Ministarstvo finansija i dostavlja Vladi na usvajanje tako da sadrži sažet prikaz napretka u sprovođenju Strategije za dalji razvoj interne finansijske kontrole u javnom sektoru za period 2017–2020, ključnih nalaza i preporuka korisnicima javnih sredstava u vezi sa unapređenjem sistema interne kontrole i interne revizije i rezultate praćenja sprovođenja datih preporuka iz prethodnih godišnjih izveštaja;
- 3) Da nadležna ministarstva, a posebno Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu (u slučaju lokalnih samouprava) obezbede davanje saglasnosti od strane Komisije za odobravanje popunjavanja radnih mesta u javnom sektoru, za popunjavanje radnih mesta za interne revizore kod korisnika javnih sredstava koji istoj upute zahtev preko nadležnog ministarstva.

Pored formalnih preporuka NKEU za period 2016/2017, na sastancima prethodnog saziva Radne grupe za poglavlja 5 i 32 je u više navrata pokrenuto pitanje priznavanja profesionalnih zvanja internih revizora iz privatnog sektora od strane Sektora za internu kontrolu i internu reviziju koje još nije rešeno. Naime, podzakonski akt koji je na snazi, a koji uređuje pitanja u vezi sa sticanjem profesionalnog zvanja ovlašćeni interni revizor u javnom sektoru<sup>1</sup> izjednačava i nalaže primenu istog pristupa u odnosu na sve kategorije internih revizora. U praktičnom smislu to znači da, ukoliko interni revizor koji je sertifikovan od strane priznatog profesionalnog udruženja internih revizora, uključujući i Instituta internih revizora, nakon provere ispunjenosti uslova za sticanje tog zvanja, a koji ima višegodišnje iskustvo u vršenju interne revizije, mora da prođe kroz ceo postupak koji je propisan Pravilnikom o uslovima, načinu i postupku polaganja ispita za sticanje zvanja ovlašćeni interni revizor u javnom sektoru kao i lica koja po prvi put zasnivaju radni odnos na poslovima interne revizije u javnom sektoru. Ovakva situacija je u značajnoj meri destimulisala prelazak, odnosno prijavljivanje većeg broja iskusnih sertifikovanih internih revizora iz privatnog sektora za popunjavanje upražnjenih radnih mesta na poslovima interne revizije u javnom sektoru.

S obzirom na trenutno stanje kapaciteta i kvalitet kadrova koji rade na poslovima interne revizije u **javnom sektoru** i činjenice da iskusni interni revizori iz privatnog sektora mogu samo da doprinesu poboljšanju kvaliteta profesije i prakse interne revizije u javnom sektoru, neophodno je:

1) Da Ministarstvo finansija (Sektor za internu kontrolu i internu reviziju) preispita pravila i uslove za sticanje zvanja ovlašćeni interni revizor u javnom sektoru i obezbedi odgovarajuće sistemsko rešenje i pravni osnov za priznavanje kvalifikacija internih revizora koja su stečena kod priznatih, domaćih i međunarodnih, profesionalnih udruženja internih revizora kroz izmene i dopune Pravilnika o uslovima, načinu i postupku polaganja ispita za sticanje zvanja ovlašćeni interni revizor u javnom sektoru.

Kada su u pitanju poslovi naknadnih (*ex-post*) kontrola zakonitosti poslovanja korisnika javnih sredstava preporučuje se:

1) Da Ministarstvo finansija izvrši konsolidaciju odeljenja za suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa finansijskim sredstvima EU (AFCOS) i Odeljenje za budžetsku inspekciju kao što je predviđeno Programom reformi javnih finansija, a u skladu sa preporukama u studiji SIGMA. Prethodno je neophodno da se kroz donošenje novog Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta ukine Sektor za kontrolu javnih sredstava i reinstitucionalizuje, odnosno institucionalno repozicionira Odeljenje za suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa finansijskim sredstvima EU (AFCOS) i Odeljenje za budžetsku inspekciju, u vidu posebnih organizacionih jedinica koje direktno odgovaraju ministru finansija, kako bi im se povratila funkcionalna nezavisnost i samostalnost u radu i obezbedio dovoljan stepen ovlašćenja za vršenje poslova iz svoje propisane nadležnosti.

<sup>1</sup> Pravilnik o uslovima, načinu i postupku polaganja ispita za sticanje zvanja ovlašćeni interni revizor u javnom sektoru („Službeni glasnik RS”, br. 9/2014).



- 2) Da Ministarstvo finansija, uz nezavisnu stručnu pomoć, izvrši reviziju nadležnosti Odeljenja za budžetsku inspekciju i uskladi je sa zahtevima pregovaračkog Poglavlja 32, koje predviđa centralizaciju funkcije budžetske inspekcije, ukidanje Godišnjeg plana rada i vršenje kontrola isključivo po primljenim prijavama, da formalizuje promene kroz izmene i dopune Zakona o budžetskom sistemu i Uredbe o radu, ovlašćenjima i obeležjima budžetske inspekcije koje bi bliže odredili metodologiju rada budžetske inspekcije.
- 3) Da Ministarstvo finansija preduzme neophodne mere da ojača administrativne kapacitete Odeljenja za budžetsku inspekciju kroz regrutovanje stručnog kadra koji poseduje minimalna stručna znanja i iskustvo koje će obezbediti nesmetan i efikasan rad Odeljenja.
- 4) Da Ministarstvo finansija, uz nezavisnu stručnu pomoć, pripremi srednjoročni plan funkcionalne i organizacione integracije svih funkcija naknadne (*ex-post*) kontrole koje vrši Ministarstvo finansija, u skladu sa dinamikom procesa pristupanja i ispunjenja zahteva iz pregovaračkih poglavlja 22, 23 i 32.

Izveštajni period karakterisale su značajne promene u odnosu i pristupu EK prema državnim organima u Republici Srbiji u ispunjenju zahteva u procesu pristupanja. Između ostalog, zbog produženog roka za pristupanje Republike Srbije EU Evropska komisija je počela da uvodi dodatne zahteve u pojedina pregovaračka poglavlja. Međutim, ovi zahtevi ponekad prevazilaze okvire zahteva iz Izveštaja o skriningu i Zajedničkih pozicija EU, a ponekad i nisu jasno i izričito formalizovani. Stoga:

- 1) **EK i svim njenim stručnim telima** koja saraduju sa državnim organima uključenim u rad Pregovaračkog tima za pristupanje EU i pregovaračkih grupa preporučuje se da intenziviraju dvosmernu saradnju sa nacionalnim partnerima u procesu razrađivanja postojećih ili uvođenja novih zahteva, kao i da se ti zahtevi jasno formalizuju. Sve strane u procesu moraju biti upoznate sa sadržajem i rokovima za realizaciju svih uslova za članstvo, kako bi se otklonile potencijalne nejasnoće o obostranim očekivanjima i obezbedili optimalni uslovi za njihovo nesmetano i pravovremeno sprovođenje.

Naposletku, imajući u vidu značaj pitanja iz Poglavlja 32 kako za transparentnije upravljanje javnim finansijama tako i za samu reformu javne uprave, i razumevajući trenutno stanje i kapacitete uprave, potrebno je:

- 1) **Da organizacije civilnog društva** kroz Nacionalni konvent EU ojačaju svoje unutrašnje kapacitete za praćenje pitanja iz ove oblasti;
- 2) Da osmisle platformu/kampanju za podizanje svesti građana i stručne (uključujući i akademsku) javnosti o suštini i značaju finansijskog upravljanja i kontrole. Sama kampanja treba da bude osmišljena na način koji pojednostavljuje koncepte u okviru ovog poglavlja, i koja stavlja fokus na to kako primena reformskih principa deluje u praksi, kroz primere koji se dotiču svakodnevnog života građana.



RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **33**

## » FINANSIJSKE I BUDŽETSKE ODREDBE

Koordinator:

EVROPSKI POKRET U SRBIJI – EPUŠ

Dina Rakin

Andrija Pejović

## SADRŽAJ POGLAVLJA

Poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe, obuhvata pravila o finansijskim sredstvima koja su neophodna za finansiranje budžeta Evropske unije (EU). Budžetska sredstva EU prikupljaju se iz tri osnovne vrste prihoda: tradicionalnih sopstvenih sredstava (prihodi od carina, uključujući carine na poljoprivredne proizvode); sopstvenih sredstava po osnovu poreza na dodatnu vrednost (PDV) i sopstvenih sredstava iz uplata država članica na osnovu bruto nacionalnog dohotka (BND). Države članice EU imaju obavezu da uplaćuju u budžet EU, ali i pravo na korišćenje sredstava iz budžeta Unije. U sklopu pregovora, u ovom Poglavlju će se definisati i iznos sredstava koje Srbija kao članica EU treba da uplaćuje u zajednički budžet EU, kao i strukturu učešća prema navedenim izvorima sredstava. Kako bi na adekvatan način ispunile svoju obavezu uplate sopstvenog doprinosa budžetu EU, države članice moraju imati odgovarajući administrativni kapacitet da adekvatno koordiniraju i obezbede tačan obračun, naplatu, isplatu i kontrolu sopstvenog finansijskog doprinosa budžetu EU. Ono što je važno za pregovore u ovoj oblasti direktno obavezujuće i ne zahtevaju prenošenje u nacionalno zakonodavstvo.

## STATUS POGLAVLJA

Na osmom sastanku Pristupne konferencije sa Srbijom na ministarskom nivou održanom 28. juna 2018. otvoreni su pregovori o Poglavlju 33 – Finansijske i budžetske odredbe. Na konferenciji je Srbija prezentovala pregovaračku poziciju u kome je tražila primenu prelaznih korektivnih mera vezanih za uplate Republike Srbije u budžet EU. Na istoj konferenciji EU je prezentovala merilo za privremeno zatvaranje poglavlja:

Srbija povećava svoj administrativni kapacitet – uključujući uspostavljenu koordinacionu strukturu – i u tom cilju usvaja akcioni plan kako bi se u dovoljnoj meri pripremila i uvela proceduralna pravila koja će osigurati da Srbija od dana pristupanja bude u mogućnosti da pravilno izračuna, prognozira, prikuplja, plaća, kontroliše i izveštava EU o sopstvenim resursima u skladu sa pravnom tekovinom EU.

Praćenje napretka u ovom poglavlju će biti prikazano na osnovu pregovaračke pozicije Republike Srbije, kao i pozicije EU kada ona bude dostupna. Napredak u pojedinim oblastima vizuelno je označen primenom semafor pristupa u kome je crvenom bojom označeno polje u kome nije bilo napretka, narandžastom aktivnosti koje u realizaciji, a zelenom one aktivnosti koje su završene.

Pregovaračka pozicija		Napredak i preporuke
<b>Zakonodavni okvir</b>		
<p><i>Sredstva po osnovu poreza na dodatu vrednost</i></p> <p>Zakon o PDV će se uskladiti sa propisima EU koji su relevantni za normativnu uređenost ovog zakona. Delimična usklađenost ogleda se u pogledu poreskih oslobođenja.</p> <p>Zakon o PDV propisuje primenu dve poreske stope, računanje ponderisane prosečne stope će biti neophodno. U ovom trenutku to nije moguće, ali će biti omogućeno do dana pristupanja.</p> <p>Prikaz usklađivanja zakonodavnog i institucionalnog okvira sa pravnim tekovinama EU biće dat u pregovaračkoj poziciji za navedeno poglavlje.</p> <p>Planirano je kadrovsko jačanje, pre svega povećanjem broja poreskih inspektora terenske kontrole, kao i uvođenje novih i savremenih metoda poreske kontrole kroz obezbeđivanje softvera za elektronsku kontrolu, što treba da rezultira povećanjem efikasnosti rada poreskih inspektora.</p> <p>Poreska uprava će, u cilju ostvarivanja svoje uloge u aktivnostima u okviru Poglavlja 33, odnosno obezbeđivanja sredstava iz PDV za finansiranje budžeta EU, preduzeti sve aktivnosti neophodne za unapređenje svojih sistema, usklađivanje IT sistema sa standardima EU.</p>		<p>U julu 2018. je stupio na snagu Zakon o izmenama i dopunama zakona o PDV sa pojedinim odredbama sa odloženim pravnim dejstvom od 1. januara 2019.</p> <p>U decembru 2017. Vlada Republike Srbije je usvojila Akcioni plan Programa transformacije Poreske uprave za period 2018–2023. godine.</p> <p>Potrebna je potpuna primena ovog Akcionog plana kako bi se obezbedile pretpostavke koje su neophodne za zadovoljavanje uslova pre svega iz Poglavlja 16, ali i ovog poglavlja. U narednom periodu biće definisan mehanizam za praćenje ciljeva iz ovog Akcionog plana od značaja za Poglavlje 33.</p> <p>Potrebno je u okviru Akcionog plana za uspostavljanja sistema sopstvenih sredstava EU u Srbiji definisati formalizaciju izračunavanja ponderisane prosečne stope kroz dalju saradnju Republičkog zavoda za statistiku (RSZ) i Poreske uprave.</p>
<p><i>Sredstva po osnovu bruto nacionalnog dohotka</i></p> <p>Ažurirana serija podataka o bruto nacionalnom dohotku objavljena krajem septembra 2016. godine, za period 2005–2015, usklađena je, kako sa novom metodologijom nacionalnih računa (ESA 2010), tako i sa novom metodologijom platnog bilansa (BPM6).</p> <p>Prikaz usklađivanja zakonodavnog i institucionalnog okvira sa pravnim tekovinama EU biće dat u pregovaračkoj poziciji za navedeno poglavlje.</p>		<p>Republički zavod za statistiku je u celini se uskladilo sa ESA 2010 (engl. <i>European System of National and Regional Accounts</i>). Nova metodologija nacionalnih računa je uvedena u toku 2016–2017 realizacijom projekta finansiranog iz IPA 2012 „Jačanje statističkog sistema Srbije“ kroz izmenu metodologije i putem primene dobre prakse. Narodna banka Srbije u okviru ovoga projekta proverila novu metodologiju platnog bilansa i svi pokazatelji su usklađeni sa Eurostatom.</p>

Pregovaračka pozicija		Napredak i preporuke
<p><i>Sredstva po osnovu bruto nacionalnog dohotka</i></p> <p>Ažurirana serija podataka o bruto nacionalnom dohotku objavljena krajem septembra 2016. godine, za period 2005–2015, usklađena je, kako sa novom metodologijom nacionalnih računa (ESA 2010), tako i sa novom metodologijom platnog bilansa (BPM6).</p> <p>Prikaz usklađivanja zakonodavnog i institucionalnog okvira sa pravnim tekovinama EU biće dat u pregovaračkoj poziciji za navedeno poglavlje.</p>		<p>Ministarstvo finansija ima svoju makroekonomsku jedinicu koja za potrebe izrade budžeta obračunava makroekonomske projekcije. Republički zavod za statistiku i Ministarstvo finansija razmenjuju podatke o obračunu BDP, ali metodologije bi trebalo da budu proverene i usklađene. Potrebno je usaglasiti i formalizovati odgovornost za definisanje projekcija BDP.</p> <p>Potrebno je da se donese novi zakon u statistici koji bi omogućio da se prikupljeni podaci interpretiraju, a ne samo publikuju. Takođe, potrebno je dalje jačanje kapaciteta za potrebe donošenja politika na osnovu podataka (<i>evidence based policy making</i>).</p> <p>Kako bi se obezbedila održivost statističkih istraživanja i same institucije potrebno je primeniti preporuke iz <i>peer review</i> Eurostata.</p>
<b>Institucionalni okvir</b>		
<p>Republika Srbija treba da uspostavi funkcionalnu koordinacionu strukturu u oblasti sopstvenih sredstava, u okviru Ministarstva finansija, Sektora za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije, Odeljenja za fiskalne analize i projekcije i upravljanje sopstvenim sredstvima EU.</p> <p>Sektor za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije, Ministarstva finansija, u okviru koga su ustanovljena dva radna mesta sa zadacima izgradnje efikasnog sistema upravljanja sopstvenim sredstvima Evropske unije, će se u narednom periodu ojačati zapošljavanjem novih lica, jačanjem administrativnih kapaciteta, kao i kontinuiranim usavršavanjem zaposlenih.</p>		<p>dine naglašena je potreba otvaranja ovog poglavlja radi jačanja kapaciteta svih aktera uključenih u ovaj proces. S tim u vezi potrebno je što pre pristupiti izradi Akcionog plana uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava EU u Srbiji i definisanim obavezama institucija nosioca aktivnosti za ispunjavanje mera iz Akcionog plana.</p> <p>Prema informacijama iz Informatora o radu Ministarstva finansija, jedinica koja je osnovana za poslove upravljanja sopstvenim sredstvima EU je na nivou grupe, te je potrebno blagovremeno planirati jačanje ove jedinice i angažovanje dodatnog kadra.</p>

Pregovaračka pozicija		Napredak i preporuke
<p>Republika Srbija treba da uspostavi funkcionalnu koordinaciju strukturu u oblasti sopstvenih sredstava, u okviru Ministarstva finansija, Sektora za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije, Odeljenja za fiskalne analize i projekcije i upravljanje sopstvenim sredstvima EU.</p> <p>Sektor za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije, Ministarstva finansija, u okviru koga su ustanovljena dva radna mesta sa zadacima izgradnje efikasnog sistema upravljanja sopstvenim sredstvima Evropske unije, će se u narednom periodu ojačati zapošljavanjem novih lica, jačanjem administrativnih kapaciteta, kao i kontinuiranim usavršavanjem zaposlenih.</p>		<p>Na sastanku Radne grupe sa predstavnicima pregovaračkog tima u maju 2017. Takođe, neophodno je pristupiti ažuriranju postojećeg modela za simulaciju novčanih tokova (priliva i odliva sredstava) između budžeta EU i RS nakon pristupanja EU a u skladu sa izmenama relevantnih EU regulativa za finansijsku perspektivu 2021–2027. Model osim procene priliva i odliva sredstava u budžet RS pruža procenu neto pozicije Republike Srbije u periodu nakon pristupanja (razlika između isplata i uplata u budžet Republike Srbije) što doprinosi boljoj pregovaračkoj poziciji prilikom pregovora kako o pojedinim pregovaračkim poglavljima tako i o finansijskom paketu kao celini. Značaj modela za simulaciju novčanih tokova u kontekstu Poglavlja 33 se posebno ogleda u pregovorima o visini kompenzacija kako bi se osiguralo da Republike Srbije ima pozitivnu neto poziciju pre tri godine članstva.</p>
<b>Zakonodavni okvir</b>		
<p><i>Tradicionalna sopstvena sredstva</i></p> <p>Postoji potreba za jačanjem administrativnih kapaciteta Uprave carina do dana pristupanja EU i to u smislu organizacionog i proceduralnog prilagođavanja ove uprave radi efikasnog sprovođenja propisa u ovoj oblasti, uspostavljanja adekvatne informatičke podrške za vođenje računa A i B, kao i obuke carinskih službenika.</p> <p>Do kraja III kvartala 2017. godine, Carinski zakon Republike Srbije treba da bude usklađen sa Uredbom (EU) broj 952/2013 Evropskog parlamenta i Saveta od 9. oktobra 2013. o utvrđivanju Carinskog kodeksa Unije.</p> <p>Do kraja I kvartala 2018. godine, Uredba o carinski dozvoljenom postupanju sa robom i Pravilnik o obliku, sadržini, načinu podnošenja i popunjavanja deklaracije i drugih obrazaca u carinskom postupku, treba da budu usklađeni sa relevantnim uredbama.</p>		<p>Vlada je u julu 2018. godine usvojila predlog novog Carinskog zakona, kojim je predviđena potpuna implementacija ovog zakona do 31. decembra 2020. godine, imajući u vidu da postoji potreba za razvojem novih IT sistema i nadogradnjom postojećih u cilju sprovođenja zakonskih zahteva.</p> <p>Potrebno je obezbediti podršku primeni ovog zakona, nakon njegovog usvajanja, kao i dalje jačanje kadrovskih i tehničkih (IT) kapaciteta Uprave carina kroz nacionalna sredstva i međunarodnu razvojnu pomoć.</p>

### PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2018. GODINU:

- Obezbediti potpunu primenu Akcionog plana Programa transformacije Poreske uprave za period 2018–2023. godine, kako bi se obezbedile pretpostavke koje su neophodne za zadovoljavanje uslova pre svega iz Poglavlja 16 – Oporezivanje, ali i Poglavlja 33. Takođe, neophodno je da se u okviru Akcionog plana definiše mehanizam za praćenje ciljeva iz ovog Akcionog plana od značaja za Poglavlje 33.
- Kako bi se ojačali kapaciteti svih relevantnih aktera u procesu, potrebno je **pristupiti izradi Akcionog plana za uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava EU u Srbiji** čime bi se definisale i obaveze institucija nosioca aktivnosti za ispunjavanje mera iz Akcionog plan. Potrebno je da se u okviru tog Akcionog definiše formalizacija izračunavanja ponderisane prosečne stope kroz dalju saradnju Republičkog zavoda za statistiku i Poreske uprave.
- Neophodno je **pristupiti ažuriranju postojećeg modela za simulaciju novčanih tokova** (privliva i odliva sredstava) između budžeta EU i RS nakon pristupanja EU, a u skladu sa izmenama relevantnih EU regulativa za finansijsku perspektivu 2021–2027. Model bi doprineo boljoj pregovaračkoj poziciji prilikom pregovora kako o pojedinim pregovaračkim poglavljima tako i o finansijskom paketu kao celini. Njegov značaj se ogleda pre svega u pregovorima o visini kompenzacija kako bi se osiguralo da Republika Srbija ima pozitivnu neto poziciju prve tri godine članstva.
- S obzirom da Republički zavod za statistiku i Ministarstvo finansija nemaju usklađene metodologije za definisanje projekcija i obračun BDP, **potrebno je usaglasiti odgovornosti pri definisanju projekcija i nastaviti dobru praksu razmene informacija i podataka o obračunu PDV između ove dve institucije**. S tim u vezi, **potrebno je i da se donese novi zakon o statistici** koji bi omogućio da se prikupljeni podaci interpretiraju, a ne samo publikuju. Takođe, potrebno je dalje jačanje kapaciteta za potrebe donošenja politika na osnovu podataka (*evidence based policy making*). Kako bi se obezbedila održivost statističkih istraživanja i same institucije potrebno je primeniti preporuke iz *peer review* Eurostata.
- Potrebno je obezbediti podršku primeni novog Zakona o carinama, usvojenog u julu 2018, kao i dalje jačanje kadrovskih i tehničkih (IT) kapaciteta Uprave carina kroz nacionalna sredstva i međunarodnu razvojnu pomoć.



RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **35**

## ▶▶ OSTALA PITANJA – KOSOVO

Koordinator:

**INSTITUT ZA TERITORIJALNI EKONOMSKI**

**RAZVOJ – InTER**

**Dragiša Mijačić**

## PRIKAZ POGLAVLJA

**Poglavlje 35** – Ostala pitanja – Kosovo, specifično je u pregovorima pristupanja Srbije Evropske unije (EU), jer obuhvata pitanja koja se ne mogu svrstati ni u jedno drugo pregovaračko poglavlje i koja treba rešiti u toku pregovora. Posebno je i po tome što u njemu nema unapred definisanih pravnih tekovina EU. U skladu sa Pregovaračkim okvirom Poglavlje 35 ima istu težinu kao i Poglavlja 23 – Pravosuđe i ostala prava i Poglavlja 24 – Pravda, sloboda i bezbednost. U tom smislu, ova poglavlja predstavljaju kontrolna poglavlja sa uticajem na čitav tok pregovora o pristupanju Srbije EU.

U pregovorima sa Srbijom, EU je iskoristila Poglavlje 35 kako bi se preko njega pratio i napredak u dijalogu Beograda i Prištine. Ovo je utvrđeno Pregovaračkim okvirom EU za vođenje pristupnih pregovora sa Srbijom, koji navodi da će se „pitanje normalizacije odnosa između Srbije i Kosova razmatrati u okviru Poglavlja 35 – Ostala pitanja kao posebna stavka, kojom se treba baviti u ranoj fazi pregovora, kao i tokom celog procesa pregovaranja, a u posebno opravdanim slučajevima i u okviru drugih relevantnih poglavlja.<sup>1</sup> To znači da ovo poglavlje ne zamenjuje dijalog Beograda i Prištine koji se vodi pod pokroviteljstvom Visoke predstavice EU, već je Normalizacija odnosa između Srbije i Kosova u okviru poglavlja (Stavka 1) veza između ovog dijaloga i pristupnih pregovora.<sup>2</sup> Pregovarački okvir predviđa da će se procedure i pravila koja važe za poglavlja 23 i 24 shodno (*mutatis mutandis*) primenjivati i na Poglavlje 35. U ovom poglavlju, pored Komisije, posebno značajnu ulogu imaju i visoki predstavnik i EEAS (*European External Action Service*) u praćenju napretka Srbije.

<sup>1</sup> Pregovarački okvir, tačka 23, dostupan na: <http://bit.ly/2DEprTf>

<sup>2</sup> Zajednička pozicija EU, dostupno na: <http://bit.ly/2PMnEmt>

Dijalog između Beograda i Prištine, pod pokroviteljstvom EU, pokrenut je 2011. godine na osnovu Rezolucije Generalne skupštine Ujedinjenih nacija A/RES/64/298 od 9. septembra 2010. U prvoj, tzv. tehničkoj fazi dijaloga postignuto je osam tehničkih sporazuma: matične knjige, sloboda kretanja, carinski pečat, katastar, funkcionisanje CEFTA-e (tokom predsedavanja UNMIK-a), prihvatanje univerzitetskih diploma, integrisana kontrola administrativne linije i regionalno predstavljanje i saradnja. U aprilu 2013. godine potpisan je Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa Beograda i Prištine, a koji danas nazivamo Briselskim sporazumom. Ovaj sporazum je rezultat dijaloga na političkom nivou i predstavljen je od pregovarača kao veliki korak ka normalizaciji odnosa i evrointegracijama obe pregovaračke strane. Briselski sporazum obuhvata petnaest tačaka, od kojih se šest odnosi na osnivanje Asocijacije/Zajednice srpskih opština (ZSO). Primena pojedinih sporazuma je u toku, dok sprovođenje određenih dogovora nije započeto ni nakon više godina.

## STATUS POGLAVLJA I PRESEK STANJA

Tokom 2017. i 2018. godine proces dijaloga u Briselu je podignut na nivo predsednika, sve u cilju potpisivanja Sveobuhvatnog sporazuma o normalizaciji odnosa između Beograda i Prištine. Međutim, podizanje pregovora na najviši mogući politički nivo nije dalo željene rezultate a sam proces je više puta bio u blokadi. Ovaj period je takođe obeležilo više značajnih događaja, počevši od inicijative predsednika Republike Srbije, Aleksandra Vučića, za pokretanje Unutrašnjeg dijaloga o Kosovu i Metohiji, preko ubistva Olivera Ivanovića, hapšenja Marka Đurića i čestih zastoja u dijalogu, do pojave novih predloga o rešavanju kosovskog problema koji izlaze iz okvira onoga o čemu se pregovara u Briselu, a koji se baziraju na razgraničenju ili korekciji granice. Ovaj period je takođe obeležilo i nekoliko upada specijalnih

policijskih jedinica ROSU na sever Kosova, što je izazvalo nezadovoljstvo lokalnog srpskog stanovništva i reakciju Beograda u vidu organizovanja sednica za Nacionalnu bezbednost i podizanja borbene gotovosti Vojske Srbije.

U julu 2017. godine predsednik Aleksandar Vučić je pokrenuo Unutrašnji dijalog o Kosovu i Metohiji sa ciljem uključivanja svih relevantnih društvenih aktera u javnu debatu o mogućim rešenjima kosovskog pitanja. U okviru Unutrašnjeg dijaloga održani su brojni sastanci sa predstavnicima različitih društvenih grupa koji je trebalo da doprinesu izradi analitičkog izveštaja na osnovu kog će se usvojiti državna platforma za rešavanje kosovskog pitanja. Između ostalih, Radna grupa Nacionalnog konventa o EU za Poglavlje 35 je učestvovala u ovom procesu, o čemu će biti reči kasnije u tekstu. Iako je platforma trebalo da bude predstavljena javnosti do kraja aprila 2018. godine, to se nije dogodilo. Javnost je ostala uskraćena za informaciju šta je sadržaj državne platforme o rešavanju kosovskog pitanja, kao i za sadržaj analitičkog izveštaja<sup>3</sup> koji je trebalo da bude produkt Unutrašnjeg dijaloga.

Do intenziviranja pregovora došlo je tokom konferencije u austrijskom gradu Alpbahu održanoj krajem avgusta 2018. godine, kada su predsednik Vučić i Hašim Tači izašli u javnost sa idejom o razgraničenju ili korekciji granice koja treba da bude deo trajnijeg rešenja odnosa između Srbije i Kosova (i Metohije). Iako nisu pojašnjeni detalji ovog rešenja, ono je izazvalo podeljenu reakciju u javnosti, kako u Srbiji i na Kosovu, tako i u međunarodnoj zajednici. Među onima koji su podržali ovo rešenje su i

<sup>3</sup> Za izradu analitičkog izveštaj je zadužena Radna grupa, čiji je zadatak da pruža podršku nadležnim organima, organizacijama i telima u procesu vođenja unutrašnjeg dijaloga o Kosovu i Metohiji, kao i da prati i koordinira aktivnosti koje nadležni organi državne uprave preduzimaju u procesu vođenja unutrašnjeg dijaloga o Kosovu i Metohiji. Više o Radnoj grupi i aktivnostima u okviru Unutrašnjeg dijaloga dostupno na: <https://bit.ly/2Patg4I>

evropski komesar za pregovore o proširenju Johannes Han, kao i visoka predstavnica EU za spoljnu politiku i bezbednost Federika Moggerini, dok protivnike rešenja predvodi nemačka kancelarka Angela Merkel, a slede je ministri spoljnih poslova Austrije, Finske, Luksemburga, Velike Britanije.<sup>4</sup> Američka administracija šalje signale koje idu u prilog prihvatanja ovog rešenja, dok se ruska strana nije zvanično izjasnila o ovom predlogu.

