

# KNJIGA PREPORUKA NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI 2019.





# KNJIGA PREPORUKA NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI 2019.

Beograd, 2020.



# SADRŽAJ

|                                            |    |                                             |     |
|--------------------------------------------|----|---------------------------------------------|-----|
| <b>1. UVOD</b> .....                       | 7  | <b>6. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 5</b> .....  | 61  |
| <b>Nataša Dragojlović</b>                  |    | » JAVNE NABAVKE                             |     |
| Koordinatorica Nacionalnog konventa o      |    | Koordinator:                                |     |
| Evropskoj uniji                            |    | TRANSPARENTNOST SRBIJA                      |     |
|                                            |    | <i>Nemanja Nenadić</i>                      |     |
| <b>2. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 1</b> ..... | 19 | <b>7. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 8</b> .....  | 95  |
| » SLOBODNO KRETANJE ROBE                   |    | » POLITIKA KONKURENCIJE                     |     |
| Koordinator:                               |    | Koordinator:                                |     |
| CENTAR ZA EVROPSKE                         |    | NACIONALNA ALIJANSA ZA LOKALNI              |     |
| POLITIKE – CEP                             |    | EKONOMSKI RAZVOJ – NALED                    |     |
| <i>Dušan Protić</i>                        |    | <i>Slobodan Krstović</i>                    |     |
| <b>3. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA</b>         |    | <b>8. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 10</b> ..... | 113 |
| <b>2 i 19</b> .....                        | 27 | » INFORMACIONO DRUŠTVO I                    |     |
| » SLOBODA KRETANJA RADNIKA                 |    | MEDII                                       |     |
| » SOCIJALNA POLITIKA I                     |    | Koordinator:                                |     |
| ZAPOSŁJAVANJE                              |    | DRUŠTVO ZA INFORMATIKU                      |     |
| Koordinator:                               |    | SRBIJE – DIS                                |     |
| FONDACIJA CENTAR ZA                        |    | <i>Nikola Marković</i>                      |     |
| DEMOKRATIJU                                |    |                                             |     |
| <i>Nataša Vučković</i>                     |    | <b>9. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA</b>          |     |
| <b>4. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 3</b>       |    | <b>11, 12 I 13</b> .....                    | 123 |
| .....                                      | 45 | » POLJOPRIVREDA I RURALNI                   |     |
| » PRAVO POSLOVNOG                          |    | RAZVOJ                                      |     |
| NASTANJIVANJA I SLOBODA                    |    | » BEZBEDNOST HRANE,                         |     |
| PRUŽANJA USLUGA                            |    | VETERINARSKA I FITOSANITARNA                |     |
| Koordinator:                               |    | POLITIKA                                    |     |
| CENTAR ZA EVROPSKE                         |    | » RIBARSTVO                                 |     |
| POLITIKE – CEP                             |    | Koordinatori:                               |     |
| <i>Dušan Protić</i>                        |    | EVROPSKI POKRET U SRBIJI – EPuS             |     |
| <b>5. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA</b>         |    | <i>Miloš Milovanović</i>                    |     |
| <b>4 I 9</b> .....                         | 51 | MREŽA ZA RURALNI RAZVOJ                     |     |
| » SLOBODNO KRETANJA KAPITALA               |    | <i>Dragan Roganović</i>                     |     |
| » FINANSIJSKE USLUGE                       |    | <b>10. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA</b>         |     |
| Koordinator:                               |    | <b>14 I 21</b> .....                        | 137 |
| CENTAR ZA EVROPSKE                         |    | » TRANSPORTNA POLITIKA                      |     |
| POLITIKE – CEP                             |    | » TRANSEVROPSKE MREŽE                       |     |
| <i>Marko Obradović</i>                     |    | Koordinator:                                |     |
|                                            |    | CENTAR ZA EKOLOGIJU I ODRŽIVI               |     |
|                                            |    | RAZVOJ – CEKOR                              |     |
|                                            |    | <i>Zvezdan Kalmar</i>                       |     |

|                                                 |                                                 |
|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| <b>11. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 15</b> .....155 | <b>17. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 24</b> .....217 |
| » <b>ENERGETIKA</b>                             | » <b>PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST</b>           |
| Koordinator:                                    | Koordinator:                                    |
| BEOGRADSKI FOND ZA POLITIČKU                    | BEOGRADSKI CENTAR ZA                            |
| IZUZETNOST – BFPE                               | BEZBEDNOSNU POLITIKU – BCBP                     |
| <i>Lidija Radulović</i>                         | <i>dr Sonja Stojanović Gajić</i>                |
| <b>12. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 16</b> .....163 | <b>18. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA</b>             |
| » <b>OPOREZIVANJE</b>                           | <b>25 I 26</b> .....255                         |
| Koordinator:                                    | » <b>NAUKA I ISTRAŽIVANJE</b>                   |
| NACIONALNA ALIJANSA ZA LOKALNI                  | » <b>OBRAZOVANJE I KULTURA</b>                  |
| EKONOMSKI RAZVOJ – NALÉD                        | Koordinator:                                    |
| <i>Jelena Rančić</i>                            | ISTRAŽIVAČKA STANICA PETNICA                    |
| <b>13. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 17</b> .....173 | <i>Nikola Božić</i>                             |
| » <b>EKONOMSKA I MONETARNA</b>                  | <b>19. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 27</b> .....263 |
| <b>POLITIKA</b>                                 | » <b>ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKE</b>            |
| Koordinator:                                    | <b>PROMENE</b>                                  |
| <i>prof. dr Marko Malović</i>                   | Koordinator:                                    |
| <b>14. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 20</b> .....177 | CENTAR ZA EKOLOGIJU I ODRŽIVI                   |
| » <b>PREDUZETNIŠTVO I INDUSTRIJSKA</b>          | RAZVOJ – CEKOR                                  |
| <b>POLITIKA</b>                                 | <i>Nataša Đereg</i>                             |
| Koordinator:                                    | <b>20. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 28</b> .....279 |
| EKONOMSKI INSTITUT                              | » <b>ZAŠTITA POTROŠAČA I ZAŠTITA</b>            |
| <i>prof. dr Sanja Filipović</i>                 | <b>ZDRAVLJA</b>                                 |
| <b>15. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 22</b> .....187 | Koordinator:                                    |
| » <b>REGIONALNA POLITIKA I</b>                  | CENTAR ZA EVROPSKE                              |
| <b>KOORDINACIJA STRUKTURNIH</b>                 | POLITIKE – CEP                                  |
| <b>INSTRUMENATA</b>                             | <i>Dušan Protić</i>                             |
| Koordinator:                                    | <b>21. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA</b>             |
| EVROPSKI POKRET U SRBIJI – EPuS                 | <b>30 I 31</b> .....285                         |
| <i>Andrija Pejović</i>                          | » <b>EKONOMSKI ODNOSI SA</b>                    |
| <b>16. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 23</b> .....199 | <b>INOSTRANSTVOM</b>                            |
| » <b>PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA</b>              | » <b>ZAJEDNIČKA SPOLJNA,</b>                    |
| Koordinator:                                    | <b>BEZBEDNOSNA I ODBRAMBENA</b>                 |
| KOMITET PRAVNIKA ZA LJUDSKA                     | <b>POLITIKA</b>                                 |
| PRAVA – YUCOM                                   | Koordinator:                                    |
| <i>Jovana Spremo</i>                            | CENTAR ZA MEĐUNARODNE I                         |
| Glavni ekspert:                                 | BEZBEDNOSNE POSLOVE – ISAC FOND                 |
| <i>Milan Antonijević</i>                        | <i>Igor Novaković</i>                           |

|                                                 |                                 |
|-------------------------------------------------|---------------------------------|
| <b>22. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 32</b> .....303 | <b>28. Analiza:</b>             |
| » <b>FINANSIJSKA KONTROLA</b>                   | <b>OBRAZOVANJE U PROCESU EU</b> |
| Koordinator:                                    | <b>INTEGRACIJA</b> .....377     |
| CENTAR ZA VISOKE EKONOMSKE                      | Autor:                          |
| STUDIJE – CEVES                                 | ISTRAŽIVAČKA STANICA PETNICA    |
| <i>Kori Udovički</i>                            | <i>Nikola Božić</i>             |
| <b>23. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 33</b> .....319 |                                 |
| » <b>FINANSIJSKE I BUDŽETSKE</b>                |                                 |
| <b>ODREDBE</b>                                  |                                 |
| Koordinator:                                    |                                 |
| EVROPSKI POKRET U SRBIJI – EPuS                 |                                 |
| <i>Andrija Pejović</i>                          |                                 |
| <b>24. RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 35</b> .....325 |                                 |
| » <b>OSTALA PITANJA – KOSOVO</b>                |                                 |
| Koordinator:                                    |                                 |
| INSTITUT ZA TERITORIJALNI                       |                                 |
| EKONOMSKI RAZVOJ – InTER                        |                                 |
| <i>Dragiša Mijačić</i>                          |                                 |
| <b>25. MEĐUSEKTORSKA GRUPA ZA</b>               |                                 |
| <b>SLOBODU IZRAŽAVANJA I MEDIJA</b> .....333    |                                 |
| Koordinator:                                    |                                 |
| GRAĐANSKE INICIJATIVE                           |                                 |
| <i>Maja Stojanović</i>                          |                                 |
| <i>Bojana Selaković</i>                         |                                 |
| <b>26. MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA</b>         |                                 |
| <b>PROGRAM EKONOMSKIH REFORMI</b>               |                                 |
| <b>(ERP) 2020-2022. GODINE</b> .....343         |                                 |
| Koordinator:                                    |                                 |
| <i>prof. dr Marko Malović</i>                   |                                 |
| <b>27. Analiza:</b>                             |                                 |
| <b>MOTIVACIJA IT SEKTORA ZA</b>                 |                                 |
| <b>ULAZAK SRBIJE U EU</b> .....353              |                                 |
| Autori:                                         |                                 |
| <i>Milovan Matijević,</i>                       |                                 |
| <i>prof. dr Dragana Bečejski Vujaklija,</i>     |                                 |
| <i>dr Milan Paroški,</i>                        |                                 |
| <i>Nikola Marković</i>                          |                                 |



## UVOD

Čitava decenija prošla je od kako je Srbija napravila prve korake ka Evropskoj uniji, pošto je 22. decembra 2009. godine podnela zahtev za prijem u članstvo. Nakon decenije sporog kretanja, jedan korak napred, a nazad dva, članstvo u EU postalo je previše apstraktno i nedostižno, čak i za najveće evroatlantiziste u Srbiji i najveće zagovornike proširenja među državama članicama EU. Obećanje, koje je Evropska unija sa svoje strane dala na početku XXI veka državama Zapadnog Balkana, ispunila je kada je reč o državama koje su, makar formalno, ispunile Kopenhagenske i još neke dodatne kriterijume. Dakle, te kriterijume je moguće ispuniti. Slovenija je podnela zahtev za članstvo 1996. godine. Zatečeno stanje u zemlji je bilo takvo da je dopuštalo neometano otvaranje svih pregovaračkih poglavlja već u prve dve godine. Pregovori su zatvoreni bez velikih teškoća i 16. aprila 2003. godine Slovenija je potpisala ugovor o pristupanju. Slična situacija je bila i kod država Srednje i Istočne Evrope, koje su u tom periodu započele pregovore i postale članice EU 2004. godine. Premijer Slovačke je prijavu za članstvo ove države u Evropsku uniju podneo 27. juna 1995. godine, kada je to učinilo još četiri zemlje. Pregovori su, međutim, otvoreni tek u martu 2000. godine i obuhvatali su 31 poglavlje. Iako je zvanične pregovore otpočela dve godine nakon Slovenije, uspela je da dosta ubrza taj proces, i gotovo sva pregovaračka poglavlja otvorila te iste 2000. godine, da bi sva ona bila zvanično zatvorena već krajem 2002. godine, u isto vreme kada su završeni pregovori i sa zemljama koje su bile u pregovaračkom procesu dve godine duže. Nastavak puta Slovačke i Slovenije ka Evropskoj uniji je isti kao i ostalih zemalja koje su bile deo „velikog talasa proširenja“ – potpisivanje ugovora o pristupanju 16. aprila 2003. i stupanje na snagu tog ugovora i zvanično članstvo 1. maja 2004. godine. Bugarskoj i Rumuniji trebalo je po 12 godina da pređu ovaj put. Nakon više od osam godina od podnošenja zahteva za članstvo i skoro šest godina pregovaranja, Hrvatska je,

takođe, postala članica EU 2013. godine. Danas, da parafraziramo velikog Tolstoja, sve države članice Evropske unije liče jedna na drugu, a svaka država kandidat nesrećna je na svoj način i nalazi se na različitoj udaljenosti od punopravnog članstva u Evropskoj uniji.

Nakon izjave predsednika Evropske komisije Žana Kloda Junkera, 2014. godine, da za njegovog mandata neće biti proširenja Unije, entuzijazam je splasnuo, kriterijumi popustili i Zapadni Balkan se našao nisko na listi prioriteta Evropske unije. Četiri godine kasnije, početkom 2018. godine ova nesmotrena ali istinita izjava ispravljena je usvajanjem Nove strategije proširenja EU na Zapadni Balkan do 2025. godine<sup>1</sup>. U ovom dokumentu se kaže, da podsetimo, da je pristupanje EU izbor svake države kandidata za članstvo, za koji su potrebni i politički i društveni konsenzus i da nema dileme gde Zapadni Balkan pripada. Kaže se takođe, na više mesta, da je EU spremna da primi do ovog roka svaku državu koja ispuni kriterijume, koji nisu novi, ali su ovim dokumentom dodatno precizirani. Najveće šanse da Uniji pristupe do ovog roka imaju Srbija i Crna Gora. Pred njima je u tom trenutku bilo sedam godina da završe pregovore i postanu članice. Štoperica je uključena i umesto da se ozbiljno pristupilo radu na reformama, nakon dve godine možemo reći da je rezultat i formalno i stvarno veoma slab.

Primetno je u poslednje vreme zalaganje mnogih - i vladinih i nevladinih aktera, za prijem svih država Zapadnog Balkana u članstvo Evropske unije u tom roku i po svaku cenu. Mislilo se u nekim krugovima i u Srbiji i u Evropskoj uniji da je članstvo izvesno, bez obzira na kvalitet reformi i ukupnu spremnost za preuzimanje obaveza koje iz članstva proizilaze. Takve iluzije razvejavao je francuski pred-

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf)

sednik Makron, koji je čitavu metodologiju po kojoj se vode pregovori i ocenjuje napredak na evropskom putu država kandidata i potencijalnih kandidata, doveo u pitanje. Imao je i novi predlog metodologije, koji je, nešto unapređen, usvojila nova Evropska komisija u decembru 2019. godine<sup>2</sup>. O tom predlogu se Srbija i Crna Gora još uvek nisu izjasnile, dok za nove kandidate, Albaniju i Severnu Makedoniju, ovaj pristup jeste obavezujući. Prema novoj metodologiji proces bi trebalo da bude predvidljiviji, kredibilniji i dinamičniji, uz snažnije političko usmerenje i angažman na najvišim nivoima.

**Saldo Srbije za 10 godina** od podnošenja zahteva za članstvo je sledeći: tek 18 otvorenih poglavlja, dva privremeno zatvorena. Izveštaj Evropske komisije o napretku<sup>3</sup>, koji je objavljen u maju 2019. godine, registrovao je ograničen napredak i u najboljem slučaju stagnaciju, dok je **Nacionalni konvent registrovao** i nazadovanje i to upravo u ključnim oblastima, za čije je reforme potrebna "samo" politička volja. Srbija je ostvarila **dobar nivo pripremljenosti** u oblastima kao što su pravo privrednih društava, intelektualna svojina, nauka i istraživanje, obrazovanje i kultura, i carina. U oblastima kao što su javne nabavke, statistika, monetarna politika i finansijska kontrola, Srbija je ostvarila **umerenu pripremljenost**, a treba postepeno da uskladuje i svoju spoljnu i bezbednosnu politiku sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom Evropske unije u periodu do pristupanja. Kada je reč o vladavini prava, borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, u oblastima koje spadaju u političke kriterijume, kao i sloboda govora i sloboda medija, **nema napretka**, a prema nalazima monitoring izveštaja članica Nacionalnog Konventa primetno je i nazadovanje.

Na Plenarnoj sednici Nacionalnog konventa u julu 2019. godine, na kojoj su bili prisutni predsednica Narodne Skupštine, predsednik Republike i ministarke evropskih integracija i pravde, diskutovani su nalazi Izveštaja i obećane hitne mere kako bi se otklonile glavne prepreke u ključnim oblastima: radu Narodne skupštine, slobodi govora i slobodi medija, borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, vladavini prava i u pregovorima sa Prištinom. Umesto toga, na kraju godine imamo sledeće stanje: deo opozicije i dalje ne učestvuje u radu Parlamenta i neće učestvovati ni na parlamentarnim izborima, Ustav još nije promenjen, niti ispunjene planirane mere iz Akcionih planova za poglavlja 23 i 24. Pregovori sa Prištinom su i dalje zamrznuti, medijske slobode su u padu, kao i opšta ocena stanja demokratije i uslova poslovanja u Srbiji, uz dodatno povećanje socijalnih razlika u odnosu na prethodnu godinu, kada je Srbija po ovom kriterijumu bila prva u Evropi. Ukupna politička situacija i atmosfera u društvu je dodatno zaoštrena, dijalog između političkih partija uz posredovanje organizacija civilnog društva na Fakultetu političkih nauka, nije dao rezultate. Srbija je duboko polarizovano društvo i državne institucije nemaju snagu da društvene konflikte posreduju i rešavaju u duhu evropskih demokratskih normi i običaja. Sa druge strane, podrška članstvu Srbije u EU ostaje na stabilnom nivou. Prema istraživanju, koje je u avgustu 2019. godine prezentovalo Ministarstvo za evropske integracije<sup>4</sup>, 53% građana podržava članstvo Srbije u EU. Podrška građana reformama je, kao i prethodnih godina, veoma visoka. Od ukupnog broja ispitanika, njih 68 odsto smatra da bi reforme, neophodne za ulazak naše zemlje u EU, trebalo sprovoditi i mimo toga, zbog dobrobiti građana i stvaranja bolje i uređenije Srbije. Kao najznačajniju, odnosno kao reformu koja ima najpozitivniji

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf)

<sup>3</sup> <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf>

<sup>4</sup> [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/istrazivanja\\_javnog\\_mnjenja/ijm\\_dec\\_19.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/ijm_dec_19.pdf)

uticaj na njihov svakodnevni život, ispitanici vide borbu protiv korupcije (20%). Reforma zdravstvenog sistema sa 16 odsto i bolja zaštita ljudskih prava sa 13 procenata, sledeće su po važnosti za građane, prema rezultatima ovog istraživanja.

U toku 2019. godine Srbija je otvorila svega dva poglavlja (4- Sloboda kretanja kapitala i 9- Finansijske usluge), čime je održana nedopustivo spora dinamika otvaranja poglavlja (po dva godišnje, tj. jedno po predsedavanju), sa izuzetkom 2017. godine kada je otvoreno šest poglavlja. Srbija je tokom 2019. godine pripremila i uputila Evropskoj uniji još četiri pregovaračke pozicije (2-Sloboda kretanja radnika, 3-Pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga, 14-Saobraćajna politika, 21-Trans-evopske mreže i 27- Zaštita životne sredine). Sve pregovaračke pozicije ocenjene su od strane Radnih grupa Nacionalnog konventa pozitivno. Zato ponovo apelujemo na Evropsku komisiju i države članice da brže i odlučnije otvaraju poglavlja sa Srbijom. To je jedini način da se vrati entuzijazam u institucije, mobiliše administracija i motivišu svi akteri u društvu. To je način da se proces učini kreditibilnijim, dinamičnijim i predvidivijim.

U septembru 2019. godine Srbija je ostala bez šefice Pregovaračkog tima, Profesorka Tanja Mišćević, nakon šest godina predanog rada na uspostavljanju sistema i institucionalnog okvira za pregovore, na izradi pregovaračkih pozicija, uspostavljanju stalne komunikacije i sa organizacijama civilnog društva i sa organima i institucijama EU, preuzela je funkciju zamenice generalne sekretarke Regionalnog saveta za saradnju. Na ovom mestu treba da se podsetimo i činjenice da je od momenta njenog imenovanja 2013. godine, prošlo dve godine u čekanju da dobije Pregovarački tim. Administrativni kapaciteti Srbije za pregovore, ali i za primenu preuzetih obaveza su u konstantnom padu i na to su organizacije civilnog društva uzalud ukazivale i dokazivale

brojnim analizama istraživanjima. Za reformu javne uprave Srbija je od 2000. godine do danas dobila više od 210 miliona evra od EU, od čega samo iz IPA programa 2015. godine kroz sektorsku budžetsku podršku 80 miliona evra. Efekti ovog ulaganja u profesionalizaciju javne uprave, razvoj eUprave, reformu javnih finansija, carinskog i poreskog sistema, lokalne samouprave i nezavisnih institucija morali bi biti mnogo vidljiviji i građanima i privredi i Evropskoj uniji.

Nacionalni Konvent pratio je i ocenjivao napredak u skoro svim poglavljima tokom 2019. godine i detaljni prikazi stanja u svakom od njih, kao i ključne preporuke, sadržane su u ovoj Knjizi preporuka. Ipak, na ovom mestu ukazujemo posebno na poglavlja i oblasti koje su nam tokom 2019. godine posebno privukle pažnju i koje se u velikoj meri poklapaju sa uslovima iz nove Strategije proširenja EU na Zapadni Balkan do 2025. godine. Neke od tih oblasti su nama, kao građanima ove zemlje, važnije nego Evropskoj uniji i dobile su zasluženu pažnju sa naše strane. Zato uz ključne preporuke i pregled stanja po poglavljima prilažemo na kraju ove Knjige preporuka dve analize koje se tiču veze između obrazovanja i informacionih tehnologija sa drugim pregovaračkim poglavljima.

Uprkos dobrim ocenama koje Srbija dobija za ekonomske reforme nekoliko godina unazad, efektima takvih reformi mi ne možemo biti u potpunosti zadovoljni. Prema podacima Svetske banke za 2019. godinu, Srbija je klasifikovana među zemlje sa višim srednjim nivoom dohotka. Ipak, posmatrano uporedno, BDP po glavi stanovnika, izražen standardom kupovne moći (PPP), predstavlja samo 37% proseka EU. Srbija već četiri godine zaredom beleži veću vrednost Gini koeficijenta od svih država članica EU. Prema podacima Zavoda za statistiku iz oktobra 2019. za 2018. godinu stopa rizika od siromaštva iznosila je 24,3%, i niža je za 1,4 procentna poena u odnosu na 2017.