Deo organizacija civilnog društva iz Srbije i sa Kosova je protestovalo protiv ovog rešenja a svoju reakciju su pretočili u pismo Visokoj predstavnici EU za spoljnu politiku i bezbednost Federiki Moggerini<sup>5</sup> u kome navode da rešenja koja uključuju prekranje granice šalju vrlo opasnu poruku, kako građanima Srbije i Kosova, tako i celom regionu. Potpisnici pisma pozivaju sve aktere, domaće i međunarodne, da se aktivno suprotstave pokušajima formiranja novih granica po etničkom principu u cilju normalizacije odnosa između Srbije i Kosova. Protiv ovog rešenja izjasnila se i Srpska pravoslavna crkva, naročito Eparhija Raško-prizrenska i Kosovsko-metohijska.

Do danas je na tehničkom i političkom nivou postignuto više od dvadeset sporazuma, a merila za njihovu implementaciju su uključena u Zajedničku poziciju EU za Poglavlje 35.<sup>6</sup> Primena postignutih sporazuma u 2018. godini nije tekla prema definisanim rokovima, a takođe nije bilo pomaka u približavanju stavova vezanim za postizanje dogovora o „pravno-obavezujućem sporazumu za sveobuhvatnu normalizaciju odnosa“. Najviše problema u realizaciji bilo je kod sprovođenja sporazuma o energetici i kod osnivanje ZSO.

<sup>4</sup> Izveštaji iz medija, dostupni na: <https://bit.ly/2U0fntH>, <https://bit.ly/2wz4xQ9>

<sup>5</sup> Otvoreno pismo Federiki Moggerini, dostupno na: <https://bit.ly/2zAuH7v>

<sup>6</sup> Zajednička pozicija EU, dostupno na: <http://bit.ly/2PMnEmt>

Osnivanje ZSO prate problemi još od potpisivanja Briselskog sporazuma. Krajem marta 2018. godine, nakon incidenta u Kosovskoj Mitrovici kojem je uhapšen Marko Đurić, direktor Kancelarije za Kosovo i Metohiju Vlade Republike Srbije, ministri iz redova Srpske liste su podneli ostavku u Vladi Kosova i pristupili samostalnoj izradi Statuta i formiranju ZSO. Međutim, nakon sastanka sa predsednikom Vučićem, Federika Mogerini je dala rok Vladi Kosova od četiri meseca za izradu Statuta ZSO. Rok je istekao 5. avgusta 2018, a Statut ZSO nije donesen. Nakon isteka roka nijedna od pregovaračkih strana, uključujući i EU, nije nastavila aktivnosti na izradi Statuta ZSO ili formiranju njenih organa.

Prema Sporazumu o energetici, uspostavljanje ZSO je preduslov za osnivanje dve kompanije za trgovinu i distribuciju električne energije na severu Kosova jer bi one trebalo biti u nadležnosti Zajednice. Uprkos činjenice da ove kompanije nisu registrovane Priština je podnela zahtev Evropskoj mreži operatora prenosnih sistema električne energije (ENTSO-E) da preuzme distribuciju struje na severu Kosova sa obrazloženjem da Elektromreža Srbije, koja je trenutno zadužena za snabdevanje električnom energijom, loše rukovodi tim poslom. Međutim, na zasjedanju ENTSO-E mreže održanom 10. novembra 2018. većinom glasova odbijen je ovaj zahtev Prištine.<sup>7</sup>

I pored činjenice da je implementacija Sporazuma o pravosuđu počela u novembru 2017. godine, integracija srpskog u kosovski pravosudni sistem i njegovo funkcionisanje i danas nailaze na brojne probleme. Najveći problemi se odnose na to da preuzimanje i rešavanje predmeta od srpskih sudova nije započeto, broj prevodilaca i pripravnika u sudovima je nedovoljan i ne postoji kontinuitet u priznavanju odluka koje su ranije donete.

Takođe, i sprovođenje Sporazuma o slobodi kretanja još uvek nailazi na prepreke. Most na Ibru u Mitrovici nije otvoren za kretanje vozila, iako se očekivalo da će to biti postignuto u septembru 2018. godine. Dobijanje kosovskih dokumenata na osnovu srpskih izvoda iz matičnih knjiga rođenih, umrlih i venčanih izdatih do 14. septembra 2016. je sada omogućeno donošenjem nove odluke Vlade Kosova jula 2018. godine. To je u nekoj meri olakšalo Srbima na Kosovu dobijanje kosovskih dokumenata, jer su srpska dokumenta koja se izdaju državljanima Srbije sa prebivalištem na Kosovu važeća dokumenta svuda, sem na Kosovu, gde imaoci tih dokumenata žive. Međutim, građani koji poseduju izvode izdate nakon septembra 2016. ne potpadaju pod jurisdikciju ove odluke, dakle, oni su isključeni iz ove mogućnosti.

Poslednju krizu u nizu proizvela je odluka Vlade Kosova od 6. novembra 2018. da se poveća carina na uvoz robe iz Srbije i Bosne i Hercegovine za 10% pod obrazloženjem zaštite domaćeg tržišta. Ovom odlukom se krši CEFTA sporazum, po kome je pošiljalac robe koji ima povlasticu na osnovu CEFTA sporazuma oslobođen plaćanja carine na tu robu, ali ne i ostalih dažbina (PDV, akciza i drugo). Kao neposredni rezultat ove odluke srpska delegacija se povukla iz pregovora u Briselu dok se ne povuče sporna odluka Vlade Kosova i u potpunosti se primenjuju obaveze iz sporazuma o slobodnoj trgovini. Situacija se dodatno iskomplikovala nakon neuspešne aplikacije Kosova za prijem u INTERPOL, kada je Vlada Kosova za svoj neuspeh optužila Srbiju i povećala takse na uvoz robe iz Srbije i BiH sa spornih 10% na čitavih 100%. I pored osude predstavnika EU i međunarodne zajednice, ova odluka Vlade Kosova je još uvek na snazi i pretila da izazove političku i humanitarnu krizu na Kosovu, naročito u srpskim sredinama.

<sup>7</sup> RTS, 2018, dostupno na: <http://bit.ly/2OVKHWT>

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE

Radna grupa Nacionalnog konventa o EU (NKEU) za Poglavlje 35 okuplja 24 organizacije civilnog društva koje učestvuju u društvenom dijalogu sa predstavnicima vlasti u oblasti ovog pregovaračkog poglavlja. Početkom 2018. godine koordinaciju rada Radne grupe preuzeo je Institut za teritorijalni ekonomski razvoj (InTER). Od početka godine održano je šest sastanaka Radne grupe i tri događaja u kojima su učestvovali najviši nosioci javnih funkcija u Republici Srbiji.

Radna grupa je donela zajedničke stavove o principima za rešavanje kosovskog pitanja,<sup>8</sup> a koji podrazumevaju da sveobuhvatno rešenje treba da bude kompromisno, realno i održivo, koje će doneti trajni mir u regionu i bezbednost građana i omogućiti nesmetan put Srbije ka članstvu u EU. U stavovima se navodi da je potrebno raditi na normalizaciji odnosa između Beograda i Prištine, kao i na nastavku Unutrašnjeg dijaloga u formi koja omogućava otvoreni i konstruktivni dijalog između predstavnika vlasti, opozicije, organizacija civilnog društva i drugih zainteresovanih strana, jer je to jedini način da se postigne društveni konsenzus, obezbedi primena i osigura održivost predloženih ili dogovorenih rešenja.

Radna grupa je prihvatila poziv za učešće u Unutrašnjem dijalogu i organizovala sastanak na kojem je učestvovao predsednik Aleksandar Vučić, ministarka za Evropske integracije Jadranka Joksimović, direktor Kancelarije za Kosovo i Metohiju Marko Đurić i mnogi drugi zvaničnici Vlade Republike Srbije. Sastanak je održan 31. marta 2018. a na njemu su predstavnici organizacija članica Nacionalnog konventa o EU izneli svoje stavove, mišljenja

i predloge za rešavanje kosovskog pitanja.<sup>9</sup> Radna grupa je od svojih članica sakupila studije i analize vezane za implementaciju Briselskog i tehničkih sporazuma, kao i o situaciji na Kosovu i Metohiji i ustupila ih kabinetu predsednika Republike, Radnoj grupi za pružanje podrške vođenju unutrašnjeg dijaloga Vlade Republike Srbije, Kancelariji za Kosovo i Metohiju, Pregovaračkom timu za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije EU i drugim relevantnim institucijama koji se bave pitanjima od značaja za Poglavlje 35.

Na osnovu zaključaka sa sastanka održanom u Kosovskoj Mitrovici u julu 2018. godine, Radna grupa je objavila Saopštenje za javnost povodom godinu dana od pokretanja Unutrašnjeg dijaloga.<sup>10</sup> U Saopštenju, Radna grupa poziva predstavnike vlasti u Srbiji, pre svega predsednika Republike i Vladu Republike Srbije, da obaveste javnost o tome da li još uvek traje Unutrašnji dijalog o Kosovu i Metohiji ili je taj proces završen, kao i o tome kada će biti dostupan javnosti analitički izveštaj koji je proistekao iz javnih diskusija koje su se vodile u okviru Unutrašnjeg dijaloga.

Početkom septembra 2018. godine Radna grupa je organizovala sastanak sa premijerkom Srbije, Anom Brnabić.<sup>11</sup> Sastanak je organizovan u saradnji sa Radnom grupom koja prati Poglavlje 23. Tokom sastanka diskutovalo se o promeni Ustava, reformi pravosuđa i završetku pregovora Beograda i Prištine. Učesnici u diskusiji su izneli stav da akcenat u procesu rešavanja kosovskog pitanja mora biti na normalizaciji odnosa između Srba i Albanaca, kao i na zaštiti prava građana koji žive na Kosovu i Metohiji. Predsednica Vlade je naglasila da

<sup>9</sup> Izveštaj sa Unutrašnjeg dijaloga je dostupan na: <https://bit.ly/2DVqE8P>

<sup>10</sup> Saopštenje RG NKEU za Poglavlje 35 je dostupno na: <https://bit.ly/2Rthkgy>

<sup>11</sup> Izveštaj sa sastanka sa premijerkom Brnabić je dostupan na: <https://bit.ly/2zz9xXs>

<sup>8</sup> Stavovi RG NKEU za Poglavlje 35 o principima za rešavanje kosovskog pitanja, mart 2018, dostupno na: <http://bit.ly/2J4WQG3>

zamrznuti konflikt svakako nije rešenje, a da rešavanje kosovskog pitanja svakako neće proći bez rasprave u Skupštini Srbije. Osvrnula se i na lošu implementaciju Briselskog sporazuma, naročito kada je u pitanju osnivanje ZSO, ali i na probleme u slobodi kretanja, matičnim knjigama i univerzitetskim diplomama.

Radna grupa je takođe organizovala okrugli sto pod nazivom „Da li je Briselski sporazum klinički mrtav?“<sup>12</sup> na kojem su učestvovali Damjan Jović, zamenik direktora Kancelarije za Kosovo i Metohiju, Dalibor Jevtić zamenik premijera i ministar za zajednice i povratak u Vladi Kosova, i Ivan Đurić, programski direktor Inicijative mladih za ljudska prava i član Radne grupe za Poglavlje 35. Diskusiju je moderirao Dragiša Mijačić, koordinator Radne grupe. Okrugli sto je održan 15. oktobra 2018. u Medija centru u Beogradu a neki od glavnih zaključaka jesu da za Srbe na Kosovu i Metohiji dijalog Beograda i Prištine u Briselu predstavlja šansu za uspostavljanje međusob-

<sup>12</sup> Izveštaj sa okruglog stola dostupan na: <https://bit.ly/2Pd4GAm>

nog poverenja i trajnog mira i da je značajno da ovaj dijalog ne bude mrtav, kao i da njegov nastavak u narednom periodu direktno zavisi od liderskih sposobnosti EU i volje političke elite u Vašingtonu.

U okviru svojih aktivnosti, u novembru 2018. godine Radna grupa NKEU za Poglavlje 35 je pokrenula bilten u kom se iznose stavovi o pregovorima između Beograda i Prištine, prednostima i posledicama ponuđenih rešenja na stanje demokratije i društva u Srbiji, položaj i zaštitu etničkih zajednica na Kosovu, regionalnu stabilnost i pomirenje, evropske integracije Srbije i druge važne teme od interesa za razvoj našeg društva. U biltenu se objavljuju tekstovi i stavovi članica Radne grupe, ali se daje mogućnost i drugim društvenim i političkim akterima da iznesu svoje stavove po pitanjima od značaja za Poglavlje 35. Bilten se distribuira elektronski a može se naći i na internet stranica NKEU<sup>13</sup> i InTER-a.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, dostupno na: [https://bit.ly/2zBHmW\\_](https://bit.ly/2zBHmW_)

<sup>14</sup> InTER, dostupno na: <https://bit.ly/2ADD9m7>

## PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2018. GODINU

- Intenzivirati pregovore o normalizaciji odnosa između Beograda i Prištine koji bi doveli do potpisivanja sporazuma zasnovanom na konsenzusu koji bi garantovao trajni mir i bezbednost i omogućio nesmetan put Srbije ka članstvu u EU.
- Nastaviti sa Unutrašnjim dijalogom o rešavanju kosovskog pitanja u formi koja omogućava otvoreni i konstruktivni dijalog između predstavnika vlasti, opozicije, organizacija civilnog društva i drugih zainteresovanih strana, jer je to jedini način da se postigne društveni konsenzus, obezbedi primena i osigura održivost predloženog rešenja.
- Pristupiti punoj realizaciji postignutih sporazuma u Briselu i uspostaviti mehanizme redovnog izveštavanja koji bi pratili sve elemente postignutih sporazuma proisteklih iz Briselskog dijaloga. Kancelarija za Kosovo i Metohiju bi trebalo da nastavi sa praksom objavljivanja redovnih šestomesečnih izveštaja o napretku u dijalogu između Beograda i Prištine.

- Raditi na izgradnji poverenja i pomirenju između srpske i albanske zajednice, nezavisno od procesa pregovora i rešavanja statusnih pitanja. U tom smislu je neophodno je podržati sportske i kulturne aktivnosti koje omogućavaju pozitivnu interakciju između dva naroda, kao i napore civilnog društva u pokretanju dijaloga među zajednicama. Podrška nosilaca javnih funkcija u Srbiji ne treba da bude deklarativna već aktivna, kroz aktivno učešće u ovim aktivnostima.
- Raditi na poboljšanju uslova za život svih stanovnika Kosova (uključujući slobodu kretanja, poslovanja i međunarodne saradnje), obezbeđivanju pretpostavki da se zločini iz prošlosti više nikad ne ponove (uključujući pronalaženje nestalih kao primarni zadatak za obe strane) i stvaranju uslova za razvoj pravnih i demokratskih sistema vlasti na Kosovu i u Srbiji.
- Ohrabriti Srbe sa prostora Kosova i Metohije da uzmu aktivno učešće u političkim procesima u okviru kosovskog sistema, kao i društvenim procesima u okviru svojih zajednica. Ovo takođe podrazumeva pomoć u jačanju ljudskih resursa i kreiranje institucionalnih mehanizama za efikasniju borbu srpske zajednice za svoja prava unutar kosovskih institucija.
- Uspostaviti direktnu saradnju između institucija za sprovođenje zakona i sektora bezbednosti Beograda i Prištine, nevezano za statusna pitanja. Neophodno je da uspostave direktni kanali za razmenu informacija, koordinaciju, i direktnu saradnju na operativnom nivou. Ovo je ujedno i jedan od uslova u okviru evrointegracija Srbije. Naročito je bitno uspostaviti funkcionalnu saradnju vezano za rešavanje svih okolnosti u vezi sa ubistvom Olivera Ivanovića. Postojeća saradnja u okviru posrednika UNMIK, EULEX ili neformalni kanalima (ILECUs) pokazala se neefikasnom jer ne može da pruži adekvatan odgovor na bezbednosne pretnje, rizike i izazove.
- Promeniti sadržaj i način komunikacije u javnosti i sa javnostima tako da se izbegavaju verbalne provokacije, nacionalistički ispadi i govor mržnje prema predstavnicima vlasti na Kosovu i pripadnicima albanskog naroda. Komunikaciju u javnosti voditi na način da se ističu pozitivne strane saradnje između dva naroda, kao i kroz naglašavanje dobiti od postignutih sporazuma.
- U okviru evropskih integracija Srbije postoje brojna pitanja van Poglavlja 35 koja, zbog nerešenog statusa, predstavljaju politički problem u toku pregovora i moraju se rešiti. Na primer, Srbija od prošle godine primenjuje novu Strategiju integrisanog upravljanja granicama (IBM). Sa druge strane, u okviru Poglavlja 24, Srbija treba da izradi Šengenski akcioni plan, što je obaveza za sve zemlje u procesu evrointegracija. U slučaju Srbije ovo predstavlja izazov jer u skladu sa IBM konceptom, granica je tamo gde postoji policija, fitosanitarna inspekcija, carina i drugi državni organi, što u ovom trenutku nije slučaj u okviru Ustavom definisane teritorije Republike Srbije.





2017/2018.

# » MEĐUSEKTORSKA GRUPA ZA SLOBODU IZRAŽAVANJA I MEDIJA

Koordinator:

GRAĐANSKE INICIJATIVE

Maja Stojanović

Bojana Selaković

## UVOD

Sloboda izražavanja i sloboda medija kao njen sastavni deo predstavljaju jedno od osnovnih ljudskih prava i temelj svake demokratske i pravne države. Građanske inicijative kao koordinator Međusektorske grupe za slobodu izražavanja i medija Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (EU) prate sve aspekte slobode izražavanja u procesu evropskih integracija. Rad Međusektorske grupe na celovit način sagledava napredak Srbije u procesu pregovaranja kroz sva poglavlja koja se na bilo koji način bave slobodom izražavanja.

Zbog kompleksnosti i širine oblasti slobode izražavanja, kao i njene važnosti, Međusektorska grupa prati stanje u ovoj oblasti kroz šest pregovaračkih poglavlja, smatrajući da je međusektorskim pristupom jedino moguće sagledati sve aspekte zaštite ovog prava. Praćenje i analiza stanja i trendova, aktivnosti institucija i civilnog društva odnose se na poglavlja 5, 8, 10, 23, 28 i 32. Napredak u procesu evropskih integracija prati se prema definisanim ciljevima *on line* alata za praćenje slobode izražavanja i medije – Matrice slobode medija.<sup>1</sup>

Građanske inicijative su definisale sledeće rizike koji prate monitoring ove oblasti u procesu evropskih integracija: širok spektar nadležnih institucija; nepostojanje akcionih planova za svako poglavlje; nemogućnost procene uspešnosti pojedinih mera na kratak rok; nejednaka spremnost državnih organa za saradnju i nedovoljna transparentnost u radu; neophodnost praćenja rezultata na svim nivoima državne vlasti – od nacionalnog, preko pokrajinskog do lokalnog.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Videti na: <https://mediji.gradjanske.org/>

<sup>2</sup> Videti na: <https://mediji.gradjanske.org/wp-content/uploads/2018/07/Pra%C4%87enje-slobode-izra%C5%BEavanja-i-medijskih-sloboda-u-procesu-EU-integracija.pdf>, str. 30–31.

Oslanjajući se na izveštaje domaćih i međunarodnih organizacija civilnog društava, novinarskih i medijskih udruženja, uočeno je pogoršanje prakse u svim oblastima koje se tiču slobode izražavanja i medija, kao i urušavanje postojećeg pravnog okvira. Sličan zaključak je imala i Evropska komisija (EK) u svom Izveštaju iz 2018. godine, gde se u delu koji se odnosi na političke kriterijume navodi da „iako je Srbija ostvarila izvestan nivo pripremljenosti, nije postignut napredak u pogledu slobode izražavanja, što sve više zabrinjava.“<sup>3</sup> Svi ovi izveštaji su u suprotnosti sa pozitivnim zvaničnim nalazima državnih institucija koje izveštavaju o napretku u procesu pregovaranja sa EU, a koje se svode samo na tehničko izveštavanje o ispunjenosti obaveza.

**Poglavlje 5** reguliše oblast *javnih nabavki*. Cilj praćenja ovog poglavlja odnosi se na finansiranje medija putem javnih nabavki.

**Poglavlje 8** – *Politika konkurencije*. Cilj praćenja ovog poglavlja odnosi se na kontrolu koncentracije medijskog vlasništva i konkurencije u oblasti medija i kontrolu i/ili finansiranje medija kroz davanje državne pomoći.

**Poglavlje 10** – *Informaciono društvo i mediji*. Praćenje ovog poglavlja odnosi se na nezavisnost regulatornih tela u oblasti medija, nezavisnost rada javnih servisa i kontrolu programskih sadržaja radi zaštite maloletnika i ugroženih grupa.

**Poglavlje 23** nosi naziv *Pravosuđe i osnovna prava* i predstavlja centralno poglavlje kada su u pitanju sloboda izražavanja i medija. Ciljevi praćenja ovog poglavlja odnose se na zaštitu novinara, regulisanje državnog finansiranja medija (povlačenje države iz vlasništva u medijima), okončavanje kontrole medija od

<sup>3</sup> Videti na: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_o\\_srbiji.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji.pdf)

strane države i curenje informacija iz istraga u medije. Poseban deo ovog poglavlja odnosi se na slobodu medija i izražavanje na manjinskim jezicima.

**Poglavlje 28** reguliše oblast *zaštite potrošača i zaštite zdravlja*. Cilj praćenja ovog poglavlja odnosi se na kontrolu medija kroz finansiranje medijskog sadržaja.

**Poglavlje 32 – Nadzor finansija.** U okviru ovog poglavlja, sloboda izražavanja i medija odnosi se na nadzor trošenja budžetskog novca od strane Državne revizorske institucije za finansiranje političkih partija i konkursa za sufinansiranje medija.

### Poglavlje 5

Brojne lokalne samouprave i republički organi imaju praksu da finansiraju medije putem javnih nabavki iako na ovaj način zaobilaze pravila konkursnog sufinansiranja medijskih sadržaja i vrše uticaj na uređivačku politiku. Najdrastičniji slučaj je državna agencija Tanjug. Istraživanja su pokazala da je, od 31. oktobra 2015, kada je zvanično ugašena pa do kraja 2017, agencija Tanjug dobila od 33 državne institucije 114,4 miliona dinara.<sup>4</sup> Konfuziji u oblasti javnih nabavki doprinose i nejasne odredbe Zakona o javnim nabavkama. Po analizi organizacije *Transparentnost Srbija*, zakon je uspostavio trostruki režim nabavki usluga oglašavanja.<sup>5</sup> Savet za borbu protiv korupcije u Izveštaju o mogućem uticaju institucija javnog sektora na medije kroz plaćanje usluga oglašavanja i marketinga iz decembra 2015. godine takođe uočava brojne primere izigravanja medijskog zakonodavstva i finansiranja

medija kroz sistem javnih nabavki.<sup>6</sup> U oktobru 2018. godine, objavljen je nacrt novog Zakona o javnim nabavkama i održana je javna rasprava uz najavu da će zakon biti usvojen do kraja godine, na šta se Srbija i obavezala Akcionim planom za Poglavlje 23.

### Poglavlje 8

Kontrola koncentracije medijskog i konkurencije u oblasti medija i kontrola i finansiranje medija kroz davanje državne pomoći, oblasti su od presudnog značaja za dalji razvoj medijskih sloboda i medija u Srbiji jer država kršenjem pravila o zaštiti konkurencije i selektivnim davanjem državne pomoći diskriminiše medije koji kritički izveštavaju i favorizuje sebi bliske. Zbog ograničenja u iznosu koji mogu da dobiju, većina davanja medijima spadaju u *de minimis* državnu pomoć, jednu od kategorija državne pomoći (do 23 miliona dinara u periodu od tri godine).<sup>7</sup> Komisija za kontrolu državne pomoći odobrila je Ministarstvu kulture i informisanja da pomoć televizijama ne računa kao *de minimis*, na taj način diskriminišući sve ostale medije, naročito na lokalnom nivou. Zakon o kontroli državne pomoći ne prepoznaje sufinansiranje medija kao posebnu kategoriju i tretira ga kao i bilo koju drugu pomoć. Nju ne odobrava Komisija za dodelu državne pomoći, već sam davalac, bez prethodne kontrole. Konfuziju stvaraju i nejasne odredbe Zakona o kontroli državne pomoći koje se tiču sankcija za kršenje zakona. Probleme u ovoj oblasti stvara i pitanje rada i nadležnosti Komisije za zaštitu konkurencije. Komisija kao nezavisna institucija poseduje ovlašćenja za ispitivanje narušavanja slobodnog tržišta. Predstavnik Komisije je na sednici Nacionalnog konventa za EU u aprilu 2018. najavio da će to uraditi,

<sup>4</sup> Videti na: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/drzavne-institucije-tanjugu-isplatile-vise-od-114-miliona-dinara/>

<sup>5</sup> Videti na: [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Za%C4%8Darani\\_krug\\_ogla%C5%A1avanja\\_javnog\\_sektora.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Za%C4%8Darani_krug_ogla%C5%A1avanja_javnog_sektora.pdf)

<sup>6</sup> Videti na: <http://www.antikorupcijasavet.gov.rs/Storage/Global/Documents/izvestaji/Izvestaj%20o%20medijima%20konacna%20verzija.pdf>

<sup>7</sup> Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći („Službeni glasnik RS“ br. 13/10, 100/11, 91/12, 37/13, 97/13 i 119/14, član 95).

mada bez preciziranja rokova. Međutim, Komisija do sada nije uradila analizu medijskog tržišta medija uz objašnjenje da za sad ne postoje zakonski uslovi da se ona sprovede. U izveštaju Savetu za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23, objavljenom u julu 2018, Komisija za zaštitu konkurencije osvrnula se i na različite zakonske kriterijume kojima se rukovode Ministarstvo kulture i informisanja i Regulatorno telo za elektronske medije kada ispituju narušavanje medijskog pluralizma i Komisija kada ispituje narušavanje konkurencije. Kako je navedeno u izveštaju, medijski pluralizam nije kriterijum koji opredeljuje Komisiju za ocenjivanje koncentracije, tako da u praksi može doći do pravno neprihvatljivog ishoda da odluke dva nezavisna organa (Komisije i REM-a) budu različite.

### Poglavlje 10

U oblastima koje su regulisane ovim poglavljem, primećeno je veoma loše stanje, sa tendencijom opadanja naročito kada je u pitanju nezavisnost rada javnih servisa, Radio Televizije Srbije i Radio Televizije Vojvodine. Brojni nedostaci i nepravilnosti primećeni su i u radu Regulatornog tela za elektronske medije. Ovi problemi se odnose na njegov sastav, izbore za članove Saveta REM-a (brojne nezakonitosti i sporne kandidature), kao i izbor članova upravnih odbora javnih servisa Srbije i Vojvodine. Izveštavanje u toku predizbornih kampanja za parlamentarne, lokalne i predsedničke izbore je još jedan od nedostataka u radu REM-a. REM u poslednja tri izborna ciklusa ne vrši svoju funkciju u praćenju kampanje i reagovanju na zloupotrebe. REM nije objavio izveštaj o kampanji posle parlamentarnih izbora 2016. godine, dok je 2017. godine – uprkos zakonskoj obavezi – prvi put odlučio da neće ni proaktivno pratiti izveštavanje elektronskih medija o kampanji već će postupati samo po žalbama građana. Ista situacija se ponovila i tokom beogradskih izbora 2018. godine. Nadležni Odbor za kulturu i informisanje, od 2014.

godine kada je uvedeno pravilo razmatranja izveštaja REM-a od strane Narodne skupštine RS, nije nijednom o njima raspravljao. Problemi u radu REM-a uočeni su i kada je reč o kontroli medijskog sadržaja u medijima sa nacionalnom frekvencijom u pogledu zaštite ljudskih prava i zabrane govora mržnje.

### Poglavlje 23

Ovo poglavlje jedno je od tri ključna poglavlja u procesu pregovaranja. Otvoreno je na samom početku pregovara i neće biti zatvoreno sve do kraja pregovaračkog procesa između Srbije i EU. Vlada Republike Srbije je 2015. godine osnovala Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23, kao stručno telo koje pomaže pregovaračkom timu. Savet u svojim izveštajima ocenjuje ispunjenost ciljeva i aktivnosti koje su predviđene Akcionim planom za Poglavlje 23. Brojna istraživanja organizacija civilnog društva pokazuju da Savet olako daje ocenu „ispunjeno u potpunosti“ aktivnostima za koje je evidentno da nisu. Svi rokovi predviđeni Akcionim planom odavno su propušteni, a mnoge aktivnosti kasne i po nekoliko godina. Trend fizičkih i verbalnih napada, pretnji i pritisaka na novinare u porastu je od 2013. godine da bi svoj vrhunac dostigao u 2017. godini sa zabeležena čak 92 napada.<sup>8</sup> Tužilaštvo u većini slučajeva ne reaguje ili veoma sporo reaguje, iako se jedna od preporuka Evropske komisije u procesu skrininga odnosila na primenu efektivnih istraga i sankcionisanje napada na novinare. U julu 2018. godine Savet je podneo izveštaj u kome je ocenjeno da je tri od pet aktivnosti koje se odnose na ovu preporuku u potpunosti realizovano a dve u kontinuitetu. Ovakvu ocenu Savet je dao na osnovu formalnih dešavanja poput sastanaka raznih komisija i ona se skoro nikad ne podudara sa ocenama organizacija civilnog društva. Druga preporuka EK odnosi se na unapređenje institucional-

<sup>8</sup> Videti na: <http://www.bazenuns.rs/srpski/napadi-na-novinare>

nog i normativnog okvira za zaštitu slobode medija i izradu Medijske strategije. Celokupan proces izrade nove Medijske strategije obeležile su brojne kontroverze i nedostaci u pogledu izbora članova Radne grupe, isključivanja organizacija civilnog društva iz učešća u procesu kao i neobjavlivanja nacrtu strategije. U toku je nov proces izrade nakon što je Vlada RS obustavila rad na nacrtu prethodne. Vlada je kao sredstva verifikacije ispunjenosti ove preporuke navela izveštaje EU, Zaštitnika građana i međunarodno priznate indekse koje prate slobodu medija. Izveštaji ovih institucija pokazali su potpuno odsustvo bilo kakvog napretka ili značajno pogoršanje situacije. U toku 2017. i 2018. godine Srbija je zabeležila i jedan od najvećih padova u svetu, na listi indeksa koji meri slobodu izražavanja prema organizaciji *Reporteri bez granica*. Kada je reč i o drugim ciljevima prema kojima se meri ispunjenost navedene preporuke EK situacija je takođe zabrinjavajuća. U oblasti konkursnog sufinansiranja medija primećene su brojne zloupotrebe, naročito na nivou lokalnih samouprava. U toku je izrada Pravilnika o konkursnom sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja. Organizacije civilnog društva su izradile svoje predloge i komentare i prosledile ih Ministarstvu kulture i informisanja, ali oni do dana pisanja izveštaja nisu uzeti u obzir. Malo toga je urađeno i kada se radi o povlačenju države iz vlasništva u medijima. Država je još uvek vlasnik dela akcija u kompanijama koje izdaju dnevne listove *Politika* i *Večernje novosti* sa pravom da postavlja urednike u oba lista, čime posredno ima uticaj na njihovu uređivačku politiku. Napredak nije zabeležen ni kada je reč o neovlašćenom dostavljanju informacija iz istraga u medije. Ove informacije se koriste za obračune sa političkim protivnicima i pravljenje naslova u tabloidnim medijima. Informisanje na manjinskim jezicima regulisano je posebnim Akcionim planom za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Ono se odvija se kroz javne servise Srbije i Vojvodine, zatim kroz medije čiji su osnivači

Nacionalni saveti nacionalnih manjina i kroz privatne medije koji imaju svoje programe na jezicima nacionalnih manjina. Iako je zakonom propisana obaveza da to čini, RTS godinama nema program informisanja na jezicima nacionalnih manjina, na taj način dovodeći u diskriminisan položaj nacionalne manjine van područja Vojvodine koji takav program imaju na svom javnom servisu.