<sup>5</sup>Podaci za 2019. godinu još uvek nisu dostupni. U šestom izveštaju o istraživanju odnosa građana i građanki prema diskriminaciji, koju sprovodi Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, oblast rada i zapošljavanja viđena je kao oblast u kojoj se diskriminacija najčešće ispoljava (74%), a odmah iza je i oblast socijalne zaštite (30%).

Uprkos ovako zabrinjavajućim podacima potpuno je zanemaren rad na dokumentu *Program reformi socijalne politike i politike zapošljavanja (ESRP)*. Po pitanju ovog dokumenta dugo se nije ništa radilo, da bi u maju 2019. godine bio objavljen Izveštaj o primeni ESRP-a u procesu pristupanja Evropskoj uniji (za period od 1. januara 2016. do 31. decembra 2017. godine), dok se izveštaj za 2018. godinu i dalje čeka. Prema objavljenom izveštaju, u oblasti socijalne zaštite implementirano je samo 12 od 41 mera, a u oblasti zdravstva dve od 26 mera. Početkom 2019. godine, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja proglasilo je 2019. godinu godinom bezbednosti i zdravlja na radu, kako bi se „skrenula pažnja javnosti o značaju ove oblasti“ i to je dobra vest, ali ne i dovoljna za potpuno strateško i zakonsko uređenje ove izuzetno važne oblasti za svakodnevni život i kvalitet života građana Srbije. Imajući sve ovo u vidu, **Radna grupa NKEU za poglavlje 2 i 19**, pokrenula je inicijativu za izradu i usvajanje Strategije socijalne zaštite i Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti. Naša ocena je da novi tekst Nacrta zakona i dalje ne uvažava realnost kada su u pitanju prioritati u sistemu socijalne zaštite, u

cilju smanjenja siromaštva i povećanja socijalne uključenosti.

Međusektorska radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Program ekonomskih reformi (ERP) razmotrila je predlog strukturnih reformi za period 2020-2022. godine i pripremila komentare i sugestije na ovaj predlog. Na događaju održanom 20. decembra 2019. godine, komentari i predlozi su predstavljani Ministarstvu finansija, Republičkom sekretarijatu za javne politike, kao i nadležnim resornim ministarstvima. U Knjizi preporuka za 2019. godinu dat je detaljan pregled mera i sugestija koje smo u procesu konsultacija dali Ministarstvu finansija. Do kraja 2020. godine biće pripremljena evaluacija primene i efekata svih strukturnih mera koje su definisane ovim dokumentom. U međuvremenu naglašavamo da Nacionalni konvent ne gubi iz vida još uvek neprimerenu korupciju i teškoću poslovanja u Srbiji i konstatuje da bi u mnogim slučajevima vlada morala da se uzdrži od uplitanja u tržišnu ekonomiju i posveti se rešavanju problema problematičnih javnih preduzeća i funkcionera, i da prestane sa praksom neselektivnog subvencionisanja stranih investitora, koje se i dalje nastavlja.

Slažemo se sa konstatacijom Evropske komisije da Republika Srbija pridaje veliki značaj sektorskim politikama, ali smatramo da su mere podrške selektivne, bazirane na *ad hoc* principu. Izuzev podrške turizmu, ne postoji sektorski pristup kreiranju politike i podrške. Mnoga od tih sredstava još uvek ne podležu kontroli državne pomoći i može se dogoditi da nisu u potpunosti efikasna. U okviru **Radne grupe za poglavlje 20** ukazali smo više puta da podrška industrijskom razvoju treba da bude pružena tako da se poštuju pravila Evropske unije o državnoj pomoći i da se obezbedi transparentnost svih programa podrške.

U pogledu poslovne klime, koju na godišnjem nivou analizira Svetska banka u izve-

<sup>5</sup> Posmatrano prema starosti, lica od 18 do 24 godine najviše su bila izložena riziku od siromaštva (29,1%), kao i lica mlađa od 18 godina (28,8%). Najnižu stopu rizika od siromaštva imale su osobe starije od 65 godina (21,1%). U zavisnosti od radnog statusa, kod lica starih 18 i više godina, najizloženija riziku od siromaštva bila su nezaposlena lica (49,0%), dok je najniža stopa rizika od siromaštva kod zaposlenih kod poslodavca (6,8%). Kod samozaposlenih lica ova stopa iznosila je 31,0%, a kod penzionera 17,1%.

ščaju *Doing Business*<sup>6</sup>, Srbija u 2019. godini zauzima 48. mesto od 190 analiziranih zemalja. U odnosu na prošlogodišnji rejting zemlje, zabeležen je pad za osam pozicija. Najveći pad je zabeležen po pitanju dobijanja priključka na elektrodistributivnu mrežu, dobijanje kredita i izvršenje ugovora. Prema Globalnom indeksu konkurentnosti za 2019. godinu (*The Global Competitiveness Report 2019*)<sup>7</sup>, Srbija zauzima 72. poziciju od 141 rangirane zemalje. Mada je vrednost indeksa nepromenjena u odnosu na prethodnu godinu, usled napretka drugih zemalja, relativna pozicija Srbije je opala za sedam mesta u odnosu na prošlogodišnje 65. mesto. Nivo konkurentnosti izražava kapacitet nacionalne privrede da u srednjoročnom periodu generiše održivi ekonomski rast na postojećem nivou razvijenosti. Imajući u vidu faktore od značaja za razvoj industrije, ovde je bitno ukazati naročito na loš rang Srbije u pogledu: nezavisnosti sudstva (101), efikasnost zakonodavnog sistema (104), zaštitu vlasničkih prava (106), zaštitu intelektualne svojine (104), kvalitet revizorskih i računovodstvenih standarda (102), regulisanost sukoba interesa (104), efikasnost lučkih usluga (111), nivo obučavanja zaposlenih (104), dominaciju tržištem od strane par korporacija (110), kooperaciju između poslodavaca i zaposlenih (107), oslanjanje na profesionalni menadžment (114), razvijenost klastera (104), stav prema poslovnom riziku (107), sofisticiranost kupaca (124) itd. Ovo su upravo one oblasti u kojima su, prema sadržaju pregovoračkih poglavlja, naše Radne grupe uložile ogroman napor u komunikaciji sa predstavnicima Vlade, kako bi se unapredio sadržaj stratejskih dokumenata i zakonskih akata, ali i poboljšala primena u praksi. Posebno smo u okviru Radne grupe za poglavlje 20 isticali

važnost saradnje između privrede i naučnoistraživačkih institucija, kako u zemlji tako i sa inostranim partnerima.

Protekli izveštajni period, prema zaključcima Radne grupe za **poglavljje 32**, obeležile su pozitivne tendencije u domenu **transparentnosti javnih finansija**. Pozitivan pomak predstavlja objavljivanje Završnog računa budžeta za prethodnih 15 godina. Iako dostavljanje Završnog računa budžeta Narodnoj skupštini predstavlja obavezu Vlade Republike Srbije prema Zakonu o budžetskom sistemu (član 77 i član 78), ovakva praksa se nije odvijala od 2002. godine kada su Narodnoj skupštini dostavljeni završni računi za 2000. i 2001. godinu. Plan budžeta za predstojeću godinu objavljuje se u formi Zakona o budžetu za tu godinu i suštinski predstavlja plan, dok Završni račun budžeta ukazuje na to kako je sredstvima zaista raspolagano – pokazuje prilive, prihode i rashode (zajedno sa novčanim tokovima), njihove izvore i namene, kao i stanje imovine i slično. Nacionalni konvent ukazao je da bi u izveštaje trebalo uključiti ukrštenu analizu koja podrazumeva prikazivanje rashoda prema ekonomskoj (na šta se sredstva troše – rashodi za zaposlene, subvencije itd.) i funkcionalnoj klasifikaciji (koji sektor – odbrana, zaštita životne sredine ili zdravstvo). To bi otvorilo prostor za analizu ne samo u koji sektor novac odlazi (na primer, zdravstvo ili obrazovanje), već i koji deo od tog novca se koristi za isplatu zarada ili investicije u okviru tog sektora. Očekujemo takođe da Republički sekretarijat za javne politike, u saradnji sa drugim nadležnim organima državne uprave, hitno započne sa procesom pripreme Plana razvoja Srbije, čije usvajanje bi omogućilo i finansijsku kontrolu svrsishodnosti trošenja javnih sredstava.

Dobra vest je tokom 2019. godine stigla i iz Ministarstva za evropske integracije. Vlada Republike Srbije je na predlog Ministarstva za evropske integracije, na sednici 4. aprila 2019. godine, usvojila **Akcioni plan za Poglavlje 22**

<sup>6</sup> [https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report\\_web-version.pdf](https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf)

<sup>7</sup> [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)

– Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata. Proces izrade i konsultacija u vezi sa Akcionim planom, do njegovog formalnog usvajanja, trajao je oko tri godine. On je podrazumevao proces usaglašavanja u okviru organa državne uprave, sa predstavnicima Evropske unije i civilnog društva, uključujući i Nacionalni konvent o EU. U narednom periodu planiramo da intenziviramo rad naše Radne grupe za ovo poglavlje i pratimo napredak prema utvrđenim rokovima i definisanim merama, od čije primene zavisi spremnost i sposobnost da se na najbolji mogući način povuku i iskoriste fondovi EU i tokom pretpristupnog perioda, ali i nakon stupanja u članstvo. U tom smislu ponavljamo preporuku **Radne grupe za poglavlja 11, 12 i 13** za izdvajanje dodatnih budžetskih sredstava od strane Vlade za zapošljavanje potrebnog broja stručnjaka odgovarajućeg obrazovnog profila u Upravi za agrarna plaćanja i Ministarstvu poljoprivrede/Sektoru za ruralni razvoj, kako bi proces implementacije IPARD poziva, obrade pristiglih zahteva i isplate sredstava tekao nesmetanim tokom za akreditovane mere, kao i one koje će tek biti akreditovane. U suprotnom, izostanak reakcije Vlade može dovesti do usporavanja dinamike u realizaciji IPARD II programa, a time i nemogućnosti utroška sredstava dodeljenih od strane EU za ovu namenu. Dugoročno to može dovesti u pitanje i visinu IPARD alokacije za Srbiju u narednim budžetskim periodima EU i direktno uticati na njeno eventualno smanjenje. Takođe, još jednom ukazujemo na neophodnost akreditacije preostale četiri mere obuhvaćene IPARD programom 2014-2020. za Srbiju, naročito ako imamo u vidu ograničenost nacionalnog agrarnog budžeta, kao i „hronični“ nedostatak finansijskih sredstava za podsticanje razvoja poljoprivrede i ruralne ekonomije.

Posebnu pažnju od osnivanja Konventa posećujemo poglavljima 23 i 24, kao i slobodi govora i slobodi medija, za koje je osnovana

posebna multisektorska radna grupa. Reforme u ovim poglavljima jesu fundamentalne i spremni smo da brojnim analizama dokažemo da nema napretka ni u jednoj oblasti života i poslovanja, ukoliko doslovno i što pre ne primenimo planirane mere iz Akcionih planova koja smo zajedno sa ministarstvima pravde i unutrašnjih poslova razvijali od 2015. godine u veoma otvorenom i konstruktivnom dijalogu. **Radna grupa NKEU za Poglavlje 23** uputila je više od 200 posebnih komentara na konkretne aktivnosti revidiranog Akcionog plana za ovo poglavlje. Na pojedine je dato pojašnjenje, a nešto više od polovine komentara je usvojeno i u određenoj meri inkorporirano u verziju koja je poslata Evropskoj komisiji u maju 2019. godine. Neprihvaćeni komentari odnosili su se na: oživljavanje procesa i pomeranje rokova za izmene Ustava; insistiranje na punoj budžetskoj nezavisnosti pravosudnih saveta; koordinisanje i opredeljivanje odgovornosti za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 i odnosa sa strateškim dokumentima iz oblasti borbe protiv korupcije; ispunjenje preporuka u oblasti poboljšanja pravila slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja; transparentnost i odgovornost u oblasti javnih preduzeća i javno-privatnih partnerstva i koncesija; proširenje pojma sukoba interesa i na zaposlene u javnim preduzećima; normative aktivnosti u pogledu Zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom; unapređenje položaja nezavisnih institucija; unapređenje sadržaja Medijske strategije; dopunu posebnog Akcionog plana za prava nacionalnih manjina. Po dobijanju komentara Evropske komisije na usklađenu verziju revidiranog dokumenta uočeno je da je insistirano upravo na većini mera koje je civilno društvo predlagalo, a koji nisu prihvaćeni od strane Vlade.

Vlada je usvojila Predlog za promenu Ustava Republike Srbije, koji se odnosi na sudove i javna tužilaštva. Prva polovina 2019. godine protekla je bez jasnog stava Narodne skup-

štine u pogledu iniciranja izmena. Konačno, 14. juna 2019. godine, na 111. sednici, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne Skupštine RS usvojio je *Predlog Vlade Srbije za promenu Ustava iz 2006. godine u oblasti pravo-suđa*. Od tada, pitanje izmena Ustava nije bilo na dnevnom redu Odbora. Prema izjavi ministarke pravde, proces izmena Ustava odložen je za period nakon parlamentarnih izbora 2020. godine.

Nešto bolja situacija notirana je od strane RG Konventa za **poglavlje 24**. Revizijom Akcionog plana, Vlada Srbije želi da ukaže da je spremna da dobije merila za zatvaranje ovog poglavlja. Pored toga, cilj je da se nedostignuti rokovi iz aktuelnog AP pomere i usklade sa novom dinamikom predviđenom Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU. U ovom dokumentu je rok za usaglašavanje sa pravnim tekovinama 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 2025. projektovana kao okvirna godina. Do objavljivanja ove publikacije, nije okončan proces revizije, niti objavljen revidirani AP.

Precizirani su i rokovi i izvori finansiranja za svaku pojedinačnu aktivnost. I dalje ostaju otvorena pitanja u vezi sa realnošću procene troškova sprovođenja aktivnosti iz AP, na šta je Radna grupa NKEU za Poglavlje 24 ranije ukazivala. Vrlo je vidljivo da su troškovi, koji su planirani da budu pokriveni iz IPA i drugih projekata iz međunarodne pomoći, preciznije i ambicioznije budžetirani, dok su za neke druge važne aktivnosti, koje će biti pokrivene iz budžeta Srbije, predviđena skromnija sredstva ili se navodi da ne iziskuju nikakve dodatne troškove, nezavisno od kompleksnosti i realnih potreba.

Ostvareno je prelazno merilo koje se tiče potpisivanja Sporazuma o saradnji sa Eurojustom u novembru 2019. godine i njegovom

ratifikacijom 9. decembra 2019. godine. Srbija je svake godine uključena u sve veći broj slučajeva Eurojust-a u vezi sa prevarama i podvalama, trgovinom drogom i pranjem novca. Uspešno su realizovane preporuke koje se tiču policijske saradnje, a pre svega vezano za reviziju i sprovođenje operativnog sporazuma sa Evropolom, zatim jačanje ljudskih resursa i operativnih kapaciteta za sprovođenje različitih instrumenata na planu policijske saradnje. Revizija Akcionog plana nije kreirala uslove za sprovođenje prelaznog merila koje se tiče otklanjanja uticaja političara i upliva kriminala na predistražne i istražne radnje policije.

**Međusektorska radna grupa za slobodu izražavanja i medija** broji preko osamdeset članica, među kojima su predstavnici organizacija civilnog društva, novinarska i medijska udruženja, mediji, novinari i pojedinci koji se bave temom slobode izražavanja i medija. Kroz održavanje redovnih kontakata sa ambasadama zemalja EU, regionalnim i međunarodnim organizacijama i institucijama, Međusektorska radna grupa radi na povezivanju svih zainteresovanih aktera u ovoj oblasti. I ove godine dovodimo u vezu slobodu govora i slobodu medija sa brojnim drugim poglavljima i ponavljamo preporuke Vladi koje se tiču pre svega bezbednosti novinara, finansiranja medija, strukture i uloge REM-a. Ponovo smo apelovali na Ministarstvo kulture i informisanja da obustavi podršku, političku, moralnu i finansijsku, medijima koji kontinuirano krše Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima, Kodeks novinara Srbije, koji neprestano šire nacionalnu i druge oblike mržnje, izazivaju paniku i stvaraju atmosferu straha i nasilja u društvu. Nije vredelo. Srbija je pala za tri mesta na rang-listi slobode medija Reportera bez granica u 2020<sup>8</sup>. i sada se nalazi na 93. poziciji. Iza nje su u regionu sada samo Crna Gora (105) i Bugarska (111). U svom godišnjem izveštaju o stanju u

<sup>8</sup> <https://rsf.org/en/ranking>

slobodi medija širom sveta, američka organizacija „Freedom House“, u delu izveštaja koji se odnosi na Evropu, fokus je stavila na Srbiju i Mađarsku. Obe zemlje su pogoršale svoj rejting i prešle iz grupe „slobodnih“ u „delimično slobodne“, uspevajući da razviju nove taktike pritiska na medije.

Iako nisu u fokusu Evropske unije, i uprkos činjenici da su **poglavljja 25 i 26** jedina zatvorena, za Nacionalni konvent i građane ove zemlje i ona spadaju u fundamentalna poglavljja. PISA testiranje pokazuje da u našoj zemlji imamo mali procenat učenika koji su na visokim i najvišim nivoima dostignuća. Rezultati pokazuju da se Srbija nalazi na istom nivou kao ranije, a da kvalitet obrazovanja nije unapređen u odnosu na prethodno testiranje tri godine ranije. Od zemalja bivše SFR Jugoslavije, ispred Srbije su Slovenija (21) i Hrvatska (29), a niže pozicije zauzele su Crna Gora (52) i Bosna i Hercegovina (62). Jedan od zaključaka ukazuje da će zbog niskog nivoa pismenosti učenici imati teškoća u nastavku svog školovanja, pri kasnijem zapošljavanju, u profesionalnom razvoju i u snalaženju u savremenom društvu. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, komentarišući rezultate, kaže da su izostale reformske intervencije koje bi unapredile kvalitet obrazovanja od prethodnog testiranja. Zato ćemo u narednom periodu intenzivirati rad na praćenju i evaluaciji primene nove *Strategije razvoja obrazovanja do 2030. godine*.

U 2019. godini zaštitu životne sredine stavili smo u isti rang sa poglavljima 23 i 24. **Poglavlje 27** je za nas, kao građane ove zemlje, fundamentalno i utiče na sve aspekte kvaliteta života, na privredni napredak i brojne druge oblasti. Radna grupa Nacionalnog konventa aktivno je učestvovala u izradi i pozitivno ocenila Pregovaračku poziciju za poglavlje 27. Raspravi u Odboru za evropske integracije Narodne skupštine prisustvovao je i ministar, koji je obrazložio sadržaj pregovaračke pozicije i rokove za primenu mera. U toku 2020. očekujemo otva-

ranje pregovora a planiramo i niz sastanaka na temu zagađenja vazduha u Srbiji. Ova tema je alarmirala javnost tokom jeseni 2019. godine. Beograd i drugi gradovi u Srbiji bili su više puta rangirani kao najzagađeniji, ne u Evropi, nego na svetu! Glavni uzročnik lošeg stanja u oblasti zaštite kvaliteta vazduha je sistematsko zanemarivanje Vlade Republike Srbije ustavne obaveze zaštite prava građana na zdravu životnu sredinu (koja je zasnovana na konvenciji UN-a o ljudskim pravima i utvrđena Ustavom Republike Srbije, regulisana brojnim zakonima, a posebno onim o zaštiti kvaliteta vazduha). Ova Radna grupa još jednom ističe kao ključni problem u funkcionisanju finansiranja zaštite životne sredine činjenicu da 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 situaciju 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.

Srbija još uvek nije članica Svetske trgovinske organizacije. Kada je reč o **poglavlju 30**, Radna grupa smatra da je potrebno uložiti dodatne napore kako bi se, u što kraćem roku, okončali bilateralni pregovori u okviru ove međunarodne organizacije. Srbija, u tom smislu, treba da podigne na viši nivo pregovore sa pojedinim zemljama i da unapredi koordinaciju sa EU kako bi se bilateralni pregovori, pre svega sa Ukrajinom, Brazilom i Rusijom, što efikasnije sprovodili i okončali, ali i da imenuje predstavnika Srbije u sedištu STO u Ženevi.

U pogledu obaveza koje Srbija treba da ispuni u okviru **poglavlja 31**, ponavljamo niz prošlogoodišnjih preporuka i dodajemo nove. Tokom 2019. godine, Evropska unija je objavila ukupno 91 spoljnopolitičku deklaraciju u kojima je od trećih partnerskih država traženo usaglašavanje (države kandidati, potencijalni

kandidati, članice Evropskog ekonomskog prostora i članice programa Istočno partnerstvo). Republika Srbija usaglasila se sa 52, odnosno sa 57%. Imajući u vidu da je taj postotak za celu prethodnu godinu bio 52%, postoji tendencija rasta. Od deklaracija sa kojima se Srbija nije usaglasila, 11 deklaracija je vezano za Ukrajinsku krizu, devet su posvećene situaciji u Venecueli, po tri su u vezi sa pitanjem Hong Konga i Iranom, po dve su u vezi sa Mjanmarom, Sirijom i Nikaragvom, dok je po jedna deklaracija u vezi sa Belorusijom, Gvatemalom, Bosnom i Hercegovinom, Burundijem, Pridnjestrovljem i sankcijama protiv osoba koje se sumnjiče za upotrebu hemijskog oružja. Napredak u ovom poglavlju je konstatovan činjenicom da se ministar spoljnih poslova dva puta tokom 2019. godine pojavio pred Odborom za spoljne poslove i predstavio izveštaj o radu ministarstva, čime je ispunjena obaveza iz Zakona o spoljnim poslovima i, takođe, delimično ispunjena prva preporuka iz prethodne godine upućena Narodnoj skupštini Republike Srbije. Nacionalni konvent ponovo apeluje na Evropsku uniju da dostavi Srbiji Izveštaj o skriningu za Poglavlje 31, pošto je to preduslov za otvaranje poglavlja. U okviru ovog poglavlja, u odnosu na prošlu godinu, napredak predstavlja i činjenica da su konačno usvojene Strategija nacionalne bezbednosti i Strategija odbrane, uz napomenu da većina sugestija organizacija civilnog društva, koje su članice Radne grupe Konventa dostavile u toku javne rasprave, nisu usvojene.