## Poglavlje 28

Kontrola medija kroz finansiranje medijskog sadržaja je problematična zbog nepostojanja zakonskog okvira koji je u potpunosti reguliše. U Zakonu o oglašavanju iz 2016. godine postoje rešenja koja se odnose samo na komercijalno oglašavanje, dok političko i državno oglašavanje, nisu regulisani nijednim drugim zakonom. Organizacija *Transparentnost Srbije* upozoravala je i pre usvajanja Zakona o oglašavanju 2016. godine da je ostavljen prostor za nastavak pritiska na medije kroz oglašavanje državnih institucija.<sup>9</sup> Njihov predlog je bio da se čitava oblast oglašavanja od strane države uredi posebnim zakonom. Savet za borbu protiv korupcije je u svom izveštaju iz 2015. godine ukazao na brojne probleme i zloupotrebe u ovoj oblasti. Izveštaj sadrži i preporuke povodom kojih nije ništa urađeno do sada.

## Poglavlje 32

*Nadzor finansija*. U okviru ovog poglavlja, sloboda izražavanja i medija odnosi se na nadzor trošenja budžetskog novca od strane Državne revizorske institucije za finansiranje političkih partija i konkursa za sufinansiranje medija. Državna revizorska institucija je od 2015. godine uradila reviziju jedanaest političkih partija kao Regulatornog tela za elektronske medije i utvrdila brojne nepravilnosti u njihovom

<sup>9</sup> Dostupno na: [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Za%C4%8Darani\\_krug\\_ogla%C5%A1avanja\\_javnog\\_sektora.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Za%C4%8Darani_krug_ogla%C5%A1avanja_javnog_sektora.pdf)

radu, ali sankcije su izostale. Predlozi organizacija civilnog društva da davanja medijima na lokalnu budu ubačena u godišnji plan Državne revizorske institucije nisu prihvaćena.

**Status poglavlja sa hronologijom pregovora i glavne ocene iz Izveštaja o skriningu nalaze se u izveštajima radnih grupa za poglavlja 5, 8, 10, 23, 28 i 32.**

### Aktivnosti rada Grupe

Prvi sastanak Međusektorske grupe održan je krajem decembra. Na sastanku je predstavljena *on-line* platforma *Matrica slobode medija* i prisutni članovi su upoznati sa njenim radom. Nakon sastanka kapacitet Grupe je znatno ojačan, što se može zaključiti po prilivu novih članova nakon prvog održanog sastanka i velikom interesovanju za naredne sastanke.

Drugi sastanak je održan 26. marta u prostorijama Narodne skupštine RS zajedno sa Radnom grupom za Poglavlje 23. „Mehanizmi zaštite novinara” je bila tema sastanka i u okviru nje se govorilo o trenutnoj situaciji u Srbiji po pitanju slobode medija i izražavanja, bezbednosti novinara, praksi i primeni postojećih mera, kao i radu Stalne grupe za bezbednost novinara. Na sastanku je bilo prisutno preko četrdeset predstavnika novinarskih i medijskih udruženja sa prostora cele Srbije.

Zajedno sa Radnom grupom za Poglavlje 8 održan je treći sastanak Međusektorske grupe na temu „Kako kontrolisati dodelu državne pomoći medijima?” Sastanku su prisustvovali predstavnici Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, Komisije za zaštitu konkurencije i Komisije za kontrolu državne pomoći. Sastanak je zatvoren zaključkom da je neophodno uspostaviti komunikaciju i saradnju svih nadležnih državnih organa i medija kako bi se situacija u ovoj oblasti poboljšala i ispunili uslovi za efikasno zatvaranje Poglavlja 8.

Na Petoj plenarnoj sednici Nacionalnog konventa o EU koja je održana krajem aprila 2018. godine. Treći panel je bio o slobodi izražavanja i slobodi medija. Učesnici na panelu bili su i Aleksandar Gajović, državni sekretar u Ministarstvu i savetnica za medije predsednika Republike, Suzana Vasiljević, koji su zaključili da je Srbija stvorila institucionalni okvir i prostor za jačanje slobode medija i izražavanja. Na ovom sastanku je Suzana Vasiljević prvi put podelila sa prisutnima informaciju da je Vlada Republike Srbije obustavila rad na izradi medijske strategije, te da će biti formirana i nova Radna grupa koja će otpočeti rad na potpunoj novoj. Predstavnici medija i medijskih udruženja izrazili su sumnje u navode koji su izneli predstavnici državne vlasti i izneli mišljenje da je Izveštaj EU na pravom tragu stvarne situacije u Srbiji u oblasti slobode izražavanja i medija. Oni su takođe predstavnicima državne vlasti izneli svoja viđenja i preporuke na različite teme koje se tiču ove oblasti, koje su objedinjene u dokumentu „Komentari organizacija civilnog društva – Sloboda izražavanja i medijski pluralizam u Izveštaju EK o napretku Srbije za 2017. godinu”.<sup>10</sup> Izveštaj su zajedno objavile Građanske inicijative, Balkanska istraživačka mreža – BIRN, Produkcijaska grupa *Mreža*, Edukacioni centar Leskovic, Transparentnost Srbija, Nezavisno udruženje novinara Srbije i Asocijacija *online* medija.

Četvrti sastanak Međusektorske grupe održan je 25. maja zajedno sa Radnom grupom za Poglavlje 23, inicijativom „Odrani pravo na informacije” i Grupom za slobodu medija. Prva sesija se odnosila na izradu novog Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, a druga sesija sastanka bila je posvećena novoj medijskoj strategiji – kako osigurati kvalitet procesa i predlozi rešenja. Gordana Janković iz OEBS-a, koji će biti facilitator i mo-

<sup>10</sup> <https://mediji.gradjanske.org/wp-content/uploads/2018/07/Komentar-OCD-na-Izve%C5%A1taj-EK-o-napretku-RS-za-2017.pdf>

nitor novog procesa izrade Medijske strategije, navela je da država planira da završi rad na izradi nove strategije do kraja godine.

Građanske inicijative su u novembru 2018. godine objavile analizu pod nazivom „Sloboda izražavanja i medijske slobode u Srbiji u procesu EU integracija”<sup>11</sup> Analiza obuhvata period od usvajanja seta medijskih zakona 2014. godine do sredine septembra 2018. i oslanja se na postojeće izveštaje domaćih i međunarodnih

<sup>11</sup> Videti na: <https://mediji.gradjanske.org/wp-content/uploads/2018/11/Sloboda-izra%C5%BEavanja-i-medijske-slobode-u-Srbiji-u-procesu-EU-integracija.pdf>

organizacija i institucija, pravne propise i istraživačke tekstove.

Međusektorska grupa broji preko osamdeset članova, među kojima su predstavnici novinarskih i medijskih udruženja, štampari i elektronski mediji, organizacije civilnog društva koje se bave temom slobode izražavanja i medija, na taj način povezujući sve zainteresovane aktere u ovoj oblasti. Takođe, Međusektorska grupa održava redovne kontakte sa OEBS-om, IREX-om, ambasadama zemalja EU i drugim međunarodnim institucijama i organizacijama čije polje delovanje obuhvata i slobodu izražavanja i medija.

## PREPORUKE MEĐUSEKTORSKE RADNE GRUPE ZA 2018. GODINU

### Poglavlje 5

- Preciziranje odnosa sadržaja od javnog interesa u sferi javnog informisanja i sistema javnih nabavki od strane nadležne institucije (Ministarstvo finansija);
- Vlada Srbije da obezbedi primenu zakona i propisa, kao i izvršenje svoje odluke o gašenju državne agencije Tanjug.

### Poglavlje 8

- Precizirati obaveze primalaca državne pomoći, način izveštavanja i kontrolu dodele državne pomoći. Potrebno je definisati posebna pravila za dodelu državne pomoći u oblasti javnog informisanja, ukoliko sufinansiranje sadržaja od javnog interesa ostane u sistemu državne pomoći;
- Otvoriti debate sa svim relevantnim akterima o rešenju sufinansiranja sadržaja od javnog interesa u sferi javnog informisanja u okviru sistema državne pomoći – u cilju definisanja rešenja nove medijske strategije;
- Jasnije precizirati i omogućiti primenu sankcija za kršenje zakona o dodeli državne pomoći;
- Povećati nadležnost Komisije za dodelu državne pomoći;
- Preciziranje zakonskih kriterijuma kada je moguće ispitivanje narušavanja konkurencije u medijskom sektoru od strane Komisije za zaštitu konkurencije.

### Poglavlje 10

- Promeniti način izbora članova Saveta REM-a i sprovesti reizbor članova Saveta;
- Precizirati zakonske odredbe koje se tiču obaveza REM-a da kontroliše izveštavanje u pre-dizbornim kampanjama;

- Unaprediti i jasno definisati procedure za izbor članova u telima javnih medijskih servisa;
- Precizirati zakonske odredbe koje se tiču zabrane govora mržnje i zaštite dece maloletnika od neprikladnih sadržaja, sa mogućnošću izricanja novčanih sankcija;
- Uvesti obaveznu analizu kvaliteta medijskih sadržaja javnih medijskih servisa.

### **Poglavlje 23**

- Preduzeti sve mere za zaštitu novinarskih izvora preciziranjem zakonskih odredbi;
- Nadležne institucije (Tužilaštvo i Ministarstvo unutrašnjih poslova) da osiguraju transparentnost rada i objavljivanje rezultata istraga u slučajevima napada na novinare;
- Vlada Republike Srbije i Ministarstvo kulture i informisanja da osiguraju transparentan proces izrade Medijske strategije sa uvažavanjem predloga udruženja građana i asocijacija novinara i medija;
- Završetak započetog procesa privatizacije. Na transparentan način uz poštovanje zakonskih odredbi omogućiti potpuni izlazak države iz vlasništva u medijima;
- Radio Televizija Srbije da počne da sprovodi zakonom propisanu obavezu emitovanja programa na jezicima nacionalnih manjina;
- Preciziranje zakonskih odredbi kako bi se obezbedila nezavisna uređivačka politika u medijima koji su u vlasništvu Nacionalnih saveta nacionalnih manjina.

### **Poglavlje 28**

- Detaljnije utvrditi i precizirati zakonskim odredbama načine i mogućnosti oglašavanja državnih organa i drugih javnih entiteta;
- Uvažiti i primeniti preporuke Saveta za borbu protiv korupcije iz 2015. godine.

### **Poglavlje 32**

- Državna revizorska institucija da obavi reviziju svrishodnosti poslovanja REM-a za 2018. godinu;
- Izvršiti monitoring rada revizorske kuće koja svake godine radi reviziju REM-a;
- Jasno definisati i precizirati sankcije za utvrđene nepravilnosti prilikom revizije poslovanja;
- Vršiti stalni monitoring i sankcionisanje zloupotreba i pritiska na medije kroz oglašavanje političkih stranaka tokom izbornih kampanja.



2017/2018.

# » REFORMA JAVNE UPRAVE I GDE JE NAĆI U PROCESU PRISTUPANJA EU?

Horizontalna povezanost pitanja reforme javne uprave sa drugim pregovaračkim poglavljima u procesu pregovora o pristupanju Evropskoj uniji

**CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE – CEP**

Autori:

**Vanja Dolapčev**

**Milena Lazarević**

## UVOD

Proces pristupanja Evropskoj uniji (EU) počiva na nizu preduslova koje jedna zemlja mora da ispuni. Prilikom artikulisanja preduslova u vidu „Kopenhagenskih kriterijuma“ reforma javne uprave nije bila istaknuta kao jedan od ključnih kriterijuma za članstvo u Uniji. U godinama koje slede EU je uvidela potrebu za stavljanjem većeg naglaska na oblast reforme javne uprave, kao kriterijuma koji se horizontalno odnosi na celokupan proces pristupanja, a ne kao teme jedinstvenog poglavlja o preuzimanju pravnih tekovina EU u pregovorima o pristupanju. Iako reforma javne uprave obuhvata ceo proces pristupanja EU, kroz svoje oblasti ona se delimično obrađuje i u posebnim pregovaračkim poglavljima.<sup>1</sup>

Ova analiza teži da prikaže vezu između reforme javne uprave i procesa pristupanja jedne zemlje EU u određenim pregovaračkim poglavljima. Veza se posmatra kroz odnos oblasti, ključnih zahteva i principa reforme javne uprave koje je razvio program SIGMA sa sadržajem pojedinačnih pregovaračkih poglavlja. Pored toga, ovaj rad prikazuje razvoj reforme javne uprave, kao kriterijuma za članstvo, od „Kopenhagenskih kriterijuma“ do danas. Potom, analiza će prikazati koja pregovaračka poglavlja i u kojim delovima najviše prožima reforma javne uprave, kao horizontalna tema. Na kraju, daju se okvirne preporuke za postavljanje ove teme na vrh agende kao prioritet u svakoj sektorskoj politici.

## ČEMU REFORMA JAVNE UPRAVE?

### „Kopenhagenski kriterijumi“

Reforma javne uprave je suštinski bila deo kriterijuma za prijem novih članica u EU, od samog njihovog definisanje, 1993. i 1995. godine, na sednicama Evropskog saveta u Kopenhagenu i Madridu. Zbog težnje zemalja sa prostora Srednje i Istočne Evrope za prijemom u Uniju, a imajući u vidu nerazvijenost njihovih sistema vlasti i upravljanja u demokratskim okolnostima, definisani su kriterijumi na osnovu kojih će da se procenjuje priprema tih zemalja za članstvo („Kopenhagenski kriterijumi“). U ove kriterijume ušli su:

1. Politički kriterijumi: stabilnost institucija koje obezbeđuju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih i manjinskih prava;
2. Ekonomski kriterijumi: postojanje delujuće tržišne privrede i sposobnost da se izdrži pritisak konkurencije iz EU;
3. Sposobnost uprave i institucija za efikasnom primenom pravnih tekovina i preuzimanja obaveza iz članstva.<sup>2</sup>

Ovi kriterijumi su deo redovnih godišnjih izveštaja Evropske komisije (EK) o zemljama kandidatima za članstvo u EU. Poslednji u nizu nabrojanih kriterijuma se odnosi na usvajanje pravnih propisa (pravnih tekovina) EU, te na uspostavljanje institucija koje treba da sprovede te propise. Reforma javne uprave, kao horizontalna tema od značaja za pristupanje jedne zemlje EU, nije se isticala u ovim formulacijama. Ipak, reforma javne uprave je bila deo ovih kriterijuma, jer se u dopuni kriterijuma iz Ma-

<sup>1</sup> Lazarević, Milena, *Javna uprava i integracija Srbije u EU*, Centar za evropske politike, Beograd, 2017, str. 1, dostupno na: <https://bit.ly/2EBBFgQ> (pristupljeno 20. decembra 2018).

<sup>2</sup> *Presidency Conclusions: Copenhagen European Council, Evropski savet, Evropska unija, Kopenhagen, 1993*, dostupno na: <https://bit.ly/2EArx7V> (pristupljeno 20. decembra 2018).

drida naglašava potreba prilagođavanja strukture uprave radi stvaranja uslova za postupnu i skladnu integraciju u EU.<sup>3</sup>

## NOVI PRISTUP EVROPSKE UNIJE

U 2014. godini EK je uvela novu metodologiju praćenja i izrade svojih izveštaja kako bi bolje pratila ispunjavanje kriterijuma. Razlog tome bila su iskustva iz prethodnih „talasa proširenja“. Oni su, naime, ukazali na potrebu za sistemskim i održivim pristupom politici proširenja, koji će od rane faze staviti fokus na temelje svih reformi, za koje se ispostavilo da je najteže obezbediti održivost nakon pristupanja Uniji. Ovi problemi naročito su došli do izražaja po pristupanju novih država članica centralne i istočne Evrope u 2004. godini. Između ostalog, u periodu nakon stupanja u članstvo, nove članice su zaustavile ili potpuno obustavile započete reforme u oblasti javne uprave. Jedan od uzroka ovog problema jeste odsustvo spoljnog podsticaja iz Brisela, budući da za najveći deo oblasti javne uprave EU nema kompetencije i ne može da uslovljava države članice.

Međutim, glavni uzrok problema verovatno leži u uslovima koji postoje u samim državama članicama, tj. u neodgovarajućem i nepotpunom sprovođenju reforme javne uprave. Ovo je dovelo do nestabilne strukture javne uprave u ovim državama članicama.<sup>4</sup> Ti problemi su još više došli do izražaja u dobu ekonomske krize kada javna uprava jedne države članice mora da izdrži budžetski pritisak i nedostatak sredstava za jačanje svojih kapaciteta i pruži odgovarajući

odgovor na izazove koji joj predstoje. Udari krize su mogli da se spreče uz dobru javnu upravu koja obezbeđuje odgovarajuću horizontalnu i vertikalnu koordinaciju unutar vlade, odgovarajuće regulisanje rada finansijskih institucija i jačih mehanizama za upravljanje i kontrolu.<sup>5</sup>

Prema novoj metodologiji, uz vladavinu prava i ekonomsko upravljanje, reforma javne uprave (RJU) je postala jedna od krovnih tema (ili „stubova“, u žargonu EK) u politici proširenja EU. Sa ovako prepoznatom ulogom, RJU je postala veoma važna za sva pregovaračka poglavlja u procesu pristupanja bilo koje zemlje Uniji. Drugim rečima, ova oblast je prepoznata kao jedna od ključnih horizontalnih politika koja pruža okvir za sprovođenje drugih, sektorskih politika. Upravo je takva definicija uloge reforme javne uprave dovela do toga da se ne određuje posebno pregovaračko poglavlje za ovu oblast.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> *Presidency Conclusions: Madrid European Council, Evropski savet, Evropska unija, Madrid, 1995, dostupno na: <https://bit.ly/2LNgVd1> (pristupljeno 20. decembra 2018).*

<sup>4</sup> *Meyeh-Sahling, Jan-Hinrik, Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession, Program „Sigma“, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, Pariz, 2009, dostupno na: <https://bit.ly/2rOzTR6> (pristupljeno 20. decembra 2018).*

<sup>5</sup> *Randma-Liiv, Tiina, Kickert, Walter, The Impact of Fiscal Public Administration Reforms in Europe, Journal of Comparative Policy Analysis, Volume 19, Issue 2, 2017, London, dostupno na: <https://bit.ly/2T1Fdvj> (pristupljeno 20. decembra 2018).*

<sup>6</sup> *Strategija proširenja i ključni izazovi 2014-2015, Evropska komisija, Evropska unija, Brisel, str. 6 i 7, dostupno na: <https://bit.ly/2GpWHk1> (pristupljeno 20. decembra 2018).*

Novi pristup, odnosno metodologija, u praćenju RJU je nastao kao proizvod rada stručnjaka iz EK i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj u okviru programa SIGMA.<sup>7</sup> Tako se RJU danas posmatra kroz šest posebnih oblasti. Dalje, da bi se pratio napredak zemalja kandidata, u okviru ovih šest oblasti razvijeni su ključni zahtevi, kao i principi javne uprave kako bi zemlje kandidati mogli da se rukovo-

de njima prilikom pristupanja EU.<sup>8</sup> Od 2014. godine nalazi iz redovnog godišnjeg izveštaja EK za svaku zemlju prikazuju se tako da su raspoređeni prema ovim oblastima. Šest posebnih oblasti reforme javne uprave su<sup>9 10</sup>:

<sup>7</sup> „Sigma“ predstavlja zajedničku inicijativu Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj i EU. Kroz pružanje svoje rad i pružanje stručne podrške, Inicijativa teži da ojača i unapredi sistem javne uprave u zemljama koje se nalaze u susedstvu država članica EU i zemljama koje se već nalaze u procesu pristupanja.

<sup>8</sup> Lazarević, Milena, *Evropski administrativni prostor*, Centar za evropske politike, Beograd, 2012, dostupno na: <https://bit.ly/2rKJBnz> (pristupljeno 20. decembra 2018).

<sup>9</sup> *Principi javne uprave: Izdanje 2017. godine*, Program SIGMA, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, Pariz, 2017, dostupno na: <https://bit.ly/2R54eJc> (pristupljeno 20. decembra 2018).

<sup>10</sup> *Strategija proširenja i ključni izazovi 2014–2015*, Isto, str. 6 i 7.

1) Strateški okvir reforme javne uprave	2) Izrada i koordinacija politika
<b>Ključni zahtevi</b>	<b>Ključni zahtevi</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Upravljačka struktura za sprovođenje reforme javne uprave;</li> <li>• Odgovornost za sprovođenje reforme javne uprave;</li> <li>• Praćenje sprovođenja prioriternih aktivnosti, u skladu sa finansijskim okolnostima.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Odgovarajuća koordinacija u centru vlade;</li> <li>• Međuministarska koordinacija;</li> <li>• Planiranje politika u skladu sa finansijskim okolnostima;</li> <li>• Transparentno, pravno usklađeno i transparentno donošenje odluka i zakona;</li> <li>• Nadzor parlamenta (skupštine) nad radom vlade;</li> <li>• Inkluzivna izrada politika za postizanje utvrđenih ciljeva.</li> </ul>
3) Državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima	4) Odgovornost
<b>Ključni zahtevi</b>	<b>Ključni zahtevi</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizacija i funkcionisanje državnoslužbeničkog sistema;</li> <li>• Depolitizacija;</li> <li>• Dobri standardi u upravljanju i praksama upravljanja ljudskim resursima;</li> <li>• Obuke i profesionalizacija.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparentnost uprave;</li> <li>• Pristup informacijama;</li> <li>• Mogućnost administrativne i pravne zaštite.</li> </ul>

5) Pružanje usluga	6) Upravljanje javnim finansijama
Ključni zahtevi	Ključni zahtevi
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poboljšanje usluga za građane i preduzeća;</li> <li>• Obezbeđivanje kvaliteta javnih usluga;</li> <li>• Obezbeđivanje pristupa javnim uslugama.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparentno i višegodišnje planiranje budžeta;</li> <li>• Obezbeđivanje transparentnosti i javnog nadzora nad javnim finansijama;</li> <li>• Usklađivanje interne kontrole u skladu sa zahtevima Poglavlja 32 – Finansijska kontrola;</li> <li>• Uvođenje interne revizije u javnom sektoru, u skladu sa međunarodnim standardima;</li> <li>• Uređivanje javnih nabavki;</li> <li>• Uređenje nezavisnosti, mandata i organizacije vrhovne revizorske institucije.</li> </ul>

### Ciljevi održivog razvoja i reforme javne uprave

Od usvajanja Agende 2030, ciljevi održivog razvoja Ujedinjenih nacija promenili su paradigmu razvojne saradnje na globalnom nivou. EU je preuzela obavezu da sprovodi ove ciljeve, kako u svojim internim politikama, tako i u spoljnoj politici. Principi javne uprave, kako ih je razvila EK uz pomoć SIGMA, odgovara na zahteve koji se nalaze u 16. cilju održivog razvoja: Mir, pravda i snažne institucije. Ovaj široko postavljeni cilj ima svoje posebne ciljne vrednosti koji se odnose i na reformu javne uprave. Da bi se došlo do ostvarenja ovog cilja, između ostalog, potrebno je:

- **16.5.** Značajno smanjiti korupciju i podmićivanje u svim njihovim pojavnim oblicima (oblast – Odgovornost);
- **16.6.** Razviti delotvorne, odgovorne i transparentne institucije na svim nivoima (oblast – Odgovornost);
- **16.7.** Osigurati odgovorno, inkluzivno, participativno i reprezentativno donošenje odluka na svim nivoima (oblast – Izrada i koordinacija politika);
- **16.10.** Osigurati javni pristup informacijama i zaštitu osnovnih sloboda, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i međunarodnim sporazumima (oblast – Odgovornost);
- **16.a.** Osnajiti relevantne nacionalne institucije, između ostalog i preko međunarodne saradnje, za izgradnju kapaciteta na svim nivoima radi sprečavanja nasilja i borbe protiv

<b>Poglavlje 5: Javne nabavke</b>	<b>Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata</b>
<b>Oblasti reforme javne uprave</b>	<b>Oblasti reforme javne uprave</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Upravljanje javnim finansijama.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Upravljanje javnim finansijama;</li> <li>• Izrada i koordinacija javnih politika;</li> </ul>
<b>Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava</b>	<b>Poglavlje 32: Finansijska kontrola</b>
<b>Oblasti reforme javne uprave</b>	<b>Oblasti reforme javne uprave</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima;</li> <li>• Odgovornost.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Upravljanje javnim finansijama.</li> </ul>

terorizma i kriminala (oblast – Državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima).

### **VEZA IZMEĐU REFORME JAVNE UPRAVE I PREGOVARAČKIH POGLAVLJA**

Kao što je navedeno, reforma javne uprave predstavlja horizontalnu temu koja se odnosi na ceo proces pristupanja jedne zemlje EU. Prema gledištu EK, ovo je tema od značaja za sva pregovaračka poglavlja, jer pruža osnovu za demokratsko upravljanje i utiče na sposobnost vlade da pruža javne usluge, te podstiče konkurentnost i rast.<sup>11</sup> Ipak, imajući u vidu ključne zahteve RJU koje je razvila SIGMA, veza sa određenim pregovaračkim poglavljima je direktnija nego sa drugimima. Takva veza postoji u odnosu na poglavlja koja se bave javnim nabavkama (Poglavlje 5), regionalnom politikom i koordinacijom strukturnih instrumenata (Poglavlje 22), pravosuđem i osnovnim pravima (Poglavlje 23) i finansijskom kontrolom (Poglavlje 32).

#### **POGLAVLJE 5: JAVNE NABAVKE**

Ovo poglavlje je u direktnoj vezi sa temom reforme javne uprave. Zapravo, javne nabavke predstavljaju i jedini deo reforme javne uprave za koje postoje pravne tekovine EU koje je po-

trebno da se usvoje i primenjuju u državama članicama. Prema sadržini SIGMA zahteva i principa u vezi RJU, celokupne javne nabavke čine posebnu podoblast upravljanja javnim finansijama.

#### **Upravljanje javnim finansijama**

Jedan od ključnih zahteva u ovoj oblasti odnosi se, pre svega, na usvajanje propisa i politikama o javnim nabavkama (zajedno sa propisima o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama), te na postojanje nadležnih institucija za primenu tih propisa. Prema mišljenju stručnjaka iz „Sigmæ“, postojanje odgovarajućeg pravnog i institucionalnog okvira obezbeđuje dobru praksu javnih nabavki. Ipak, primena ovih propisa, zavisi i od pravnog i institucionalnog okruženja u kom se politika javnih nabavki nalazi. To uključuje oblasti, kao što su eksterna revizija, finansijska kontrola, planiranje budžeta, konkurencija, trgovina, rad i zaštita životne sredine. Iako za ovu oblast postoje pravne tekovine unutar same EU, zemlja kandidat se poziva da prepozna i poštuje druge dobre prakse u sprovođenju postupka javnih nabavka u samim državama članicama. U pogledu institucija, za ovo poglavlje se traži postojanje odgovarajućih kapaciteta za delotvornu i efikasnu izradu, sprovođenje i praćenje politike

<sup>11</sup> Strategija proširenja i ključni izazovi 2014–2015, Isto, str. 6.

javnih nabavki. Pored kapaciteta, ovo uključuje i postojanje tela koje ima određen mandat da pokreće, razrađuje, sprovodi i vrši praćenje reforme javnih nabavki u celoj javnoj upravi, ali i telo koje ima mandat i kapacitet da vrši komunikaciju sa institucijama EU kada je reč o javnim nabavkama koje se tiču EU.<sup>12</sup>

Dalje, jedan od propisa EU u ovom poglavlju koji zemlja kandidat treba da preuzme i primenjuje u svom pravnom sistemu odnosi se i na pristup pravdi i pravnim lekovima u slučaju kršenja pravila za sprovođenje javnih nabavki. Jedan deo ovih pravila sadrži Direktiva EU 2007/66/EZ. Međutim, kao i u slučaju propisa i institucija, ostavlja se prostor zemlji kandidatu da odluči o zakonskom rešenju koje će da ure-

<sup>12</sup> *Principi javne uprave: Izdanje 2017. godine, Isto, str. 92–95.*

di žalbeni postupak kod javnih nabavki. Takav postupak mora da počiva na transparentnosti, efikasnosti, kapacitetu institucija, kvalitetu i načinu sprovođenja odluka.<sup>13</sup>

Konačno, treći ključni zahtev u ovoj oblasti odnosi se na kadrove i resurse kojima raspolažu javni naručioci, tj. republički organ, organ autonomne pokrajine, organ jedinice lokalne samouprave ili javno preduzeće. Uz postojanje odgovarajućih kadrova, smanjuje se rizik od korupcije i prevara. Sa druge strane, da bi ceo sistem sprovođenja javnih nabavki bio ekono-

<sup>13</sup> *Principi javne uprave: Izdanje 2017. godine, Isto, str. 96–97.*

<sup>14</sup> *Izveštaj za Republiku Srbiju za 2018. godinu, Isto, str. 61–63.*

<sup>15</sup> *Principi javne uprave: Izdanje 2017. godine, Isto, str. 92 do 100.*

#### Poglavlje 5: Javne nabavke u pregovorima o pristupanju Srbije EU

Status	Datum otvaranja Poglavlja
Otvoreno poglavlje; Umerena pripremljenost.	13. decembar 2016.
<b>Stanje danas<sup>14</sup></b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Upravljanje javnim finansijama;</li> <li>• Praćenje dodele ugovora i primena ostaje na stabilnom nivou;</li> <li>• Pristup pravdi i pravnim lekovima načelno u skladu sa pravnim tekovinama EU;</li> <li>• Međudržavni sporazumi sa trećim zemljama nisu u skladu sa principima EU;</li> <li>• Zakonodavstvo nije u skladu sa Direktivom EU o koncesijama;</li> <li>• <i>Ex post</i> evaluacije se ne sprovode sistemski;</li> <li>• Praćenje dodele ugovora i primena ostaje na odgovarajućem nivou;</li> <li>• Nedostaje bolje sprovođenje okvira za smanjivanje korupcije;</li> <li>• Nema razvoja u pogledu okvira za integritet i postupanje u slučajevima sukoba interesa.</li> </ul>	
<b>Ključni zahtevi reforme javne uprave koji se odnose na ovo poglavlje<sup>15</sup></b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Javne nabavke su uređene politikama i procedurama koje se propisno sprovode i odražavaju principe Ugovora o funkcionisanju EU i pravnih tekovina EU, a podržavaju ih nadležne institucije koje poseduju adekvatne resurse;</li> <li>• U slučaju navodnih kršenja pravila javnih nabavki, oštećene strane imaju pristup pravdi putem nezavisnog, transparentnog, delotvornog i efikasnog sistema pravnih lekova;</li> <li>• Javni naručioci su adekvatno kadrovski popunjeni i poseduju odgovarajuće resurse, i svoj posao obavljaju u skladu sa relevantnim propisima i priznatom dobrom praksom, uz interakciju sa otvorenim i konkurentnim tržištem dobavljača.</li> </ul>	

mićan, efikasan i delotvoran potrebno je odgovarajuće okruženje, tj. postojanje otvorenog, konkurentnog i privlačnog tržišta za dodelu ugovora o javnim nabavkama. Takođe, kao i u slučaju dva navedena zahteva, ključni zahtev „Sigme“ upućuje zemlju kandidata na primere dobre prakse koji u ovom slučaju postoje u državama članicama EU.<sup>16</sup>

## POGLAVLJE 22: REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA STRUKTURNIH INSTRUMENTATA

Poglavlje 22 obuhvata okvirne propise za upravljanje fondovima EU koji su na raspolaganju državama članicama. Za ovo poglavlje ne postoje pravne tekovine EU, već primena standarda u ovom poglavlju. Takođe, ovde je potrebno uspostaviti sistem upravljanja i kontrole trošenja sredstava zemlje kandidata, ali i sredstava iz fondova EU. Shodno tome, mora da postoji sistem revizije (kako unutrašnje, tako i spoljne revizije), kao i uređen sistem raspodele poslova i odgovornosti.<sup>17</sup>

### Upravljanje javnim finansijama

Prema oceni EK, praćenje i evaluacija iskorišćavanja sredstava EU u okviru redovno se sprovodi. Ipak, plan evaluacije za decentralizovana sredstva, iako postoji, još uvek se ne primenjuje. Decentralizacija u pogledu ovog poglavlja znači da javna uprava u zemlji kandidatu može samostalno da upravlja sredstvima EU. Ovo zahteva i nacionalne sisteme za finansijsko upravljanje, kontrolu i reviziju, tako da budu u skladu sa zahtevima decentralizovanog

upravljanja sredstvima Instrumenta za pretpri-  
stupnu pomoć.<sup>18</sup>

Pored ovoga, ključni zahtev „Sigme“ u oblasti upravljanja javnim finansijama odnosi se na usklađivanje budžeta u skladu sa transparentnim zakonskim odredbama i unutar opšteg višegodišnjeg okvira. U okviru ovog zahteva i principa o srednjoročnom budžetskom okviru, navodi se i potprincip u vezi sa programiranjem fondova u okviru Instrumenta za pretpri-  
stupnu pomoć. Naime, programiranje fondova je potrebno da se koordinira sa opštim srednjoročnim budžetskim okvirom, te da se zasniva na opštim strateškim prioritetima vlade. Po prijemu zemlje kandidata u članstvo u EU, ovaj potprincip će da se odnosi na fondove koje će kao država članica ista moći da koristi.<sup>19</sup>

### Izrada i koordinacija javnih politika

Kako bi se obezbedilo uspostavljanje efikasnog mehanizma za međuministarsku koordinaciju potrebno je uspostavljanje odgovarajućeg institucionalnog okvira.<sup>20</sup> To često uključuje i koordinaciju vrlo suprotstavljenih javnih politika.<sup>21</sup> Upravo se ovi zahtevi Poglavlja 22 odnose na oblast „Izrada i koordinacija javnih politika“. To je naročito slučaj u pogledu ključnog zahteva reforme javne uprave koji se odnosi na inkluzivan proces izrade politika i zakonodavstva koji se zasniva na dokazima i koji omogućava postizanje utvrđenih ciljeva politike.

<sup>18</sup> *Izveštaj za Republiku Srbiju za 2018. godinu*, Isto, str. 83–85.

<sup>19</sup> *Principi javne uprave: Izdanje 2017. godine*, Isto, str. 73.

<sup>20</sup> *Izveštaj o skriningu za Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata*, Evropska komisija, Evropska unija, Brisel, 2015. godina, str. 2, dostupno na: <https://bit.ly/2SjF7ju> (pristupljeno 20. decembra 2018).

<sup>21</sup> Pejović, Andrija, *Povezanost ekonomske politike i sektorskih reformi sa kohezijom politikom EU*, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, 2016, dostupno na: <https://bit.ly/2V5ojhZ>, str. 31.

<sup>16</sup> *Principi javne uprave: Izdanje 2017. godine*, Isto, str. 98–100.

<sup>17</sup> *Screening Report for the Republic of Serbia on Chapter 22: Regional Policy and Coordination of Structural Instruments*, Evropska komisija, Evropska unija, Brisel, 2015, str. 2, dostupno na: <https://bit.ly/2Lmt4s> (pristupljeno 20. decembra 2018).



Preciznije, ovo poglavlje je u vezi sa principom reforme javne uprave koji se odnosi i na koordinaciju različitih pogleda unutar vlade.<sup>22</sup>

Pored toga, u procesu pristupanja zemlja kandidat se priprema za kohezionu politiku i kroz višegodišnje planiranje razvoja, uz jasno definisane izvore finansiranja.<sup>23</sup> Ovakvo planiranje je u uskoj vezi sa ključnim zahtevom reforme javne uprave koji se odnosi na planiranje politika koje je prilagođeno finansijskim okolnostima u kojima se vlada nalazi, odnosno sa potprincipom koji se odnosi na uspostavljen sistem za planiranje i koherentnost sektorskih

strategija.<sup>24</sup>

## POGLAVLJE 23: PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

Ovo poglavlje čine tri tematske celine: pravosuđe, borba protiv korupcije i osnovna prava i prava građana EU. Pravne tekovine ovog poglavlja su u uskoj vezi sa osnovnim principima, kao što su ljudsko dostojanstvo, sloboda, demokratija, ravnopravnost, vladavina prava i poštovanje ljudskih prava, a koji se nalaze u

<sup>22</sup> *Principi javne uprave: Izdanje 2017. godine, Isto, str. 34.*

<sup>23</sup> Pejović, Andrija, Isto, str. 31.

<sup>24</sup> *Principi javne uprave: Izdanje 2017. godine, Isto, str. 22.*

<sup>25</sup> *Izveštaj za Republiku Srbiju za 2018. godinu, Isto, str. 83–85.*

<sup>26</sup> *Principi javne uprave: Izdanje 2017. godine, Isto, str. 73–76.*

### Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata u pregovorima o pristupanju Srbije EU

Status	Datum otvaranja Poglavlja
Objavljen izveštaj o skriningu; Umerena pripremljenost.	Nije otvoreno (stanje iz decembra 2018).
<b>Stanje danas<sup>25</sup></b>	
<p><b>Upravljanje javnim finansijama:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nacionalni sistemi za finansijsko upravljanje, kontrolu i reviziju su dodatno razvijeni;</li> <li>Nedostaje primena plana evaluacije za decentralizovana sredstva Instrumenta za pretpristupnu pomoć.</li> </ul> <p><b>Izrada i koordinacija javnih politika:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Uspostavljen i funkcionalan institucionalni okvir za upravljanje instrumentom za pretpristupnu pomoć EU;</li> <li>Uveden sektorski pristup u okviru instrumenta za pretpristupnu pomoć.</li> </ul>	
<b>Ključni zahtevi reforme javne uprave koji se odnose na ovo poglavlje<sup>26</sup></b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Budžet se utvrđuje u skladu sa transparentnim zakonskim odredbama i unutar opšteg višegodišnjeg okvira, čime se obezbeđuje da budžetski saldo opšte države i odnos između duga i bruto domaćeg proizvoda slede održiv pravac;</li> <li>Inkluzivan proces izrade politika i zakonodavstva koji se zasniva na dokazima omogućava postizanje utvrđenih ciljeva politike;</li> <li>Planiranje politika je usklađeno i prilagođeno finansijskim okolnostima u kojima se vlada nalazi i omogućava vladi da postiže svoje ciljeve.</li> </ul>	

osnovnim ugovorima EU. Zbog osetljivosti pitanja kojima se bavi ovo poglavlje, isto se otvara na samom početku i zatvara na samom kraju pregovora o pristupanju EU. U skladu sa ovim principima je i odredba člana 83 Ugovora o funkcionisanju EU, a koja se odnosi na borbu protiv korupcije, kao celinu ovog poglavlja. To uključuje i rad javnih službenika u zemlji kandidatu. Pored toga, celina koja se odnosi na ljudska prava uključuje i nezavisna tela koja treba ista da obezbede. Položaj ovih nezavisnih tela se nalazi i u „Sigminim“ principima u oblasti Odgovornost. Stoga, kada je reč o vezi sa reformom javne uprave, ista prožima ovo poglavlje kroz dve oblasti – Državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima i Odgovornost.

### **Državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima**

Jedan od ključnih zahteva koje EK iznosi u pogledu borbe protiv korupcije se odnosi na depolitizaciju, profesionalizaciju, jačanje transparentnosti i integriteta u javnoj upravi.<sup>27</sup> U tom smislu, zapošljavanje javnih službenika na osnovu zasluga i jednak tretman u svim fazama zapošljavanja predstavlja izuzetno značajan aspekt ovog poglavlja. S tim u vezi su i zahtevi za sprečavanjem direktnog ili indirektnog političkog uticaja na više rukovodioce u javnoj upravi, kao i postojanje transparentnog i pravičnog sistema plata koji se zasniva na sistematizaciji radnih mesta.

U ovu oblast spada i princip u vezi sa postojanjem mera za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije u javnoj upravi. Za ovaj princip potrebno je da postoji delotvoran sistem integriteta u državnoj službi kada je reč o odgovornosti rukovodilaca, uređenju nespojivosti i sukobu interesa, ograničavanju dodatnog zaposlenja, ograničenju nakon rada u dr-

žavnoj službi, poklonima i povlasticama, otkrivanju finansijskih podataka, zaštiti prijavitelja korupcije („zviždača“), etičkim i kodeksima ponašanja, obukama i smernicama o etičkim pitanjima, politikama i akcionim planovima za borbu protiv korupcije i politike o integritetu.<sup>28</sup> Ove stavke se analiziraju i u Izveštaju EK iz 2018. godine u delu Poglavlja 23 koji se odnosi na borbu protiv korupcije.<sup>29</sup>

U slučaju Srbije, mera koja se odnosi na depolitizaciju javne uprave je našla svoje mesto i u Zajedničkoj poziciji EU za Poglavlje 23 u vidu prelaznih merila za borbu protiv korupcije. Jedno od prelaznih merila se odnosi i na zahtev za jasnim i transparentnim kriterijumima za angažman i upravljanje karijerama državnih službenika. U tom pogledu, Srbija bi trebalo da razvija i koristi mehanizam za efikasnu primenu Kodeksa ponašanja državnih službenika, kao i da obezbeđuje evidenciju primenjenih sankcija u slučaju kršenja Kodeksa. Konačno, kao deo ovog prelaznog merila navodi se i sprečavanje korupcije kroz uvođenje efikasnog internog sistema kontrole i osnaživanja odgovornosti rukovodilaca u javnom sektoru.<sup>30</sup>

### **Odgovornost**

Poglavlje 23 se odnosi i na oblast Odgovornost, i to, pre svega, kada je reč o radu nezavisnih tela. Nezavisna tela na koja se stavlja naglasak jesu Poverenik za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik), Zaštitnik građana i Agencija za borbu protiv korupcije. Na osnovu pristupa koji su razvili stručnjaci iz inicijative „Sigma“ prati se i ocenjuje pristup informacijama od

<sup>28</sup> *Principi javne uprave: Izdanje 2017. godine, Isto, str. 44–47 i str. 50.*

<sup>29</sup> *Izveštaj za Republiku Srbiju za 2018. godinu, Isto, str. 21–25.*

<sup>30</sup> *Zajednička pozicija Evropske unije za Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava, Evropska komisija, Evropska unija, Brisel, 2016, str. 23 i 24.*

<sup>27</sup> *Izveštaj za Republiku Srbiju za 2018. godinu, Isto, str. 4.*

<b>Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava u pregovorima o pristupanju Srbije EU</b>	
<b>Status</b>	<b>Datum otvaranja Poglavlja</b>
Otvoreno poglavlje; Izvestan nivo pripremljenosti.	18. jul 2016.
<b>Stanje danas<sup>32</sup></b>	
<p><b>Državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Politizovana javna uprava (većina viših službenika se ne zapošljava na osnovu jasnih kriterijuma i vode se kao „vršioци dužnosti“);</li> <li>• 1.118 institucija javnog sektora od 4.285 je usvojilo planove integriteta;</li> <li>• Nedoslednosti oko tehničkih detalja u Zakonu o javnim nabavkama;</li> <li>• Dvadeset dve jedinice lokalne samouprave od 145 usvojilo akcione planove za borbu protiv korupcije;</li> <li>• Uspostava jasnih kriterijuma za zapošljavanje i napredovanje u javnoj upravi;</li> <li>• Sprovođenje konkursne procedure za sva mesta javnih službenika;</li> <li>• Nedostaje usvajanje planova integriteta;</li> <li>• Nedostaje usvajanje akcionih planova za borbu protiv korupcije u jedinicama lokalne samouprave;</li> <li>• Nedostaje izrada mehanizma za praćenje primene Kodeksa ponašanja javnih službenika;</li> <li>• Potrebna je izmena Zakona o državnim službenicima radi poboljšanja odredbe o sukobu interesa u javnoj upravi i disciplinskih postupaka;</li> <li>• Potrebno je unapređenje Zakona o javnim nabavkama.</li> </ul> <p><b>Odgovornost:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Institucije za prevenciju korupcije u velikoj meri ispunjavaju međunarodne standarde i pokazuju dobar potencijal;</li> <li>• Ne slede se preporuke Saveta za borbu protiv korupcije;</li> <li>• Pravni okvir za borbu protiv korupcije uglavnom postoji;</li> <li>• Odlaze se donošenje novog zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije;</li> <li>• Pravo građana na dobru upravu se štiti mehanizmima internog i eksternog nadzora;</li> <li>• Potrebno je unapređivanje evidencije o istragama, optužnicama i pravosnažnim presudama u predmetima korupcije na visokom nivou, uključujući oduzimanje imovine stečene krivičnim delom;</li> <li>• Nedostaje obezbeđivanje merljivog uticaja kroz delotvorno sprovođenje nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i akcionog plana;</li> <li>• Potrebne su izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja;</li> <li>• Potrebne su izmene Zakona o Zaštitniku građana.</li> </ul>	
<b>Ključni zahtevi reforme javne uprave koji se odnose na ovo poglavlje<sup>33</sup></b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profesionalnost javne uprave obezbeđuje se dobrim standardima u upravljanju i praksama upravljanja kadrovima;</li> <li>• Postoje adekvatni mehanizmi za obezbeđivanje odgovornosti tela državne uprave, uključujući i zakonsku odgovornost i transparentnost.</li> </ul>	

javnog značaja, pravo pojedinca na dobru upravu i nezavisnost navedenih tela.<sup>31</sup>

Kada je reč o Srbiji, Zajednička pozicija EU

sadrži prelazna merila koja se odnose na navedena nezavisna tela. Prelazna merila se postavljena kako bi se pratio napredak Srbije u okviru ovog osetljivog poglavlja. U pogledu ovih nezavisnih tela traži se usvajanje novog pravnog okvira, te pružanje podrške radu tela kako bi se ojačao njihov položaj, te nezavisnost. Na-

<sup>31</sup> *Principi javne uprave: Izdanje 2017. godine*, Isto, str. 54–57.

ime, kod Poverenika se traži usvajanje novog Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i usvajanje novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, kod Zaštitnika građana dopuna Zakona o zaštitniku građana, dok se kod Agencije za borbu protiv korupcije traži usvajanje novog zakona o istoj.<sup>34</sup> Sadržaj ovih merila se ponavlja i u Izveštaju EK za Srbiju za 2018. godinu.<sup>35</sup>

## POGLAVLJE 32: FINANSIJSKA KONTROLA

Četiri glavne oblasti koje pokriva ovo poglavlje jesu javna unutrašnja (interna) kontrola, spoljna (eksterna) revizija, zaštita finansijskih interesa EU i zaštita evra od falsifikovanja.<sup>36</sup> Veza između reforme javne uprave i ovog pregovaračkog poglavlja se ogleda u „Sigminoj“ oblasti Upravljanje javnim finansijama. Naime, u pitanju su podoblasti Interna kontrola i interna revizija i Eksterna revizija.

### Upravljanje javnim finansijama

U podoblasti Interna kontrola i revizija nalaze se dva ključna zahteva. Jedan se odnosi na usklađivanje politike interne kontrole sa pravnim tekovinama EU, dok se drugi odnosi na primenu funkcije interne revizije u celokupnom javnom sektoru. Interna finansijska kontrola u javnom sektoru je središnji zahtev u okviru Poglavlja 32. Ista mora da se primenju-

je na sve organizacije koje se nalaze u javnom sektoru. Uz dobar sistem finansijskog upravljanja i interne kontrole javnih sredstava obezbeđuje se njihova efikasna, svrsishodna i ekonomična upotreba istih. Takođe, ključni zahtev obuhvata princip koji se odnosi na okvir za sprovođenje interne kontrole gde su definisane odgovornosti i ovlašćenja, kao i princip koji se odnosi na to da svaka javna organizacija sprovodi neki vid interne kontrole. Međutim, imajući u vidu veličinu, kompleksnost i ciljeve svake od organizacija, ne očekuje se da svaka organizacija sprovede postupak interne revizije na istovetan način.<sup>37</sup>

U slučaju Srbije, prelazno merilo sadržano u Zajedničkoj poziciji EU odnosi se na izmenu pravnog okvira u oblasti interne finansijske kontrole javnog sektora, ali i obezbeđivanje potrebnih kapaciteta za sprovođenje kontrole i to, naročito, u institucijama, kao što su fondovi za socijalno osiguranje i javna preduzeća, kako na republičkom, tako i na nivou jedinica lokalne samouprave.<sup>38</sup>

Sa druge strane, podoblast Eksterna revizija odnosi se na rad vrhovne revizorske institucije. Pod ključnim zahtevom u okviru ove podoblasti traže se ustavne i pravne garancije kako bi se obezbedila nezavisnost, mandat i organizacija vrhovne revizorske institucije radi izvršavanja svojih ovlašćenja i jačanja nezavisnosti. Na taj način se obezbeđuje kvalitetno sprovođenje revizija u okviru rada javnog sektora. Dva principa koji su deo ovog ključnog zahteva se ogledaju u potrebi za obezbeđivanjem nezavisnosti vrhovne revizorske institucije i primene standarda visokokvalitetne revizije od uticaja na rad javnog sektora. Prema tim principima, vrhovna revizorska institucija mora da bude definisana Ustavom zemlje kandidata, ali i da

<sup>32</sup> *Izveštaj za Republiku Srbiju za 2018. godinu, Isto, str. 14–33.*

<sup>33</sup> *Principi javne uprave: Izdanje 2017. godine, Isto, str. 54–56.*

<sup>34</sup> *Zajednička pozicija Evropske unije za Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava, Isto, str. 23, 25 i 28.*

<sup>35</sup> *Izveštaj za Republiku Srbiju za 2018. godinu, Isto, str. 21–25.*

<sup>36</sup> *Zajednička pozicija Evropske unije za Poglavlje 32: Finansijski nadzor, Evropska komisija, Evropska unija, Brisel, 2015, str. 2, dostupno na: <https://bit.ly/2QBePwa> (pristupljeno 20. decembra 2018).*

<sup>37</sup> *Principi javne uprave: Izdanje 2017. godine, Isto, str. 82–91.*

<sup>38</sup> *Zajednička pozicija Evropske unije za Poglavlje 32 – Finansijski nadzor, Isto, str. 8.*

<b>Poglavlje 32: Finansijska kontrola u pregovorima o pristupanju Srbije EU</b>	
<b>Status</b>	<b>Datum otvaranja Poglavlja</b>
Otvoreno poglavlje; Umerena pripremljenost.	14. decembar 2015.
<b>Stanje danas<sup>43</sup></b>	
<b>Upravljanje javnim finansijama:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Odsustvo strateškog okvira za internu finansijsku kontrolu u javnom sektoru;</li> <li>• Pravni okvir za sprovođenje interne kontrole u velikoj meri u skladu sa okvirom interne kontrole Komiteta sponzorskih organizacija i smernicama Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija;</li> <li>• Praksa interne revizije u javnom sektoru raznolika;</li> <li>• Ustavni i zakonski okvir Državne revizorske institucije u skladu sa standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija;</li> <li>• Potrebno je razvijanje strateškog pristupa internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru;</li> <li>• Nedostaje uspostavljanje upravljačke odgovornosti u kulturi javne uprave;</li> <li>• Nedostaje usaglašenost centralne budžetske inspekcije sa zahtevima interne finansijske kontrole u javnom sektoru;</li> <li>• Potrebno je bolje uređenje potrebe za internom revizijom u svim organizacijama javnog sektora.</li> </ul>	
<b>Ključni zahtevi reforme javne uprave koji se odnose na ovo poglavlje<sup>44</sup></b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nacionalna politika interne kontrole je u skladu sa zahtevima pregovaračkog Poglavlja 32 za pristupanje Evropskoj uniji i sistematski se sprovodi u celom javnom sektoru;</li> <li>• Funkcija interne revizije uvedena je u celokupnom javnom sektoru, a interne revizije se sprovode u skladu sa međunarodnim standardima;</li> <li>• Ustavnim i pravnim okvirima garantuju se nezavisnost, mandat i organizacije vrhovne revizorske institucije za nezavisno izvršavanje ovlašćenja, u skladu sa standardima koje ova institucija primenjuje u vršenju revizija, čime se obezbeđuje kvalitetno sprovođenje revizija koje utiču na rad javnog sektora.</li> </ul>	

njeno postojanje bude u skladu sa međunarodnim standardima. Dalje, prema navedenom ključnom zahtevu, vrhovna revizorska institucija treba da ima ovlašćenje za reviziju svih javnih transakcija, bile one predviđene ili ne. Takođe, ovaj zahtev se odnosi i na jačanje nezavisnosti institucije, kao tela koje treba da obezbedi veću odgovornost celog javnog sektora.<sup>39</sup>

Državna revizorska institucija je telo koje predstavlja vrhovnu revizorsku instituciju u Srbiji. Shodno tome, u Zajedničkoj poziciji prelazno

merilo u oblasti eksterne revizije odnosi se na njen rad. Naime, traži se da Institucija ispunjava priznate međunarodne standarde kako bi se obezbedila finansijska, funkcionalna i institucionalna nezavisnost, sprovođenje finansijske revizije i revizije svrsishodnosti.<sup>40</sup> Prema najskorijem izveštaju EK za Srbiju, ocenjuje se da Državna revizorska institucija danas ispunjava te standarde.<sup>41</sup> Takođe, traže se dovoljni administrativni kapaciteti kako bi Institucija mogla

<sup>39</sup> *Principi javne uprave: Izdanje 2017. godine*, Isto, str. 82–91 i 101–105.

<sup>40</sup> *Zajednička pozicija Evropske unije za Poglavlje 32: Finansijski nadzor*, Isto, str. 8.

<sup>41</sup> *Izveštaj za Republiku Srbiju za 2018. godinu*, Isto, str. 95–98.

da ispunjava svoju nezavisnu ulogu i aktivnosti.<sup>42</sup>

## RJU KAO PROŽIMAJUĆA TEMA SVIH PREGOVARAČKIH POGLAVLJA

Pristupanje EU zahteva RJU u svim delovima društva jedne zemlje koja teži članstvu. Svako poglavlje, osim Poglavlja 34 – Institucije<sup>45</sup> i Poglavlja 35 – Ostala pitanja<sup>46</sup> (u slučaju Srbije, odnosi sa Kosovom\*) zahteva razvoj i prilagođavanje cele javne uprave kako bi se održao korak sa ostalim državama članicama EU u primeni i usvajanju novih pravnih tekovina. Sve navedene oblasti RJU obuhvataju pregovaračka poglavlja tako da stvori potrebne uslove za podsticanje reformi. Prema sadržini „Sigminih“ principa, javna uprava je potrebna za sva poglavlja kako bi se obezbedilo transparentno i efikasno demokratsko upravljanje.<sup>47</sup>

„Strateški okvir“, kao oblast reforme javne uprave, nužno se odnosi na sva poglavlja, jer uključuje usmeravanje i koordinaciju ukupne vizije i ciljeva koji treba da dovedu do bolje javne uprave. Za to je potreban sveobuhvatan program, jasna upravljačka struktura, praćenje sprovođenja i obezbeđivanje sredstava za finansijsku održivost reforme javne uprave. Na

<sup>42</sup> *Zajednička pozicija Evropske unije za Poglavlje 32 – Finansijski nadzor*, Isto, str. 8.

<sup>43</sup> *Izveštaj za Republiku Srbiju za 2018. godinu*, Isto, str. 95–98.

<sup>44</sup> *Principi javne uprave: Izdanje 2017. godine*, Isto, str. 82–91 i 101–105.

<sup>45</sup> O ovom poglavlju se razgovara na kraju pregovora radi određivanja broja predstavnika zemlje kandidata u telima Evropske unije, poput Saveta ministara i Evropskog parlamenta.

<sup>46</sup> U slučaju Srbije, ostala pitanja uključuju odnos Srbije sa Kosovom\* (\*Ovaj naziv ne utiče na stav o statusu i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o Kosovskoj deklaraciji nezavisnosti).

<sup>47</sup> *Principi javne uprave: Izdanje 2017. godine*, Isto, str. 6.

takav način može da doprinese i ciljevima koji se odnose na usvajanje pravnih tekovina EU.<sup>48</sup>

Na prethodnu oblast se oslanja i oblast Izrada i koordinacija javnih politika, koja uključuje i koordinaciju u središtu vlade, ali i koordinaciju između više vladinih tela koja su zadužena za različita poglavlja u okviru pregovora o pristupanju EU. Uz odgovarajuću koordinaciju aktivnosti više institucija i unutar više poglavlja, mogu da se ostvare ciljevi prethodno usaglašenih i utvrđenih javnih politika. Takođe, razvoj javnih politika treba da počiva na razvoju i usvajanju propisa koji treba da preuzmu pravne tekovine EU, tako da se obezbedi učešće svih zainteresovanih strana i da se tokom sprovođenja obezbedi odgovarajuće praćenje sprovođenja javnih politika. Takođe, sami principi (njih tri) u okviru oblasti Izrada i koordinacija javnih politika idu u prilog u vezi između svih delova javnog sektora, odnosno pregovaračkih poglavlja i RJU. Tako se izričito navodi da su potrebne javne horizontalne procedure za upravljanje nacionalnim procesom evropskih integracija, zatim da postoji srednjoročni sistem planiranja za sve procese od značaja za evropske integracije, te da procedure za evropske integracije i institucionalno ustrojstvo predstavljaju sastavni deo procesa izrade javnih politika i da obezbeđuju sistemski i blagovremeni prenos pravnih tekovina.<sup>49</sup>

Takođe, svako ministarstvo i drugi organ javne uprave mora da obezbedi odgovarajući državnoslužbenički sistem i ljudske resurse kako bi mogao da ostvaruje navedene poslove u svim pregovaračkim poglavljima. Odgovarajući kapaciteti javne uprave obezbeđuju izradu, koordinaciju i sprovođenje javnih politika i zakonodavstva u skladu sa pravnim tekovinama EU. Kapaciteti javne uprave su neophodni za

<sup>48</sup> *Principi javne uprave: Izdanje 2017. godine*, Isto, str. 9.

<sup>49</sup> *Principi javne uprave: Izdanje 2017. godine*, Isto, str. 17 i 18.

punopravno i održivo članstvo u EU koje bi zemlja mogla da iskoristi na najbolji mogući način, u korist društvenog i privrednog razvoja i blagostanja građana.<sup>50</sup>

Oblast Odgovornost se, takođe, odnosi na sva poglavlja u okviru pregovora o pristupanju EU, jer obuhvata ukupnu transparentnost rada cele javne uprave, ali i zakonsku odgovornost unutar iste. Uz obezbeđivanje transparentnosti i odgovornosti mogu da se pruže i neophodni preduslovi za javnost politika i svih dokumenata koji se donose unutar procesa pristupanja EU, čineći ove informacije dostupnim za sve građane jedne zemlje. Na taj način građani će biti upoznati sa javnim politikama koje se donose ili menjaju kako bi bili u skladu sa pravnim tekovinama EU.