Kada je reč o takozvanom “poglavlju svih poglavlja” - 35, imajući u vidu da su naše prošlogodišnje preporuke još uvek aktuelne, Radna grupa NKEU za **Poglavlje 35** ih ponovo navodi kao prioritete, dopunjujući ih preporukama, koje su posledica dešavanja tokom 2019. godine. Ponovili smo nebojeno puta da, odmah nakon formiranja Vlade Kosova i uklanjanja taksi, što pre treba pokrenuti dijalog i intenzivirati pregovore o normalizaciji odnosa između Beograda i Prištine, koji bi doveli

do potpisivanja Sporazuma, koji je zasnovan na konsenzusu, koji bi garantovao trajni mir i bezbednost i omogućio nesmetan put Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji, kao i da treba 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. Naglasili smo takođe da treba raditi na izgradnji poverenja i pomirenju između srpske i albanske zajednice, na poboljšanju uslova za život svih stanovnika Kosova, uz poseban apel da se promeni sadržaj i način komunikacije u javnosti i sa javnošću – na način da se ističu pozitivne strane saradnje između dva naroda, kao i kroz naglašavanje dobiti od postignutih sporazuma, a izbegavaju provokacije i sa jedne i sa druge strane.

Nacionalni konvent je tokom svih ovih godina ulagao ogroman napor svih svojih članica da se proces evropskih integracija približi građanima, da se uspostavi i održi stalni dijalog sa Vladom i Parlamentom o svim aspektima evropskih integracija, da se unaprede svi dokumenti na bazi kojih se vode pregovori i da se u naše ime sa Evropskom unijom pregovara u naboljem interesu građana i privrede Srbije. Stavili smo na raspolaganje i Vladi i Pregovaračkom timu sve resurse koje civilno društvo ima. Zalagali smo se, u razgovorima sa najvišim zvaničnicima Evropske unije i njenih država članica, da se pregovori sa Srbijom intenziviraju i da se Zapadni Balkan što više uključuje u sve strategije i planove, kao i u programe Evropske unije.

Preporuke, koje Radne grupe Konventa formulišu tokom godine, rezultat su ozbiljnog i odgovornog analitičkog i istraživačkog rada i otvorene komunikacije sa predstavnicima Vlade. Naporima naših članica proces evrop-

skih integracija je postao i transparentniji i inkluzivniji. Imali smo svih ovih godina priliku da, u skladu sa procedurama Vlade i Narodne skupštine, predstavljamo svoje stavove, da polemishmo sa predstavnicima Vlade i da se izborimo za usvajanje dela naših sugestija i preporuka, da utičemo na sadržaj pregovaračkih pozicija i strateških dokumenata. Smatramo da smo time činili najbolje za svoju zemlju, njen razvoj i napredak u svim oblastima. Iako je veliki deo naših napora uvažen i veliki broj preporuka usvojen, za punu primenu svih preporuka, koje u najboljoj nameri dolaze i od strane Nacionalnog konventa i od strane Evropske unije, neophodna je jasna politička volja onih koji su se kandidovali na izborima, formirali vladu i koji su preuzeli punu odgovornost za efekte politika koje su odabrali, kreirali i koje sa manje ili više doslednosti sprovode. U ovom kratkom uvodnom pregledu ali i u detaljnim izveštajima Radnih grupa po poglavljima, može se primetiti da se brojne mere i preporuke Vladi i Narodnoj skupštini ponavljaju iz godine u godinu bez ikakvog epiloga i efekta. Stanje demokratije, slobode govora i slobode medija, rad parlamenta, položaj nezavisnih tela i institucija, kao i položaj civilnog društva samo su neke od tema, kojima će Konvent, posvetiti dodatnu pažnju u narednom periodu. Iz tog razloga su članice Nacionalnog konventa odlučile da osnuju Međusektorsku radnu grupu za političke kriterijume. Zaključili smo tokom prethodnih godina da se ekonomskim merama i benefitima nastoje kompenzovati manjkavosti u oblasti vladavine prava i nedostatak političke volje da se obezbedi pluralizam i razvoj demokratskih institucija i procedura. Trendovi sve dublje polarizacije, govora mržnje, manjak tolerancije i snižavanje nivoa političke kulture i javnog diskursa, do nivoa pretpolitičkog stanja, dovode nje izbornog procesa do apsurdna a poverenja građana u institucije na vrlo nizak nivo, jesu razlozi da se dodatno angažujemo i ukažemo svim političkim akterima, bez izuzetka, da kao građani očekujemo i zaslužujemo mnogo više

poštovanja i daleko uređenije društvo sa jasnim pravilima koja važe za sve.

Strategija proširenja Evropske unije do 2025. godine je i dalje na snazi i predstavlja priliku i mogućnost da postignemo i dostignemo ono što je već pošlo za rukom državama Istočne i Centralne Evrope, kao i Hrvatskoj. Nacionalni konvent prati i analizira stanje u Evropskoj uniji nakon izlaska Velike Britanije i nakon izbora novog Evropskog parlamenta i Evropske komisije. Uvereni smo da će Evropska unija, kao i do sada u svojoj istoriji, prevazići krize i podele, naći zajednički jezik, konsolidovati institucije i održati obećanje dato državama Zapadnog Balkana. Očekujemo da nakon Samita u Zagrebu dobijemo barem jednako konkretnu i ubedljivu podršku kao svojevremeno države Centralne i Istočne Evrope i iskoristimo novu deceniju pred nama da nadoknadimo propušteno, jer, kao što je nova predsednica Evropske komisije podsetila: “Delimo isti kontinent, delićemo istu sudbinu”.

Na kraju, zahvalni smo svima koji su podržali ili na bilo koji način učestvovali u radu i promociji ideja i stavova Nacionalnog konventa. Pre svega zahvaljujemo Delegaciji Evropske unije, čijom smo podrškom uspešli da realizujemo brojne aktivnosti i ojačamo strukturu Konventa, kao i na uvažavanju naših stavova i otvorenosti za dijalog. Zahvalni smo i Fondaciji za otvoreno društvo, koja od osnivanja u kontinuitetu podržava rad naših Radnih grupa. Zahvalnost dugujemo i brojnim prijateljima, medijima, članovima Pregovaračkog tima, posebno profesorki Tanji Mišćević, koja je razumela značaj uključivanja civilnog društva u ovaj proces i učestvovala u radu svih naših Radnih grupa, kao i brojnim profesionalnim državnim službenicima, koji su bili spremni da saslušaju i uvažavaju naše stavove. Zahvalnost dugujemo mnogim naučnicima, profesorima Univerziteta, aktivistima nevladinih organizacija, sindikata, strukovnih udruženja, novinarima i građanima koji prate naš rad, ali zasluže

za uspeh Konventa u ostvarenju njegovih ciljeva pripadaju samo našim članicama, koje su svoje vreme, resurse i znanje stavili na raspolaganje Konventu i učinili da postane kredibilan akter u procesu evropskih integracija Srbije i ozbiljan korektor politika Vlade, koje se pod okriljem ovog procesa kreiraju i sprovode.

U ime Programskog saveta i Sekretarijata  
Nacionalnog konventa o EU  
**Nataša Dragojlović**, koordinatorka





Foto: Usvajanje pregovaračke pozicije za poglavlje 27 - Odbor za evropske integracije parlamenta

2019.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **1**

## » SLOBODNO KRETANJE ROBE

Koordinator:

**CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE – CEP**

**Dušan Protić**

## PRIKAZ POGLAVLJA

Sloboda kretanja robe, uz slobodu kretanja ljudi, usluga i kapitala, predstavlja jednu od osnovnih sloboda na kojima se zasniva Evropska unija, budući da jedinstveno i zajedničko unutrašnje tržište država članica čini samu srž evropskih integracija. 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. Usklađivanjem nacionalnih propisa i tehničkih standarda obezbeđuje se jednak tretman za sve proizvode na tržištu čime se povećava konkurencija i dostupnost proizvoda kupcima na celoj teritoriji EU.

Sadržinu poglavlja čine uglavnom tehnički propisi koji regulišu infrastrukturu kvaliteta, a u koje spadaju: standardizacija, akreditacija, metrologija, ocenjivanje usaglašenosti i tržišni nadzor. Ovi propisi se odnose na sve proizvode i obuhvataju, takozvano, harmonizovano područje. U isto vreme, postojanje sistema infrastrukture kvaliteta omogućava bezbednost i kvalitet proizvoda koji su stavljeni na tržište. Istovremeno, u okviru ovog poglavlja postoji neharmonizovano područje, koje predstavlja nacionalne propise država članica. To je zakonodavstvo koje reguliše proizvode koji su zakonito proizvedeni i stavljeni na tržište u jednoj državi članici, a mogu se slobodno kretati unutar jedinstvenog tržišta EU. Na njih se primenjuje načelo uzajamnog priznavanja, koje proističe iz sudske prakse Evropskog suda pravde. 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, prekosura droga i dobre laboratorijske prakse.

Za razliku od Starog pristupa, Novi i Globalni pristup se odnosi na opšte zahteve za proizvode, pa su oblasti koje pokriva vezane za bezbednost igračaka, bezbednost mašina, liftova, opreme za ličnu zaštitu, aerosol raspršivača i mnoge druge.

Evropsko zakonodavstvo se, u ovoj oblasti, prenosi u potpunosti u domaće transponovanjem brojnih direktiva. Pored prenošenja evropskog prava u nacionalno zakonodavstvo u ovoj oblasti, neophodno je da zemlje kandidati tokom pregovora obezbede neometano sprovođenje i ispravnu primenu pravnih tekovina EU. To će zahtevati administrativne kapacitete neophodne za informisanje o ograničenjima u trgovini i za primenu horizontalnih i proceduralnih mera.

## STATUS POGLAVLJA

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

Evropska komisija je 13. marta 2015. godine objavila Izveštaj o skriningu o spremnosti Srbije da otpočne pregovore u Poglavlju 1. U oblasti 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, ocenjeno je da je potrebno dodatno usklađivanje.

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

- Akcioni plan za usaglašavanje sa čl. 34-36 UFEU (Ugovora o finansiranju EU), 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, ali do ovog momenta merila i dalje nisu ispunjena. U ovom momentu, nacrti dokumenata su izrađeni i u toku su konsultacije sa Evropskom komisijom povodom pojedinih otvorenih pitanja.

## 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 su propisi u oblasti lične zaštitne opreme, opreme pod pritiskom i jednostavnih posuda pod pritiskom, dostigli razuman nivo zakonodavne usklađenosti. S druge strane, zakonodavstvo u oblasti bezbednosti igračaka, medicinskih sredstava, gasnih aparata, aerosolnih raspršivača, žičara, građevinskih proizvoda, plovidla

za rekreaciju i eksploziva za civilnu upotrebu, nisu u skladu sa pravom EU. 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 kada je reč o transparentnosti u određivanju cena i naknadi 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, kao što je već napomenuto, data su dva merila koja treba da se ispune pre pokretanja procesa pregovora: 1) usvajanje Akcionog plana za usaglašavanje sa članovima 34-35 UFEU za neharmonizovano područje, i 2) usvajanje strategije i akcionog plana za implementaciju zakonodavstva EU u ovom poglavlju za harmonizovano područje zakonodavstva koje je predmet ovog poglavlja.

Izveštaj Evropske komisije (EK) o napretku Srbije, iz maja 2019. godine, ocenjuje da je Srbija **umereno spremna i da je ostvaren ograničen 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 jačanje administrativnih kapaciteta. Pored toga, mera ukidanja prelazne odredbe vezane za srpski znak usaglašenosti, kao i generalno slabija ocena napretka su novine u odnosu na prošlogodišnju verziju izveštaja EK.

U oblasti neharmonizovanog područja, konstatovano je osnivanje Kontaktne tačke za proizvode, ali i manjkavost u dizajnu procedura za njeno funkcionisanje. Takođe, ponovljeno je i ovom prilikom nepostojanje Akcionog plana za usaglašavanje sa članovima 34-35 UFEU.

Što se tiče sistema infrastrukture kvaliteta, navedeno je da su administrativne strukture za izradu zakonodavnog okvira i implementaciju propisa u oblastima tehničkih pravila, akreditacije, metrologije i ocenjivanja usaglašenosti poboljšane. Međutim, ocena je da kapaciteti u ovim oblastima zahtevaju i dalje unapređenje. Institut za standardizaciju Srbije je član Evropskog komiteta za standardizaciju i Evropskog komiteta za standardizaciju u oblasti elektrotehnike, pa su do sada usvojeni skoro svi standardi po ovom pitanju. Takođe, više od tri četvrtine standarda Evropskog instituta za telekomunikacione standarde je usvojeno od strane Instituta za standardizaciju Srbije. Akreditaciono telo Srbije je dobilo proširenje određenih kategorija sertifikacije kroz Međunarodni forum za akreditaciju, dok se u oblasti metrologije, za razliku od prošlogodišnjeg izveštaja, Direkcija za mere i dragocene metale više ne spominje kao institucija kojoj su potrebna hitna ulaganja u administrativne kapacitete jer je ranije bilo procenjeno da joj je ugroženo obavljanje osnovnih funkcija. Međutim, u vezi tržišnog nadzora, neophodno je dalje poboljšanje administrativnih i finansijskih kapaciteta inspeksijskih organa.

U delu sektorske regulative Novog i Globalnog pristupa konstatovano je usvajanje novog Zakona o građevinskim proizvodima. Međutim, ocena je da je ovaj Zakon više usklađen sa regulativom iz ove oblasti koja je bila važeća u prošlosti nego sa trenutnom. Takođe, navedeno je i da su usvojeni propisi iz oblasti neautomatskih vaga i mernih instrumenata koji su u skladu sa regulativom EU.

U okviru usklađivanja sa Starim pristupom, utvrđeno je da srpsko zakonodavstvo nije u

skladu sa najnovijom legislativom EU vezanom za traktore, motorna vozila i emisiju zagađujućih materija iz motora vanputne mehanizacije. Što se tiče oblasti registracije, evaluacije, autorizacije i ograničenje hemikalija (REACH) i klasifikacije, obeležavanja i pakovanja hemikalija (CLP), usvajanje adekvatnog seta pravilnika i dovoljan administrativni kapacitet za potpunu implementaciju legislative se još uvek čekaju.

Za proceduralne mere najviše je stavljen akcenat na nacionalnu listu naoružanja i vojne opreme koja je u skladu sa pravilima EU. Kada je u pitanju proizvodnja i prodaja naoružanja i vojne opreme, kao i njihovo testiranje i označavanje, navodi se da srpsko zakonodavstvo treba da se dodano uskladi sa propisima EU. Bez promene u odnosu na prošlu godinu, u području povraćaja kulturnih dobara uzetih sa teritorije EU, ocenjeno je da nacionalno zakonodavstvo u Srbiji i dalje nije usklađeno.

Ono što je relevantno kao novina u oblasti metrologije je usvajanje Pravilnika o unapred upakovanim proizvodima („Službeni glasnik RS“, 30/18) kojim su pretočene direktive koje važe za unapred upakovane proizvode (76/211/EEC, 78/891/EEC, 2007/45/EC) i Direktiva 75/107/EEC, koja se odnosi na boce koje se koriste kao merni kontejneri.

Dalje, u oblasti harmonizovanih tehničkim propisima usvojen je Zakon o predmetima opšte upotrebe („Službeni glasnik RS“, br. 25/2019) koji obuhvata, između ostalog, i kategoriju bezbednosti igraćaka. Ali i pored ovog napretka, Pravilnik o bezbednosti igraćaka tek treba da bude usvojen. Poslednja informacija je da je rad na ovom Pravilniku u toku, tako da se može očekivati njegovo skoro objavljivanje. Dalje, u kategoriji žičara je usvojen Pravilnik o podsystemima žičare i bezbednosnim komponentama za transport lica („Službeni glasnik RS“, broj 48/18). Pored ovih novih propisa izmenjeni su i dopunjeni i propisi u oblasti plovila za rekreaciju (Pravilnik o zahtevima za

bezbednost plovila za rekreaciju i plovila na vodomlazni pogon („Službeni glasnik RS“, br. 140/14, 119/17, 104/18), kao i radio opreme i telekomunikacione terminalne opreme (Zakon o elektronskim komunikacijama („Službeni glasnik RS“, br. 44/2010, 60/2013 – odluka US, 62/2014 i 95/2018 - dr. zakon).

U delu Starog pristupa, a u kategoriji motornih vozila, najbitnija novina je usvajanje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima („Službeni glasnik RS“, br. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – US, 55/14, 96/15 – dr. zakon, 9/16 – US, 24/18, 41/18, 41/18 – dr. zakon i 87/18), dok je kod prekursora droga novina usvajanje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o supstancama koje se koriste u nedozvoljenoj proizvodnji opojnih droga i psihotropnih supstanci („Službeni glasnik RS“, br. 17/2019).

Što se tiče najavljenih promena pravnih akata u budućnosti, pred Narodnom skupštinom Republike Srbije je Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o akreditaciji od aprila 2019. godine, dok je najavljeni novi Zakon o metrologiji još uvek u fazi izrade. Predlog Zakona o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti je i dalje u skupštinskoj proceduri od januara 2018. godine, uprkos tome što je internim planom Ministarstva privrede bilo predviđeno njegovo usvajanje u drugom kvartalu 2019. godine.

Postizanjem potpune usklađenosti domaćih propisa sa propisima EU obezbediće se mogućnost da se proizvodi proizvedeni u Srbiji mogu plasirati na evropsko tržište bez prepreka. Danom pristupanja Evropskoj uniji, Srbija postaje deo jedinstvenog tržišta EU, na kome 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 proizvodi imati potpuni pristup evropskom tržištu, a srpski proizvođači će izbeći dvostruka 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 s tim, obezbeđivanjem jednakog tretmana za sve proizvođače na jedinstvenom tržištu Unije se postiže 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 NKEU ZA POGLAVLJE 1

Radna grupa Nacionalnog konventa o EU za Poglavlje 1 – Slobodno kretanje robe je, 24. januara 2019. godine, održala sednicu u prostorijama Privredne komore Srbije. Sednici su prisustvovali predstavnici nevladinih organizacija, kao i predstavnici Ministarstva privrede, Ministarstva trgovine i Privredne komore Srbije. U toku svog izlaganja, predstavnik Ministarstva privrede je prezentovao razvoj poslednjih aktivnosti i dešavanja, kao i ostvareni napredak u Poglavlju 1 u poslednjem periodu, zaključno s tim da su najnoviji inovirani nacrti strategije i akcionih planova u harmonizovanom i neharmonizovanom području poslati EK krajem 2018. godine i da se očekuje mišljenje EK za ove strategije i akcione planove u prvom kvartalu 2019. godine. Istom prilikom su članovima radne grupe prikazani i detaljno pojašnjeni inovirani nacrti Strategije i Akcionog plana za harmonizovanu oblast (Merilo 2), kao i Akcionog plana za neharmonizovanu oblast (Merilo 1) koji su pripremljeni u cilju ispunjavanja merila EK i otvaranja pregovora. Takođe, ovom prilikom je konstatovano da je glavna problematika u prethodnom periodu bila određivanje realnih rokova za implementaciju propisa u određenim

oblastima, koje je dalje pratio i manjak administrativnih kapaciteta resornog ministarstva za preuzimanje i primenu propisa EU u određenim oblastima. S tim u vezi, u narednom periodu treba staviti akcent na monitoring implementacije akcionih planova, od trenutka kada oni budi dogovoreni sa EK. Još jedan bitan zaključak Radne grupe Konventa za ovo poglavlje jeste da je potrebno uložiti više napora od strane nadležnih institucija u razvoj adekvatnog seta zakonskih i podzakonskih akata koji bi podržali implementaciju načela uzajamnog priznavanja. Kada se uzme u obzir da je obuhvat kategorija robe koja je pokrivena nehamnonizovanim područjem značajan, do izražaja dolazi načelo uzajamnog priznavanja kao instrument koji olakšava trgovinu u ovom području.

Radna grupa za Poglavlje 1 je uključena i u aktivnosti koje se sprovode u okviru projekta „Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za aktivno učešće u pregovorima o pristupanju EU kroz određene radne grupe Nacionalnog konventa o EU (Pripremite se za učešće – P2P)“. Ovaj projekat sprovodi Centar za evropske politike (CEP) zajedno sa Nacionalnom alijansom za lokalni ekonomski razvoj (NALED) i Centrom za savremenu politiku (CSP) kao parterima na projektu. Opšti cilj projekta je da se omogući različitim segmentima civilnog društva da aktivno učestvuju u procesu pregovora o pristupanju EU u okviru pregovaračkih poglavlja koja se tiču ekonomije. S tim u vezi, u toku je istraživanje koje ima za cilj da na jednostavan način i na bazi rezultata tog istraživanja, koji je prilagođen malim proizvođačima, pojasni proces izvoza robe iz Srbije u EU kroz prizmu tehničkih propisa. Potreba za istraživanjem na ovu temu je uslovljena izuzetnom kompleksnošću regulative koja je i dalje u procesu usklađivanja sa EU, pa se ne može reći da je trgovina između Srbije i EU bez prepreka. Ovo istraživanje će svojim rezultatima doprineti da se ojačaju kapaciteti i unapredi znanje članova Radne grupe, koji će potom imati prilike da saznanja i zaključke

ovog istraživanja iskoriste u svom daljem radu na ovu temu, kao i da rade na daljem podizanju svesti o važnosti potpunog usklađivanja propisa u ovoj oblasti, koristeći materijal koji će proizaći iz istraživanja.

U okviru istog projekta Radna grupa za Poglavlje 1 je uključena i u rad Međusektorske radne grupe Nacionalnog konventa o EU za praćenje Programa ekonomskih reformi (ERP). Tako je, na posredan način, Pregovaračko poglavlje 1 – Sloboda kretanja robe zastupljeno i kroz praćenje izrade i implementacije ERP-a, kao master dokumenta ekonomske politike Srbije. U vezi s tim, u toku je razvijanje sistema za praćenje i izveštavanje o promenama u strukturnim reformama definisanim ERP-om i stepenu njihove realizacije iz godine u godinu sa jasnom vezom sa konkretnim pregovaračkim poglavljem. Iako je ovaj sistem u fazi pripreme za punu implementaciju, može se reći da su već neke promene primećene između Preliminarne liste strukturnih reformi predloženih za ERP 2020-2022. i prošlogodišnje verzije ovog dokumenta a vezane su direktno za Poglavlje 1. Tako je jedna od novih predloženih strukturnih reformi vezana za *Uspostavljanje jedinstvenog digitalnog servisa u vezi sa tehničkim propisima* što predstavlja poboljšanje u odnosu na verziju ERP-a od prošle godine, gde je i najveća zamerka Radne grupe za Poglavlje 1, prezentovana na Plenarnoj sednici NKEU 18. januara 2019. godine, bila upravo nedostatak strukturne reforme koja će se baviti infrastrukturom kvaliteta kao oblašću koja i dalje zahteva unapređenje i fokus nadležnih organa.

## EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Knjiga preporuka NKEU za 2017/2018 sadrži sledeće preporuke za Poglavlje 1:

- *Neophodno je u najkraćem roku okončati izradu akcionog plana koji će uokviriti put Srbije ka potpunom usaglašavanju sa članovi-*

*ma 34-35 UFEU (neharmonizovana oblast), kao i akcionog plana za dalje usaglašavanje zakonodavstva u harmonizovanoj pravnoj oblasti.*

Iako su pripremljena dokumenta koja treba da posluže kao osnova za ispunjivanje merila datih u Izveštaju o skriningu, još uvek ne postoji saglasnost od strane EK na predložena dokumenta i aktivnosti koje oni obuhvataju. Konačna izrada nacрта ovih dokumenta je korak u pravom smeru, ali je ovo tek polovina puta potrebnog za napredovanje pregovora u ovom poglavlju. Zbog toga ova preporuka sa naše strane ostaje na snazi i za naredni period.

- *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 eko-dizajnom i energetske efikasnosti nije bilo odgovarajućeg napretka.*

Ovde treba konstatovati da su učinjeni određeni pomaci u pojedinim kategorijama proizvoda. Tako je u oblasti radio i telekomunikacione terminalne opreme učinjen pomak po pitanju sertifikata o usaglašenosti. Slična situacija je i kod bezbednosti igračaka gde je novi Zakon o predmetima opšte upotrebe doneo određene pomake, ali se usvajanje pripadajućih podzakonski akata još uvek čeka, dok je u kategoriji građevinskih materijala usvojen novi Zakon, ali on i dalje nije u dovoljnoj meri u skladu sa propisima EU. Dakle, i pored evidentnog napretka po ovom pitanju, ova preporuka u najvećoj meri ostaje na snazi i za budući period.

- *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).*

Nedostatak administrativnih i finansijskih kapaciteta administrativnih struktura koje učestvuju u izradi zakonodavnog okvira i implementaciji propisa u oblastima tehničkih pravila, akreditacije, metrologije, ocenjivanja usaglašenosti i tržišnog nadzora je jedna od ključnih tački i ovogodišnjeg Izveštaja Evropske komisije. Direkcija za mere i dragocene metale se ne spominje više kao drastičan primer slabosti našeg sistema, ali stanje po ovom pitanju zahteva dalje aktivnosti. Zbog toga ova preporuka ostaje validna i za naredni period.

- *Izmena Zakona o tržišnom nadzoru radi unapređenja mehanizma koordinacije nadležnih institucija u oblasti tržišnog nadzora i njegovo usklađivanje sa novim pravnim i tehničkim okvirima (Zakon o inspekcijском nadzoru; platforma e-inspektor).*

Informacioni sistem e-inspektor je počeo da funkcioniše, što predstavlja napredak u odnosu na prošlu godinu. Ovaj mehanizam, međutim, ne može da zameni platformu potrebnu za funkcionisanje tržišnog nadzora, ali može da predstavlja dobru tehničku osnovu za koordinaciju aktivnosti inspekcijског nadzora, a u okviru toga i tržišnog nadzora.

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

Ne može se uočiti napredak po ovom pitanju, ali se kroz aktivnosti projekta „Pripremite se za učešće – P2P“ očekuje značajan pomak u razumevanju važnosti tema pokrivenih ovim poglavljem, kako u civilnom društvu, tako i od strane građana i posebno od strane naših privrednika.

## PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2020. GODINU

### Vladi Republike Srbije:

- Neophodno je u najkraćem roku okončati proces usvajanja akcionog plana koji će uokviriti put Srbije ka potpunom usaglašavanju sa članovima 34-35 UFEU (neharmonizovana oblast), kao i strategije i akcionog plana za dalje usaglašavanje zakonodavstva u harmonizovanoj pravnoj oblasti; *(ponovljena preporuka)*
- Dalje intenziviranje napora za potpuno 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 eko-dizajnom i energetske efikasnosti, na nivou zakona i podzakonskih akata; *(ponovljena)*
- Dalje jačati administrativne i finansijske kapacitete institucija koje se direktno bave tematičkom obuhvaćenom Poglavljem 1 uz adekvatnu stručnu i sektorsku podršku od strane svih relevantnih aktera – ministarstva, Vlada, ATS, Direkcija za mere i dragocene metale, Institut za standardizaciju Srbije itd; *(ponovljena)*
- Više napora uložiti u razvoj adekvatnog okruženja za primenu principa uzajamnog priznavanja, pre svega kroz usvajanje predloga Zakona o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti, kao osnovnog načela kojim se pojednostavljuje trgovina u neharmonizovanoj oblasti.

### Organizacijama civilnog društva:

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

2019.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 2 19

» SLOBODA KRETANJA  
RADNIKA  
» SOCIJALNA POLITIKA I  
ZAPOŠLJAVANJE

Koordinator:

FONDACIJA CENTAR ZA DEMOKRATIJU (FCD)  
Nataša Vučković

## POGLAVLJE 2 – SLOBODA KRETANJA RADNIKA

### PRIKAZ POGLAVLJA

Sloboda kretanja radnika je jedna od osnovnih sloboda koja je garantovana pravom Evropske unije. Ovo poglavlje obuhvata pravne tekovine EU kojima se obezbeđuje **pravo građana država članica EU** da rade u nekoj drugoj državi članici EU, da u njoj, sa 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 Evropske unije, 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, EURES (Evropski portal za mobilnost pri zapošljavanju), koordinacije 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) i
- uzajamno priznavanje kvalifikacija.

Mreža EURES-a je mreža službi za zapošljavanje, pokrenuta 1993. godine sa ciljem da olakša slobodno kretanje radnika unutar 28 EU zemalja, 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 oko 1000 EURES savetnika koji su u svakodnevnom kontaktu sa tražiocima posla 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.

U septembru 2017. godine najavljeno je uspostavljanje Evropskog nadzornog tela za rad (*European Labour Authority – ELA*), u cilju sprovođenja prava EU o mobilnosti radne snage na pošten, jednostavan i efikasan način. Nakon sprovedenih konsultacija i procene uticaja, u martu 2018. godine predstavljen je zakonodavni predlog, dok je privremeni sporazum o predlogu postignut u februaru 2019. godine. Evropsko nadzoro telo za rad bi trebalo da dostigne svoj puni operativni kapacitet do 2024. godine. Zadaci ELA obuhvataju: upravljanje mrežom EUTRES, omogućavanje lakšeg pristupa informacijama o mobilnosti radne snage, jačanje saradnje među članicama u primeni relevantnog prava EU (uključujući i lakše usklađene i zajedničke inspekcije), sprovođenje analize i procene rizika, pružanje podrške članicama u rešavanju problema neprijavljivog rada, sprovođenje medijacije i olakšavanje pronalaženje rešenja u slučajevima prekograničnih sporova među državama članicama.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Regulation (EU) 2019/1149 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019. Videti: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1149&from=EN>.

Evropska unija tradicionalno postavlja određena ograničenja u slobodnom kretanju radnika iz novih država članica, takozvani prelazni period. Ukupni prelazni period koji traje sedam godina je podeljen u tri faze – „formula 2 + 3 + 2 godine“, što znači da početno ograničenje za pristup 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 27 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, odnosno pravom radnika migranata i onih koje oni izdržavaju da steknu, kumuliraju ili prenesu doprinose socijalne, 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, s druge strane, pruža zajednička pravila kojima se štite prava iz socijalne sigurnosti dok se građani država članica kreću unutar Evrope.

U decembru 2016. godine, Evropska komisija je predstavila predlog revizije postojećih evropskih pravila o koordinaciji socijalnog osiguranja, oko kojeg su, u martu 2019. godine, Evropski parlament, Savet i Evropska komisija postigli privremeni dogovor. Nova pravila bi trebalo da modernizuju postojeće zakonodavstvo u tri glavne oblasti: naknade za nezaposlene, naknade za dugoročnu negu i koordinacija

socijalnog osiguranja za upućene radnike. Zanimljiva novina je i ta da se tražiocima posla daje više vremena da pronađu posao u inostranstvu, kao i da će nacionalne vlasti dobiti bolje alate za borbu protiv zloupotrebe, prevare i za proveru statusa socijalnog osiguranja upućenih radnika<sup>2</sup>.

Smisao svih ovih prava je i da se podstakne mobilnost 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 20 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.

## STATUS POGLAVLJA

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

Predlog pregovaračke pozicije Republike Srbije za Poglavlje 2 razmatran je na sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije, 18. jula 2018. godine. Predstavnicima Radne grupe NKEU za poglavlja 2 i 19 su bili pozvani da daju komentare na Sažetak pregovaračke pozicije i predstave ih na sednici. Odbor za evropske integracije dao je pozitivno mišljenje o Predlogu pregovaračke pozicije.

<sup>2</sup> Fair labour mobility: Commission welcomes the provisional agreement reached on the modernised rules on social security coordination, European Commission Press Release Database, March 2019. Videti: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-19-1613\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-1613_en.htm).

Iako je prošlo više od godinu dana od održavanja sednice, Radna grupa nema povratnu informaciju o stavu Vlade Republike Srbije o iznetim komentarima. Poglavlje o slobodi kretanja radnika do trenutka pisanja ovog izveštaja nije otvoreno.

## PRESEK STANJA

### Izveštaj o skriningu

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. godine, sa ciljem da se dalje izvrši usklađivanje sa pravnim tekovinama EU. Međutim, neophodno je izvršiti značajna usklađivanja zakonodavstva kako bi se ono uskladilo sa pravilima EU o pristupu tržištu rada, uglavnom u pogledu nediskriminacije radnika migranata EU. Evropska komisija 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-a, 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-a, u Srbiji su uvedeni svi osnovni elementi. Osim rada na poboljšanju jezičkih veština EURES savetnika, potrebno je nastaviti pripreme za povezivanje na *Evropski portal mobilnosti posla* da bi se obez-

bedilo da sva upražnjena radna mesta koja su prikazana na sajtu Nacionalne službe za zapošljavanje budu raspoloživa za objavljivanje na Portalu, po pristupanju Srbije 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 pokrili 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: Austrijom, Bugarskom, Hrvatskom, Češkom Republikom, Nemačkom, Mađarskom, Slovačkom i Slovenijom.

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 2018-2019. godina**

U oceni stanja navodi se da je Srbija umereno pripremljena u oblasti slobode kretanja radnika, kao i da je postignut izvestan napredak u izveštajnom periodu kroz potpisivanje novih sporazuma o elektronskoj razmeni podataka o socijalnoj sigurnosti sa državama članicama EU. Takođe, konstatovano da je Srbija racionalizovala proceduru za izdavanje radnih dozvola državljanima trećih zemalja. Preporuka za naredni period je jačanje saradnje sa članicama EU na koordinaciji sistema socijalne sigurnosti poboljšanjem zakonodavnih i tehničkih uslova i sprovođenje priprema za pridruživanje EURES-u. Konstatovano je da je izemanama i dopunama zakona o pristupu tržišta rada, usvojenim u junu 2018. godine, skraćena procedura za izdavanje dozvola i ukazuje se na potrebu daljeg pojednostavljivanja procedure za izdavanje radnih dozvola građanima EU.

Evropska komisija navela je da u priprema za pridruživanje EURES-u (Evropske mreže službi za zapošljavanje) unapređen sistem Nacionalne službe za zapošljavanje.

Po pitanju koordinacije sistema socijalne sigurnosti, navedeno je da Srbija treba da poboljša zakonodavne i tehničke uslove u institucijama socijalne sigurnosti u saradnji sa kolegama iz zemalja članica EU.

Po pitanju Evropske kartice zdravstvenog osiguranja, navedeno je da nije bilo napretka.

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

### **PRIKAZ POGLAVLJA**

Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje 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 i
- posebna obavezujuća pravila u pogledu zabrane diskriminacije po osnovu rase i etničke pripadnosti, religije i vere, invaliditeta, starosne dobi i seksualne orijentacije.

Osnovni ciljevi socijalne politike Evropske unije 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, stečaja, 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. Evropska unija podstiče moderne radne odnose – uveden je i pojam **fleksigurnosti**, koji označava kombinaciju sigurnosti zapošljavanja i socijalne sigurnosti sa 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 zakonodav-

stvo 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 (takozvani „rad na crno“), kako bi sva radna snaga na teritoriji EU uživala jednaka prava i slobode.

Na području socijalne uključenosti svih segmenata društva, Evropska unija 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. godine, a njeni ciljevi (u ovoj oblasti) su: 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 Evropskoj uniji za usmeravanje njihovih reformskih procesa.

Savet EU, Evropski parlament i Evropska komisija su, 17. novembra 2017. godine, objavili i potpisali Evropski stub socijalnih prava (*European Pillar of Social Rights*). Cilj ovog instrumenta je jačanje pravnih tekovina Evropske unije 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 XXI 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 uključenost.

Evropska komisija je objavila godišnji pregled najnovijih trendova u oblasti zapošljavanja i socijalne politike (za 2019. godinu), koji razmatra i predstojeće izazove u ovim oblastima i moguće odgovore na njih. I ovaj pregled potvrdio je pozitivne trendove na tržištu rada i poboljšanje socijalne situacije. Ovogodišnji izveštaj ima u fokusu održivi rast za sve – izbor za budućnost socijalne Evrope.<sup>3</sup>

## STATUS POGLAVLJA

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

Republika Srbija je 28. aprila 2016. godine, pismom predsedavajućeg Komiteta stalnih predstavnika Saveta, obavestila o rezultatu skrininga za Poglavlje 19. Ističe se da se Republika Srbija ne može smatrati dovoljno spremnom za pregovore o ovom poglavlju i da bi ono moglo biti otvoreno kada EU utvrdi da je ispunjeno sledeće merilo: Srbija treba Komisiji da podnese 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, kao i da odredi aktivnosti koje će dovesti do

<sup>3</sup> Videti: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=hr&pubId=8219>.

<sup>4</sup> Dostupno na: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj\\_skrining\\_pg\\_19.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_skrining_pg_19.pdf).

<sup>5</sup> Dostupno na: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/Skrining/rezultati\\_skrininga/merilo\\_pg\\_19.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/rezultati_skrininga/merilo_pg_19.pdf).

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.

Prvi Nacrt Akcionog plana izrađen je 2016. godine i poslat Evropskoj komisiji na komentare, koja je preporučila da se u potpunosti promeni metodologija, kao i da Akcioni plan treba da bude budžetiran. Trenutno je aktuelan treći Nacrt Akcionog plana za Poglavlje 19, koji je ujedno i prvi nacrt oko koga su konsultovane organizacije civilnog društva.

Proces konsultacija Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (MRZBSP) sa Nacionalnim konventom o EU (NKEU), povodom izrade Akcionog plana za Poglavlje 19, započet je u januaru 2019. godine kada je održan prvi sastanak u kome su učestvovali predstavnici MRZBSP-a, šef Pregovaračkog tima i predstavnici NKEU. U veoma kratkom roku koji je ostavljen Radnoj grupi NKEU, ona je pripremila analizu Akcionog plana, čije rezultate je, u vidu komentara i sugestija, predstavila na sastanku, održanom 15. januara 2019. godine. Celovit tekst komentara dostavljen je MRZBSP-u krajem januara 2019. godine, kako je bilo i dogovoreno. Odgovor MRZBSP-a, zajedno sa pozivom na novi sastanak, poslat je NKEU početkom juna 2019. godine. Drugi sastanak, na kome je predstavljena druga verzija trećeg nacrta Akcionog plana, odnosno na kome je MRZBSP obrazložilo odgovore na komentare NKEU, održan je 14. juna 2019. godine. I na ovom sastanku Radna grupa NKEU je iznela komentare i sugestije na novu verziju Akcionog plana, ali nije dobila odgovore na iznete komentare. Nakon održanog sastanka, Akcioni plan je poslat Evropskoj komisiji na komentare.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Komentari Radne grupe 17 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji na treći Nacrt Akcionog plana za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje.

Na konferenciji „Radna prava su naša prava“, koju je organizovala Fondacija Centar za demokratiju, predstavnik MRZBSP-a je izneo informacije o toku izrade Akcionog plana i naglasio da je Evropska komisija dala neformalno odobrenje na treći nacrt Akcionog plana i najavio skoro usvajanje.

Još jedan važan dokument, koji je Evropska komisija pokrenula na osnovu Strategije proširenja Evropske unije 2013-2014, je Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (Employment and Social Reform Programme – ESRP), usvojen 2016. godine u Republici Srbiji. Po pitanju ovog dokumenta dugo se nije ništa radilo, da bi u maju 2019. godine bio objavljen Izveštaj o primeni ESRP-a u procesu pristupanja Evropskoj uniji (za period od 1. januara 2016. do 31. decembra 2017. godine),<sup>7</sup> dok se izveštaj za 2018. godinu i dalje čeka. Prema objavljenom izveštaju, u oblasti socijalne zaštite implementirano je samo 12 od 41 mere, a oblasti zdravstva 2 od 26 mera. Na konferenciji je, od strane predstavnika MRZBSP-a, najavljeno formiranje radne grupe koju će činiti predstavnici institucija, kao i nevladinog sektora, a koja će imati zadatak da odluči da li će se sledeće godine usvajati novi ESRP ili će on biti priključen Programu ekonomskih reformi (ERP).

**Program ekonomskih reformi (*Economic Reform Programme – ERP*)** Republika Srbija, kao država kandidat za prijem u članstvo EU, izrađuje u pretpristupnom periodu 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

<sup>7</sup> Dostupno na: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/%D1%83%D1%81%D0%B2%D0%BE%D1%98%D0%B5%D0%BD-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98-%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B8-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D1%80/>

da, u izvesnoj meri, predstavlja kontinuitet u oblasti prioriteta. Šesti ciklus izrade ovog dokumenta za period 2020-2022. godina, koji sadrži samo dve strukturne reforme koje obuhvata Poglavlje 19 i to: „Kvalifikacije orijentisane prema potrebama tržišta rada“ i „Stvaranje uslova za praćenje, podsticanje i podršku cirkularnim migracijama“ je upravo završen i slede konsultacije sa EK o njegovom finalnom sadržaju i merama.<sup>8</sup>

## PRESEK STANJA

### Izveštaj o skriningu

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 svode se na to da Srbija nije dovoljno pripremljena za pregovore u Poglavlju 19. Zakonodavstvo Srbije je samo delimično usaglašeno sa 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 potrebno je odlučno delovanje. Neophodno je pojačati napore za smanjenje siromaštva, unaprediti inkluziju Roma, osoba sa 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, kao i zdravlja i bezbednosti na radu.

<sup>8</sup> Dostupno na: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/2019/10/Predlog-strukturnih-reformi-ERP-2020-2022-FINAL.pdf>.

### Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za period 2018-2019. godina<sup>9</sup>

U oceni stanja navodi se da je Srbija *samo umereno pripremljena u oblasti socijalne politike i zapošljavanja*, a u oceni napretka *da je postignut izvestan napredak u daljem usklađivanju relevantnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU*. Preporuke za naredni period su: obezbeđenje adekvatnih finansijskih i institucionalnih resursa za zapošljavanje i socijalnu politiku koji bi bili usmereni na mlade, dugoročno nezaposlene i žene; poboljšanje adekvatnosti socijalnih davanja za ljude ispod praga siromaštva; značajno jačanje bipartitnog i tripartitnog dijaloga na svim nivoima; obezbeđenje dosledne primene zakonodavstva u oblasti rada i socijalne zaštite u celoj zemlji.

### Radno zakonodavstvo

U oblasti **radnog prava** Evropska komisija je ocenila da je Zakon o radu, usvojen 2014. godine, samo delimično usklađen sa pravnim tekovinama EU i ukazala da nekoliko nacrtu zakona, kao što su izmene i dopune zakona o štrajku i novi zakon o privatnim agencijama, koji još uvek nisu usvojeni.<sup>10</sup> U oblasti radnog prava, u odnosu na prošlu godinu, došlo je do usporavanja normativnih aktivnosti. Pripreme za donošenje novog Zakona o radu ili njegovih izmena i dopuna, u cilju usklađivanja sa pravom EU, još uvek nisu započete iako je, Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA), kao rok za utvrđivanje ovog zakona od strane Vlade određen II kvar-

<sup>9</sup> Dostupno na: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/20190529-serbia-report\\_SR\\_-\\_REVIDIRANO.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf).

<sup>10</sup> Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije 2018. godinu. Dostupno na: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/20190529-serbia-report\\_SR\\_-\\_REVIDIRANO.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf).

tal 2020. godine.<sup>11</sup>

Tokom 2018. godine, održana je javna rasprava o Nacrtu zakona o štrajku, međutim, sam zakon još uvek nije usvojen, a rad radne grupe je raspušten. Iako Evropska komisija i ovde ukazuje na problem nedonošenja ovog zakona, ostaje i dalje neizvesno kada će se Predlog zakona naći u skupštinskoj proceduri.

U avgustu 2019. godine, utvrđen je predlog Zakona o agencijskom zapošljavanju i on je upućen u skupštinsku proceduru radi usvajanja. O tekstu nacрта zakona održana je javna rasprava i dostavljen je na mišljenje Socijalno-ekonomskom savetu. Međutim, tekst predloga zakona<sup>12</sup> odstupa od onog koji je bio predstavljen javnosti nakon održane javne rasprave, i to u pogledu nekoliko rešenja od značaja za zaštitu zaposlenih. Među njima je najvažnija odredba kojom se ublažava prvobitno predloženo ograničenje ukupnog broja ustupljenih zaposlenih na deset odsto od ukupnog broja zaposlenih kod poslodavca korisnika. Naime, predlogom zakona utvrđen je izuzetak od ovog ograničenja u slučaju ustupljenih zaposlenih koji sa agencijom imaju zaključen ugovor o radu na neodređeno vreme. Ovo rešenje izazvalo je negativne reakcije sindikata.<sup>13</sup><sup>14</sup> Zakon o agen-

cijskom zapošljavanju usvojen je u decembru 2019. godine, a njegova primena počinje 1. marta 2020. godine.

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja potpisalo je, u martu 2019. godine, sa Međunarodnom organizacijom rada novi Program dostojanstvenog rada za period od 2019. do 2022. godine<sup>15</sup>. Program je usklađen sa nacionalnim razvojnim prioritetima utvrđenim Programom ekonomskih reformi i Nacionalnom strategijom za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine i predviđa niz mera, poput usvajanja novog radnog zakonodavstva u skladu sa međunarodnim radnim standardima i unapređenja mehanizma utvrđivanja minimalne cene rada<sup>16</sup>.