U oblasti Pružanje usluga se zahteva delotvorna primena pravnih tekovina EU koje su preuzete za druga pregovaračka poglavlja, te jednak tretman građana u svakom upravnom postupku, bez obzira na oblast uprave o kojoj se radi. Takođe, principi upravnog prava zajednički za sve države članice EU odnose se na pouzdanost i predvidljivost (pravnu sigurnost), otvorenost i transparentnost, odgovornost i efikasnost i delotvornost.<sup>51</sup> Ove principe podjednako moraju da implementiraju u svoje posebne propise i strateška dokumenta, kako ministarstvo unutrašnjih poslova, tako i ministarstvo poljoprivrede ili Republički geodetski zavod. Iz tog razloga, recimo, EK i SIGMA, insistiraju i na harmonizaciji svih sektorskih zakona kojima se regulišu posebni upravni postupci sa Zakonom o opštem upravnom postupku, koji je

primenio osnovne principe koje zahteva EU.

Konačno, teme iz oblasti upravljanja javnim finansijama koje su već analizirane u prethodnim odeljcima (Poglavljje 5 i Poglavljje 32) relevantne su i horizontalno za sva pregovaračka poglavlja, kao prožimajuće teme. Naime, zahteve u oblasti javnih nabavki moraju podjednako da implementiraju svi organi uprave, te, na primer, Ministarstvo privrede, kada naručuje opremu za laboratorije za ispitivanje kvaliteta, u okviru Poglavljja 1, mora da ispuni sve zahteve koje nameću SIGMA principi u domenu javnih nabavki. Štaviše, zahteve interne kontrole i interne revizije moraju da sprovedu sve organizacije javnog sektora, koje se bave svim sektorskim oblastima pristupanja EU, kako bi se razvio snažan integritet i kontrolno okruženje za dobro upravljanje i zaštitu finansijskih interesa EU. Pored ovih tema, i podoblast Upravljanje budžetom u okviru upravljanja javnim finansijama odnosi se na odgovarajuće planiranje sredstava što je relevantno za aktivnosti svih institucija javnog sektora.<sup>52</sup>

## ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Kroz ovu analizu, upoređujući ključne zahteve SIGMA, principe i potprincipe sa sadržajem pregovaračkih poglavlja i nalaze drugih autora o vezi između reforme javne uprave i procesa pristupanja EU, dat je prikaz kojim se objašnjava veza između RJU i određenih pregovaračkih poglavlja, te veza sa svim ostalim poglavljima, odnosno procesom pristupanja Evropskoj uniji. Kao posebna, izdvojena su sledeća poglavlja:

- Poglavljje 5 – Javne nabavke;
- Poglavljje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih elemenata;
- Poglavljje 23 – Pravosuđe i osnovna prava; i
- Poglavljje 32 – Finansijska kontrola.

<sup>50</sup> Lazarević, Milena, Kosmina, Katarina, Bajić, Dragana, *Kvalitetnom politikom zadržavanja kadrova do održive integracije Srbije u Evropsku uniju*, Centar za evropske politike, Nemačka organizacija za međunarodnu saradnju, Beograd, 2017, str. 13, dostupno na: <https://bit.ly/2UUCgPy> (pristupljeno 20. decembra 2018).

<sup>51</sup> *Principi javne uprave: Izdanje 2017. godine*, Isto, str. 62 i 63.

<sup>52</sup> *Principi javne uprave: Izdanje 2017. godine*, Isto, str. 70.

Zbog znaĉaja, te proŹimanja RJU, odnosno njenih posebnih oblasti koje je definisala SIGMA, kroz gotovo sva pregovaraĉka poglavlja, nuŹno je da vlada zemlje kandidata za ĉlanstvo u EU, te njena tela, postave RJU kao prioritet u procesu pristupanja EU. Na takav naĉin zemlja kandidat moŹe da dosegne cilj uspostavljanja dobre javne uprave, te da se uspešnije nosi u daljem preuzimanju i primeni pravnih tekovina EU.

Na osnovu ove analize, mogu se dati sledeće **preporuke Vladi Srbije:**

- Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) treba da jasno iskomunicira i koordinira sprovođenje svih relevantnih zahteva u okviru RJU sa svim drugim organima državne uprave koji su zaduŹeni za konkretne oblasti javne politike od znaĉaja za pristupanje EU. Sva ministarstva i drugi organi moraju da razumeju svoju ulogu u sektorskoj primeni reforme javne uprave. Ključnu ulogu u ostvarenju takve koordinacije imaju međuresorna tela kao što su Savet za reformu javne uprave i Međuministarska grupa za RJU.
- Kroz podršku, ali i adekvatnu kontrolu, svih organa državne uprave, vodeće institucije u politici RJU treba da obezbeđuju adekvatnu primenu ovih zahteva. Ova preporuka se posebno odnosi na MDULS i Upravnu inspekciju unutar tog ministarstva, Ministarstvo finansija, SluŹbu za upravljanje kadrovima, Upravu za javne nabavke, Republiĉki sekretarijat za javne politike (RSJP), Kancelariju za informacione tehnologije i elektronsku upravu (ITE), Republiĉki sekretarijat za zakonodavstvo i Nacionalnu akademiju za javnu upravu (NAJU).
  - Na primer, Ministarstvo finansija i RSJP treba da obezbede adekvatnu primenu sistema srednjoroĉnog planiranja budŹeta i rada Vlade, kao i maksimalnu usklađenost sektorskih planova i politika sa budŹetom i programom Vlade. RSJP
- takođe treba da podrŹi i kontroliše da ministarstva kvalitetno izrađuju i međusobno usklađuju svoje javne politike, tako da one vode ostvarenju zahteva u pojedinaĉnim poglavljima. Ove mere su ključne za sprovođenje principa u oblasti Izrada i koordinacija javnih politika.
- MDULS i SUK zajedniĉkim snagama treba da podrŹe ĉitavu državnu upravu da adekvatno primeni sistem zapošljavanja zasnovan na kompetencijama, koji je predviđen izmenama i dopunama Zakona o državnim sluŹbenicima koje su usvojene 7. decembra 2018. Takođe, Upravna inspekcija treba da obezbedi kontrolu kvaliteta u postupcima zapošljavanja. Kontrolom svih mera koje imaju za cilj spreĉavanje politizacije uprave i dobro upravljanje ljudskim resursima, ovi organi treba da stvore uslove za sprovođenje principa u oblasti DrŹavnosluŹbeniĉkog sistema.
- Upravna inspekcija treba da obezbedi adekvatnu primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog znaĉaja od strane svih organa državne uprave. Adekvatnom kontrolom i preduzimanjem zakonom predviđenih mera u sluĉajevima kršenja zakona, Upravna inspekcija tako treba da obezbedi implementaciju principa Odgovornosti.
- ITE treba da obezbedi da svi pruŹaoci javnih usluga ĉine svoje usluge dostupnim preko portala e-Uprave i usklađuju svoje sisteme sa centralizovanim sistemom e-Usluga, kako bi se ostvarila ujednaĉenost i građanima garantovao isti kvalitet, za potrebe implementacije principa u oblasti PruŹanje usluga.
- Uprava za javne nabavke i Ministarstvo finansija treba da prate i obezbeđuju primenu svih propisa i principa u oblasti upravljanja javnim finansijama, uključujući sistem javnih nabavki, finansijsku kontrolu i internu reviziju, kao i kvalitet procesa izrade, praćenja i izveštavanja o budŹetu.



2017/2018.

# » BRISELSKI DIJALOG

Sedam godina kasnije

INSTITUT ZA TERITORIJALNI EKONOMSKI  
RAZVOJ – InTER

Autori:

Jovana Jakovljević

Marija Milenković

Dragiša Mijačić

## 1. UVOD

Dijalog između Beograda i Prištine koji se odvija pod okriljem Evropske unije (EU), započeo je u martu 2011. godine sa jasnim ciljem da pronađe rešenje za normalizaciju odnosa između Srbije i Kosova i unapredi proces evropskih integracija. Najznačajniji događaj desio se 19. aprila 2013. kad je potpisan „Prvi sporazum o principima regulisanja normalizacije odnosa“ koji se često kolokvijalno naziva „Briselski sporazum“. Briselski sporazum je pozdravljen od međunarodne zajednice kao veliki iskorak ka normalizaciji odnosa između Beograda i Prištine, a takođe je omogućio Srbiji napredovanje u procesu evropskih integracija.

Briselski dijalog između Beograda i Prištine može se podeliti na „tehničke pregovore“ koji se odvijaju na nivou eksperata dve vlade i „politički dijalog“, između nosioca najviših državnih funkcija Srbije i Kosova. Do sada je postignuto preko dvadeset sporazuma, bilo u okviru političkih ili tehničkih pregovora. Većina sporazuma odnosi se na rešavanje tehničkih pitanja od značaja za normalizaciju odnosa i kreiranje uslova za nesmetano kretanje ljudi i robe, ali se značajni deo njih bavi raspuštanjem institucija Republike Srbije koje su prisutne na Kosovu, i njihovu integraciju u kosovski pravni sistem.

Koje teme su obuhvaćene sporazumima tokom Briselskog dijaloga, ko su uključene strane, šta su preduzete aktivnosti, a šta postignuti rezultati, šta su glavne prepreke sprovođenju i punoj implementaciji postignutih sporazuma ključna su pitanja na koji ovaj dokument nastoji da pruži adekvatne odgovore. Dokument sadrži pregled svih postignutih sporazuma u Briselu i daje uvid u status realizacije istih. Sporazumi su podeljeni u dve celine, „tehnički sporazumi“ koji obrađuje teme koje su postignute u okviru tehničkog dijaloga, i „Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Beograda i Prištine“ koji se bavi tema-

ma koje su predmet Briselskog sporazuma. Na kraju svake celine predstavljen je infografik koji shematski prikazuje hronologiju postignutih sporazuma. Na kraju dokumenta je zaključak i opsežni pregled literature (sa izvorima) koji je korišten u izradi ove studije.

## 2. TEHNIČKI SPORAZUMI

### 2.1. Sporazum o slobodi kretanja

Prvi sporazum u okviru Briselskog dijaloga postignut je 2. jula 2011. kada je potpisan Sporazum o slobodi kretanja.<sup>1</sup> Ovaj Sporazum predviđa slobodno kretanje ljudi i vozila na principu reciprociteta između Kosova i Srbije. On obuhvata propise koji regulišu upotrebu ličnih dokumenta (lične karte, pasoši, vozačke dozvole), registarskih tablica, priznavanja osiguranja za automobile i formiranje grupe za implementaciju procedura.

Među najvažnijim rezultatima ovog Sporazuma je dogovor da se lične karte mogu koristiti kao putna dokumenta na prelazima između Kosova i Srbije. Ovo je bilo posebno značajno za građane Kosova koji su dobili mogućnost da putuju u ili kroz Srbiju sa ličnim kartama koje je izdala Vlada u Prištini, što ranije nije bio slučaj. Prema Sporazumu o slobodi kretanja putnici sa Kosova će na prelazu dobiti odgovarajuću putnu dozvolu koja će im omogućiti boravak u Srbiji (ili putovanje kroz Srbiju) za period od 90 dana. Sporazumom se takođe potvrđuje da putnici sa dokumentima koje je izdala Vlada u Beogradu mogu putovati na Kosovo, što je i pre postizanja ovog Sporazuma bio slučaj.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Sporazum o slobodi kretanja, dostupan na: <https://bit.ly/2PgIHHL>

<sup>2</sup> Promene na terenu podstaknute dijalogom: Analiza sprovođenja sporazuma o slobodi kretanja i trgovine između Kosova i Srbije uz posredstvo EU, InTER i GLPS 2013, dostupno na: <https://bit.ly/2AZFut8>

Treba napomenuti da su na Kosovu u upotrebi tri vrste putnih dokumenata:<sup>3</sup>

1. Putna dokumenta koja izdaju institucije Republike Srbije za građane koji imaju prebivalište na Kosovu;
2. Putna dokumenta koja izdaju institucije Republike Srbije za građane sa prebivalištem u centralnoj Srbiji;
3. Putna dokumenta koja izdaju kosovske institucije.

Za lica sa prebivalištem na Kosovu, izdavanje putnih isprava od strane institucija Republike Srbije se vrši preko Koordinacione uprave MUP-a Republike Srbije sa sedištem u Beogradu, koja je naznačena kao izdavalac i na samoj putnoj ispravi. Pasoši izdati od strane ove institucije su izuzeti iz režima bezviznog putovanja u zemljama potpisnicama Šengenskog sporazuma, odobrenog Srbiji još 2009. godine. Kako bi ostvarili svoje pravo na slobodu kretanja kao i ostali građani Srbije, mnogi Srbi (takođe i Albanci i pripadnici drugih manjina) sa Kosova se odlučuju da (formalno) promene prebivalište na neki od gradova u centralnoj Srbiji i time dođu do željenih putnih dokumenata. Međutim, promena prebivališta biva otežana od strane MUP-a Srbije koji birokratskim procedurama i čestim proverama na terenu nastoji da suzbije ovu pojavu u što većoj meri. Ovim ponašanjem MUP Srbije narušava ustavno pravo na slobodu kretanja i slobodnom izboru mesta prebivališta građana Republike Srbije.

Pored navedenog, Sporazum predviđa da svi vlasnici automobila sa prebivalištem na Kosovu moraju da koriste registarske tablice KS<sup>4</sup> (Kosovo) ili RKS (Republika Kosovo), a da se

iz upotrebe izbacuju registarske tablice MUP-a Srbije koje se odnose na gradove na Kosovu, kao što su KM (Kosovska Mitrovica), PR (Priština), UR (Uroševac), PZ (Prizren) i dr. Registarske tablice KS i RKS izdavaće nadležne institucije na Kosovu, sa tim da je uvedena privremena mera gde će kosovske vlasti produžiti važenje KS statusno neutralnih registarskih tablica za početni period od pet godina, nakon čega će dve strane ponovo razmotriti ovo pitanje (tačka 6). Sa druge strane, vlasti u Beogradu će kao privremenu meru omogućiti vozilima sa Kosova koja imaju KS registarske tablice da slobodno putuju na teritoriju Srbije ili preko nje (tačka 8). Vozilima sa registarskim tablicama RKS nije dozvoljen ulazak na teritoriju Srbije, već su za njih predviđene privremene registarske tablice (*proba*) koje će biti dostupne na administrativnim prelazima.

U septembru 2016. godine revidiran<sup>5</sup> je Sporazum o slobodi kretanja iz 2011. godine na način da su se obe strane dogovorile da se na administrativnim prelazima više neće izdavati privremene registarske tablice koje Srbija izdaje za vozila sa RKS registarskim tablicama. Umesto izdavanja privremenih tablica, novim sporazumom je predviđeno da se nalepnicom pokriju statusni simboli (oznake i grbovi) na registarskim tablicama. Ovaj modalitet je preuzet iz sličnog Sporazuma koji je postignut između Makedonije i Grčke. Režim prelepljivanja statusnih simbola na tablicama neće važiti za putovanje na sever Kosova, niti za KS registarske tablice.<sup>6</sup> Novim sporazumom je takođe produženo važenje KS registarskih tablica za period od još pet godina, nakon čega će se ovo pitanje ponovo razmatrati.

<sup>3</sup> Pristup dokumentima na Kosovu: glavna prepreka u integraciji nevećinskih zajednica, NGO Aktiv, 2017. godine, dostupno na: <http://bit.ly/2zcz317>

<sup>4</sup> KS tablice su neutralne tablice bez statusnih obeležja.

<sup>5</sup> Dogovori u vezi sa finalizacijom sprovođenja Sporazuma o slobodi kretanja iz 2011. godine, Kancelarija za KiM, 2016, dostupno na: <https://bit.ly/2Be6d5e>

<sup>6</sup> Brisel: Produženo važenje statusno neutralnih KS tablica, Politika, 2016. godine, dostupno na <http://bit.ly/2K2SRM5>

Međutim, primena novog dela Sporazuma sa preplepljivanjem statusnih simbola još uvek nije počela, ali je sprovedena odluka da se ukinu registarske tablice MUP-a Srbije izdate za gradove na jugu Kosova.<sup>7</sup> Na severu Kosova još uvek koriste registarske tablice izdate od strane MUP-a Srbije za gradove na Kosovu. Iako je prema Sporazumu preregistracija trebalo da počne u januaru 2018. godine, to se nije desilo jer se nije rešilo pitanje izdavanja kosovskih vozačkih dozvola za građane sa severa Kosova. Vlada Kosova je u decembru 2017. godine usvojila odluku kojom je omogućila izdavanje kosovskih vozačkih dozvola na osnovu srpskih vozačkih dozvola za građane sa prebivalištem na Kosovu,<sup>8</sup> a ova procedura važi samo za građane koji su položili vozački ispit u srpskom sistemu do 14. septembra 2016. Osobe koje su položile vozački ispit u srpskom sistemu nakon ovog datuma ne mogu da dobiju kosovsku vozačku dozvolu, čime se problemi u slobodi kretanja dodatno usložnjavaju. Takođe je bitno napomenuti da na severu Kosova ne postoje licencirane auto-škole koje rade u kosovskom sistemu. Konačno, u aprilu 2018. godine počinje proces preregistracije vozila sa tablicama MUP-a Srbije za opštine sa severa Kosova (tablice sa registarskom oznakom KM) na KS ili RKS registarske tablice.

Po poslednjem potpisanom Sporazumu, preregistracija na KS i na RKS tablice bi trebalo biti besplatna, ali ova odluka sprovedena. Sporazumom takođe nije regulisana preregistracija vozila sa tablicama MUP-a Srbije iz gradova sa juga Kosova koja se još uvek mogu sresti na ulicama u opštinama na severu Kosova.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Izveštaj o napretku sporazuma, EULEX, 2016–2017, dostupno na: <http://bit.ly/2FywDmH>

<sup>8</sup> Za skoro 5.000 građana sa severa Kosova tokom 2018. godine izdate su vozačke dozvole, Radio Kontakt plus, dostupno na: <http://bit.ly/2PZtakR>

<sup>9</sup> Glas OGD Severnog Kosova: Izveštaj iz senke na izveštaj o napretku, Platforma za analizu i istraživanje, 2017, dostupno na: <http://bit.ly/2TcfdPI>

Sporazum iz 2011. godine obuhvatao je kupovinu osiguranja za vozila na administrativnim prelazima. Kako Kosovo u tom trenutku nije bilo član sistema osiguranja zelene karte u Evropi (a Srbija jeste), nije postojao multilateralni sporazum koji reguliše bilateralne stope osiguranja između dve teritorije.<sup>10</sup> Međutim, dogovorom od 23. juna 2015. došlo se do međusobnog priznavanja polisa osiguranja vozila, čime su se značajno umanjili troškovi putovanja građana.<sup>11</sup>

U okviru Sporazuma o slobodi kretanja, avgusta 2015. godine<sup>12</sup> dve strane u pregovorima su došle do dogovora o revitalizaciji glavnog mosta<sup>13</sup> na Ibru, koji odvaja severni i južni deo Kosovske Mitrovice. Prema Sporazumu, „revitalizacija“ je prevedala i uklanjanje barikade sa glavnog mosta.<sup>14</sup> Početak radova je predviđen u oktobru 2015. godine, a završetak i otvaranje mosta u junu 2016. godine. Istim dogovorom predviđena je i revitalizacija glavne ulice Kralja Petra I u severnom delu Kosovske Mitrovice, čime će se ona pretvoriti u pešačku zonu.

Kao i sa prethodnim sporazumima, kasnilo se i sa sprovođenjem dogovora o revitalizaciji glavnog mosta koji odvaja severni i južni deo Kosovske Mitrovice. Park mira je uklonjen av-

<sup>10</sup> Promene na terenu podstaknute dijalogom: Analiza sprovođenja sporazuma o slobodi kretanja i trgovine između Kosova i Srbije uz posredstvo EU, InTER i GLPS 2013, dostupno na: <https://bit.ly/2AZFut8>

<sup>11</sup> *Ibid.* Mesečna stopa osiguranja za putnička vozila sa Kosova je iznosila 80 evra, dok je za vozila iz Srbije bila 107,10 evra. Mesečna osiguranja za autobuse, kamione i mini-buseve su iznosila preko 200 evra.

<sup>12</sup> Glas OGD Severnog Kosova: Izveštaj iz senke na izveštaj o napretku, Platforma za analizu i istraživanje, 2017, dostupno na: <http://bit.ly/2TcfdPI>

<sup>13</sup> Zaključci Radne grupe za slobodu kretanja, Kancelarija za KiM, dostupno na: <https://bit.ly/2TnxhWQ>

<sup>14</sup> Zemljana barikada na glavnom mostu koji povezuje severni i južni deo grada je uklonjena 18. juna 2014. Postavljanjem Parka mira, zelene površine na sredini mosta koja je takođe služila kao prepreka saobraćaju.

gusta 2016. godine,<sup>15</sup> a radovi na preuređenju glavne ulice Kralja Petra I u Kosovskoj Mitrovici završeni su sredinom 2017. godine.

Problem u sprovođenju ovog Sporazuma izazvala je i izgradnja potpornog zida na kraju šetališne zone ulice Kralja Petra I u severnom delu grada prema mostu. Vlasti u Prištini su usvojili rezoluciju kojom su zahtevali rušenje ovog zida, što se najzad i desilo februara 2017. godine.<sup>16</sup> Most na Ibru otvoren je za pešake početkom 2018. godine, a građevinski radovi na revitalizaciji mosta završeni su u septembru 2018. godine. Međutim, i pored završetka svih radova glavni most u Kosovskoj Mitrovici još uvek nije pušten u saobraćaj.

Prema Izveštaju Kancelarije za Kosovo i Metohiju o napretku u dijalogu Beograda i Prištine iz 2017. godine<sup>17</sup> implementacija postignutih rešenja u okviru Sporazuma o slobodi kretanja odložena je zbog nespremnosti Prištine da ispunji sporazumom preuzete obaveze u dogovorenim rokovima. Pored toga, Priština je uvela brojne jednostrane mere čijom je primenom ugrozila primenu ovog Sporazuma. Jedna od mera je i zabrana korišćenja ličnih karti izdatih od strane izmeđuostalih policijskih uprava u sistemu Republike Srbije i pasoša izdatih od strane Koordinacione uprave MUP Republike Srbije na graničnim prelazima ka Makedoniji, Crnoj Gori i Albaniji. Ova mera se primenjuje od maja 2017. godine, i dalje je na snazi. Sporadično se dešava da lica koja poseduju dokumenta MUP-a Srbije sa prebivalištem na Kosovu imaju problema i na administrativnim prelazima

između Kosova i Srbije.<sup>18</sup>

## 2.2. Sporazum o integrisanom upravljanju prelazima

Sporazum o integrisanom upravljanju prelazima (IBM) je postignut kroz dve runde dijaloga održane tokom novembra i decembra 2011. godine. Sporazum je potpisan 2. decembra 2011. i njime se pružila prilika da se poboljšaju uslovi za slobodu kretanja i unapredi trgovina između Kosova i Srbije. Osim toga, Sporazumom je predviđeno da se pod isti krov stave pripadnici policije i carine Srbije i Kosova, čime bi se unapredila njihova međusobna interakcija, olakšao prolazak ljudi i robe,<sup>19</sup> ali i rešio problem oko prisustva kosovskih carinskih službenika na prelazima Jarinje i Brnjak.

Na osnovu ovog Sporazuma integrisani su prelazi<sup>20</sup> između Kosova i Srbije na način da na svakom od njih treba biti jedan predstavnik EU, jedan srpski službenik i jedan službenik sa Kosova. Prema Sporazumu, EULEX bi preuzeo nadležnost nad prelazima Jarinje i Brnjak. Sporazumom je predviđeno da nijedna strana neće prikazati nikakve simbole svoje jurisdikcije na zajedničkim IBM prelazima. Deo ovog Sporazuma bilo je i potpisivanje tehničkog protokola od strane Kosova i Srbije sa EU koji sadrži tehničke podatke za implementaciju.

Finalni tehnički protokol za sprovođenje sporazuma je dogovoren 25. februara 2012, a njega su morale da ratifikuju vlade u Prištini i Beogradu. Međutim, tokom maja 2012. godine u Srbiji su organizovani predsednički i parla-

<sup>15</sup> Uklonjen Park mira, počela revitalizacija mosta u Kosovskoj Mitrovici, *Politika*, 2016. godine, dostupno na: <http://bit.ly/2DCZynx>

<sup>16</sup> Srušen zid u Kosovskoj Mitrovici, uskoro nova konstrukcija, N1, 2017, dostupno na: <http://bit.ly/2K374sp>

<sup>17</sup> Izveštaj o napretku dijaloga Beograda i Prištine (30. april – 31. oktobar 2017), Vlada Republike Srbije, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, dostupno na: <https://bit.ly/2PjwLL9>

<sup>18</sup> Putnici sa srpskim ličnim kartama gradova na KiM-u vraćeni sa Merdara, *Kossev*, decembar 2015, dostupno na: <https://bit.ly/2TZj6HL>

<sup>19</sup> Tekst Sporazuma o integrisanom upravljanju prelazima dostupan je na: <https://bit.ly/2OHFIIf>

<sup>20</sup> Srbija prelaz prepoznaje kao administrativnu liniju, dok Kosovo prepoznaje kao granicu.

mentarni izbori, čime je zaustavljeno sprovođenje ovog Sporazuma. Tek 24. septembra 2012. Vlada Srbije uputila je pismo Evropskoj uniji (EU) o „zajedničkoj kontroli administrativnih prelaza sa Kosovom“, potvrdivši da će nova vlada implementirati Sporazum o IBM-u.<sup>21</sup> Implementacija ovog Sporazuma počela je u decembru 2012. godine, nakon otpočinjanja političkog dijaloga između premijera Kosova i Srbije i godinu dana nakon potpisivanja Sporazuma.

Ovaj Sporazum je bio jedan od najtežih za Srbiju, jer je izazvao političku krizu kako u Srbiji, tako i u srpskim sredinama na severu Kosova jer je kosovska strana je predstavila Sporazum kao priznanje granice između Kosova i Srbije od strane Vlade Srbije. Za prelaze između Kosova i Srbije u Srbiji je i dalje u upotrebi termin „administrativni prelaz“ a na Kosovu „državna granica“. Sam termin IBM takođe omogućava različitu interpretaciju svake od strana u pregovorima.<sup>22</sup>

Uspostavljanje integrisanih prelaza na prelazima Merdare i Končul je proteklo bez ikakvih problema. Na prelazima Jarinje i Brnjak bilo je problema na početku sprovođenja Sporazuma, ali su kasnije svi nedostaci otklonjeni. Sprovođenje Sporazuma o IBM-u se u najvećoj meri odvija uspešno na obe strane, navodi se u izveštajima Vlade Srbije<sup>23</sup> i Vlade Kosova.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Analiza sprovođenja sporazuma o slobodi kretanja i trgovine između Kosova i Srbije uz posredstvo EU, InTER 2013, dostupno na: <https://bit.ly/2AZFut8>

<sup>22</sup> Implementacija postignutih sporazuma u političkom dijalogu Kosova i Srbije, KIPRED 2013, dostupno na: <https://bit.ly/29Yc9RC>

<sup>23</sup> Izveštaj o napretku dijaloga Beograda i Prištine (30. april 2017. – 31. oktobar 2017.), Vlada Republike Srbije, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, dostupno na: <https://bit.ly/2PjwLL9>

<sup>24</sup> *Brussels agreements implementation state of play* (16 June 2016 – 25 November 2016), dostupno na: <https://bit.ly/2DbFjMX>

### 2.3. Sporazum o carinskom pečatu

Sporazum o carinskom pečatu je postignut 2. septembra 2011. sa ciljem da „obezbedi slobodno kretanje robe u skladu sa CEFTA sporazumom“.<sup>25</sup> Ovim Sporazumom obe strane prihvataju korišćenje carinskog pečata sa natpisom „Kosovo Customs“/„Kosovska carina“, koji će se primenjivati u svojoj pratećoj dokumentaciji i komunikaciji koja prati kretanje robe.

Nažalost, implementacija Sporazuma naišla je na određene komplikacije. Srbi sa severa Kosova nisu bili pripremljeni da prihvate prisustvo i predstavnike kosovske carine na prelazima jer su smatrali da se time implicira da su administrativni prelazi pretvoreni u državne granice. Nedugo nakon potpisivanja sporazuma, 16. septembra 2011.

stvorila se krizna situacija na severu Kosova u vidu postavljanja barikada na glavnim putevima i mostovima koji vode ka prelazima Jarinje i Brnjak. Ovo je izazvalo političku krizu i zaustavilo dijalog u Briselu. Dijalog je nastavljen krajem novembra 2011. godine,<sup>26</sup> što je kasnije rezultiralo potpisivanjem Briselskog sporazuma.

U cilju potpune implementacije Sporazuma o carini, Kosovo i Srbija su morali da se dogovore i oko poreza na robu koja se prevozi na sever Kosova. U januaru 2013. godine dijalog je rezultirao odlukom o osnivanju Fonda za razvoj opština na severu Kosova, kojim je ustanovljeno da će prihodi od carine prikupljeni na prelazima 1 (Jarinje) i 31 (Brnjak) predstavljati osnovni izvor prihoda ovog Fonda. Cilj osnivanja Fonda jeste da se podrži socio-ekonom-

<sup>25</sup> Tekst Sporazuma o slobodi kretanja dostupan je na: <https://bit.ly/2zC2oot>

<sup>26</sup> Promene na terenu podstaknute dijalogom: Analiza sprovođenja sporazuma o slobodi kretanja i trgovine između Kosova i Srbije uz posredstvo EU, InTER i GLPS 2013, dostupno na: <https://bit.ly/2AZFut8>

ski razvoj u četiri opštine na severu Kosova: Leposavić, Severna Mitrovica, Zubin Potok i Zvečan o čemu će biti reči kasnije u radu.<sup>27</sup>

Vlada Srbije u Izveštaju o napretku dijaloga Beograda i Prištine iz 2017. godine ocenjuje da se Sporazum o carinskom pečatu u potpunosti primenjuje i da se rešenja proistekla iz ovog Sporazuma koriste u svim dokumentima vezanim za promet robe (veterinarski i fitosanitarni sertifikati, itd.).<sup>28</sup> Sa druge strane, prema poslednjem dostupnom izveštaju Vlade Kosova postoje određene prepreke u primeni ovog Sporazuma koje se tiču upotrebe paralelnih carinskih pečata od strane srpske Carine.<sup>29</sup>

#### 2.4. Naplata carine

Na osnovu Sporazuma o IBM-u postignutog u decembru 2012. godine i njegove primene, Beograd i Priština su 17. januara 2013. došli do privremenog dogovora o naplati carina, poreza i PDV-a.<sup>30</sup> Sporazumom je predviđeno da sva roba, bez obzira na vrstu, količinu i vrednost, može ući na Kosovo preko IBM zajedničkih tački prelaza (ZTP) na severu Kosova, Rudnica/Jarinje i Brnjak/Tabalije.