### *Bezbednost i zdravlje na radu*

Prema ocenama Evropske komisije, u oblasti **zdravlja i bezbednosti na radu**, usvojeni su strategija i akcioni plan za period od 2018. do 2022. godine, kao i nekoliko podzakonskih akata i konstatovano je da je u 2018. godini povećan broj smrtnih povreda, što je najveći broj još od 2016. godine.<sup>17</sup> 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), kao i tri uredbe (IV kvartal 2020)

<sup>11</sup> *Izveštaj o stanju radnih prava u Srbiji za 2019. godinu*, Ivan Sekulović, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd 2019. Dostupno na: <http://www.centaronline.org/sr/publikacija/1799/radna-prava-su-nasa-prava-2019>.

<sup>12</sup> Vlada Republike Srbije, *Predlog zakona o agencijskom zapošljavanju*. Dostupno na: [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/2019/2159-19.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2019/2159-19.pdf).

<sup>13</sup> „Da li novi zakon o agencijskom zapošljavanju izjednačava prava radnika ili poslodavcima otvara prostor za zloupotrebe“. Videti: <https://www.blic.rs/biznis/vesti/ostra-polemika-da-li-novi-zakon-o-agencijskom-zaposljavanju-izjednacava-prava-radnika/ty5t08q>.

<sup>14</sup> *Izveštaj o stanju radnih prava u Srbiji za 2019. godinu*, Ivan Sekulović, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd 2019. Dostupno na: <http://www.centaronline.org/sr/publikacija/1799/radna-prava-su-nasa-prava-2019>.

<sup>15</sup> International Labor Organization, *Decent Work Country Programme 2019-2022: Serbia*. Dostupno na: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/genericdocument/wcms\\_676205.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/genericdocument/wcms_676205.pdf), str. 6.

<sup>16</sup> *Izveštaj o stanju radnih prava u Srbiji za 2019. godinu*, Ivan Sekulović, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd 2019. Dostupno na: <http://www.centaronline.org/sr/publikacija/1799/radna-prava-su-nasa-prava-2019>.

<sup>17</sup> Izveštaj EK o napretku Srbije za 2018. godinu. Dostupno na: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/20190529-serbia-report\\_SR\\_-\\_REVDIRANO.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVDIRANO.pdf).

i 13 pravilnika do IV kvartala 2021. godine. Strategija bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji za period od 2018. do 2022. godine, sa Akcionim planom za sprovođenje strategije i bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji za period od 2018. do 2022. godine, odobrena je na Socijalno-ekonomskom savetu i usvojena je u decembru 2018. godine. Početkom 2019. godine, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja proglasilo je 2019. godinu godinom Bezbednosti i zdravlja na radu, kako bi se „skrenula pažnja javnosti o značaju ove oblasti“<sup>18</sup>. Krajem maja 2019. godine, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja objavilo je Nacrt zakona o bezbednosti i zdravlju na radu i uputilo poziv za javnu raspravu, koja je održana u junu. Prema navodima sindikata, Ministarstvo je uputilo na javnu raspravu verziju Nacrta zakona koja se razlikovala od one dogovorene na radnoj grupi, te je zbog toga prekinut i rad radne grupe<sup>19</sup>. Iako Nacrt zakona nije dobio odobrenje sindikata, predlog zakona se našao u skupštinskoj proceduri početkom decembra 2019. godine<sup>20</sup>.

U Srbiji, zaključno sa decembrom 2018. godine, posluje 465.976 registrovana pravna i fizička lica nad kojima inspeksijski nadzor nad primenom propisa iz oblasti bezbednosti i zdravlja na radu vrši samo 240 inspektora rada. Uzimajući u obzir da jedan inspektor rada pokriva više od 1800 preduzeća, treba ukazati na potrebu jačanja kapaciteta inspektorata rada, radi efikasnijeg vršenja nadzora.

### *Socijalni dijalog*

U oblasti **socijalnog dijaloga**, Evropska komisija konstatuje slabost kako bipartitnog, tako i tripartitnog dijaloga. Izveštaj upućuje na potrebu usklađivanja pravnog okvira i jačanje kapaciteta socijalnih partnera radi uspostavljanja kulture kolektivnog pregovaranja.<sup>21</sup> I ove godine je u Izveštaju stavljen naglasak na odsustvo uključivanja socijalnih partnera prilikom donošenja razvojnih politika u oblastima značajnim za njihovo delovanje. Slična konstatacija ponovljena je i u ovogodišnjem izveštaju, u delu Izveštaja koji se odnosi na organizacije civilnog društva, a posebno Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji: „Vlasti bi trebalo da sistematičnije koriste njihovu stručnost da bi iskoristile sav poencijal Konventa i njegovih radnih grupa“.

Još uvek nije usvojen Zakon o socijalno-ekonomskom savetu. Uloga socijalno-ekonomskih saveta je marginalizovana, učestalo je izbegavanje zakonske obaveze blagovremenog dostavljanja Savetu, na razmatranje, nacrtu zakona i drugih akata značajnih za materijalni i socijalni položaj zaposlenih i poslodavaca. 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.

U komentarima na treći nacrt Akcionog plana za Poglavlje 19, Savez samostalnih sindikata Srbije istakao je sledeće probleme u oblasti socijalnog dijaloga: postojanje nesklada između normativne regulative i njene primene u praksi; postojanje formalističkog pristupa socijalnom dijalogu (socijalni dijalog se samo deklarativno

<sup>18</sup> Dostupno na: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti/2019-godina-proglasena-godinom-bezbednosti-i-zdravlja-na-radu>.

<sup>19</sup> „Šta donosi nacrt Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu?“ Dostupno na: <http://www.radnik.rs/2019/06/sta-donosi-nacrt-zakona-o-bezbednosti-i-zdravlju-na-radu/>.

<sup>20</sup> Predlog Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu pred Skupštinom. Dostupno na: <http://www.radnik.rs/2019/12/predlog-zakona-o-bezbednosti-i-zdravlju-na-radu-pred-skupstinom/>.

<sup>21</sup> Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2018. godinu. Dostupno na: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/20190529-serbia-report\\_SR\\_-\\_REVIDIRANO.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf).

prihvata); socijalni dijalog se uglavnom koristi da se nešto spreči, a ne da se njime nešto postigne; na sednicama Socijalno-ekonomskog saveta (SES) ne razmatraju se redovno nacrti zakona i predlozi drugih propisa od značaja za ekonomski i socijalni položaj zaposlenih; nacrti zakona se na SES-u uglavnom razmatraju iz formalnih razloga (na primer, Nacrt zakona o budžetu Republike Srbije za 2019. godinu, Sekretarijatu SES-a dostavljen je, 13. novembra 2018. godine, od strane Ministarstva finansija, uz zahtev da se mišljenje o ovom Zakonu, obima preko 1.000 stranica, Ministarstvu finansija dostavi najkasnije do 14. novembra 2018. godine); nepozivanje predstavnika sindikata u radne grupe za izradu nacrti zakona koji se tiču materijalnog i socijalnog položaja zaposlenih (na primer, izmene i dopune tri zakona iz oblasti socijalnog osiguranja, koje su vršene 2014. godine urađene su bez učešća sindikata); donošenje podzakonskih akata koja nedvosmisleno znače urušavanje socijalnog dijaloga u Srbiji (tako, na primer, 31. januara 2017. godine Vlada je donela Odluku o obrazovanju Radne grupe za sprovođenje preporuka iz „Bele knjige“ Saveta stranih investitora i pored toga što je najveći deo tih preporuka u suprotnosti sa interesima zaposlenih).<sup>22</sup>

### *Politike zapošljavanja*

U oblasti **politika zapošljavanja**, Evropska komisija konstatuje poboljšanje indikatora tržišta rada u 2018. u odnosu na 2017. godinu i to: povećanje stope zaposlenosti radno sposobnog stanovništva, pad stope nezaposlenosti radno sposobnog stanovništva, povećanje stope aktivnosti radno sposobnog stanovništva, kao i pad stope nezaposlenosti mladih. Izazovi koji su konstatovani u pogledu prepreka za uključivanje na tržište rada Roma, mladih, osoba sa

invaliditetom, žena, dugoročno nezaposlenih, navode se i u ovogodišnjem Izveštaju Evropske komisije.

U politici zapošljavanja nije bilo napretka u odnosu na prošlu godinu, a identifikovani problemi u Nacionalniom akcionom planu zapošljavanja za 2019. godinu (NAPZ) ostali su nepromenjeni u odnosu na prethodni. NAPZ za 2018. godinu (kao ni prethodni i naredni) ne navodi rezultate ni jedne evaluacije koja je sprovedena. Iste mere se ponavljaju iz godine u godinu, pri čemu se planira smanjenje broja nezaposlenih u merama obuka, subvencija i javnih radova, s jedne strane, a povećava broj obuhvaćenih uslugama aktivnog traženja posla.<sup>23</sup>

### *Socijalno uključivanje i socijalna zaštita*

U oblasti **socijalnog uključivanja i socijalne zaštite**, Evropska komisija navodi da su ostali isti problemi kao i u prethodnom periodu: 7,2% stanovništva u 2017. godini se smatralo da živi u apsolutnom siromaštvu, pola miliona stanovnika ne može da zadovolji osnovne egzistencijalne potrebe, a u Srbiji je nejednakost u raspodeli dohotka najviša u Evropi. Dalje, konstatovano je da su obuhvat i adekvatnost gotovinskih naknada za osnovne potrebe nedovoljni i preporučuje se da se, u narednom periodu, poboljša kvalitet usluga i pojača nadzor i regulatorni mehanizmi, praćenje i evaluacija.

Tokom maja 2019. godine, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja predstavilo je Nacrt strategije socijalne zaštite za period 2019-2025, koji je izazvao veliko nezadovoljstvo organizacija civilnog društva. Predstavljeni tekst Nacrta strategije sadržao je pojedine netačne ocene stanja u oblasti socijalne zaštite, proceduralne propuste, poput nepostojanja analize efekata na društvo i neadekvatna analiza finansijskih efekata i formulaciju vizije i

<sup>22</sup> Komentari Radne grupe 17 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji na treći Nacrt Akcionog plana za Poljavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje. Dostupno na: <http://www.centaronline.org/sr/publikacija/1799/radna-prava-su-nasa-prava-2019>.

<sup>23</sup> Ibid.

opšteg cilja koje stavljaju akcenat na efikasnost i održivost sistema socijalne zaštite, umesto na garantovana socijalna prava i pravičnost kao univerzalno načelo. Takođe, Nacrt Strategije nije predvideo obezbeđenje dodatnih sredstava iz budžeta Republike Srbije za implementaciju, što predstavlja jedan od glavnih propusta. Interesantno je i to što se Nacrtom strategije uopšte ne predviđa usvajanje izmena i dopuna Zakona o socijalnoj zaštiti<sup>24</sup>.

Imajući sve ovo u vidu, Radna grupa NKEU za poglavlja 2 i 19, vođena Fondacijom Centar za demokratiju, Trag fondacijom, Autonomnim ženskim centrom, Inicijativom A11 i Evropskim pokretom u Srbiji, pokrenula je inicijativu kojom se zahtevalo sprovođenje analize finansijskih efekata, sprovođenje analize efekata na društvo, pripremanje nacрта Akcionog plana i organizovanje dodatnih konsultacija o Nacrtu strategije u okviru NKEU. Inicijativu je podržalo preko 90 organizacija civilnog društva, a dopis povodom Nacрта strategije dostavljen je na adrese Zorana Đorđevića, ministra za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u Vladi Republike Srbije, Tanje Mišćević, šefice Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Bojane Tošić, v.d. direktora Republičkog sekretarijata za javne politike, Žarka Stepanovića, v.d. direktora Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, Nj.E. Sem Fabricija, ambasadora i šefa Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji. Odgovor na dopis je usledio samo od Republičkog sekretarijata za javne politike, u kojem je navedeno da će se nakon dobijenih komentara na Nacrt Strategije organizovati zajednički sastanak sa svim relevantnim učesnicima. Do trenutka pisanja ovog izveštaja sastanak nije organizovan.

Nedugo nakon objavljivanja Nacрта Strategije socijalne zaštite, organizovan je i konsultativni sastanak povodom predstavljanja prečišćenog teksta Nacрта zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti. Prve konsultacije povodom Nacрта zakona održane su tokom 2018. godine i tada je pokrenuta i inicijativa od strane grupe organizacija civilnog društva, koju je podržalo preko 500 organizacija, za povlačenje zakona iz procedure<sup>25</sup>. U odnosu na prvi Nacrt zakona može se reći da je učinjeno nekoliko pozitivnih koraka (na primer, odustajanje od uslovljavanja prava na uvećanu novčanu socijalnu pomoć), međutim, novi tekst Nacrt zakona i dalje ne uvažava realnost kada su u pitanju prioriteti u sistemu socijalne zaštite, u cilju smanjenja siromaštva i povećanja socijalne uključenosti<sup>26</sup>. Kao ni Nacrt strategije socijalne zaštite u Republici Srbiji za period od 2019. do 2025. godine, ni ovaj akt ne uvažava svojim rešenjima strateško opredeljenje, iskazano u samom tekstu Nacрта strategije, koje se odnosi na povećanje obuhvata i unapređenje adekvatnosti novčanih davanja usmerenih na siromašne.<sup>27</sup> Prema izveštaju Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu, u periodu od 2014. do 2018. godine, smanjen je broj radnika u centrima za socijalni rad za 18%, dok je istovremeno zabeležen porast ukupnog broja korisnika za 11%<sup>28</sup>.

I dalje nisu usvojene izmene i dopune Zakona o finansijskoj podršci porodica sa decom, koje su davno obećane. Izmenama i dopunama ovog

<sup>25</sup> Dostupno na: <http://www.euractiv.rs/ljudska-prava/12931-vie-od-500-zahteva-za-povlačenje-predloženih-izmena-zakona-o-socijalnoj-zaštiti>.

<sup>26</sup> Analiza Nacрта zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti. Dostupno na: <http://www.centaronline.org/sr/publikacija/1792/analiza-nacrtazakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-socijalnoj-zaštiti>.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Izveštaj o radu centra za socijalni rad u 2018. Dostupno na: <http://www.zavodsz.gov.rs/sr/biblioteka/izve%C5%A1taji-iz-sistema/izve%C5%A1taji-iz-sistema-2018/>.

<sup>24</sup> Analiza Nacрта strategije socijalne zaštite za period 2019-2025. Dostupno na: <http://www.centaronline.org/sr/publikacija/1792/analiza-nacrtazakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-socijalnoj-zaštiti>.

zakona u 2018. godini, oko 13.000 žena koje su na odsustvu sa rada zbog trudnoće i porođaja, kao i na odsustvu sa rada radi nege deteta, primaju izrazito nisku naknadu. S druge strane, novi Zakon o zdravstvenom osiguranju doprineo je daljem pogoršanju položaja trudnica, što je dovelo do toga da trudnice imaju niže naknade ako ne ispunjavaju ove uslove. Vlada je predstavila Nacrt Zakona o socijalnim kartama (rečima tadašnjeg pomoćnika ministra) kao sredstvo za „ukidanje multigeneracijske zavisnosti korisnika socijalne pomoći od podrške države“.

Takođe, nije usvojen ni Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za uključivanje Roma za period 2016-2025. godina.

### *Zabrana diskriminacije*

U oblasti zabrane diskriminacije u zapošljavanju i socijalnoj politici, Evropska komisija je istakla potrebu da vlasti i dalje prate preporuke Poverenika za zaštitu ravnopravnosti iz „Kodeksa ravnopravnosti“ za izradu antidiskriminacione politike poslodavaca u Srbiji.

U šestom izveštaju o istraživanju odnosa građana i građanki prema diskriminaciji, koju sprovodi Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, oblast rada i zapošljavanja viđena je kao oblast u kojoj se diskriminacija najčešće ispoljava (74%), a odmah iza je i oblast socijalne zaštite (30%).<sup>29</sup>

### *Jednake mogućnosti za žene i muškarce*

U oblasti jednakih mogućnosti za žene i muškarce i ove godine su navedeni isti izazovi kao i prethodne: rodni jaz u stopama zaposlenosti je veći nego u prethodnom izveštaju, dok je jaz u stopama aktivnosti na prethodnom ni-

vou; dalje, 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 destimuliše formalni rad sa nepunim radnim vremenom.

Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, u saradnji sa 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 je objavljen u decembru 2018. godine. Prema rezultatima izveštaja Indeksa rodne ravnopravnosti, Srbija je napredovala u domenu rada u 2016. u odnosu na 2014. godinu i to za 0,9 poena (zahvaljujući povećanju participacije), dok u odnosu na proseku EU 28 Srbija beleži nižu vrednost indeksa za 3,3 poena i zauzima 22. mesto, kada se rangira zajedno sa državama članicama<sup>30</sup>.

### *Evropski socijalni fond*

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

Krajem 2017. godine, u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, bilo je reči o tome da će biti pokrenuta Inicijativa

<sup>29</sup> Izveštaj o istraživanju javnog mnjenja. Dostupno na: <http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2019/11/izvestaj-o-istrazivanju-javnog-mnjenja.pdf>.

<sup>30</sup> Indeks rodne ravnopravnosti u Republici Srbiji – Mere nje rodne ravnopravnosti u Republici Srbiji 2016, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Beograd 2018. Dostupno na: [http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2018/12/Indeks\\_rodne\\_ravnopravnosti\\_u\\_Republici\\_Srbiji\\_2018.pdf](http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2018/12/Indeks_rodne_ravnopravnosti_u_Republici_Srbiji_2018.pdf).

za otvaranje Evropskog socijalnog fonda za Zapadni Balkan. Nezvanično, obavljani su i razgovori sa nadležnima u Makedoniji i Crnoj Gori. U oktobru 2018. godine, na sastanku Parlamentarnog odbora za Stabilizaciju i pridruživanje Evropske unije i Srbije (POSP), usvojene su Deklaracija i preporuke Savetu za stabilizaciju i pridruživanje i institucijama Srbije i Evropske unije kojima je, pored poziva na otvaranje Evropskog socijalnog fonda (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 Programu ekonomskih reformi (ERP). Deklaracija je, prema saznanju autora ovog izveštaja, prvi zvaničan dokument u kojem se poziva na otvaranje ESF-a.

## **AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJA 2 I 19**

Radna grupa NKEU za Poglavlje 2 – Sloboda kretanje radnika i Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje okuplja 52 organizacije civilnog društva u najširem smislu, među kojima su organizacije civilnog društva (kako domaće, tako i međunarodne), sindikati i poslodavci.

### **Prvi sastanak Radne grupe NKEU za poglavlja 2 i 19 – Konsultacije povodom trećeg nacrtu Akcionog plana za Poglavlje 19**

Prvi konsultativni sastanak Radne grupe NKEU sa Ministarstvom za rad, zapošljavanje boračka i socijalna pitanja i Pregovaračkim timom povodom izrade Akcionog plana za Poglavlje 19 održan je 15. januara 2019. godine. Tom prilikom, na nivou radne grupe i njenih istaknutih stručnjaka, pripremljena je analiza Akcionog plana po celinama koje čine Poglavlje 19 i predstavljena na konsultativnom sastanku. Glavne primedbe Radne grupe odnosile su se na strukturu Akcionog plana – nedostatak rezultata i indikatora; nepotpunu me-

todologiju; predugačke rokove za sprovođenje aktivnosti usklađivanja i usvajanja propisa, nedostatak aktivnosti koje su usmerene na razvoj administrativnih kapaciteta, nedostatak mehanizama nadzora za sprovođenje aktivnosti, kao i mehanizama za praćenje i načine evaluacije Akcionog plana. Nakon sastanka su komentari i sugestije, u pisanom obliku, dostavljeni Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, zajedno sa molbom za još jednim sastankom, gde bi se dalje razgovaralo o sadržini teksta Akcionog plana.

### **Drugi sastanak Radne grupe NKEU za poglavlja 2 i 19 – Nacrt Strategije socijalne zaštite za period 2019-2025. godine**

Sednica Radne grupe NKEU povodom Nacrta Strategije socijalne zaštite za period 2019 – 2025. godine na kojoj je predstavljena analiza Nacrta Strategije sa komentarima održana je 25. maja 2019. godine. Na sednici je zaključeno da je potrebna hitna reakcija civilnog društva i radne grupe NKEU kako bi se sprečilo usvajanje strategije. Takođe definisani su dalji koraci u kampanji koja se odnosi na Nacrt strategije. Nakon održanog sastanka Fondacija Centar za demokratiju, kao koordinator radne grupe, pokrenula je inicijativu kojom se zahtevalo sprovođenje analize finansijskih efekata, sprovođenje analize efekata na društvo, pripremanje nacrtu Akcionog plana i organizovanje dodatnih konsultacija o Nacrtu strategije u okviru NKEU.

### **Treći sastanak Radne grupe NKEU za poglavlja 2 i 19 – Konsultacije povodom druge verzije trećeg nacrtu Akcionog plana za Poglavlje 19**

Druga verzija trećeg nacrtu Akcionog plana, odnosno na kome je MRZBSP obrazložilo odgovore na komentare NKEU, predstavljena je 14. juna 2019. godine. Na sastanku je Radna grupa konstatovala da veći deo komentara, dostavljenih još u januaru, ili nije razmatran ili nije prihvaćen uz izostanak obrazloženja, a

samim tim nisu otklonjeni sporni delovi Akcionog plana. Dalje, naglašeno je da je neophodno značajno unapredi tekst Akcionog plana u skladu sa komentarima i sugestijama koji su dostavljeni MRZBSP-u.

Ponovljeni su komentari koji su se odnosili na strukturu Akcionog plana, metodolociju izrade, rokove, redosled koraka usklađivanja, administrativne i finansijske kapacitete.

#### **Četvrti sastanak Radne grupe NKEU za poglavlja 2 i 19 – sastanak sa Kristijanom Vestfal iz Generalnog direktorata za zapošljavanje, socijalna pitanja i inkluziju Evropske komisije**

Sastanak Radne grupe NKEU sa Kristijanom Vestfal iz Generalnog direktorata za zapošljavanje, socijalna pitanja i inkluziju Evropske komisije organizovan je 27. juna 2019 godine.

Na sastanku je predstavljen izveštaj o implementaciji ESRP-a (Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike), kao i planovi za reviziju ovog dokumenta za period nakon 2020. godine, zatim je predstavljen proces konsultacija organizacija civilnog društva i Vlade RS u izradi Akcionog plana za Poglavlje 19 i date su ključne informacije o nacrtima Zakona o agencijskom zapošljavanju, Zakona o štrajku i Zakona o bezbednosti i zdravlja na radu, te o primeni Zakona o sezonskim poslovima.

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

Radna grupa NKEU za poglavlja 2 i 19 je u prošloj godini formulisala šest ključnih preporuka u oblasti slobode kretanja radnika, 21 preporuku u oblasti zapošljavanja i socijalne politike i tri preporuke Evropskoj uniji.

Od šest preporuka koje je Radna grupa formulisala prošle godine u oblasti slobode kretanja radnika nijedna nije realizovana.

Iako je prošlo godinu dana od održavanja tematske sednice Odbora za evropske integracije, povodom nacрта Pregovaračke pozicije za Poglavlje 2, poglavlje još uvek nije otvoreno. Iako su, ove godine, usvojene izmene i dopune Zakona o zapošljavanju stranaca kojima je dodatno olakšano ostvarivanje prava stranaca koji borave po osnovu zaposlenja, kao i procedure podnošenja zahteva za privremeni boravak i radnu dozvolu za rad stranaca, i dalje nije uklonjena odredba iz člana 5. stav 4. prema kojoj državljani EU ne smeju postati neprimerni teret sistemu socijalne zaštite Republike Srbije, odnosno prema kojoj moraju imati dovoljno sredstava da izdržavaju sebe i članove svoje porodice. Ova odredba je posredno diskriminatorska i treba je izbrisati.

Po pitanju priprema za EURES i usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa propisima EU, kao i unapređenja organizacionih kapaciteta, nije bilo pomaka u odnosu na prošlu godinu.

Kada je reč o pripremama po pitanju Evropske kartice zdravstvenog osiguranja i dalje se nije pristupilo pripremama za njeno uvođenje izradom studije opravdanosti, niti je unapređen administrativno-tehnički kapacitet Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje.

U oblasti socijalne politike i zapošljavanja Radna grupa je prošle godine formulisala 21 preporuku, od kojih su: četiri u potpunosti ispunjene – one koje su se odnosile na izradu Akcionog plana za Poglavlje 19, izradu izveštaja o sprovođenju ESRP-a, objavljivanje podataka o relativnom siromaštvu na osnovu sprovedene SILC ankete i usvajanje Trećeg nacionalnog izveštaja o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji; tri delimično – one koje su se odnosile na usvajanje zakona i strateških dokumenata; i 14 nerealizovanih – obnova rada Platforme za praćenje ERP-a i ESRP-a, zatim preporuke koje su se odnosile na socijalno-ekonomski savet, oblast zapošljavanja, ESF.

## PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2019. GODINU

### Poglavlje 2 – Sloboda kretanja radnika

Imajući u vidu da nijedna preporuka NKEU nije relaizovana u oblasti Slobode kretanja radnika, ove godine ponavljamo prošlogodišnje preporuke:

1. 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 Evropskoj uniji (Zaključak 05 Broj: 337-5081/2016. od 31. maja 2016. godine).
2. Izmeniti Zakon o zapošljavanju stranaca brisanjem člana 5. stav 4, prema kome državljani EU ne smeju postati neprimereni teret sistemu socijalne zaštite Republike, odnosno prema kojoj moraju imati dovoljno sredstava da izdržavaju sebe i članove svoje porodice. Prvo, prema uslovima propisanim Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom, pravo na naknade iz sistema socijalnog osiguranja i na davanja iz sistema socijalne zaštite imaju i strani državljani. Drugo, prema članu 49. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Srbije, Srbija treba da omogući da državljani EU, koji su zakonito zaposleni na njenoj teritoriji, kao i njihovi supružnici i deca koji na teritoriji Srbije zakonito borave, ne trpe diskriminaciju na osnovu državljanstva u pogledu uslova rada, naknade ili otpuštanja.
3. Potrebno je uskladiti domaće zakonodavstvo sa Uredbom (EU) Evropskog parlamenta i Saveta od 5. aprila 2011. godine o slobodi kretanja radnika u Evropskoj niji i Uredbom (EU) 2016/589 Evropskog parlamenta i Saveta od 13. aprila 2016. godine o Evropskoj mreži službi za zapošljavanje (EURES), pristupu radnika uslugama mobilnosti i daljoj integraciji tržišta rada i izmeni uredbi (EU) br. 492/2011 i (EU) br. 1296/2013.
4. Potrebno je uskladiti evidencije o kvalifikacijama i zanimanjima koje vodi Nacionalna služba za zapošljavanje sa evropskom klasifikacijom za veštine/kompetencije, kvalifikacije i zanimanja. Navedeno podrazumeva izradu Nacionalnog okvira kvalifikacija (standarde kvalifikacija i zani-manja) koji će omogućiti interoperabilnost i automatizovano usklađivanje slobodnih radnih mesta (ponude) i profesionalnih biografija (potražnje).
5. Potrebno je unaprediti organizacione i tehničke kapacitete Nacionalne službe za zapošljavanje u odnosu na najmanje zajedničke kriterijume u pogledu pružanja usluga i učestvovanja u mreži EURES-a.
6. Potrebno je da Ministarstvo zdravlja 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.

## PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2019. GODINU

### Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje

1. Da Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja hitno okonča proces izrade nacrtu Akcionog plana za Poglavlje 19 i organizuje, i u okviru NKEU, javne konsultacije o istom, 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.
2. Da se bez odlaganja formira radna grupa i da se počne sa izradom nacrtu Zakona o radu.
3. Da se održe javne i transparente konsultacije sa civilnim društvom i relevantnim međunarodnim institucijama o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti i strtegije socijalne zaštite.
4. Da se hitno izrade nacrti, održe transparentne konsultacije sa civilnim društvom i relevantnim međunarodnim institucijama, utvrde i, u redovnom postupku, usvoje predlozi Zakona o rodnoj ravnopravnosti, kao i izmene i dopune Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom i Zakona o zdravstvenom osiguranju, Zakona o zabrani diskriminacije, Socijalno-ekonom-skom savetu i štrajku, Nacionalni akcioni plan za decu, Nacionalnu strategiju o starenju 2019-2025, kao i Akcioni plan za njeno sprovođenje.
5. Obnoviti rad Platforme za praćenje sprovođenja Programa ekonomskih reformi (ERP) i Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP), koja je prvi put pokrenuta 2017. godine, uz podršku Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji i Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, i uz puno učešće organizacija civilnog društva okupljenih u okviru Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji.
6. Imajući u vidu da nije došlo do velikog pomaka u oblasti socijalnog dijaloga, politika zapošljavanja i Evropskog socijalnog fonda i ove godine ponavljamo preporuke iz prethodne godine:
  - Primenjivati Zakon o socijalno-ekonomskom savetu, naročito član 10. stav 1. Zakona o socijalno-ekonomskom savetu, s obzirom da se Socijalno-ekonomskom savetu (SES) ne upućuju svi nacrti Zakona i predlozi drugih propisa od značaja za ekonomski i socijalni položaj zaposlenih i poslodavaca 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 nacrtu 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;
- 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;
- Unaprediti broj i obučenost kadra koji se bavi programiranjem i implementacijom pretpri-  
stupne pomoći;
- Jačanje, 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 uključe u proces planiranja i korišćenja IPA II sredstava i bolje povezivanje Radne grupe NKEU (za poglavlja 2 i 19) i HRSD SEKO-a;
- Povećati transparentnost konkursa u oblasti socijalne zaštite na centralnom i na lokalnom nivou;
- Omogućiti nesmetano funkcionisanje koordinacionih mehanizama Vlade u oblasti socijalnog uključivanja Roma i Romkinja i za rodnu ravnopravnost, uz punu obaveštenost i uključenost organizacija civilnog društva i relevantnih međunarodnih organizacija.

2019.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **3**

# ►► PRAVO POSLOVNOG NASTANJIVANJA I SLOBODA PRUŽANJA USLUGA

Koordinator:

**CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE – CEP**

Dušan Protić

### POGLAVLJE 3 - PRAVO POSLOVNOG NASTANJIVANJA I SLOBODA PRUŽANJA USLUGA

#### PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 3 pokriva oblasti vezane za pravo poslovnog nastanjivanja i slobodu pružanja usluga, a obuhvata i uzajamno priznavanje profesionalnih kvalifikacija, kao i oblast poštanskih usluga. Kada su u pitanju profesionalne kvalifikacije, definisane su pravila koja se odnose na priznavanje diploma i drugih kvalifikacija kojim se omogućuje olakšan pristup jedinstvenom tržištu rada Evropske unije (EU). To omogućava građanima da se slobodno bave profesijama čije su kvalifikacije uzajamno priznate, bez obzira na to u kojoj su zemlji članici kvalifikacije stečene.

Pravo poslovnog nastanjivanja znači pravo započinjanja i obavljanja delatnosti u bilo kojoj državi članici. Države članice treba da obezbede da pravo osnivanja privrednih društava za državljane i pravna lica iz EU u bilo kojoj državi članici, kao i sloboda pružanja prekograničnih usluga, ne budu ometani od strane nacionalnog zakonodavstva, uz izuzetke navedene u ugovoru. 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. Unutar Poglavlja 3 ipak postoje izuzeci: ne raspravlja se o uslugama u području finansija, poljoprivrede i prometa.

Poseban izazov u ovoj oblasti predstavlja usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa Direktivom o uslugama. Pored general-

nih smernica za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva, Direktiva o uslugama definiše i neke od praktičnih mera koje nadležni organi treba da sprovedu. Jedna od takvih mera je obaveza svake zemalje članice da uspostavi jedinstvenu (elektronsku) kontaktanu tačku (JEKT). Svrha ove platforme je da pruži podršku preduzećima u oblasti uslužne delatnosti pri dobijanju potrebnih informacija i obavljanju administrativnih procedura elektronskim putem. Na taj način, JEKT kao platforma treba da služi 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.

Pravne tekovine EU u ovom poglavlju predviđaju i 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 (reč je o doktorima, stomatolozima, veterinarima, medicinskim sestrama, farmaceutima i arhitektama). Ukoliko delatnost ima uticaj na javno zdravlje ili bezbednost, država članica ima pravo da ispita stepen profesionalnih kvalifikacija pružaoca usluga, kao i da zatraži da pružalac usluga pruži dokaze o osiguranju od profesionalne odgovornosti.

Pravna tekovina EU o poštanskim uslugama ima za cilj da stvori zajedničko tržište za poštanske usluge i osigura kvalitet usluga koje se pružaju, postepeno otvarajući taj sektor za tržišnu konkurenciju. Obaveza svih država članica je da osiguraju jednaku mogućnost obavljanja poštanskih usluga između više pružalaca usluga radi poboljšavanja kvaliteta poštanskih usluga za građane EU. Namera je da se postigne potpuna liberalizacija poštanskih usluga kako bi se snizili troškovi usluga potrošačima i kompanijama.

## STATUS POGLAVLJA

Eksplanatorni skrining za Poglavlje 3 održan je 30. i 31. januara 2014. godine, a bilateralni skrining 12. i 13. marta 2014. godine. 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 EU u oblasti 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 odgovarajuću odredbu propisa EU.

Kako je merilo za otvaranje poglavlja ispunjeno, izrađena je finalna verzija Pregovaračke pozicije Republike Srbije u ovom poglavlju i očekuje se njeno usvajanje narednih dana.

## PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

Izveštaj o skriningu je objavljen u martu 2015. godine i u njemu je zaključeno da Srbija nije dovoljno pripremljena za otpočinjanje pregovora u ovom poglavlju. Takođe, dato je 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 regulativom EU u oblasti profesionalnih kvalifikacija. 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 Srbije, iz maja 2019. godine, pokazuje da je Srbija umereno spremna i da nije ostvaren napredak u ovom poglavlju. U ovogodišnjem izveštaju se ističe da u ovom poglavlju nije bilo nikakvih aktivnosti koje bi doprinele poboljšanju stanja, pa sve navedene preporuke EK od prošle godine u potpunosti važe i za ovu godinu.

Među najvećim problemima koji se ističu u ovom izveštaju su nepostojanje adekvatne regulative u oblasti usluga, poštanskih usluga i međusobnom priznavanju profesionalnih kvalifikacija. Prvi veliki problem je što se novi Zakon o uslugama, koji bi trebao da harmonizuje domaće zakonodavstvo u ovoj oblasti sa pravnim tekovinom EU, i dalje ne usvaja. Priprema nacрта 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 prvi put. Ovaj proces se ponavlja već nekoliko puta. Rezultat je da predlog Zakona o uslugama u ovom trenutku još uvek nije ni u proceduri usvajanja u Narodnoj skupštini Republike Srbije. Bez postojanja ovog zakona uspostavljanje JEKT-a nema pravnu osnovu, pa je i sloboda pružanja prekograničnih usluga i poslovno nastanjanje ograničena. Kada su u pitanju druge dve teme koje su bile u fokusu izveštaja, poštanske usluge i međusobno priznavanje profesionalnih kvalifikacija, kritike su bile upućene, pre svega, na nepostojanje krovnog zakona u ove dve oblasti koji harmonizuje pravne propise EU sa nacionalnim zakonodavstvom.

Promene koje su relevantne za ovo pregovaračko poglavlje, a nisu bile obuhvaćene Izveštajem

Evropske komisije, su pre svega u oblasti priznavanja profesionalnih kvalifikacija i poštanskih usluga, dok je u prvom delu nedovršen predlog novog Zakona o uslugama i dalje glavni kamen spoticanja. U oblasti profesionalnih kvalifikacija, pored usvojenog Zakona o Nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 27/2018) iz aprila 2018. godine i Zakona o profesijama od posebnog interesa za Republiku Srbiju i uslovima za njihovo obavljanje („Službeni glasnik RS“, br. 73/2018) iz novembra 2018. godine, bitno je istaći i najnoviju aktivnost u ovom području, a to je usvajanje Zakona o regulisanim profesijama i priznavanju profesionalnih kvalifikacija („Službeni glasnik RS“, br. 66/2019) u Narodnoj skupštini Republike Srbije u septembru 2019. godine. Ovo je ohrabrujući korak koji bi trebalo da pomakne pregovore u ovom poglavlju barem u jednom delu tj. ispunjavanju jedne preporuke iz prošlogodišnjeg Izveštaja EK. Što se tiče poštanskih usluga, predlog Zakona o poštanskim uslugama je i dalje u parlamentarnoj proceduri i krajem oktobra 2019. godine je počela rasprava o amandmanima na ovaj predlog.

### AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 3

Radna grupa NKEU za Poglavlje 3 je aktivno uključena u aktivnosti koje se sprovode u okviru projekta „Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za aktivno učešće u pregovorima o pristupanju EU kroz određene radne grupe Nacionalnog konventa o EU (Pripremite se za učešće – P2P)“. Ovaj projekat sprovodi Centar za evropske politike zajedno sa Nacionalnom alijansom za lokalni ekonomski razvoj (NALED) i Centrom za savremenu politiku (CSP) kao parterima na projektu. Opšti cilj projekta je da se omogući različitim segmentima civilnog društva da aktivno učestvuju u procesu pregovora o pristupanju EU u okviru pregovaračkih po-

glavlja koja se tiču ekonomije. S tim u vezi, u toku je istraživanje o poštanskim uslugama koje će dati analizu trenutnog stanja u Srbiji i ponuditi uporedni pregled kako su države u regionu liberalizovale ovu oblast, kao primer praksi koje bi mogle da se slede i rizika koji ovaj proces donosi. Takođe, oblast poštanskih usluga je i jedna od onih koja se, iz godine u godinu, u Izveštajima EK ističe kao oblast u kojoj je potrebno dalje usklađivanje, pa će ovo istraživanje obuhvatiti i analizu sistemskog uređenja ovog pitanja u Srbiji. Rezultati i zaključci ovog istraživanja će biti prezentovani i stavljeni na raspolaganje svim članovima radne grupe kako bi se njihovi interni kapaciteti unapredili, i kako bi poslužili za dalje podizanje svesti o važnosti potpunog usklađivanja propisa u ovoj oblasti.

U okviru projekta „Pripremite se za učešće – P2P“ Radna grupa za Poglavlje 3 je uključena i u rad Međusektorske radne grupe NKEU za praćenje Programa ekonomskih reformi (ERP). Tako je, na posredan način, Pregovaračko poglavlje 3 zastupljeno i kroz praćenje izrade i implementacije ERP-a, kao master dokumenta ekonomske politike Srbije. U vezi sa tim, u toku je razvijanje sistema za praćenje i izveštavanje o promenama u strukturnim reformama definisanim ERP-om i stepenu njihove realizacije iz godine u godinu sa jasnom vezom sa konkretnim pregovaračkim poglavljem. Iako je ovaj sistem u fazi pripreme za punu implementaciju, može se reći da su već neke promene primećene između Preliminarne liste strukturnih reformi predloženih za ERP 2020-2022 i prošlogodišnje verzije ovog dokumenta, a vezane su direktno za teme koje se obrađuju u Poglavlju 3. Tako je aktivnost uspostavljanja JEKT-a sa pravom izbačena iz strukturne reforme koja se bavi uspostavljanjem jedinstvenog javnog registra administrativnih postupaka, jer suštinski ne pripada istoj kategoriji. Ovo zapažanje (vezano za JEKT) Radna grupa NKEU za Poglavlje 3 je već spominjala u svojim ranijim obraćanjima

po pitanju ERP strukturnih reformi, ali nevolja je u tome što u ovogodišnjoj predloženoj listi strukturnih reformi ne postoji nijedna reforma koja se bavi ovim pitanjem u bilo kom obliku. To je korak unazad. Nažalost, mora se i konstatovati da ni u ovom predlogu, kao ni u prethodnoj verziji ERP-a, ne postoji strukturna reforma koja bi se bavila direktno pitanjem usluga.

### EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Knjiga preporuka NKEU za 2017/2018 sadrži sledeće preporuke za Poglavlje 3:

- *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.*

Agencija za kvalifikacije je zvanično osnovana u septembru 2018. godine, dok su Odluke o izmenama i dopunama Odluke o osnivanju Sektorskih veća za određene sektore donesene u avgustu 2019. godine. Sudeći po internet prezentaciji Agencije za kvalifikacije i Nacionalnog okvira kvalifikacija, nije bilo nikakvih aktivnosti u ovoj oblasti.

- *Nastaviti dobru praksu participativne rasprave ERP-a, u kojoj učestvuju organizacije civilnog društva.*

Generalno je nastavljen trend uključivanja organizacija civilnog društva u rasprave prilikom formulisavanja strukturnih reformi predviđenih za naredni ciklus. U svakom slučaju, postoji prostor za dalje unapređenje ovog procesa, pre svega u delu vezanim za određivanje većeg vre-

menuskog intervala u kojem organizacije i pojedinci mogu da dostave stručni komentar ili predlog za poboljšanje predložene liste strukturnih reformi. Sadašnji rok od deset dana koji se zadaje tako da obuhvata praktično samo jednu radnu nedelju je nedovoljan, posebno kada se uzme u obzir da je u prošlosti predlog objavljivao obično u periodu između oktobra i decembra, ali bez jasne dinamike i najave.

- *Obaviti prethodne pripreme za izgradnju mehanizma Jedinствене електронске контактне тачке (JEKT), 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.*

Po pitanju Jedinствене електронске контактне тачке nije došlo do poboljšanja. Čak šta više, može se reći da je situacija u ovoj oblasti pogoršana. Potpunim zanemarivanjem ove teme i isključivanjem iz strukturnih reformi učinjen je evidentan korak unazad u ovoj oblasti. Zbog toga, ova preporuka ostaje u potpunosti na snazi uz apel da se ova tema vrati na listu strukturnih reformi obuhvaćenim ERP-om.

- *Ono što je osnovna preporuka parlamentu za dalji rad u ovom poglavlju jeste da se ubrza proces donošenja Zakona o uslugama jer on predstavlja krovni zakon u ovoj oblasti.*

Ovaj Zakon, iako od izuzetnog značaja, i dalje nije usvojen. Po ko zna koji put je povučen iz parlamentarne procedure. Potrebno je prvo napraviti dovoljno dobar predlog Zakona kako bi procedura usvajanja mogla da počne.

Što se tiče preporuka civilnom društvu i EU iz prethodne verzije Knjige preporuka, može se konstatovati da nije došlo do značajnijih promena tako da one ostaju na snazi u najvećoj meri i u ovogodišnjem izdanju.

## PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2020. GODINU

### Vladi Republike Srbije:

- Neophodno u najkraćem roku usvojiti predlog Zakona o uslugama koji je usklađen sa pravnom regulativom EU po pitanju prava poslovnog nastanjivanja i slobode pružanja;
- Obaviti prethodne pripreme za izgradnju mehanizma Jedinstvene elektronske kontakt tačke (JEKT), u okviru resornog Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, kako bi se stvorili tehnički i organizacioni uslovi za njegovo funkcionisanje, kao i analizu mogućih problema i teškoća, u ranoj fazi izgradnje sistema. *(ponovljena preporuka)*

### Narodnoj skupštini Republike Srbije:

- Ubrzati proces donošenja Zakona o uslugama u trenutku kada bude poslat u parlamentarnu proceduru, jer on predstavlja krovni zakon u ovoj oblasti. *(ponovljena)*

### Organizacijama civilnog društva:

- Iako tema Jedinstvenog digitalnog tržišta nije direktno vezana samo za usluge, akteri koji su zainteresovani za napredak u Poglavlju 3 bi trebali da prate i ocenjuju implementaciju Strategije razvoja mreža nove generacije do 2023. godine i uspostavljanje Jedinstvenog digitalnog tržišta Srbije. *(ponovljena)*

### Evropskoj uniji:

- Za uspešno uspostavljanje JEKT-a u Srbiji, bila bi 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 bili od velikog značaja. *(ponovljena)*

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 4 9

» SLOBODNO KRETANJA  
KAPITALA

» FINANSIJSKE USLUGE

Koordinator:

CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE – CEP  
Marko Obradović

## POGLAVLJE 4 – SLOBODNO KRETANJE KAPITALA

### PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 4 pokriva oblasti vezane sa slobodno kretanje kapitala, što predstavlja jednu od četiri slobode na kojima se temelji unutrašnje tržište Evropske unije. Ovo poglavlje se, pre svega, odnosi na usklađivanje propisa iz oblasti kretanja kapitala i tekućih plaćanja, kao i na borbu protiv pranja novca i finansiranje terorizma. Države članice imaju obavezu da, uz određene izuzetke, uklone sva ograničenja kretanja kapitala unutar EU, ali i između država članica i ostalih država.