Deo postignutog Sporazuma jeste i preregistracija preduzeća koja su registrovana na severu Kosova u skladu sa kosovskim zakonodavstvom. Za preduzeća koja su registrovana u okviru kosovskog pravnog sistema (uključujući u UNMIK registracije), registraciona doku-

mentacija smatraće se važećom.<sup>31</sup>

Primena ovog Sporazuma uglavnom protiče nesmetano. Određeni problemi se javljaju kada je u pitanju naplata dažbina na ZTP Rudnica/Jarinje i Brnjak/Tabalije za robu koja je namenjena korisnicima na severu KiM. Naime, prištinska administracija primenjuje poseban postupak za utvrđivanje vrednosti ove robe tako što se sva dokumentacija sa prelaza elektronski prosleđuje u centralu u Prištinu, gde se zatim vrši obračun dažbina, koje se zatim naplaćuju na samom prelazu.<sup>32</sup> Zbog ovog i drugih tehničkih problema (ograničeno radno vreme prištinske administracije), dolazi do prekomernog zadržavanja na samim prelazima što usporava protok vozila i robe.<sup>33</sup> Sa druge strane, Priština ne vidi probleme u procedurama za naplatu dažbina i smatra da se realizacija ovog Sporazuma odvija dobro i bez prepreka.<sup>34</sup>

#### 2.5. Fond za razvoj severa Kosova

Fond za razvoj severa Kosova formiran je kao deo tehničkog Sporazuma o prikupljanju carinskih prihoda, koji je potpisan 17. januara 2013.<sup>35</sup> Cilj osnivanja Fonda jeste da se podrži socio-ekonomski razvoj u četiri opštine na severu Kosova: Leposavić, Severna Mitrovica, Zubin Potok i Zvečan. Sredstva za Fond obezbeđuju se od carinskih prihoda prikupljenih na prelazu 1 (Jarinje) i 31 (Brnjak), od carinje-

<sup>27</sup> Kancelarija EU na Kosovu, Specijalni predstavnik EU na Kosovu, dostupno na: <https://bit.ly/2Q0SsiN>

<sup>28</sup> Izveštaj o napretku dijaloga Beograda i Prištine (30. april – 31. oktobar 2017.), Vlada Republike Srbije, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, dostupno na: <https://bit.ly/2PjwLL9>

<sup>29</sup> *Brussels agreements implementation state of play* (16 June 2016 – 25 November 2016), dostupno na: <https://bit.ly/2DbFjMX>

<sup>30</sup> *Statement by the EU High Representative*, dostupno na: <https://bit.ly/2RVqd21>

<sup>31</sup> *Brussels Agreement on Customs Revenue Collection*, dostupno na: <https://bit.ly/2QGq3LM>

<sup>32</sup> Nakon obračuna dažbina, uplate se vrše u *Raiffeisen* banci koja ima svoje ekspoziture na prelazima Jarinje i Brnjak.

<sup>33</sup> Izveštaj o napretku dijaloga Beograda i Prištine (30. april 2017. – 31. oktobar 2017.), Vlada Republike Srbije, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, dostupno na: <https://bit.ly/2PjwLL9>

<sup>34</sup> *Brussels agreements implementation state of play* (16 June 2016 – 25 November 2016), dostupno na: <https://bit.ly/2DbFjMX>

<sup>35</sup> *Brussels Agreement on Customs Revenue Collection*, dostupno na: <https://bit.ly/2QGq3LM>

nja robe koja je namenjena za sever Kosova, kao i od carinjenja robe onih preduzeća koja su registrovana u četiri opštine sa severa Kosova.

Carina za robu namenjenu za sever Kosova se plaća na samim prelazima u ekspozituri *Raiffeisen* banke, a svaka uplatnica ima poseban pečat na kojem piše *Development Fund*, što znači da se taj uplaćeni novac preusmerava u Fond za razvoj severa Kosova. Kada se prikupi određena količina novca, opštine dostavljaju predloge projekata Upravnom odboru na razmatranje. Opštine su jedini korisnici Fonda; drugim javnim institucijama, privatnom sektoru ili nevladinim organizacijama nisu dostupna sredstva Fonda.

O samom funkcionisanju Fonda odlučuje Upravni odbor. Upravni odbor Fonda uspostavljen je u decembru 2014. godine i čine ga Specijalni predstavnik EU na Kosovu kao predsedavajući, ministar finansija Kosova ispred Vlade Kosova i predstavnik srpske zajednice četiri opštine sa severa Kosova. U martu 2015. godine Upravni odbor objavio je da je Fond postao operativan i gradonačelnici opština sa severa Kosova, Leposavić, Severna Mitrovica, Zubin Potok i Zvečan pozvani su da dostave predloge projekata za razvoj svojih opština koji treba da imaju direktan uticaj na poboljšanje kvaliteta života građana iz ovih opština, a koji bi se finansirali iz sredstava Fonda.<sup>36</sup> Od 2014. u Razvojni fond prikupljeno je 14,8 miliona evra i do sada su finansirani projekti u vrednosti od oko 10,5 miliona evra, a na raspolaganju je ostalo još 4,3 miliona evra.

## 2.6. Slobodna trgovina

Slobodna trgovina između Kosova i Srbije je regulisana Sporazumom o slobodnoj trgovini

<sup>36</sup> *Da li živimo bolje?*, InTER 2016, dostupno na: <https://bit.ly/2A7Clio>

u Centralnoj Evropi (CEFTA),<sup>37</sup> u kojem je Kosovo predstavljeno preko UNMIK-a. Ovim Sporazumom su harmonizovane procedure među potpisnicima. Međutim, sprovođenje CEFTA sporazuma između Kosova i Srbije praćeno je teškoćama sa obe strane, i to od samog početka.

Najviše problema izazivaju necarinske barijere koje se odnose na sanitarne i fitosanitarne mere, tehničke standarde i složene formalnosti i procedure za prelaz preko (administrativne) granice. Kosovo je naročito imalo problema sa primenom CEFTA sporazuma jer Srbija i Bosna i Hercegovina nisu priznale dokumenta koja izdaju kosovske institucije. Primera radi, od marta 2013. godine preduzeća sa Kosova ne mogu da izvoze otpadni papir u Srbiju, uz obrazloženje da njihovi poslovni partneri iz Srbije nemaju dozvolu Ministarstva za zaštitu životne sredine za uvoz ove vrste robe sa Kosova. Zahtev za dobijanje te dozvole je uveden kada je nadležnost za prikupljanje uvoznih carina poverena Carini Srbije, a ne Poreskoj upravi. Uvozniku se dozvola izdaje za uvoz koji dolazi iz drugih država, a pošto se Kosovo smatra delom Srbije, oni ne izdaju licencu za uvoz otpadnog papira sa Kosova.<sup>38</sup>

Brojni problemi opterećuju i srpske privrednike koji izvoze na Kosovo. Većina problema je izazvana uvođenjem indirektnih carinskih ograničenja tj. nerealnih carinskih osnovica za obračun dažbina (npr. poreza) za pojedine vrste roba. Carinske osnove se uglavnom utvrđuju na osnovu transakcijske vrednosti robe. Međutim, kosovska carina uglavnom izbegava

<sup>37</sup> CEFTA 2006 je trgovinski sporazum između zemalja jugoistočne Evrope koje nisu članice EU i Moldavije, a podrazumeva sporazum o slobodnoj trgovini sa svim drugim CEFTA članicama. CEFTA parametri stupili su na snagu 26. jula 2007. za Kosovo preko UNMIK-a i 24. oktobra 2007. za Srbiju.

<sup>38</sup> Prevladavanje barijera za poslovanje i normalizaciju, *Forum za etničke odnose*, 2017, dostupno na: <https://bit.ly/2Pvphog>



da koristi ovaj metod, već se služi drugim metodima vrednovanja gde je carinska stopa znatno veća (čak i do 200%) u odnosu na fakturnu vrednost. Ovo značajno utiče na povećanje krajnje cene proizvoda, a time i na konkurentnost srpske robe na kosovskom tržištu.<sup>39</sup>

Pored navedenih necarinskih barijera, obe strane imaju i druge primedbe na sprovođenje CEFTA sporazuma. Za kosovsku stranu problem je postojanje carinskih struktura koje se smatraju paralelnim, kao što je Carinarnica Priština, koja je još uvek deo Uprave carina Srbije.<sup>40</sup> Srpska strana ima primedbe kod naslovljavanja porekla robe na fakturama i carinskim deklaracijama, jer ne prihvata one na kojima piše „Republika Kosovo“.<sup>41</sup>

Na osnovu CEFTA sporazuma, roba iz zemalja potpisnica je oslobođena plaćanja carine, ali ne i ostalih dažbina (PDV, akciza i drugo). Propisana preferencijalna carinska stopa iznosi 0% i u tom slučaju je potrebno priložiti sporazumom propisani dokaz o preferencijalnom poreklu robe.<sup>42</sup> Uprkos tome, Kosovo je u novembru 2018. godine grubo prekršilo CEFTA sporazum donošenjem odluke kojom se povećava carina na uvoz robe iz Srbije i Bosne i Hercegovine na 100%.<sup>43</sup> Predstavnici međunarodne zajednice su reagovali na ovu odluku

<sup>39</sup> Izveštaj o napretku dijaloga Beograda i Prištine (30. april 2017. – 31. oktobar 2017.), Vlada Republike Srbije, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, dostupno na: <https://bit.ly/2PjwLL9>

<sup>40</sup> *Brussels agreements implementation state of play* (16 June 2016 – 25 November 2016), dostupno na: <https://bit.ly/2DbFjMX>

<sup>41</sup> Izveštaj o napretku dijaloga Beograda i Prištine (30. april 2017. – 31. oktobar 2017.), Vlada Republike Srbije, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, dostupno na: <https://bit.ly/2PjwLL9>

<sup>42</sup> Prevladavanje barijera za poslovanje i normalizaciju, Forum za etničke odnose, 2017, dostupno na: <https://bit.ly/2Pvphog>

<sup>43</sup> Odluka Vlade Kosova o povećanju taksi na uvoz robe iz Srbije i BiH, dostupno na: <https://bit.ly/2DVUaLw>

pozivajući Prištinu da povuče odluku i očekuju da Kosovo, koje trenutno predsedava CEFTA, u potpunosti poštuje obaveze iz sporazuma o slobodnoj trgovini.<sup>44</sup> Međutim, Vlada Kosova se oglušila o ove zahteve i odbija da povuče spornu odluku dok Srbija ne prizna nezavisnost Kosova. Sa druge strane, Republika Srbija se povukla iz dijaloga koji se vodi u Briselu dok se sporna odluka ne povuče. Obe strane su ostale čvrsto na svojim stavovima, što svakako nagoveštava dugoročnu krizu u odnosima između Beograda i Prištine.

## 2.7. Dijalog privrednih komora Srbije i Kosova

U duhu savremenih globalnih trendova, gde tokovi roba, usluga i kapitala u poslovnom svetu ne poznaju granice i političke barijere, Privredna komora Srbije (PKS) i Privredna komora Kosova (PKK) su započeli saradnju uz posredovanje Evrokomore. Memorandum o razumevanju između PKS i PKK je potpisan 24. jula 2013, zajedno sa aneksima o arbitraži u slučaju sporova i izgradnji institucionalnih kapaciteta.<sup>45</sup> Memorandumom je predviđeno da PKS i PKK pružaju podršku svojim članovima u promovisanju i osnaživanju međusobne trgovinske i ekonomske saradnje, kao i da posreduju kod nadležnih institucija u rešavanju problema vezanih za privrednu saradnju i poslovanje.

Do sada je održano više međusobnih sastanaka komora.<sup>46</sup> Na ovim susretima su rešavana pitanja koja se odnose na slobodan promet roba i usluga, unapređenje carinske saradnje, usaglašavanja fito i veterinarskih sertifikata,

<sup>44</sup> Izveštaji iz medija, dostupno na: <https://bit.ly/2UOrMOc>, <https://bit.ly/2E5SsIE>

<sup>45</sup> *Memorandum of Understanding between the Chamber of Commerce and Industry of Serbia and Kosovo Chamber of Commerce*, dostupno na <http://bit.ly/2hsFQhk>

<sup>46</sup> Do sredine 2017. godine održano je 17 sastanaka između dve komore.

kao i sertifikata za stavljanje u promet lekova i medicinskih sredstava. Jedno od većih postignuća dijaloga privrednih komora u proteklom periodu odnosi se na postizanje saglasnosti oko potrebe daljeg usaglašavanja veterinarskih sertifikata, kao i rešavanja pitanja koja se tiču prometa akcizne robe i registracije lekova i medicinskih sredstava. Posebna pažnja posvećena je uređenju prateće dokumentacije u domenu veterinarskih sertifikata, gde je nastavljeno sa naporima da se razreše sva sporna pitanja nastala zbog velikog broja i raznovrsnosti sertifikata.

Saradnjom PKS i PKK obuhvaćena je i tema poštanskog saobraćaja. Međutim, usled insistiranja Prištine da Sporazum sadrži odrednice kojima se imovina Pošte Srbije na teritoriji Kosova tretira kao „kosovska“, a radnici kao „pripadnici paralelnih struktura“, za sada nema vidljivog napretka po ovom pitanju. U domenu saobraćaja, pokrenuto je pitanje obnove železničkog tunela Merdare, zarušenog u bombardovanju 1999. godine, a razgovaralo se i o obnovi avio-saobraćaja, u čemu do sada nije postignut napredak.<sup>47</sup>

Saradnja dveju komora ima pozitivan trend kada su u pitanju različiti susreti (npr. Samit o Zapadnom Balkanu u Trstu, Investicioni forum za Zapadni Balkan u Zagrebu, zajednička poseta regiji Frijuli Venecija Đulija, itd.), kao i zajednički nastupi na sajmovima. Primera radi, članovi PKS su bili učesnici na Sajmu privrede održanom u Prištini u aprilu 2018. godine, što je doprinelo otvaranju mogućnosti za povezivanje poslovnih zajednica i otklanjanje prepreka za privređivanje.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Izveštaj o napretku u dijalogu Beograda i Prištine (april 2015, oktobar 2016, april 2017), Kancelarija za Kosovo i Metohiju, dostupno na <http://bit.ly/2yMBF63>

<sup>48</sup> Privredna komora Srbije, dostupno na: <https://bit.ly/2Ds4TgP>

Treba napomenuti i to da saradnja između PKS i PKK nije uključila mehanizme za uključivanje privrednika sa severa Kosova koji su članovi Privredne komore Kosova i Metohije. Otuda su privrednici sa severa Kosova faktički ostali bez institucionalne podrške koja im je pružala privredna komora, jer su aktivnosti Privredne komore Kosova i Metohije svedene na minimum.

## 2.8. Sporazum o katastru

Neposredno nakon konflikta 1999. godine, Republika Srbija je izmestila svu evidenciju katastarskih knjiga iz opština sa teritorije Kosova i Metohije na prostor centralne Srbije. Zbog značaja koju ima katastarska evidencija na vlasništvo nad privatnom i javnom imovinom, pitanje vraćanja katastarskih knjiga je pokrenuto unutar Briselskog dijaloga. Sporazum je postignut 2. septembra 2011. godine i njime je predviđeno da Beograd i Priština ulože zajedničke napore u pogledu uspostavljanja pouzdanog katastra nepokretnosti na Kosovu. Odredbama Sporazuma se predviđa da se u saradnji sa EU odabere stručna agencija čija će uloga biti da utvrdi praznine i neslaganja između katastarske evidencije iz perioda pre 1999. godine i one formirane nakon rata. Sporazumom su takođe definisani prvostepeni i drugostepeni mehanizmi za rešavanje sporova.<sup>49</sup>

Potpisivanjem Sporazuma o katastru Srbija je preuzela obavezu da digitalizuje katastarsku dokumentaciju koja je 1999. godine izmeštena sa Kosova i da je u tom obliku preda Specijalnom predstavniku EU. Nakon potpisivanja Sporazuma, Vlada Republike Srbije je donela uredbu kojom se omogućuje realizacija Sporazuma i propisuje način obrade katastarskih podataka za Kosovo. Dve i po godine nakon stupanja na snagu ove uredbe, odlučujući po zahtevu za ocenu ustavnosti, Ustavni sud Sr-

<sup>49</sup> Ceo tekst Sporazuma o katastru dostupan je na: <https://bit.ly/2PSx670>

bije je 30. januara 2014, utvrdio da Uredba o posebnom načinu obrade podataka sadržanih u katastru zemljišta za Autonomnu pokrajinu Kosovo i Metohija („Službeni glasnik RS“ broj 94/11), nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom. Sud je odbacio zahtev za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu navedene Uredbe ali i odložio objavljivanje ove Odluke u Službenom glasniku Republike Srbije za šest meseci od dana njenog donošenja.<sup>50</sup>

Međutim, digitalizacija katastarske dokumentacije je nastavljena i pored ocene Ustavnog suda da je uredba neustavna. Doprinos digitalizaciji katastarske evidencije dala je i EU preko Granta za razmenu katastarskih podataka između Beograda i Prištine, čime su unapređeni tehnički kapaciteti Vlade Srbije da realizuje svoje obaveze iz Sporazuma. Ovaj projekat je zvanično počeo u oktobru 2013. godine.<sup>51</sup> Prvi paket digitalizovanih kopija katastarske dokumentacije je predat Visokom predstavniku EU u Prištini 24. januara 2014.<sup>52</sup> U martu 2016. godine Srbija je završila sa ispunjavanjem svojih obaveza koje se odnose na digitalizaciju katastarske dokumentacije, koja je 1999. izmeštena sa KiM.<sup>53</sup>

Priština je preuzela obavezu da obezbedi zakonodavni i pravni okvir neophodan za sprovođenje postupka upoređivanja katastarskih knjiga koje vodi Geodetski zavod Srbije i onih koje su uspostavljene na Kosovu nakon dolaska Misije Ujedinjenih nacija (UNMIK-a). Prema po-

<sup>50</sup> Glas OGD Severnog Kosova: Izveštaj iz senke na izveštaj o napretku, Platforma za analizu i istraživanje, 2017, dostupno na: <http://bit.ly/2TcfdPI>

<sup>51</sup> Digitalizacija katastra sa Kosova i Metohije, dostupno na: <https://bit.ly/2PmowOI>

<sup>52</sup> Izveštaj o napretku dijaloga Beograda i Prištine (april 2015), Vlada Republike Srbije, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, dostupno na: <https://bit.ly/2vhJFPZ>

<sup>53</sup> Izveštaj o napretku dijaloga Beograda i Prištine (oktobar 2016), Vlada Republike Srbije, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, dostupno na: <https://bit.ly/2vVldVM>

stignutom Sporazumu o katastru EU je trebalo da odabere stručnu agenciju, uz konsultacije sa obema stranama, čija bi uloga bila da utvrdi praznine u originalnoj katastarskoj evidenciji iz perioda pre 1999. godine. Međutim, Priština se zalaže da se implementacija Sporazuma o katastru sprovede putem Zakona o kosovskoj agenciji za poređenje i verifikaciju imovine. Zakon je u junu 2016. godine usvojen od strane Prištine, uz protivljenje Beograda i Srpske liste koji predstavljaju političku grupaciju srpske zajednice u parlamentu Kosova. Srpska lista je podnela i zahtev za ocenu ustavnosti procedure donošenja ovog Zakona, koji je odbio Ustavni sud Kosova. U vezi sa tim je i više puta isticano da odlučivanje o imovinskim pravima građana Republike Srbije i Srpske pravoslavne crkve nikako ne može biti povereno telima koja su uspostavljena navedenim Zakonom, a u kojima neće biti predstavnika Srba, jer bi se na taj način omogućila legalizacija imovine otete Srbima sa Kosova.

Beograd je odlučan u stavu da se implementacija Sporazuma mora izvršiti kako je dogovoreno u Briselu i dok sve tri strane ne postignu dogovor, Vlada Srbije neće predavati skeniranu katastarsku dokumentaciju Specijalnom predstavniku EU u Prištini.<sup>54</sup> Sa druge strane, prištinske vlasti navode da je Zakon o kosovskoj agenciji za poređenje i verifikaciju imovine usvojen, kao i da je Ustavni sud Kosova potvrdio njegovu ustavnost i da će se implementacija ovog Sporazuma nastaviti.<sup>55</sup> Očigledno je da dok Beograd ne preda kompletnu katastarsku dokumentaciju, Agencija neće moći u potpunosti da ispuni svrhu svog osnivanja, pa se može očekivati da će rešenje ovog problema ponovo biti predmet rasprava u Briselu.

<sup>54</sup> Izveštaj o napretku dijaloga Beograda i Prištine (30. april 2017. – 31. oktobar 2017.), Vlada Republike Srbije, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, dostupno na: <https://bit.ly/2PjwLL9>

<sup>55</sup> *Brussels agreements implementation state of play* (16 June 2016 – 25 November 2016), dostupno na: <https://bit.ly/2DbFjMX>

## 2.9. Sporazum o univerzitetskim diplomama

Prvi Sporazum o diplomama postignut je 2. jula 2011, ali je revidiran 21. novembra 2011. godine. Sporazum predviđa uzajamno priznavanje univerzitetskih diploma koje izdaju univerziteti obe strane, kako bi ih druga strana koristila radi daljeg obrazovanja i/ili zapošljavanja u javnom sektoru. U skladu sa ovim Sporazumom, da bi diploma bila priznata neophodno je da prethodno bude overena od strane Evropske univerzitetske asocijacije u Briselu (EUA). Nakon pribavljanja navedenog sertifikata od EUA, svaka strana sprovodi postupak priznavanja diploma u skladu sa svojim propisima. EU se obavezala da će uložiti sve napore kako bi obezbedila primenu Sporazuma.<sup>56</sup>

U cilju sprovođenja postignutog Sporazuma, tokom 2014. i 2015. godine u Srbiji doneti potrebni propisi. Usvojena je Uredba o posebnoj načinu priznavanja visokoškolskih isprava i vrednovanja studijskih programa univerziteta sa teritorije AP KiM koji obavljaju delatnost u skladu sa rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti<sup>57</sup> i donete su izmene Zakona o visokom obrazovanju, čime je omogućen postupak priznavanja diploma, u okviru Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, u svrhu zapošljavanja.

Sa druge strane kao doprinos sprovođenju postignutog Sporazuma, Vlada Kosova je u decembru 2015. godine usvojila Uredbu o procedurama i kriterijumima za izdavanje uverenja građanima Republike Kosovo koji su diplomirali na Univerzitetu u Severnoj Mitrovici (USM)<sup>58</sup> radi konkurisanja za posao, stica-

nje stručnih licenci i polaganje stručnih ispita pri javnim institucijama. Cilj uredbe jeste da se „izdaju uverenja i koriste kao zamena za diplome sa USM-a kao privremena afirmativna mera za zaštitu i unapređenje prava građana Republike Kosovo da bi se obezbedio jednak pristup zapošljavanju svim građanima Republike Kosovo, sa ciljem postizanja ravnopravne zastupljenosti svih grupa stanovništva pri zapošljavanju u institucijama u javnom sektoru“. Ovom uredbom je predviđeno i osnivanje Komisije za verifikaciju diploma.<sup>59</sup>

Međutim, ova zakonska prilagođavanja nije omogućila nesmetano sprovođenje postignutog Sporazuma.<sup>60</sup> Kako bi se prevazišli problemi u sprovođenju Sporazuma, 21. januara 2016. u Briselu je usaglašen tekst Zaključaka o uzajamnom priznavanju diploma na osnovu Sporazuma o priznavanju diploma (u daljem tekstu Zaključci). Zaključcima je dogovoren nastavak primene Sporazuma iz 2011. godine, a pored uzajamnog priznavanja univerzitetskih diploma, predviđeno je i priznavanje diploma osnovnih i srednjih škola, kao i vremenski rokovi za postupanje po tim zahtevima. Dogovoreno je da se imenuje novi implementacioni partner preko koga će se podnositi zahtevi za priznavanje diploma. Pored toga, predviđeno je da strane međusobno razmene liste akreditovanih studijskih programa na visokoškolskim ustanovama, informacije o procedurama za priznavanje visokoškolskih isprava, kao i diploma osnovnog i srednjeg obrazovanja. Dogovoreno je i da nadležna ministarstva svake strane odluče o ranije podnetim zahtevima za priznanje diploma sa sertifikatom Evropske univerzi-

<sup>56</sup> Tekst Sporazuma o univerzitetskim diplomama, dostupno na: <https://bit.ly/2Ttk6Wu>

<sup>57</sup> Uredba Vlade Srbije o posebnoj načinu priznavanja visokoškolskih isprava i vrednovanja studijskih programa univerziteta sa teritorije AP KiM dostupna je na: <https://bit.ly/2PtBEPj>

<sup>58</sup> Za Srbiju je to Univerzitet u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici.

<sup>59</sup> Uredba Vlade Kosova o procedurama i kriterijumima za izdavanje uverenja građanima koji su diplomirali na Univerzitetu u Severnoj Mitrovici dostupna je na: <https://bit.ly/2B6JE2s>

<sup>60</sup> Prema izveštaju Vlade Srbije o napretku u sprovođenju sporazuma najveći problem predstavljalo odbijanje Prištine da prizna diplome izdate od strane Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici, čak i sa sertifikatom EUA.

tetske asocijacije (EUA), kao i da počnu sa primanjem novih zahteva od 4. aprila 2016.<sup>61</sup>

Sa ciljem da se svim građanima koji su nakon 2001. godine diplomirali na Univerzitetu u Severnoj Mitrovici omogućiti pravo da apliciraju za dobijanje uverenja o validnosti diplome u Prištini je uspostavljena Komisija za sertifikaciju diploma koje su izdate na USM. Na predlog Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije Vlade Kosova, NVO ECMI-Kosovo je izabran i ovlašćen kao implementacioni partner koji će pružati podršku u radu Komisije.<sup>62</sup> Prema Uredbi o procedurama i kriterijumima za izdavanje uverenja građanima koji su diplomirali na USM bilo je predviđeno da Komisija izdaje uverenja u periodu od dvanaest meseci (5. maj 2016 – 5. maj 2017). Međutim, Vlada Kosova donela je odluku da produži mandate Komisiji još godinu dana i time vlasnicima diploma omogućiti da verifikuju svoje stečeno znanje, ukoliko žele da rade u kosovskim institucijama. Do maja 2018. godine, od 1.418 zahteva za verifikaciju pozitivno je odgovoreno na 1.075 zahteva.<sup>63</sup>

## 2.10. Sporazum o matičnim knjigama

U prvu grupu sporazuma između Beograda i Prištine pripada i Sporazum o matičnim knjigama, postignut zajedno sa Sporazumom o slobodi kretanja, 2. jula 2011. U okviru ovog Sporazuma je dogovoreno da će obe strane zajednički uložiti sve napore radi uspostavljanja pouzdanih matičnih knjiga na Kosovu. U Sporazumu je predviđeno formiranje zajedničke komisije kojom će predsedavati EULEX, radi

utvrđivanja praznina u originalnim matičnim knjigama koje nedostaju iz perioda pre 1999. godine. U Sporazumu se navodi da će EULEX overiti kopije svih originalnih matičnih knjiga građana sa Kosova, po opštinama, uz konsultacije sa stručnjacima obeju strana. EULEX će obraditi overene kopije s ciljem uspostavljanja pouzdanih matičnih knjiga na Kosovu.<sup>64</sup> Naime, dve strane su se dogovorile da skeniraju, kopiraju i overe sve dostupne matične knjige. Srbija se složila da kopira navedena dokumenta i preda ih EULEX-u, koji je po Sporazumu imenovan da olakša proces. U Prištinu je do aprila 2018. godine poslato više od 14.000 matičnih knjiga, čime je Srbija ispunila dogovorene obaveze. Kosovska agencija za civilne registre u saradnji sa Danskim savetom za izbeglice završila je digitalizaciju svih kopija matičnih knjiga poslatih iz Srbije na Kosovo i overenih od strane EULEX-a.<sup>65</sup>

Iako su obe strane nastojale da u potpunosti sprovedu odredbe Sporazuma o matičnim knjigama, u realizaciji su se pojavile manjkavosti koje su izazvale brojne probleme građanima srpske nacionalnosti na Kosovu. Naročito su indikativni problemi srpske zajednice na severu Kosova u rešavanju imovinsko-pravnih odnosa i pribavljanju ličnih dokumenata izdatih od strane kosovskih institucija. Posledice ograničenosti ovog Sporazuma se pogrešno prepisuju implementaciji Sporazuma o slobodi kretanja.