Kretanja kapitala klasifikovana su prema ekonomskoj prirodi aktive i pasive na koje se odnose i obuhvataju: direktna ulaganja; ulaganja u nekretnine (kupovina zgrada i zemljišta i izgradnja zgrada od strane privatnih lica za stvaranje dobiti ili lično korišćenje; ova kategorija takođe obuhvata pravo na plodouživanje, olakšice i pravo na gradnju); transakcije hartijama od vrednosti kojima se uobičajeno trguje na tržištu kapitala; transakcije udelima društava za zajednička ulaganja; transakcije hartijama od vrednosti kojima se uobičajeno trguje na tržištu novca; transakcije po tekućim i depozitnim računima kod finansijskih institucija; kredite koji se odnose na komercijalne transakcije ili na pružanje usluga u kojima učestvuje rezident; finansijske zajmove i kredite; jamstva, ostale garancije i pravo zaloge; transfere za izvršenje ugovora o osiguranju; kretanje ličnog kapitala (na primer, zajmovi, pokloni, nasledstvo); fizički uvoz i izvoz finansijske imovine (na primer, hartije od vrednosti, sredstva plaćanja bilo koje vrste); ostala kretanja kapitala (na primer, autorske naknade, odštete u slučajevima kada se mogu smatrati kapitalom).

Pravnim tekovinama EU uređena su i pitanja u vezi sa uslugama plaćanja na unutrašnjem tržištu i na taj način je uspostavljena osnova za

stvaranje jednog šireg evropskog tržišta za plaćanje. Definisana su pravila povezana sa svim uslugama nacionalnih i prekograničnih plaćanja u Evropskoj uniji. Cilj je da prekogranična plaćanja postanu laka, efikasna i sigurna kao nacionalna unutar država članica, dok se istovremeno poboljšavaju prava korisnika na korišćenje usluga plaćanja. Takođe, nastoji se da se poboljša konkurencija, otvaranjem tržišta plaćanja ka novim učesnicima, tako da se podstiče povećanje efikasnosti i smanjenje troškova, i uspostavlja neophodna platforma za jedinstvenu zonu za plaćanje u evrima. Osim toga, otklanjaju se razlike u naplatama za prekogranična i nacionalna plaćanja u evrima do određenog iznosa. Primenom ovih pravila postiže se da potrošača, koji obavlja prekogranično elektronsko plaćanje u evrima, ta operacija košta isto kao kada obavlja odgovarajuće plaćanje u evrima u svojoj državi članici. Istovremeno, pravnim aktima EU uređena su i pitanja o osnivanju, obavljanju delatnosti i nadzoru poslovanja institucija za elektronski novac.

U oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma, zahteva se od banaka i drugih ekonomskih operatera da identifikuju klijente i prijave određene transakcije, naročito kada se radi o predmetima visoke vrednosti ili velikim gotovinskim transakcijama.

### STATUS POGLAVLJA

Eksplanatorni skrining za Poglavlje 4 održan je 13. oktobra 2014. godine, a bilateralni skrining 15. decembra 2014. godine. Izveštaj o skriningu je objavljen 11. januara 2016. godine.

Izveštaj o skriningu ne sadrži merila za otvaranje pregovora u ovom poglavlju.

Poglavlje 4 je otvoreno 10. decembra 2019. godine.

## PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

Izveštaj o skriningu je objavljen 11. januara 2016. godine i u njemu je zaključeno da je, u celini posmatrano, Srbija postigla **zadovoljavajući stepen usklađenosti i primenjuje značajan deo pravnih tekovina EU** u oblastima obuhvaćenim ovim poglavljem.

Međutim, navedeno je i da Srbija mora da nastavi sa ulaganjem napora kako bi se potpuno uskladila sa pravnim tekovinama EU i kako bi ih u potpunosti primenila. Administrativni kapacitet Srbije u ovoj oblasti je neujednačen, pa treba da bude ojačan u određenim oblastima, kao što su borba protiv pranja novca i finansiranja terorizma.

**U oblasti kretanja kapitala i plaćanja** konstatovano je da Srbija ima dobro razumevanje pravnih tekovina, kao i da je postigla zadovoljavajući stepen usklađenosti. Režim u Srbiji je, u velikoj meri, liberalizovan, posebno u oblasti direktnih investicija, dugoročnih kapitalnih transakcija, unutrašnjih i spoljašnjih portfolio investicija i drugih poslova koji se tiču hartija od vrednosti, finansijskih kredita i kreditnih poslova.

Ocenjeno je da je potrebno da se postigne potpuna usklađenost u oblasti kratkoročnih kapitalnih transakcija, uz potpuno uklanjanje preostalih ograničenja za portfolio investicije, ostale operacije koje se tiču hartija od vrednosti, finansijskih kredita i kreditnih poslova. U skladu sa članom 63. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), Srbija od 1. septembra 2019. godine obezbeđuje slobodno kretanje kapitala u pogledu portfolio investicija i finansijskih zajmova i kredita s rokom dospeća od godinu dana.

Konstatovano je da postoje ograničenja za sticanje nepokretnosti za strance, uključujući i državljane EU, naročito u pogledu sticanja poljoprivrednog zemljišta, kao i da se Srbija

obavezala da svoje zakonodavstvo uskladi sa članom 63. SSP do 1. septembra 2017. godine u vezi sa kupovinom nekretnina na njenoj teritoriji od strane državljana EU, kako bi se nerezidentima obezbedio isti tretman kao i državljanima Srbije.

Konstatovano je da je Srbija u skladu sa svojim obavezama koje je preuzela u okviru SSP-a u okviru ovih oblasti.

Konstatovano je da se ne predviđaju veći problemi tokom pregovora u oblasti kretanja kapitala i plaćanja.

**U oblasti platnog sistema** konstatovano je da je postojeći pravni okvir Srbije o uslugama plaćanja dostigao dobar nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU, a da je usvajanjem Zakona o platnim uslugama Srbija u velikoj meri uskladila svoje zakonodavstvo sa Direktivom o uslugama plaćanja 2007/64/EZ, sa Direktivom 2009/110/EZ o elektronskim uslugama i sa odredbama 98/26/EZ o konačnosti poravnjanja u vezi sa platnim sistemom.

Konstatovano je da je neophodno dalje usklađivanje koje se tiče upotrebe termina „banka“ u Zakonu o platnim uslugama, s obzirom da Direktiva 2007/64/EZ upućuje na termin „kreditne institucije“. Metode za izračunavanje sopstvenih sredstava, kako je navedeno u članu 8. Direktive 2007/26/EZ, još nisu primenjene u Zakonu o platnim uslugama.

Napominje se da treba imati u vidu da je navedena direktiva u fazi revizije, s tim da će nova direktiva imati unapređenu ulogu nadzora za nadležne organe, pa je preporučeno jačanje kapaciteta nadležnih organa.

**U oblasti borbe protiv pranja novca** konstatovano je da je Srbija postigla zadovoljavajući stepen usklađenosti sa pravnim tekovinama EU. Srbija je, istovremeno, ohrabrena da nastavi svoje napore kako bi se u potpunosti uskladila

sa trenutnim pravnim tekovinama EU i kako bi ih sprovela. Konstatovane su pripreme Srbije da se uskladi sa poslednjim izmenama međunarodnih standarda Radne grupe za finansijske mere (FATF) koji su obuhvaćeni pravnim tekovinama EU kroz novu Direktivu EU o sprečavanju pranja novca (2015/849). Srbija je kroz Strategiju finansijske istrage navela aktivnosti koje imaju za cilj usklađivanje sa preporukama FATF-a.

Konstatovano je da je potrebno poboljšanje saradnje između različitih tela koja se bave sprečavanjem pranja novca, kao i da treba da se ojačaju administrativni kapaciteti sektora za sprečavanje pranja novca koji u velikoj meri nema zadovoljavajući broj angažovanog osoblja.

Konstatovano je da je prijavljivanje sumnjivih transakcija i dalje neznatno, naročito izvan bankarskog sektora, a posebno u sektoru nekretnina, menjačnica i osiguravajućih društava. Efikasan sistem za praćenje i analizu gotovinskih transakcija treba uspostaviti i učiniti operativnim. Pravosudnim službama i službama za sprovođenje zakona potrebna je bolja obuka za efikasnije rešavanje slučajeva pranja novca.

Konstatovano je da se Nacionalna strategija za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma fokusira na glavne tačke i pitanja koja treba rešiti u cilju poboljšanja kapaciteta za sprovođenje, kao i da spremnost Srbije u ovoj oblasti treba tumačiti u vezi sa nacionalnim performansama u primeni relevantnih aspekata obuhvaćenih pravnim tekovinama EU u Poglavlju 24 – Pravda, sloboda i bezbednost.

Na kraju, konstatovano je da je Srbija dovoljno pripremljena za početak pregovora u ovoj oblasti, pa je Komisija preporučila otvaranje pregovora za Poglavlje 4 – Slobodno kretanje kapitala.

Na kraju, konstatovano je da je Srbija dovoljno pripremljena za otvaranje ovog poglavlja u pristupnim pregovorima, pa je Komisija preporučila otvaranje pregovora sa Srbijom za Poglavlje 4 – Slobodno kretanje kapitala

#### **AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 4**

---

Poglavlje 4 je, zajedno sa Poglavljem 9, u fokusu jedinstvene Radne grupe NKEU za oba poglavlja, koja je počela sa radom 29. novembra 2019. godine.

Radna grupa je, pored osnivačkog sastanka, do pisanja ovog priloga imala nekoliko iteracija razmene informacija i mišljenja kroz elektronsku komunikaciju, naročito nakon donošenja odluke o otvaranju pregovora za Poglavlje 4.

Predstavnici Radne grupe učestvovali su i na sastanku koji je održan u prostorijama Delegacije EU, 5. decembra 2019. godine, gde su informisali prisutne o početku rada i inicijalnim nalazima.

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

---

Imajući u vidu da je Radna grupa NKEU za Poglavlje 4 (i 9) osnovana krajem 2019. godine, kao i da, shodno tome, nisu postojale ranije preporuke, nije moguće izvršiti evaluaciju.

**PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2019. GODINU****Vladi Republike Srbije i Narodnoj banci Srbije:**

- Neophodno je razmotriti liberalizaciju Zakona o deviznom poslovanju u pogledu slobode domaćih pravnih lica da kupuju devize ili sklapaju termiske ugovore o kupovini deviza. Trenutno je kupovina moguća samo u ograničenom broju slučajeva, na primer, ukoliko postoji pravni osnov kao što je plaćanje za uvezenu robu ili kredit iz inostranstva. Za posledicu, pravna lica nemaju mogućnost da kupuju instrumente zaštite od deviznog rizika (forward-i / swap-ovi) kako od banaka tako i od drugih pravnih lica, jer se budući tokovi deviza ne smatraju dovoljnim pravnim osnovom, pogotovo ako su u pitanju indeksirani krediti.
- Takođe, potrebno je omogućiti platni promet u devizama u zemlji u svim slučajevima, što je u skladu sa dualnim deviznim sistemom i liberalizacijom kretanja kapitala. Ova mera bi, takođe, doprinela efikasnijoj kontroli pranja novca jer bi se i devizne transakcije, koje de facto postoje, preusmerile u okvire bankarskog sistema.
- Potrebno je unaprediti sistem izveštavanja o napretku u ispunjenju preporuka Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO) na temu sprečavanja pranja novca. Trenutno nije isključeno da učesnici na tržištu koji posluju legalno i regularno trpe posledice i troškove neusklađenosti.
- Postoje ograničenja za naplatu prilikom prodaje roba i usluga preko interneta. Ograničenja se manifestuju značajnim troškovima pristupa ovakvim sistemima naplate, kao i operativnim troškovima, koje u najvećoj meri generišu nosioci platnog sistema. Dodatna ograničenja su vezana za fiksne troškove koje generišu pružaoci usluga transporta pošiljaka, naročito ukoliko su one male vrednosti, kao i fiksni troškovi izvoznog carinjenja.
- Identifikovana je zabrinutost zbog posebnog, odnosno privilegovanog tretmana prilikom izdavanja DINA kartica, odnosno kartica „kod koje se u domaćim platnim transakcijama obrada, netiranje i poravnanje naloga za prenos, izdatih na osnovu njene upotrebe, obavljaju u platnom sistemu u Republici Srbiji. Platna kartica kod koje se u domaćim platnim transakcijama poslovi iz ovog člana ne obavljaju u Republici Srbiji, može biti izdata samo na poseban zahtev korisnika platnih usluga dat u pisanoj formi i to samo ako je korisniku tekućeg računa već izdata platna kartica iz stava 1 ovog člana“, što za posledicu može imati neravnan tretman različitih učesnika na tržištu izdavanja kartica.

**Narodnoj skupštini Republike Srbije:**

- Nema preporuka

**Organizacijama civilnog društva:**

- Civilno društvo nema dovoljne kapacitete u ovim oblastima, pa je praćenje i aktivno učestvovanje otežano.

## POGLAVLJE 9 – FINANSIJSKE USLUGE

### PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 9 pokriva finansijske usluge, bankarstvo, osiguranje, penzione fondove, infrastrukturu finansijskih tržišta, tržište hartija od vrednosti i investicione usluge.

Finansijske usluge su od velikog značaja za dobro funkcionisanje unutrašnjeg tržišta EU, kao jednog od temelja evropske integracije. Najvažniji ciljevi pravnih tekovina EU u oblasti finansijskih usluga su obezbeđivanje finansijske stabilnosti i adekvatna zaštita potrošača, investitora i osiguranika. Pravne tekovine EU u oblasti finansijskih usluga obuhvataju oblasti: bankarstva, osiguranja, reosiguranja, dobrotvoljnih 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 EU 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.

#### Bankarstvo

U oblasti banaka i finansijskih konglomerata, pravne tekovine EU utvrđuju zahteve u pogledu izdavanja odobrenja za rad, poslovanje i

kontrolu poslovanja kreditnih institucija, kao i zahteva koji se odnose na izračunavanje adekvatnosti kapitala, a primenjuju se na kreditne institucije i na investiciona društva. Pravne tekovine u ovom sektoru propisuju pravila koja se odnose na dodatni nadzor finansijskih konglomerata, određuju pravila koja se odnose na godišnje i konsolidovane izveštaje banaka i drugih finansijskih institucija. Time se, takođe, usklađuju određene odredbe koje se odnose na reorganizaciju i likvidaciju kreditnih institucija sa filijalama u više država članica. Posebna pažnja regulatora usmerena je na uvođenje jedinstvene šeme za osiguranje depozita sa obavezanim učešćem svih banaka u sistemu u njenom funkcionisanju.

#### Osiguranje i penzioni fondovi

Na području osiguranja i penzionih fondova predviđena su pravila koja se odnose na izdavanje odobrenja za rad, poslovanje i nadzor društava za životno i neživotno osiguranje, kao i reorganizaciju i likvidaciju društava za osiguranje sa filijalama u više država članica. Postoje posebni propisi u sektoru neživotnog osiguranja za saosiguranje, putno osiguranje, osiguranje kredita i osiguranje pravnih troškova. Pravna tekovina utvrđuje pravila za dodatni nadzor grupe osiguravača, a obuhvata i regulatorni okvir za poslove reosiguranja u EU, u cilju otklanjanja prepreka za obavljanje poslova reosiguranja, kao što je obaveza za društva za reosiguranje da daju imovinu u залог. Propisana su i pravila za godišnje i konsolidovane izveštaje društava za osiguranje.

#### Infrastruktura finansijskih tržišta

Pravila u ovoj oblasti imaju za cilj smanjenje i usklađivanje formalnih zahteva i postupaka za formiranje i sprovođenje kolaterala u celoj EU, kao i smanjenje sistemskog rizika koji je povezan sa insolventnošću učesnika u platnim sistemima i u sistemima poravnanja hartija od vrednosti.

## Tržišta hartija od vrednosti i investicione usluge

Regulatorni okvir tržišta kapitala obuhvata pravila koja se odnose na: investicione usluge i tržište hartija od vrednosti, osnivanje, poslovanje i nadzor poslovanja investicionih fondova i uređenih tržišta, kompenzacione šeme za investitore, objavljivanje prospekata, zabrane zloupotrebe tržišta itd. Pravila o prospektima imaju za cilj jačanje zaštite investitora bez obzira gde se izdaju u EU, jer moraju pružati jasne i potpune informacije koje su im potrebne za donošenje investicionih odluka.

## Finansijske usluge

Članstvo u EU imaće pozitivan efekat za učesnike finansijskih tržišta, kao i za građane, preduzetnike, investitore, odnosno korisnike finansijskih usluga. Inovativnost i ponuda novih vrsta usluga, kao i povećanje konkurencije koristeći preduzetnicima i građanima, posebno kada je reč o ponudi banaka, ali i ponudi proizvođača usluga nebankarskih finansijskih institucija. S tim u vezi, posebna pažnja posvećena je osiguranju zaštite korisnika usluga i njihovog informisanja o uslugama koje pružaju finansijske institucije, počevši od zaključivanja ugovora o kreditu, osiguranju ili ulaganjima na tržištima kapitala. Takođe, sigurnost deponenata obezbeđena je jedinstvenom šemom depozitnog osiguranja sa obaveznom participacijom banaka, čime se učvršćuje poverenje javnosti u bankarski sistem i podstiče stabilnost finansijskog sistema u celini.

## STATUS POGLAVLJA

Eksplanatorni skrining za Poglavlje 9 održan je 21. i 22. januara 2015. godine, a bilateralni skrining 17. marta 2015. godine. Izveštaj o skriningu je objavljen 1. aprila 2016. godine.

Izveštaj o skriningu ne sadrži merila za otvaranje pregovora u ovom poglavlju.

Na desetoj Međuvladinoj konferenciji u Briselu, održanoj 27. juna 2019. godine, doneta je pozitivna odluka o otvaranju Pregovaračkog poglavlja 9.

## PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

Izveštaj o skriningu je objavljen 1. aprila 2016. godine i u njemu je zaključeno da je Srbija već dostigla zadovoljavajući stepen usklađenosti i delimično primenjuje pravne tekovine u oblastima koje su obihvaćene ovim poglavljem. U cilju što bolje pripreme u vezi preuzimanja obaveza koje proističu iz članstva, Srbija bi trebalo da nastavi sa naporima kroz dalje ambiciozne reforme zakonodavstva kako bi u oblasti finansijskih usluga inkorporirala značajan deo pravnih tekovina EU. U tom smislu, konstatovano je da treba nastaviti sa usklađivanjem i punom primenom do trenutka pristupanja.

EU očekuje da dalje usaglašavanje sa pravnim tekovinama i njihovom tačnom primenom bude realizovano na redovnom nivou, posebno uzimajući u obzir razvojnu prirodu pravnih tekovina u oblasti finansijskih usluga.

U Izveštaju o skriningu je zaključeno da je Srbija dovoljno pripremljena za otvaranje ovog poglavlja u pristupnim pregovorima, pa je Komisija preporučila otvaranje pregovora sa Srbijom za Poglavlje 9 – Finansijske usluge.

Evropska unija je predstavila Zajedničku pregovaračku poziciju za pregovore sa Srbijom za Poglavlje 9. Dokument sadrži sledeće zaključke u vezi sa ocenom stanja u Poglavlju 9 u Srbiji:

Imajući u vidu sadašnje stanje priprema Srbije, EU primećuje da, pod uslovom da Srbija mora da nastavi da napreduje u usklađivanju sa pravnim tekovinama i primenom istih koje su pokrivene Poglavljem 9, ovo poglavljje može biti privremeno zatvoreno samo kada EU iskaže saglasnost da su ispunjena sledeća merila:

- Srbija pokazuje napredni nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama u oblasti bankarskih i finansijskih konglomerata, posebno u pogledu kapitalnih zahteva, nadzora finansijskih konglomerata, osiguranja depozita i reorganizacije i likvidacije kreditnih institucija i pokazuje da će biti spremna za sprovođenje pravnih tekovina od dana pristupanja;
- Srbija pokazuje napredan nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama u oblasti osiguranja i strukovnih penzija, posebno u pogledu životnog osiguranja, reosiguranja, posredovanja u osiguranju, osiguranja motornih vozila, Solventnosti II i Direktive o aktivnostima i nadzoru institucija za strukovno penzijsko osiguranje (IORP) i pokazuje da će biti spremna za sprovođenje pravnih tekovina od dana pristupanja;
- Srbija pokazuje napredan stepen usklađenosti sa pravnim tekovinama u oblasti infrastrukture finansijskog tržišta, posebno u pogledu konačnosti poravnjenja i aranžmana finansijskih obezbeđenja, i pokazuje da će biti spremna za sprovođenje pravnih tekovina od dana pristupanja;
- Srbija pokazuje napredan nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU u oblasti tržišta hartija od vrednosti i investicionih usluga, posebno u pogledu Direktive o tržištima finansijskih instrumenata (MiFID), prospekata, transparentnosti i zloupotrebe tržišta, i pokazuje da će biti spremna za sprovođenje pravnih tekovina od dana pristupanja;
- Srbija pokazuje stabilnost i nezavisnost regulatornih i nadzornih institucija sa adekvatnim administrativnim kapacitetima za sprovođenje i primenu pravnih tekovina u oblasti finansijskih usluga.

Dalje se konstatuje da će se nadgledanje napretka u usklađivanju i sprovođenju pravnih tekovina nastaviti tokom pregovora. EU naglašava da će posebnu pažnju posvetiti praćenju svih gore navedenih specifičnih pitanja u cilju osiguranja administrativnih kapaciteta Srbije za implementaciju zakonodavstva u

oblasti finansijskih usluga. Posebnu pažnju treba posvetiti vezama između ovog poglavlja i drugih pregovaračkih poglavlja. Konačna ocena usklađenosti srpskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama i njenog kapaciteta za sprovođenje može se izvršiti samo u kasnijoj fazi pregovora. Pored svih informacija koje EU može zahtevati za pregovore u ovom poglavlju i koje treba dostaviti Konferenciji, EU poziva Srbiju da redovno dostavlja detaljne pisane informacije Savetu za stabilizaciju i pridruživanje o napretku u sprovođenju pravnih tekovina. Imajući u vidu sve gore navedeno, Konferencija će se morati vratiti na ovo poglavlje u odgovarajućem trenutku. Nadalje, EU podseća da će biti novih pravnih tekovina između 1. januara 2017. godine i završetka pregovora.

Vlada Republike Srbije je, tokom 2017. godine, usvojila Pregovaračku poziciju Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 9 – Finansijske usluge. Dokument detaljno opisuje preduzete i planirane mere na usklađivanju regulatornog okvira Srbije sa pravnim tekovinama EU. Dokumentom je istaknuto da Republika Srbija prihvata tekovine Evropske unije u Poglavlju 9 – Finansijske usluge i da će biti u poziciji da ih u potpunosti sprovede do stupanja u članstvo onako kako one glase na dan 1. januar 2017. godine. Republika Srbija se obavezala da će sprovesti preostale pravne tekovine, odnosno tekovine nastale nakon 1. januara 2017. godine, do stupanja u članstvo Evropske unije, u skladu sa rezultatima pregovora u ovom poglavlju. Istaknuto je da Republika Srbija ne zahteva specifična prilagođavanja u ovom poglavlju.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 9

Poglavlje 9 je, zajedno sa Poglavljem 4, u fokusu jedinstvene Radne grupe NKEU za oba poglavlja, koja je počela sa radom 29. novembra 2019. godine.