Ključna manjkavost Sporazuma leži u činjenici da je do jula 2018. godine, upis u centralni registar građana Kosova bio je moguć samo sa izvodima iz srpskih matičnih knjiga izdatih do 10. juna 1999, odnosno do usvajanja Rezolucije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244/1999. Na osnovu ovoga, svi građani Kosova koji su se

<sup>61</sup> Izveštaj o napretku dijaloga Beograda i Prištine (oktobar 2015. – april 2016.), Vlada Republike Srbije, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, dostupno na <https://bit.ly/2GaSGzM>

<sup>62</sup> Procedure i kriterijumi za izdavanje uverenja građanima Kosova koji su diplomirali na univerzitetu u Severnoj Mitrovici, dostupno na: <https://bit.ly/2zWjz47>

<sup>63</sup> Obrazovanje na srpskom jeziku i verifikacija diploma na Kosovu, ECMI 2018, dostupno na: <https://bit.ly/2OKK7e3>

<sup>64</sup> Tekst Sporazuma o matičnim knjigama, dostupno na: <https://bit.ly/2Fqp29w>

<sup>65</sup> *Belgrade and Pristina: lost in normalisation?*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), April 2018, dostupno na: <https://bit.ly/2K7raBV>

nakon 1999. godine registrovali u institucijama Republike Srbije nisu u mogućnosti da se registruju u civilnom registru Kosova. To je praktično značilo da svako rođenje, smrt ili venčanje registrovano u srpskim institucijama na Kosovu nije bio pravno vidljivo, niti moglo da bude validirano u kosovskom sistemu. Od jula 2018. godine, Vlada Kosova je omogućila registraciju građana u centralni registar na osnovu srpskih izvoda iz matičnih knjiga rođenih, venčanih i umrlih izdatih do 14. septembra 2016. To je u nekoj meri olakšalo Srbima na Kosovu dobijanje kosovskih dokumenata, jer su srpska dokumenta koja se izdaju državljanima Srbije sa prebivalištem na Kosovu važeća dokumenta svuda, osim na Kosovu, gde imaoi tih dokumenata i žive.<sup>66</sup>

Pored navedenih manjkavosti, Sporazum o matičnim knjigama je naišao i na određene prepreke u sprovođenju od strane prištinskih institucija. Nadležnim službama još uvek nisu dostavljene matične knjige (ili njihove kopije) sa podacima građana iz severnog dela Mitrovice. Usled toga njima je onemogućeno da u nadležnoj matičnoj službi u severnom delu Mitrovice pribave svoja lična dokumenta. Otuda se za izdavanje izvoda iz matičnih knjiga građani iz severnog dela Mitrovice upućuju u južni deo grada.<sup>67</sup> Sa druge strane, u izveštaju Vlade Kosova navodi se da se Sporazum o matičnim knjigama sprovodi bez teškoća, i naglašava se da je postignut napredak u vidu otvaranja kancelarija za civilnu registraciju u opštinama na severu Kosova, kao i da je uspešno izvršena integracija 32 bivših policijskih administrativnih službenika koji će pružati usluge izdavanja ličnih dokumenata.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> Civilna registracija na Kosovu: birokratska noć na mora, LINK Kosovo, 2018, dostupno na: <http://bit.ly/2z8fE4O>

<sup>67</sup> Izveštaj o napretku dijaloga Beograda i Prištine (30. april 2017. – 31. oktobar 2017), Vlada Republike Srbije, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, dostupno na: <https://bit.ly/2PjwLL9>

<sup>68</sup> *Brussels agreements implementation state of play* (16 June 2016 – 25 November 2016), dostupno na: <https://bit.ly/2DbFjMX>

## 2.11. Sporazum o regionalnom predstavljanju

Prepoznajući značaj jačanja saradnje u regionu Zapadnog Balkana, Beograd i Priština su postale dogovor o regionalnom predstavljanju i saradnji. Sporazum je potpisan 24. februara 2012.<sup>69</sup> U skladu sa Sporazumom o regionalnom predstavljanju, postignut je dogovor da se u okviru regionalne saradnje koristi oznaka „Kosovo“ sa fusnotom čiji tekst glasi: „*Ovaj naziv je bez prejudiciranja statusa i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o Deklaraciji o nezavisnosti Kosova*”. U Sporazumu se navodi da će obe strane potpisnice i EU podsticati partnere da podrže ovaj dogovor i da pomognu u njegovoj implementaciji, ali sa druge strane se podstiču domaćini regionalnih sastanaka da izbegavaju isticanje nacionalnih simbola osim sopstvenih i simbola EU.<sup>70</sup>

U izveštajima Kancelarije za KiM se navodi da Beograd ima konstruktivni pristup po pitanju učestvovanja predstavnika Prištine u upravljačkim organima različitih organizacija i inicijativa u skladu sa odredbama dogovora o regionalnom predstavljanju. U poslednjem izveštaju se navode najznačajniji sastanci na kojim su zajedno prisustvovali predstavnici Beograda i Priština i naglašava se da Beograd u potpunosti poštuje odredbe Sporazuma.<sup>71</sup>

Vlada Kosova takođe navodi da je postignut napredak i da je Kosovo prisustvovalo velikom broju međunarodnih i regionalnih sastanaka na visokom nivou, jednako kao druge države.

<sup>69</sup> *Press statement: EU facilitated dialogue: Agreement on Regional Cooperation and IBM technical protocol*, dostupno na: <https://bit.ly/2QLyPs3>

<sup>70</sup> Tekst Sporazuma o regionalnom predstavljanju, dostupno na: <https://bit.ly/2QL8YAx>

<sup>71</sup> Izveštaj o napretku dijaloga Beograda i Prištine (30. april 2017. – 31. oktobar 2017.), Vlada Republike Srbije, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, dostupno na: <https://bit.ly/2PjwLL9>

U svom izveštaju o napretku u dijalogu navodi se da je postignut određeni napredak i po pitanju članstva u određenim regionalnim organizacijama.<sup>72</sup>

## 2.12. Zvanične posete i oficiri za vezu

Dogovor o uspostavljanju i razmeni oficira za vezu i regulisanje zvaničnih poseta postignut je 30. maja 2013.<sup>73</sup> Oficiri za vezu su razmenjeni nedugo zatim, 17. juna 2013.<sup>74</sup> Postizanjem ovog dogovora od 1. decembra 2014. organizacija svih zvaničnih poseta je u potpunosti prešla u nadležnost oficira za vezu. Iako imaju male odgovornosti, njihova razmena imala je simbolički značaj u „probijanju leda“ u odnosima Kosova i Srbije. Oficiri za vezu se nalaze u kancelarijama EU u Prištini i Beogradu. Osim učestvovanja u organizaciji zvaničnih poseta, oni imaju značajnu ulogu u rešavanju niza problema, kako onih koji se tiču implementacije sporazuma, tako i onih kojima se rešavaju svakodnevni problemi građana. Za Srbiju je naročito značajna ulogu koju je oficir za vezu imao prilikom sprovođenja pripremnih radnji za održavanje predsedničkih izbora, kao i parlamentarnih izbora u srpskim sredinama na Kosovu. Ovako uspostavljen sistem oficira za vezu je do sada uspešno funkcionisao, kako u odnosima između predstavnika Beograda i Prištine, tako i u pojedinačnim odnosima sa institucijama i međunarodnim misijama u Beogradu i Prištini.<sup>75</sup>

<sup>72</sup> *Brussels agreements implementation state of play* (16 June 2016 – 25 November 2016), dostupno na: <https://bit.ly/2DbFjMX>

<sup>73</sup> Dogovor o uspostavljanju oficira za vezu i regulisanje zvaničnih poseta, dostupno na: <https://bit.ly/2A5zIW9>

<sup>74</sup> *Brussels agreements implementation state of play* (January – September 2014), dostupno na: <https://bit.ly/2rJggK8>

<sup>75</sup> Izveštaj o napretku dijaloga Beograda i Prištine (30. april 2017. – 31. oktobar 2017.), Vlada Republike Srbije, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, dostupno na: <https://bit.ly/2PjwLL9>

Kada je reč o zvaničnim posetama, nižu se optužbe koje dolaze sa obe strane o nepoštovanju postignutog dogovora. Primera radi, iz Prištine su stigle optužbe da je direktor Kancelarije za KiM Vlade Republike Srbije odstupio od dnevnog reda posete koji je sam predložio, pa je tako umesto posete verskim objektima, organizovao političke/partijske skupove sa provokativnim izjavama.<sup>76</sup> Sa druge strane, Priština je više puta sprečila direktora Kancelarije za KiM i glavnog pregovarača Beograda, Marka Đurića, da poseti Kosovo i Metohiju. Ova situacija je kulminirala 26. marta 2018. kada je Marko Đurić uz primenu policijske brutalnosti uhapšen u severnom delu Kosovske Mitrovice, odveden u pritvor u Prištinu a kasnije deportovan u Srbiju.<sup>77</sup>

## 2.13. Civilna zaštita

Sporazum o integraciji jedinica civilne zaštite u kosovske institucije usvojen je 26. marta 2015. Sporazum je postignut u okviru Briselskog dijaloga<sup>78</sup> i obuhvata tačno definisane obaveze za Prištinu i Beograd. Beograd se obavezao da će obustaviti finansiranje pripadnika jedinica civilne zaštite na Kosovu. Beograd je podneo listu 751 pripadnika civilne zaštite koji treba da se integrišu u kosovske institucije (tačka 1 Sporazuma) i obavezao se da će obustaviti njihovo dalje finansiranje. Sa druge strane, u smislu integracija pripadnika civilne zaštite, Priština je ponudila ukupno 483 radnih mesta na severu Kosova. Postupak integracije zasnivaće se na istim principima kao i integracija bivših pripadnika policije u kosovsku policiju.

<sup>76</sup> *Brussels agreements implementation state of play* (16 June 2016 – 25 November 2016), dostupno na: <https://bit.ly/2DbFjMX>

<sup>77</sup> Medijski izveštaj RTS/Tanjuga o ovom događaju, dostupno na <http://bit.ly/2zZjgGU>

<sup>78</sup> Proces integracije pripadnika civilne zaštite, dostupno na: <https://bit.ly/1EGxmzV>

Prema dogovoru Komisija od četiri člana (dva predstavnika kosovskih institucija, jedan predstavnik bivše civilne zaštite i jedan predstavnik EU) će biti zaduženi da biraju pojedinačne kandidate za određene pozicije u skladu sa svojim obrazovanjem i profesionalnim iskustvom (tačka 5). Prema Sporazumu, samo oni službenici civilne zaštite koji poseduju važeću kosovsku ličnu kartu će biti podobni za integraciju (tačka 3), dok će bezbednosnu proveru pripadnika civilne zaštite vršiti kosovska policija i EULEX (tačka 13). U Sporazumu se navodi da će Komisija zaključiti svoj rad do 14. avgusta 2015. godine, a svi ugovori o stupanju u radni odnos će biti potpisani do 1. septembra 2015. (tačka 7). Sporazum takođe predviđa uklanjanje osmatračkih punktova civilne zaštite i predaja svih prostorija i opreme civilne zaštite, koje će i dalje koristiti kosovske institucije (tačke 12–18). Sa određenim zakašnjenjem, Srbija je izvršila sve obaveze iz ovog dela Sporazuma: rasformirala je civilnu zaštitu, uklonila sistem kamera za nadzor i kontejnere sa kontrolnih punktova, predala opremu i objekte koje je koristila. Predaja poslednjeg kontejnera kod mosta u Mitrovici izvršena je 12. avgusta 2015.<sup>79</sup>

Integracija nekadašnjih pripadnika civilne zaštite u kosovske institucije nije u potpunosti pratila akcioni plan, ali zaključno sa avgustom 2016. godine ukupno 483 pripadnika civilne zaštite je potpisalo ugovore o radu, odnosno o integraciji u kosovske institucije (433 pripadnika civilne zaštite je potpisalo ugovore u januaru, a preostalih 50 avgustu 2016).<sup>80</sup> I pored toga, smatra se da još uvek nije postignuta puna primena Sporazuma o integraciji, usled problema neisplaćivanja zarada integrisanim licima i nedostatak prostorija za rad. U Izveštaju Kancelarije za Kosovo i Metohiju o napretku u dijalogu

Beograda i Prištine (za period april – oktobar 2017), navodi se da je 32.92% integrisanih pripadnika bivše civilne zaštite (159 od ukupno 483) nije primilo jednu, ili više plata od stupanja na posao, a pet lica nije primilo nijednu platu od januara 2016. godine. Vlasti u Prištini su više puta pružali uverenje da će se problem zaostalih zarada rešiti ali se to nije desilo. U ovom izveštaju se takođe navodi da Priština još uvek nije obezbedila prostorije za rad integrisanih lica na severu Kosova u skladu sa tačkom 2 Sporazuma, pa tako 71% integrisanih lica još uvek nema obezbeđene prostorije za rad.<sup>81</sup>

Za Prištinu je proces integracije pripadnika civilne zaštite gotovo završen, uz naglašavanje da je jedina prepreka što Srbija nije još uvek u potpunosti ukinula svoj sistem civilne zaštite. Zapravo, radi se o tome da postoji problem u neisplaćivanju zarada određenom broju lica integrisanim u kosovski sistem. Iz tog razloga Srbija još uvek isplaćuje zarade za određeni broj pripadnika bivše civilne zaštite na Kosovu. U cilju ispunjavanja svojih obaveza preuzetih potpisivanjem Sporazuma, Srbija jeste pripremila Nacrt Zakona o prekidu isplate zarada pripadnicima civilne zaštite na KiM.<sup>82</sup>, ali se njegovo usvajanje očekuje nakon što Priština normalizuje isplatu zarada licima integrisanim u kosovski sistem.

<sup>79</sup> Izveštaj o napretku u dijalogu Beograda i Prištine (april 2015, oktobar 2016, april 2017), Kancelarija za Kosovo i Metohiju, dostupno na <http://bit.ly/2yMBF63>

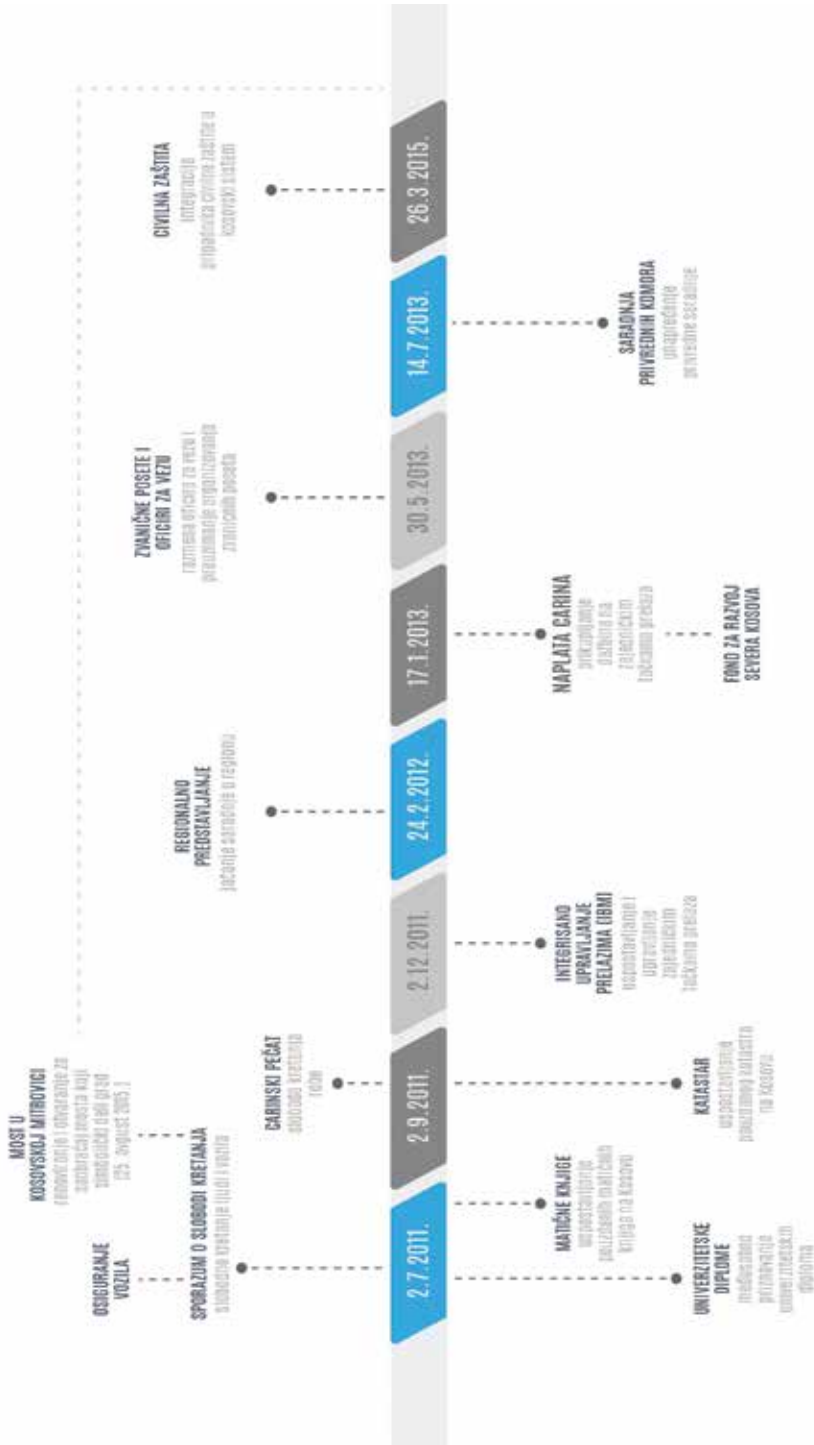
<sup>80</sup> *Brussels agreements implementation state of play* (16 June 2016 – 25 November 2016), dostupno na: <https://bit.ly/2DbFjMX>

<sup>81</sup> Izveštaj o napretku u dijalogu Beograda i Prištine (april 2015, oktobar 2016, april 2017), Kancelarija za Kosovo i Metohiju, dostupno na <http://bit.ly/2yMBF63>

<sup>82</sup> Zakon o posebnim uslovima za ostvarivanje prava na penziju i zdravstveno osiguranje zaposlenih na poslovima civilne zaštite u opštinama Zvečan, Zubin Potok, Kosovska Mitrovica i Leposavić.



INFOGRAFIK 1: HRONOLOGIJA TEHNIČKIH SPORAZUMA



### 3. PRVI SPORAZUM O NORMALIZACIJI ODNOSA IZMEĐU BEOGRADA I PRIŠTINE

Kao što je ranije navedeno, pregovarački proces u Briselu može se kategorizovati u dve faze: fazu „tehničkih pregovora“ koja je rezultirala zaključivanjem niza sporazuma tokom 2011. godine i koja je detaljno opisana u prethodnom odeljku, i fazu „političkog dijaloga“, u okviru koje je postignut Prvi sporazum o normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije (u javnosti poznat i kao Briselski sporazum) i niz pratećih sporazuma.

Briselski sporazum je potpisan 19. aprila 2013. godine i sadrži petnaest tačaka koje definišu principe za integraciju Srba sa severa Kosova i institucija Republike Srbije na Kosovu u kosovski pravni sistem. Ovaj dokument reguliše sledeće oblasti:

- Asocijacija/Zajednica opština sa većinski srpskim stanovništvom;
- Policija;
- Pravosuđe;
- Lokalni izbori;
- Energetika;
- Telekomunikacije;
- Evropske integracije.<sup>83</sup>

U nastavku biće analiziran progres u realizaciji odredbi sporazuma pojedinačno po oblastima.

#### 3.1. Asocijacija / Zajednica opština sa većinski srpskim stanovništvom

Od ukupno petnaest tačaka Briselskog sporazuma, šest se odnosi na osnivanje i funkcionisanje Asocijacije/Zajednice opština sa većinski srpskim stanovništvom (ZSO). Sporazumom je predviđeno da ZSO ima nadležnosti u sledećim oblastima:

- Obrazovanje;
- Zdravstvena zaštita;
- Ruralno i urbano planiranje;
- Ekonomski razvoj.<sup>84</sup>

Prvi korak pri formiranju ZSO je izrada statuta. To se pokazalo kao prilično zahtevan posao, pre svega zbog različitih tumačenja dve strane šta ZSO predstavlja i koje nadležnosti treba da ima. Najviše nesuglasica se javlja na pitanju da li ZSO može imati izvršne nadležnosti ili će biti organizovana na principu udruživanja opština u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i odredbama Ustava i Zakona na Kosovu. Takođe se postavlja pitanje da li ZSO može preuzimati nadležnosti sa centralnog ili lokalnog nivoa.

Prepoznajući postojanje problema vezanih za ZSO, dve strane su postigle poseban Sporazum o ZSO koji je potpisan u avgustu 2015. godine, nešto više od dve godine nakon Prvog sporazuma.<sup>85</sup> Međutim, protiv ovog Sporazuma su se pobunile političke elite na Kosovu, a njegov sadržaj je predat Ustavnom sudu Kosova, od kojeg se tražilo mišljenje o njegovoj usaglašenosti sa Ustavom Kosova. U drugoj polovini decembra iste godine Ustavni sud Kosova je doneo odluku da Sporazum o ZSO nije u potpunosti u skladu sa Ustavom.<sup>86</sup>

Odluka Ustavnog suda obustavila je sve aktivnosti na izradi statuta. U septembru 2016. godine u Briselu je predstavljen Upravljački tim za izradu Statuta ZSO koji je imenovala Vlada Kosova. Međutim, ni ova aktivnost nije dovela do očekivanih rezultata.

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> Asocijacija/Zajednica opština sa većinskim srpskim stanovništvom na Kosovu – Opšte odredbe/ključni elementi, dostupno na: <https://bit.ly/2BeBaXf>

<sup>86</sup> Odluka Ustavnog suda Kosova o Udruženju/Zajednici većinski srpskih opština, dostupno na: <http://bit.ly/2T2j8NJ>

<sup>83</sup> Prvi sporazum o principima koji regulišu odnos između Beograda i Prištine, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, dostupno na: <https://bit.ly/2PjwLL9>

Početak aprila 2018. godine Evropska služba za spoljne poslove (EEAS) je dala rok Vladi Kosova od četiri meseca da izradi Statut ZSO. Rok je istekao 5. avgusta iste godine, a Statut ponovo nije izrađen. I pored te činjenice Vlada Kosova nije snosila nikakve posledice od strane EU.

Neispunjavanje obaveza vezanih za osnivanje ZSO realizacija Briselskog sporazuma je dovedena u pitanje a dijalog je doveden u čorsokak iz koga se ne vidi skori izlazak.

### 3.2. Policija

Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa Beograda i Prištine iz 2013. godine<sup>87</sup> obuhvata i integraciju pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije (MUP) prisutnih na severu Kosova u Kosovsku policiju. Prema ovom Sporazumu, osnovaće se regionalna komanda za četiri severne opštine kojom će upravljati regionalni komandir koji dolazi iz redova srpske zajednice. Regionalnog komandira će imenovati Ministarstvo unutrašnjih poslova sa spiska koji zajednički dostavljaju četiri gradonačelnika opština sa srpskom većinom na severu Kosova. Pored regionalne komande za sever, postojaće i regionalna komanda za jug, koja će pokrivati opštine Južna Mitrovica, Srbica i Vučitrn. Pripadnicima drugih srpskih bezbednosnih struktura sa severa Kosova biće ponuđena mesta u ekvivalentnim kosovskim strukturama.

Prema Planu primene sporazuma,<sup>88</sup> predviđeno je da pripadnici srpskih bezbednosnih struktura na Kosovu u potpunosti budu integrisani u ekvivalentne kosovske strukture do kraja 2013. godine, a plate će im biti isplaćivane isključivo iz budžeta Kosova.

<sup>87</sup> Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa Beograda i Prištine, 2013. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2Kbb0Y5>

<sup>88</sup> Plan primene sporazuma o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine, dostupan na: <https://bit.ly/2ToG1f8>

Integracija pripadnika srpskog MUP-a u kosovsku policiju nije se odvijala prema predviđenim rokovima. Početkom decembra 2013. godine Vlada Srbije donela je zaključak da se do 13. decembra iste godine ukinu radna mesta policajcima sa Kosova. Nedugo zatim doneta je Uredba o posebnim penzijama pripadnika MUP-a na KiM-u,<sup>89</sup> u skladu sa kojom je omogućeno njihovo penzionisanje.<sup>90</sup>

Iako je prema Prvom sporazumu planirana integracija svih radnika MUP-a sa Kosova u kosovsku policiju, to se nije desilo. Proces integracije je obuhvatao 337 pripadnika MUP Republike Srbije. Do kraja marta 2014. godine samo 285 bivših pripadnika MUP-a RS uključeno je u sastav kosovske policije.<sup>91</sup> Zahtevi za integraciju preostalih pripadnika MUP-a Republike Srbije su odbijeni na osnovu bezbednosne procene a određeni broj njih nije predao zahtev za integraciju.<sup>92</sup> Međutim, i dalje je otvoreno pitanje integracije 39 bivših administrativnih radnika MUP-a Republike Srbije koji bi trebalo da budu integrisani u matičnim službama srpskih opština na severu Kosova, 34 bivša vatrogasaca MUP-a Srbije (od ukupno 64), kao i 23 bivša policajca i 15 bivših pripadnika Uprave za ishranu i smeštaj MUP Republike Srbije.<sup>93</sup>

<sup>89</sup> Uredba o uslovima za ostvarivanje prava na posebnu penziju zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova na teritoriji AP Kosovo i Metohija, dostupno na: <https://bit.ly/2DTIPNa>

<sup>90</sup> Za policajce sa Kosova spremaju rešenja o posebnoj penziji, novac obezbeđen iz budžeta Srbije, KoSSev, 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2zg9zDA>

<sup>91</sup> Integracija policije na severu Kosova: napredak i preostali izazovi u primeni Briselskog sporazuma, BCBP, 2014. godine, str. 5, dostupno na: <https://bit.ly/2zXsl1Y>

<sup>92</sup> Izveštaj o napretku dijaloga Beograda i Prištine (april 2015), Vlada Republike Srbije, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, dostupno na: <https://bit.ly/2vhJFPZ>

<sup>93</sup> Izveštaj o napretku dijaloga Beograda i Prištine (30. april 2017 – 31. oktobar 2017), Vlada Republike Srbije, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, dostupno na: <https://bit.ly/2PjwLL9>

Treba napomenuti i to da pripadnici MUP-a Republike Srbije iz opština južno od Ibra nisu bili uključeni u proces integracije.

### 3.3. Sporazum o pravosuđu

Sporazum o pravosuđu je potpisan 9. februara 2015.<sup>94</sup> Sporazumom je predviđena integracija srpskog pravosudnog sistema u kosovski, odnosno, integraciju sudija, tužilaca i administrativnog osoblja u kosovsko pravosuđe. Dokumentom se takođe predviđa izgradnja i adaptacija objekata za potrebe sudova i tužilaštava.

Sporazumom je dogovoreno da na severu Kosova postoji jedan Osnovni sud (ogranci u Zubinom Potoku, Leposaviću, Srbici, Vučitrnu) i jedno Osnovno tužilaštvo za region Mitrovice. U delu Osnovnog suda u Mitrovici, lociranom u Severnoj Mitrovici, većinu zaposlenih će činiti kosovski Srbi, a sastojće se iz:

- Odeljenja Apelacionog suda u Mitrovici, koje će činiti pet sudija iz redova kosovskih Srba i dvojica sudija iz redova kosovskih Albanaca;
- Odeljenja za teška krivična dela za ceo region Mitrovice, koje će činiti četiri sudije iz redova kosovskih Srba i četiri sudije iz redova kosovskih Albanaca;
- Dela opšteg odeljenja za suđenje za sva krivična dela za Severnu Mitrovicu, Južnu Mitrovicu i Zvečan (tačka 11.).

Sporazumom je predviđeno da se drugi deo Osnovnog suda u Mitrovici nalazi u Južnoj Mitrovici, i da se sastoji od odeljenja za maloletnike za ceo region Mitrovice i dela opšteg odeljenja za suđenje u parničnim postupcima, po neospornim zahtevima, za prekršaje za Severnu Mitrovicu, Južnu Mitrovicu i Zvečan (tačka 12). Takođe, predsednik Osnovnog suda u Mitrovici će biti kosovski Srbin iz severnog dela

<sup>94</sup> Sporazum o pravosuđu, dostupan na: <https://bit.ly/2QLKzL3>

Kosova, a glavni tužilac Osnovnog tužilaštva u Mitrovici kosovski Albanac.

Krajem novembra 2016. godine doneti su Zaključci EU posrednika o pravosuđu,<sup>95</sup> kojim su dogovoreni svi elementi za završetak integracije u oblasti pravosuđa. U njima se navodi da su obe strane odobrile spisak sudija i tužioca<sup>96</sup> koji su prošli proces izbora za integraciju i koji je odobren 17. oktobra 2016. Prema ovim zaključcima, Kosovo će najkasnije do 7. decembra 2016. pisanim putem obavestiti EEAS o konačnom rezultatu procesa integracije administrativnog osoblja. Sa druge strane, Srbija će najkasnije do 9. decembra 2016. pisanim putem obavestiti EEAS o prekidu radnog odnosa sudija, tužilaca i administrativnog osoblja koji su kandidati za integraciju. Strane su se složile da ove sudije, tužioci i administrativno osoblje budu imenovani 10. januara 2017, i time integrisani u pravosuđe Kosova.

Nakon donošenja Zaključaka EU posrednika o pravosuđu, puna integracija sudija, tužilaca i administrativnog osoblja u okviru kosovskog pravosudnog sistema je trebalo da bude u primeni od 10. januara 2017. Međutim, početkom januara EU posrednik je, po zahtevu Prištine, predložio da se imenovanje sudija odloži za 17. januar iste godine, a onda je bez objašnjenja

<sup>95</sup> Zaključci EU posrednika o pravosuđu, dostupni na: <https://bit.ly/2000xTe>

<sup>96</sup> „Prema prvobitnom dogovoru, 23. marta 2015, kosovska strana se obavezala da će raspisati konkurs za 48 sudija i 15 tužilaca iz redova manjinskih zajednica. U prvom krugu, 36 sudija i 9 tužioca su izabrani. Uz pomoć internog dogovora obeju strana, kako u prvom krugu konkursa nisu sva mesta bila popunjena, Sudski Savet Kosova je 29. marta 2016. raspisao konkurs za 12 pozicija sudija iz manjinskih zajednica, 115 pozicija za administrativno osoblje, dok je Savet tužilaštva Kosova raspisao konkurs za prijem 6 tužioca iz manjinskih zajednica i 34 pozicije za administrativno osoblje sudstva. Konkurs je trajao do 29. aprila 2016. godine.“ – Glas OGD Severnog Kosova: Izveštaj iz senke Platforme za analizu i istraživanje na izveštaj o napretku, 2017. godine, dostupno na: <http://bit.ly/2TcfdPI>

došlo i do daljeg odlaganja ovog procesa.<sup>97</sup>

Nakon svih odlaganja, određen je novi datum za implementaciju Sporazuma o pravosuđu i to 17. oktobar 2017.<sup>98</sup> I pored određivanja novog datuma, rok je pomeren za sedam dana, tako da je 24. oktobra 2017. konačno došlo do imenovanja sudija i tužioca. Tog dana ukupno 40 sudija i 14 tužilaca je položilo zakletvu pred kosovskim institucijama. Integracija je kasnije nastavljena po dogovorenom redosledu, ali uz kašnjenje Prištine sa imenovanjem predsednika Osnovnog suda u Mitrovici i rukovodioca Apelacionog odeljenja u Mitrovici, kao i odlaganjem datuma ulaska integrisanih sudija, tužilaca i administrativnog osoblja u prostorije suda.<sup>99</sup>

Puna primena Sporazuma je započela 6. novembra 2017, kada su sudije i tužioci počeli sa radom u sudovima u severnom i južnom delu Mitrovice. Ipak, i godinu dana nakon integracije pravosuđa postoje brojni problemi u radu pravosudnih organa u Mitrovici. Pre svega, preuzimanje i rešavanje predmeta od srpskih sudova nije otpočelo. Pored toga, potrebno je rešiti problem neadekvatnog prevoda i povećati broj prevodilaca u integrisanim sudovima, ali i pripravnika. Dodatno, ne postoji kontinuitet u priznavanju odluka koje su ranije donete. U četiri opštine na severu Kosova notarske službe uopšte nisu organizovane, a veliki problem predstavlja i nedostatak adekvatne tehničke opreme i drugih sredstava

za rad integrisanim sudijama i tužiocima.<sup>100</sup> Jedino što se promenilo jeste to da građani severa Kosova ne moraju da traže pravdu pred dva različita suda, ali njihovi problemi se i dalje ne rešavaju.<sup>101</sup>

### 3.4. Lokalni izbori

Briselskim sporazumom je obuhvaćena i tema lokalnih izbora, gde je predviđeno da se oni održe u severnim opštinama 2013. godine. Izbori bi se organizovali uz posredovanje OEBS-a, u skladu sa kosovskim propisima i međunarodnim standardima.<sup>102</sup> Lokalni izbori su organizovani u novembru 2013. godine, što je bio jedan od prvih rezultata primene Briseleskog sporazuma. Izbori za gradonačelnike u opštinama Zvečan, Zubin Potok i Leposavić protekli su bez većih problema. Međutim, izbori za gradonačelnika novoformirane opštine Severna Mitrovica<sup>103</sup> su praćeni incidentima koji su izazvali prekid glasanja i morali su da budu ponovljeni. Ceo proces se produžio početkom 2014. godine a proces konstituisanja Skupština opština u četiri opštine na severu Kosova (Leposavić, Severna Mitrovica, Zubin

<sup>100</sup> Primenjuje li se sporazum BG i PR o pravosuđu?, YUCOM i ACDC, novembar 2018, dostupno na: <https://bit.ly/2S2dvjY>

<sup>101</sup> Godinu dana od integracije pravosuđa: Stanje loše, KoSSev, oktobar 2018, dostupno na: <https://bit.ly/2FtPAXm>

<sup>102</sup> Prvi sporazum o principima koji regulišu odnos između Beograda i Prištine, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, dostupno na: <https://bit.ly/2PjwLL9>

<sup>103</sup> Opština Severna Mitrovica formirana je 2013. godine nakon održanih prvih lokalnih izbora po kosovskim zakonima na severu Kosova. Pre toga u Severnoj Mitrovici postojala je UNMIK administracija, koja je bila funkcionalna do kraja 2012. godine kada je zatvorena, zbog navodnog nedostatka finansijskih sredstava. Neposredno pre zatvaranja UNMIK administracije Vlada Kosova donela je odluku da u severnom delu Kosovske Mitrovice otvori Administrativnu kancelariju, koja će imati ovlašćenja kao i sve ostale opštine na Kosovu. Tako je UNMIK administracija u Kosovskoj Mitrovici prerasla u Administrativnu kancelariju Severna Mitrovica, što je predstavljalo prvi korak ka formiranju zasebne opštine Severna Mitrovica.

<sup>97</sup> Izveštaj o napretku dijaloga Beograda i Prištine (30. april 2017. – 31. oktobar 2017), Vlada Republike Srbije, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, dostupno na: <https://bit.ly/2PjwLL9>

<sup>98</sup> Kosovski sudovi za kosovske Srbe, Radio Slobodna Evropa, septembar 2017. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2TjwXrY>

<sup>99</sup> Izveštaj o napretku dijaloga Beograda i Prištine (30. april 2017. – 31. oktobar 2017.), Vlada Republike Srbije, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, dostupno na: <https://bit.ly/2PjwLL9>

Potok i Zvečan) završen je tek u junu iste godine.<sup>104</sup>

Izbori na severu Kosova nisu doveli do toga da se formiraju funkcionalne opštinske administracije. Opštine su zadržale administracije koje rade u okviru sistema Republike Srbije. Sa druge strane, opštine su usvojile statute u okviru kosovskog sistema ali nisu formirale opštinska odeljenja i službe u skladu sa tim statutima. Otuda, i pored organizovanja izbora i konstituisanja lokalnih organa, u opštinama sa srpskom većinom na severu Kosova stvoren je takozvani „institucionalni hibrid“ koji karakteriše funkcionisanje lokalnih samouprava po zakonima Srbije, UNMIK-a i Kosova, u skladu sa mogućnostima u datim okolnostima i političkom voljom lokalnih vlasti.<sup>105</sup>

Drugi krug lokalnih izbora na Kosovu, uključujući i opštine na severu Kosova, organizovan je bez većih problema u oktobru 2017. godine.

### 3.5. Sporazum o telekomunikacijama

Oblast telekomunikacija je u više navrata bila predmet pregovora u Briselu. Prvi Sporazum o telekomunikacijama<sup>106</sup> je postignut 8. septembra 2013. Ovaj Sporazum podrazumeva da Međunarodna unija za telekomunikacije (*International Telecommunication Union* – ITU), u skladu sa standardima, principima i rasporedom ITU treba da dodeli pozivni broj Kosovu. Period prenosa treba biti završen do januara 2015. godine, a nakon ovog datuma pozivni broj dobijen od ITU će koristiti svi operateri na Kosovu.

<sup>104</sup> Ostale opštine sa većinskim srpskim stanovništvom u drugim delovima Kosova su već funkcionisale u kosovskom sistemu.

<sup>105</sup> Više informacija o funkcionisanju lokalnih samouprava na severu Kosova možete naći u InTER-ovoj studiji: „Kule od karata“, dostupno na: <http://bit.ly/2x8m3gU>

<sup>106</sup> Sporazum o telekomunikacijama, dostupan na: <http://bit.ly/2S0V101>

Ovim Sporazumom je predviđeno da se Regulatorna tela obeju strana dogovore o tehničkim sporazumima o usklađivanju upotrebe GSM spektra i televizijskog signala, uključujući i emitovanje digitalnog zemaljskog signala, radi obezbeđivanja neprekinutog pružanja usluga u skladu sa principima ITU, kao i radi izbegavanja štetnog ometanja signala usluga (tačka 2).

Kada je u pitanju fiksna telefonija, Sporazum je obuhvatao izdavanje pune licence za fiksne telefonske usluge novoj kompaniji, kao filijali srpske kompanije registrovane u skladu sa kosovskim regulatornim okvirom, dok je za mobilnu telefoniju predviđeno izdavanje privremene dozvole za rad. Ova privremena dozvola neće isteći pre januara 2015. godine (tačke 3 i 4).

Akcioni plan u oblasti telekomunikacija<sup>107</sup> potpisan je 25. avgusta 2015. Prema ovom dokumentu, početkom 2016. godine Republika Austrija je od ITU zatražila pozivni broj za Kosovo. Srbija je dala saglasnost za traženje pozivnog broja za Kosovo u decembru iste godine. Pored toga, ovim akcionim planom je dogovoreno da Regulatorno telo za elektronske i poštanske komunikacije Kosova (RAEPK) izradi strategiju prenosa i novi plan numeracije do 15. maja 2016. Do sredine marta 2016. godine, operateri bi trebalo da smanje cenu lokalnih poziva, a prema istom planu, regulatorna tela da usaglase upotrebu radio-frekvencijskog spektra mobilne telefonije do 15. aprila 2016.

Dogovor o daljoj primeni Sporazuma o telekomunikacijama je postignut 13. novembra 2016.<sup>108</sup> Prema njemu, imovina Telekomu prenosi se na „MTS d. o. o.“, čerku firmu Telekomu na Kosovu. Sporazum osigurava i trocifreni pozivni broj za geografsku oblast Kosova koji

<sup>107</sup> Akcioni plan u oblasti telekomunikacija, Kancelarija za KiM, dostupno na: <http://bit.ly/2RTNX6H>

<sup>108</sup> Dogovor iz novembra 2016. godine, Zaključci EU posrednika u vezi sa telekomunikacijama, dostupan na: <http://www.kim.gov.rs/p23.php>

će zatražiti Srbija, dok će pozivi između mesta u centralnoj Srbiji i onih na KiM biti tretirani kao međugradski.<sup>109</sup>

Prvi rok za dodelu pozivnog broja Kosovu od strane ITU je bio decembar 2013. godine, da bi kasnije, akcionim planom iz 2015. godine taj rok bio pomeren za 15. avgust 2017.<sup>110</sup> U decembru 2016. godine ITU je dodelila +383 kao teritorijalni pozivni broj koji Srbija ustupa Kosovu na korišćenje. Predviđeni rok za sporazum o usklađivanju upotrebe GSM spektra i televizijskog signala, kao i digitalne frekvencije je bio 15. april 2016. Na višednevnim sastancima u Briselu, novembra 2016. godine, dogovoreno je da deo digitalnog spektra bude rezervisan za medije na srpskom jeziku, odnosno prisustvo srpskih operatera za prenos televizijskih signala.<sup>111</sup>

Početak januara 2017. godine Regulatorna agencija za telekomunikacije Kosova dodelila je pravnom licu MTS d. o. o. privremenu dozvolu za mobilnu telefoniju, u trajanju od dve godine, a punu licencu za usluge fiksne telefonije (trajna dozvola). MTS d. o. o. je u Kosovskoj agenciji za registraciju biznisa registrovan 12. oktobra 2015, istog dana kada je i podneta aplikacija za osnivanje ovog društva sa ograničenom odgovornošću.<sup>112</sup> Kompanija je upisana u registar operatera elektronskih komunikacija 16. decembra 2016. Registracija je usledila nakon odluke Vlade Kosova od 15. decembra 2016, koja je trebalo da stupi na snagu kada ITU izda pozivni broj Kosovu (+383). Obe strane su ispunile svoj deo dogovora, skloplje-

nog mesec dana ranije u Briselu, u predviđenom roku.<sup>113</sup>

Maja 2017. godine, nakon početka rada MTS d. o. o, nastaju prve promene na terenu u okviru Sporazuma o telekomunikacijama. Umešto dotadašnjeg plaćanja telefonskih računa u dinarima, MTS d. o. o. svojim korisnicima počinje da izdaje račune u valuti evro. MTS signal mobilne telefonije je pušten korisnicima u Štrpcu i Gračanici 6. januara 2017, dok korisnici ovih usluga ove ne mogu da koriste iste na celom Kosovu, već samo u sredinama sa većinski srpskim stanovništvom.

### 3.6. Sporazum o energetici

Iako je oblast energetike bila predmet razgovora u Briselu još 2011. godine, prvi sporazum<sup>114</sup> je potpisan tek 8. septembra 2013. tokom 16. runde dijaloga. Ovaj Sporazum podrazumeva osnivanje novog preduzeća koje će snabdevati električnom energijom četiri opštine na severu Kosova<sup>115</sup> (Severna Mitrovica, Zvečan, Zubin Potok i Leposavić), a koje će funkcionisati u skladu sa kosovskim regulatornim okvirom. U skladu sa tim, Operator prenosnog sistema i tržišta električne energije Kosova (KOSTT) će biti priznat kao operator prenosnog sistema za teritoriju Kosova, a Elektromreža Srbije (EMS) će pružiti podršku KOSTT da postane

<sup>113</sup> Kako se čujemo nakon Briselskog sporazuma, *Crno-beli svet*, 2017. godine, str. 7, dostupno na: <http://bit.ly/2K5Mckh>

<sup>114</sup> Sporazum o energetici, Kancelarija za KiM, dostupan na: <http://bit.ly/2zVaj0k>

<sup>115</sup> „Elektroprivreda Srbije od 1999. godine ne upravlja elektroenergetskim i rudarskim kapacitetima na teritoriji Kosova, gde spada i Elektrokosmet, preduzeće koje građanima severa Kosova dostavlja račune za utrošenu električnu energiju. Od ove kompanije računi za struju stižu građanima Leposavića, Severne Mitrovice i Zubinog Potoka. Opština Zvečan je izuzeta iz ovog sistema i za napajanje strujom je u ovom delu zadužen Rudarsko-metalurško hemijski kombinat Trepča“, Analiza sporazuma o energetici i telekomunikacijama, *Crno-beli svet* (CBS), 2017. godine, str. 23, dostupno na: <http://bit.ly/2zcf6uT>

<sup>109</sup> Postignut sporazum sa Prištinom o telekomunikacijama, N1, 2016, dostupno na: <http://bit.ly/2zUwSIK>

<sup>110</sup> Akcioni plan u oblasti telekomunikacija, Kancelarija za KiM, dostupno na: <http://bit.ly/2RTNX6H>

<sup>111</sup> Kako se čujemo nakon Briselskog sporazuma, *Crno-beli svet*, 2017. godine, str. 5, dostupno na: <http://bit.ly/2K5Mckh>

<sup>112</sup> Kosovska agencija za registraciju biznisa, dostupno na: <http://bit.ly/2B7EFy9>

član Evropske mreže operatora prenosnih sistema električne energije (ENTSO-E). Novooosnovano preduzeće će potpisati sporazume sa KOSTT kako bi moglo da učestvuje na kosovskom tržištu električne energije. Prema Sporazumu, regulatorne agencije treba da potpišu sporazum o međusobnom priznavanju licence energetskih kompanija. Zaposleni u JP Elektrokosmet, koji snabdeva električnom energijom opštine na severu Kosova, biće integrisani u novo preduzeće ili će im biti ponuđeno zaposlenje u KEDS-u (Kosovska kompanija za snabdevanje i distribuciju električne energije).

U avgustu 2015. godine, potpisani su Zaključci EU posrednika o sprovođenju Sporazuma o energetici iz 2013. godine.<sup>116</sup> Ovim je dogovoreno da Elektroprivreda Srbije (EPS) osnuje ne jednu već dve kompanije na Kosovu – jednu za trgovinu strujom (EPS Trgovina), drugu za snabdevanje i distribuciju struje (Elektrosever), koja će imati pravo na izdavanje i naplatu računa. Licenca za snabdevanje i distribuciju električne energije će važiti od trenutka kada KOSTT postane član organizacije ENTSO-E. Važno je istaći da su obe strane na kraju zaključaka izjavile da smatraju da je imovina na teritoriji Kosova u njihovom vlasništvu, pri čemu se pozivaju na Rezoluciju 1244 i na Ustav Srbije, odnosno Ustav Kosova.

Prema poslednjem Izveštaju o napretku u dijalogu Beograda i Prištine Kancelarije za Kosovo i Metohiju iz oktobra 2017. godine,<sup>117</sup> ključni problem u implementaciji Sporazuma o energetici i dalje predstavlja odbijanje Prištine da prihvati registraciju dve srpske kompanije „EPS trgovina“ i „Elektrosever“ na severu Kosova. Saglasnost za osnivanje „EPS Trgovine“ u

<sup>116</sup> Zaključci EU posrednika o sprovođenju Sporazuma o energetici iz 2013. godine, Kancelarija za KiM, dostupno na: <http://bit.ly/2Tjffez>

<sup>117</sup> Izveštaj o napretku dijaloga Beograda i Prištine (30. april 2017. – 31. oktobar 2017), Vlada Republike Srbije, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, dostupno na: <https://bit.ly/2PjwLL9>

Severnoj Mitrovici Vlada Srbije je dala 30. oktobra 2014.<sup>118</sup> Dokumenta za registraciju preduzeća na Kosovu su podneta od strane EPS-a prvi put 4. septembra 2015.<sup>119</sup> Međutim, nakon što su ponovo 26. aprila 2017. predstavnici JP EPS predali svu potrebnu dokumentaciju za registraciju Kosovskoj agenciji za privredne registre, Priština je po četvrti put odbacila zahteve za registraciju srpskih energetskih kompanija na KiM, kao „nekompletne i nesaglasne kosovskim zakonima i Briselskom sporazumu“, navodi se u pomenutom izveštaju.

Sa druge strane, Izveštaj Prištine o napretku u dijalogu<sup>120</sup> iz jula 2017. godine navodi da Srbija i dalje blokira Sporazum o energetici, tako što ne dozvoljava novim kompanijama da se registruju na Kosovu u skladu sa zakonima Kosova, kako je predviđeno u sporazumu iz 2013. godine. U konkretnom smislu, nova kompanija, kao podružnica srpske kompanije, odbija da pomene Kosovo kao zemlju delovanja u svom statutu, uprkos činjenici da sporazum zahteva usklađenost sa kosovskim zakonom.

Operator prenosnog sistema i tržišta električne energije Kosova (KOSTT) i Operator prenosnog sistema Srbije (EMS) potpisali su Operativni sporazum (*inter-TSO Agreement*) 18. septembra 2014, kojim se uređuju bilateralni odnosi u pogledu upravljanja mrežom i rada prenosnih sistema između dve zemlje. Jedna od bitnih tačaka ovog sporazuma, počev od 1. januara 2015. godine je demarkacija električne granice između dva sistema, gde će KOSTT poslovati kao nezavisno kontrolno i trgovinsko područje.<sup>121</sup>

<sup>118</sup> EPS predao zahteve za registraciju firmi na Kosovu, Kancelarija za KiM, dostupno na: <http://bit.ly/2PvLh2D>

<sup>119</sup> Analiza sporazuma o energetici i telekomunikacijama, *Crno-beli svet* (CBS), 2017. godine, str. 27, dostupno na: <http://bit.ly/2zcf6uT>

<sup>120</sup> *Brussels Agreements Pending Implementation*, Ministarstvo za dijalog Kosova, jul 2017. godine, dostupno na: <http://bit.ly/2FDhSiv>

<sup>121</sup> KOSTT, dostupno na: <http://bit.ly/2FqfdbN>



Oktobra 2015. godine KOSTT je potpisao *Connection Agreement* sa 29 operatera ENTSO-E „uz uslov da kompanija *Elektrosever* prethodno dobije licencu za snabdevanje električnom energijom i da postane operativna“. Posle toga bi KOSTT postao zasebna kontrolna oblast. Međutim, nakon izostanka odgovora na uložene žalbe srpske strane Ministarstvu trgovine i industrije, kao i na tužbe Upravnom sudu u Prištini zbog odbacivanja zahteva za registraciju energetskih kompanija od strane Kosovske agencija za registraciju privrednih subjekata, *Connection Agreement* još uvek nije stupio na snagu.<sup>122</sup>

Priština je podnela zahtev ENTSO-E da preuzme distribuciju struje na severu Kosova sa obrazloženjem da Elektromreža Srbije loše rukovodi tim poslom. Međutim, 10. novembra 2018, većinom glasova u ENTSO-E odbijen je taj zahtev Prištine.<sup>123</sup>

### 3.7. Dijalog i EU integracije

Iako je proces pridruživanja započet pre početka procesa normalizacije, za Srbiju su ova dva procesa normalizacije postala isprepletana. Pitanje normalizacije odnosa između Beograda i Prištine razmatra se u okviru Poglavlja 35 u pregovaračkom procesu o članstvu Srbije u EU. U Pregovaračkom okviru za pristupanje Srbije EU (stav 23) je jasno navedeno da će napredak pregovora zavisiti od kontinuiranog angažovanja Srbije, u skladu sa uslovima Procesu saradnje i pridruživanja, u cilju vidljivog i održivog odnosa sa Kosovom.<sup>124</sup>

S tim u vezi, Beograd je posvećen normalizaciji odnosa sa Prištinom, kao i ispunjavanju merila iz Poglavlja 35. Istovremeno, Vlada Republike Srbije je preduzimala aktivnosti u cilju otvaranja novih poglavlja u pregovaračkom procesu o pristupanju EU (otvoreno je 14 od 35 poglavlja).

Evropska komisija je u izveštaju o napretku Srbije na puta ka članstvu u EU naglasila da je Srbija ostala uključena u dijalog, ali da moraju biti uloženi dodatni naponi u sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa s Kosovom. Pravno obavezujući sporazum je hitan i presudan, kako bi Srbija i Kosovo mogli napredovati na svojim evropskim putevima.<sup>125</sup> Na isti način se tumači i učešće Kosova u dijalogu i napredak na putu ka članstvu u EU.<sup>126</sup>

<sup>122</sup> Izveštaj o napretku u dijalogu Beograda i Prištine, Kancelarija za KiM, oktobar 2017. godine.

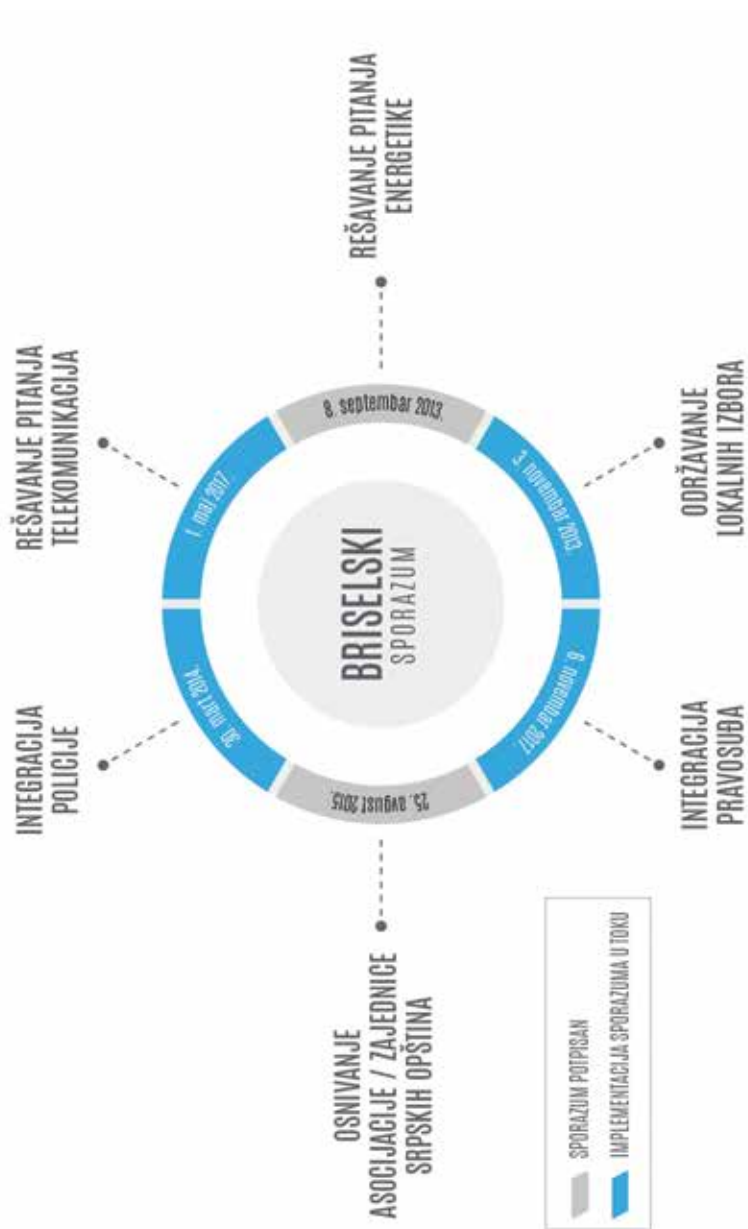
<sup>123</sup> ENTSO odbio zahtev Prištine da preuzme elektromrežu na severu Kosova, *Telegraf*, dostupno na: <http://bit.ly/2K9WVtZ>

<sup>124</sup> Pregovarački okvir EU za Srbiju, dostupno na: <https://bit.ly/2wgxclK>

<sup>125</sup> Izveštaj o Saopštenju o politici proširenja EU za 2018. godinu, Srbija, dostupno na: <https://bit.ly/2rkGBIP>

<sup>126</sup> Izveštaj o Saopštenju o politici proširenja EU za 2018. godinu, Kosovo, dostupno na: <https://bit.ly/2IhNbzf>

INFOGRAFIK 2: HRONOLOGIJA BRISELSKOG SPORAZUMA



#### 4. ZAKLJUČAK

Proces normalizacije odnosa između Beograda i Prištine je složen i podrazumeva rešavanje mnoštva međusobno povezanih problema, kako onih nasleđenih, tako i onih koji su nastali tokom Briselskog dijaloga. Za sedam godina od pokretanja dijaloga u Briselu, bilo tehničkog ili političkog, postignuto je preko dvadeset sporazuma i održano na stotine sastanaka najviših državnih zvaničnika Srbije i Kosova, kao i delegacija ekspertskih timova. I pored problema u realizaciji (pojedinih) sporazuma, ne može se reći da Briselski dijalog nije doneo pozitivne rezultate.

Napredovanje u dijalogu nije pravolinijsko, već posle pozitivnih trendova nastaju talasi političkih i bezbednosnih izazova koje proizvode zastoj ili povratak unazad. Ovakav vid ponašanja pregovaračkih strana utiče i na primenu dogovorenih sporazuma gde se često javljaju prekidi u realizaciji i kašnjenja u pogledu rokova. Problem predstavlja i nedostatak jasnih mehanizama za praćenje realizacije postignutih sporazuma, u čemu najviše odgovornosti pre svih ima EEAS.

Najbolja postignuća ovog procesa su u oblasti slobode kretanja, zajedničkim upravljanjem prelazima, razmeni katastarskih i matičnih knjiga, telekomunikacijama, regionalnom predstavljanju, razmeni oficira za vezu, integraciji policije i civilne zaštite. Lokalni izbori u opštinama na severu Kosova su organizovani u dva navrata, a srpska zajednica sa severa Kosova učestvovala je i na parlamentarnim izborima. Dijalog između dvaju privrednih komora je takođe dao dobre rezultate.

Problemi u realizaciji su se javili kod primene odredbi Sporazuma o priznavanju univerzitetskih diploma, a delom i kod drugih tehničkih sporazuma. Određeni sporazumi ili delovi sporazuma značajno kasne sa realizacijom, najviše zbog političkih nesuglasica i različ-

tog tumačenja dogovorenih odredbi. Najviše kašnjenja ima kod realizacije Sporazuma o formiranju ZSO gde se nije mnogo odmaklo od samog početka i pored roka koji je EEAS dao Vladi Kosova za izradu Statuta. Pored ovog, ozbiljni izazovi su izraženi kod realizacije Sporazuma o energetici, gde postoje velike nesuglasice oko vlasništva nad imovinom i oko formiranja preduzeća koja će vršiti transport i distribuciju električne energije u opštinama na severu Kosova. Problema ima i kod implementacije sporazuma o otvaranju glavnog mosta na Ibru u Kosovskoj Mitrovici.

Tokom novembra 2018. godine Vlada Kosova je uvela takse na uvoz robe iz Srbije (i Bosne i Hercegovine), uvodeći prvo poresku stopu 10%, a zatim 100%. Ova odluka Vlade Kosova suprotna je odredbama CEFTA sporazuma o slobodnoj trgovini, a takođe i drugim postignutim sporazumima. Treba napomenuti i to da donošenje ove mere Vlade Kosova je naišlo na osudu EU, zemalja članica, kao i Sjedinjenih Američkih Država, Rusije, Kine i mnogih drugih, uključujući i Srbiju. Kao odgovor na uvođenje ovih mera, Vlada Srbije je suspendovala svoje učešće u Briselskom dijalogu dok se sporne odluke ne povuku. Ovim je Briselski dijalog potpuno obustavljen i nije jednostavno predvideti kada će se nastaviti.









## KNJIGA PREPORUKA NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI 2017/2018.

### **Izdavač:**

Evropski pokret u Srbiji  
Kralja Milana 31, Beograd  
[www.emins.org](http://www.emins.org)

### **Za izdavača:**

Suzana Grubješić

### **Projektni tim:**

Dina Rakin  
Nataša Dragojlović  
Nina Cvetanović  
Maša Živojinović

### **Autori:**

Aleksandra Urošev, Andrija Pejović, Bojana Selaković, Bogdan Urošević, Vanja Dolapčev, Dina Rakin, Dragan Roganović, Dragiša Mijačić, Dušan Protić, Zvezdan Kalmar, Ivan Sekulović, Igor Novaković, Jovana Jakovljević, Jovana Pantović, Kori Udovički, Maja Stojanović, Marija Milenković, Milan Antonijević, Milena Lazarević, Miloš Milovanović, Nataša Vučković, Nataša Dragojlović, Nemanja Nenađić, Nikola Božić, Nikola Marković, Sanja Filipović, Sarita Bradaš, Slobodan Krstović, Sonja Stojanović Gajić.

### **Lektura i korektura:**

Vesna Pravdić

### **Grafički dizajn:**

Igor Sergej Sandić  
[igor.sandic@issstudiodesign.com](mailto:igor.sandic@issstudiodesign.com)

### **Tiraž:**

500

### **Štampa:**

Grafeks plus d.o.o, Beograd  
2019. godina

ISBN 978-86-80046-58-7



CIP - Каталогизација у публикацији  
Библиотека Матице српске, Нови Сад

341.217.02(4-672EU:497.11)  
339.923:061.1EU

**KNJIGA preporuka Nacionalnog konventa o  
Evropskoj uniji:** 017/2018 / [autori Aleksandra  
Urošev ... [et al.]]. - Beograd : Evropski pokret u  
Srbiji, 2019 (Beograd : Grafeks plus). - 331 str. : ilustr.  
; 24 cm

Podatak o autorima preuzet iz kolofona. - Tekst  
štampan dvostubačno. - Tiraž 500. - Bibliografija.

ISBN 978-86-80046-58-7

1. Урошев, Александра

a) Европска унија - Придруживање - Србија  
b) Србија - Економска политика c) Србија -  
Социјална политика

COBISS.SR-ID 327762439

**Publikacija je nastala uz finansijsku pomoć Evropske unije i Fondacije za otvoreno društvo. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost autora i ne može ni na koji način predstavljati viđenja Evropske unije niti Fondacije za otvoreno društvo.**



KNJIGA PREPORUKA  
NACIONALNOG KONVENTA  
O EVROPSKOJ UNIJI

2017/2018.