Radna grupa je, pored osnivačkog sastanka, do pisanja ovog priloga imala nekoliko iteracija razmene informacija i mišljenja kroz elektronsku komunikaciju, naročito nakon donošenja odluke o otvaranju pregovora za Poglavlje 9.

Predstavnici Radne grupe učestvovali su i na sastanku koji je održan u prostorijama Delegacije EU, 5. decembra 2019. godine, gde su informisali prisutne o početku rada i inicijalnim nalazima.

## EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Imajući u vidu da je Radna grupa NKEU za Poglavlje 9 (i 4) osnovana krajem 2019. godine, kao i da, shodno tome, nisu postojale ranije preporuke, nije moguće izvršiti evaluaciju.

### PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2019. GODINU

#### **Vladi Republike Srbije, Narodnoj banci Srbije, Komisiji za hartije od vrednosti:**

- Neophodno je razmotriti dosadašnji regulatorni okvir koji se nije pokazao dovoljno stimulativnim za razvoj „nebankarskog“ dela tržišta finansijskih usluga. Naime, na osnovu inicijalnih nalaza Radne grupe može se zaključiti da je tržište osiguranja realtivno slabije razvijeno, posmatrano u odnosu na druga, uporediva, nacionalna tržišta u regionu, posebno u segmentu životnih i štednih osiguranja. Nedovoljna razvijenost tržišta kapitala još je značajnije identifikovana, a može se pretpostaviti da je ovo, u najvećoj meri, direktna posledica javnih politika koje su uticale na razvoj regulatornog okvira u ovom segmentu.
- Potrebno je preduzeti mere kako bi se unapredio rad institucija tržišta kapitala. Naime, primetna je stagnacija i relativan pad kapaciteta, ali i raspoloživih finansijskih sredstava u svim institucijama koje se bave tržištem kapitala – Centralni registar hartija od vrednosti, Beogradska berza i Komisija za hartije od vrednosti.
- Potrebno je preduzeti mere kojima će se ublažiti posledice slabosti tržišta kapitala, naročito za mikro i mala preduzeća koja zbog disfunkcionalnosti tržišta kapitala imaju otežan pristup finansiranju. Rast i razvoj malih učesnika na tržištu, u srednjem i dužem roku pogoduje i bankarskom sektoru jer stvara buduće klijente.

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

- Nema preporuka

#### **Organizacijama civilnog društva:**

- Civilno društvo nema dovoljne kapacitete u ovim oblastima, pa je praćenje i aktivno učestvovanje otežano.



Foto: Predstavljanje Godišnjeg izveštaja Evropske komisije Nacionalnom konventu o Evropskoj uniji

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 5

## » JAVNE NABAVKE

Koordinator:

**TRANSPARENTNOST SRBIJA**

Nemanja Nenadić



*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.<sup>1</sup>*

## PRIKAZ POGLAVLJA

Javne nabavke su važan segment funkcionisanja privrede s obzirom na činjenicu da značajno učestvuju u bruto nacionalnom proizvodu većine država savremenog sveta. Ustrojstvo sistema javnih nabavki veoma utiče i na ostvarivanje principa slobodnog tržišnog nadmetanja. Preduslov slobodnog tržišta jeste sistem koji neće diskriminisati privredne subjekte prema zemlji porekla ili drugim nerelevantnim kriterijumima. Imajući to u vidu, pravne tekovine EU o javnim nabavkama utemeljene su na načelima transparentnosti, ravnopravnog tretmana, slobodne konkurencije i nediskriminacije. U razradi tih načela EU je donela pravila koja se primenjuju kod odabira najpovoljnijeg ponuđača i dodele ugovora o javnim nabavkama radova, usluga i dobara. Posebna pravila se primenjuju za pojedine sektore. Deo pravnih tekovina su i pravila o tome kako se odluke organa javnog sektora preispituju korišćenjem pravnih lekova. Da bi se pravila primenila treba da postoje i specijalizovana tela koja će se baviti javnim nabavkama<sup>2</sup>

Postupak koji prethodi odluci o „dodeli“ ugovora (odnosno „zaključenju“ u smislu Zakona o obligacionim odnosima RS) 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 ener-

getike, saobraćaja i poštanskih usluga („komunalni sektor“). Pored toga, Direktiva 2009/81/EZ<sup>3</sup> uređuje postupke za dodelu određenih ugovora o izvođenju radova, pribavljanju dobara i usluga za potrebe odbrane i bezbednosti. Propisima EU uređeno je i pitanje elektronskih nabavki, koje uključuju elektronska sredstva komunikacije, sisteme dinamične kupovine i elektronske aukcije. Pravila donose i Zajednički rečnik nabavki, kao i standardne obrasce za objavljivanje nabavki.

Sistem javnih nabavki u EU, u širem smislu, čine i procedure za ugovaranje 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 na nivou EU.

Države članice EU imale su rok da ove direktive pretoče u nacionalno zakonodavstvo do 18. aprila 2016. godine. Generalno, cilj aktuelnih direktiva bio je da se postupak nabavke pojednostavi i učini prilagodljivijim. Među novim pravilima je i jedinstveno elektronsko dokazivanje ispunjenosti uslova za ponuđače (ESPD). Ovaj način dokazivanja može, kroz digitalizaciju javnih nabavki, značajno da poveća efikasnost sistema, jer samo ona firma koja pobedi u nadmetanju podnosi celokupnu dokumentaciju. Novim pravilima su ograničene mogućnosti za postavljanje zahteva pred ponuđače u pogledu prethodnog obrta. To bi malim preduzećima trebalo da učini dostupnijim tržište javnih nabavki. Sličan efekat bi trebalo da imaju i pravila o podeli nabavki na partije. Naglašenije su mogućnosti da javne nabavke posluže kao sredstvo za sprovođenje javnih politika, naročito u oblasti zaštite životne sredine, socijalne integracije i inovacija.

<sup>1</sup> Citat preuzet iz Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije za 2018. godinu.

<sup>2</sup> Videti: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_en).

<sup>3</sup> Videti: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/defence\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/defence_en).

Države članice moraju imati i odgovarajuće administrativne kapacitete za sprovođenje direktiva EU da bi postigle punu usaglašenost. Te institucije treba da obezbede funkcionisanje sistema javnih nabavki, da kreiraju javne politike u ovoj oblasti, da se staraju o operativnim sredstvima i funkcionisanju službi za podršku, da vrše nadzor i pripreme statističke podatke, kao i sprovođenje kontrola radi provere usklađenosti sa pravilima u svim oblastima koje se tiču javnih nabavki. Glavni naručioci na svim nivoima vlasti moraju imati odgovarajuće kapacitete. Isto tako, državni organi treba da obezbede sprovođenje propisa i da omoguće delotvoran sistem pravne zaštite u slučajevima kada su učesnicima javnih nabavki ugrožena prava.

Imajući u vidu razvoj sistema javnih nabavki od 2002. godine, koji je u velikoj meri bio zasnovan upravo na praćenju standarda EU, Srbija je dobila poziv da Pregovaračku poziciju podnese bez merila za otvaranje poglavlja. Ukoliko bi se potencijali procesa pridruženja iskoristili na najbolji način, unapređenje sistema javnih nabavki, u kontekstu pristupanja Evropskoj uniji, omogućilo bi Srbiji da ostvari uštedu javnih sredstava kroz slobodno nadmetanje ponuđača, privredni rast, razvoj privrednih 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.

**U institucionalnom okviru** Srbije koji je od značaja za Poglavlje 5 funkcionise više organa različitog pravnog statusa. Najvažnije su Uprava za javne nabavke (UJN) i Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. UJN od 2002. godine postoji kao posebna upravno-stručna organizacija (nije deo nijednog ministarstva). Počev od 2013. godine, UJN je nadležna i za vršenje nadzora nad spro-

vođenjem ovog zakona. Republička komisija je nezavisni državni organ koji rešava zahteve za zaštitu prava u drugom stepenu, a od 2013. godine je nadležna i za prvostepeno suđenje u prekršajima zbog kršenja pravila o javnim nabavkama.

Pored njih, naročito su važne sledeće institucije: 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 – nadležno za donošenje pojedinih akata bitnih za javne nabavke i u čijem okviru radi budžetska inspekcija; Uprava za zajedničke poslove republičkih organa – nadležna da sprovodi centralizovane javne nabavke; Agencija za borbu protiv korupcije – vodi registar postupaka nabavki u kojima učestvuju firme u vlasništvu funkcionera; i Državna revizorska institucija (DRI) 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 postale dostupne javnosti. Ovi dokumenti nisu bili dostupni za diskusiju pre nego što je Pregovaračka pozicija usvojena.

## VEZA SA POGLAVLJEM 23

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, kao 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>4</sup>. Rokovi za realizaciju aktivnosti iz ovog poglavlja su istekli u decembru 2018. godine, postupak revizije je još uvek u toku,<sup>5</sup> tako da su tokom cele 2019. godine aktivnosti u borbi protiv korupcije bile sprovedene bez plana, a u najmanju ruku bez ikakvog mehanizama organizovanog praćenja od strane državnih organa Republike Srbije.

U okviru poslednjeg važećeg Akcionog plana za Poglavlje 23, traži se sprovođenje mera za jačanje sistema kontrole u javnim nabavkama i praćenje ostvarenih rezultata (preporuka 2.2.8). Iz indikatora za ocenu uspešnosti sprovođenja ove preporuke ne vidi se jasno po kojim merilima će biti ocenjeno da li je postignut napredak i da li je ostvaren konačni cilj. Naime, nije dovoljno jasno naglašeno da 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 da li su pokretali postupke za otklanjanje uočenih nepravilnosti i kažnjavanje počinilaca u svim uočenim slučajevima kršenja Zakona. U okviru ove preporuke predviđene su, između ostalog, zakonodavne aktivnosti (izmena Zakona o javnim nabavkama do kraja 2015), ana-

liza 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), kao i praćenje mera koje se odnose na primenu Zakona (počev od 2016), sprovođenje obuka za policiju i tužilaštvo u vezi sa javnim nabavkama i unapređenje portala javnih nabavki (u 2015).

U poslednjem objavljenom nacrtu revidiranog Akcionog plana predviđa se usvajanje novog Zakona o javnim nabavkama (u poslednjem kvartalu 2019), uspostavljanje novog portala javnih nabavki (do kraja 2020), godišnji nadzor i kontrola javnih nabavki, nastavak obuka za policajce i tužioce, „obezbeđenje inicijalne evidencije“ u oblasti javnih nabavki i sprovođenje analize primene mera za umanjene korupcije u javnim nabavkama i delovanje u skladu sa tim. U najnovijem nezvaničnom nacrtu revizije, iz novembra 2019. godine, Vlada Republike Srbije je planirala da u prvom kvartalu 2021. godine izvrši procenu uticaja mera za smanjivanje korupcije u javnim nabavkama i da preduzme mere u skladu sa nalazima te analize. Analizu bi vršila Uprava za javne nabavke (koja je, inače, na osnovu zakona trebalo da vrši nadzor nad primenom Zakona), pa je objektivnost sprovođenja takve analize sporna. Takođe, nije bilo precizirano na osnovu kojih merila bi se ocenjivalo da li su mere uspešno sprovedene ili nisu.

Inače, pored preporuka sa skrininga, Akcioni plan će se u budućnosti vezivati i za prelazna merila (*Interim benchmarks*). Kada je reč o javnim nabavkama, traži se da Srbija primenjuje i procenjuje uticaj mera za smanjivanje korupcije u osetljivim oblastima (javne nabavke su navedene kao jedna od njih), da preduzima aktivnosti za popravljivanje stanja kada je to potrebno i da prati (*establish an initial track record*) merljivo umanjene korupcije u navedenim oblastima (među kojima su i javne nabavke).

<sup>4</sup> Videti: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26471/polugodisnji-izvestaj-pregovarske-grupe-za-poglavlje-23-za-treci-i-cetvrti-kvartal-2018-godine.php>.

<sup>5</sup> Videti: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26437/nacrt-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>.

Preporuka 2.2.9. se odnosi 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. se odnosi na analizu rizika od korupcije u primeni važećeg Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i izmene i dopune zakona u skladu sa rezultatima te analize. Nosioci 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 nedosledno sa ostatkom Akcionog plana. U nacrtu revidiranog Akcionog plana, predlaže se brisanje ove mere, jer je navodno ispunjena izmenama zakona iz 2016. godine.

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. Prema nacrtu revidiranog Akcionog plana, promene zakona je trebalo izvršiti u poslednjem kvartalu 2019. godine, što očigledno nije učinjeno. U novembru 2019. godine objavljen je novi nacrt izmena i dopuna tog zakona, u kome su uvažene neke od kritika eksperata SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*), civilnog društva i Poverenika za informacije.<sup>6</sup> Inače, dosadašnji nacrti izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama ne tretiraju posebno pitanje javnih nabavki, a analiza koja je trebalo da pruži podatke o problemima u ovoj oblasti nije dala rezultate.

<sup>6</sup> Videti: <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/informacija-o-radu-na-izmenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/?script=lat>.

## STATUS POGLAVLJA

Analitički pregled usklađenosti zakonodavstva Srbije sa propisima EU za Poglavlje 5 – Javne nabavke, urađen je u martu (ekspanatorni) 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. godine, 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>7</sup>. Rokovi za donošenje novog Zakona i podzakonskih akata su više puta pomerani. Prema ranijem Akcionom planu, Zakon je trebalo da bude usvojen do kraja juna 2018, dok je nova Strategija trebalo da bude usvojena do kraja 2018. godine. Izveštaji o sprovođenju akcionih planova nisu objavljeni za 2016, 2017, kao ni za 2018. godinu.

Deset meseci nakon isteka važenja Strategije, donet je novi planski dokument – Program razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019-2023, sa akcionim planom za prve dve godine (u praksi, za 14 meseci).<sup>8</sup>

U Zajedničkoj pregovaračkoj poziciji<sup>9</sup> EU je ohrabrila Srbiju da nastavi usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i „njegovom delotvornom primenom i izvršenjem“ i da pre pristupanja svoje politike i instrumente u ovoj oblasti približi onima koji važe u EU. Srbija je u svojim propisima i pre pregovora

<sup>7</sup> Videti: <http://www.ujn.gov.rs/ci/strategija/akcioni-plan2018.html>.

<sup>8</sup> Videti: <http://www.ujn.gov.rs/vesti/program-razvoja-javnih-nabavki-u-republici-srbiji-za-period-2019-2023-godine/>.

<sup>9</sup> Videti: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaračke\\_pozicije/pg\\_5\\_za\\_jednicka\\_pozicija\\_eu.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaračke_pozicije/pg_5_za_jednicka_pozicija_eu.pdf).

već prihvatila opšta načela EU (transparentnost, jednak tretman, slobodna konkurencija, zabrana diskriminacije i proporcionalnost). Među razlozima za izuzimanje primene pravila o javnim nabavkama koja postoje u Srbiji, EU je istakla jedan kao problematičan – izuzevak 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 uskladiti svoje zakonodavstvo sa evropskim do kraja 2017. godine, naročito u vezi sa koncesijama, zelenim elektronskim nabavkama i nabavkama u oblasti odbrane.

Kad je reč o institucijama, kako se ističe u Zajedničkoj pregovaračkoj poziciji, trebalo bi posebno obratiti pažnju na jačanje resursa, naročito u Upravi za javne nabavke, radi pravilne primene pravila EU, kao i Republičkoj komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. EK je pozdravila planove za profesionalizaciju, izradu uputsava, stručnu pomoć, saradnju između institucija i „podizanje nivoa svesti o značaju transparentnosti u postupcima javnih nabavki“. Srbija je pozvana da u potpunosti i efikasno sprovede postojeće pravila, naročito u oblasti prevencije i borbe protiv korupcije, kao i da poveća transparentnost javnih nabavki.

Za privremeno zatvaranje poglavlja su predviđena sledeća merila:

1. Potpuno usklađivanje pravnog okvira sa pravnim tekovinama EU u 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 za period 2014-2018. godine, kako bi bili ojačani administrativni kapaciteti (naročito UJN) 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 u borbi protiv korupcije.

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

**Tabela 1: Hronologija pregovora o Poglavlju 5**

- **21. marta 2014. godine** – održan je eksplanatorni skrining u Briselu na kome su predstavljani propisi Evropske unije u Poglavlju 5
- **13. maja 2014. godine** – održan je bilateralni skrining u Briselu na kome je Srbija predstavila domaće zakonodavstvo u okviru politika iz Poglavlja 5 i utvrdila razlike koje postoje u odnosu na evropski korpus prava
- **29. aprila 2015. godine** – objavljen je Izveštaj o skriningu za Poglavlje 5. Nisu postavljena merila za otvaranje poglavlja.
- **21. marta 2016. godine** – Vlada Republike Srbije je usvojila Pregovaračku poziciju za Poglavlje 5
- **13. decembra 2016. godine** – otvoreno je Pregovaračko poglavlje 5 – Javne nabavke
- **27. januara 2017. godine** – predstavljena su merila za privremeno zatvaranje Poglavlja 5 – Javne nabavke

Poglavlje 5 se konstatuje da je Srbija **umereno pripremljena**. Takođe, daje se ocena da **nije bilo napretka** tokom izveštajnog perioda i da su potrebni **znatni naponi** kako bi konkurentnost, efikasnost i transparentnost u javnim nabavkama bile unapređene.

Tokom 2019. godine Srbija je, prema viđenju Evropske komisije, trebalo naročito da:

1. obezbedi dalji proces usaglašavanja sa direktivama EU o javnim nabavkama, uključujući i koncesije;
2. obezbedi 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;
3. nastavi sa osnaživanjem kapaciteta Uprave za javne nabavke (UJN), Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, kao i kapaciteta upravnih sudova.

U vezi sa ostvarivanjem ovih ključnih zadataka Srbija:

- 1) **nije obezbedila usaglašavanje sa direktivama EU**, mada će tom cilju doprineti usvajanje predloga Zakona o javnim nabavkama, koji je trenutno u proceduri;
- 2) **nije smanjila učestalost, niti suzbila ograničavanje konkurencije** kroz nabavke koje se realizuju iz međunarodnih sporazuma;
- 3) **jeste delimično osnažila kapacitete** UJN, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Upravnog suda.

Kad je reč o pojedinim pitanjima, EK je ocenila da je **pravni okvir načelno u skladu sa pravnim tekovinama EU**. Kao nedostatak je uočeno to što pravila za javne nabavke u obla-

## PRESEK STANJA

### Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije

Evropska komisija je i 2019. godine posvetila posebno poglavlje svog godišnjeg izveštaja o Srbiji Pregovaračkom poglavlju 5 – Javne nabavke<sup>10</sup>.

U godišnjem Izveštaju Evropske komisije<sup>11</sup> za

<sup>10</sup> Videti: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/20190529-serbia-report\\_SR\\_-\\_REVIDIRANO.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf).

<sup>11</sup> Videti: [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).

sti odbrane i bezbednosti sadrže „previše izuzetaka koji se u velikoj meri i bez obrazloženja primenjuju“. Kod međudržavnih sporazuma, od Srbije se traži da garantuje da njihova primena „bude u skladu sa načelima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, transparentnosti i konkurencije i u potpunosti u skladu sa načelima pravnih tekovina EU i nacionalnog zakonodavstva“.

Primetno je da Evropska komisija svoje zahteve u vezi sa međudržavnim sporazumima vezuje isključivo za njihovu primenu, bez pokušaja da se pronađe i pravni mehanizam koji bi obezbedio ostvarivanje željenog cilja. Pravni problem leži u tome što odstupanja od nacionalnog zakonodavstva u javnim nabavkama kroz međudržavne sporazume mogu biti osporena jedino ukoliko su ti sporazumi u suprotnosti sa Ustavom, a Ustav ne sadrži nijednu odredbu koja bi izričito zabranjivala kršenje načela javnih nabavki. Takođe, pravni problem predstavlja i to što Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, koji je Srbija zaključila sa EU nema prvenstvo u odnosu na druge međudržavne sporazume.

U pogledu Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, Evropska komisija u izveštaju govori o izmenama iz 2016. i 2017. godine i podseća na to da zakonodavstvo još uvek nije u skladu sa novom Direktivom o koncesijama.

Podseća se i na kršenje rokova iz **strategija i akcionih planova** za javne nabavke.

EK je smatrala bitnim da pomene neke od aktivnosti UJN (izdavanje priručnika i modela tenderske dokumentacije).

U izveštaju, EK prenosi pojedine detalje iz godišnjih izveštaja o javnim nabavkama, bez sopstvenog komentara.

Kada je reč o „praćenju dodele ugovora i primene“, ocena EK je da je ona „na stabilnom

nivou“. Međutim, ova ocena se temelji isključivo na podacima iz izveštaja UJN o učešću pojedinih vrsta postupaka i ugovora (na primer, pregovarački postupci, centralizovane nabavke itd). S druge strane, EK uopšte nije komentarisala, a možda ni razmatrala, pitanje nadzora koji bi na osnovu zakona trebalo da sprovodi Uprava za javne nabavke.

Inače, EK ukazuje na koristi koje bi donela šira primena kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude, odnosno da bi sadašnja povećana upotreba „najniže cene kao kriterijuma za izbor mogla da za krajnji rezultat ima veću ukupnu cenu po životnom ciklusu proizvoda za građane Srbije“. EK ukazuje i na to da nema napretka u oblasti elektronske nabavke i elektronskih licitacija, i da je potrebno pripremiti detaljan i sveobuhvatan plan za sprovođenje elektronskih nabavki.

Kao potencijalno dobar znak, EK ističe nalaze iz izveštaja Državne revizorske insititucije, prema kojima su nepravilnosti pronađene u znatno manjem procentu slučajeva u odnosu na ranije godine.

Pozitivno se ocenjuje sertifikacija javnih službenika, a negativno broj zaposlenih u UJN i Komisiji za javno-privatno partnerstvo i koncesije, gde samo potpredsednik Komisije radi puno radno vreme na predlozima projekata.

EK ocenjuje da „nije zabeležen razvoj u pogledu okvira za **integritet i postupanje u slučajevima sukoba interesa**“.

Propisi o pravnim sredstvima protiv odluka u javnim nabavkama imaju generalno pozitivnu ocenu. Prilikom prikaza stanja u ovoj oblasti, EK citira podatke iz ranijih godina, jer oni za 2018. verovatno još uvek nisu bili dostupni ni briselskoj administraciji. Inače, Republička komisija **nije objavila svoj izveštaj o radu** za 2018. godinu ni do kraja 2019. godine.

Kada je reč o kapacitetima za sprovođenje zakona, izveštaj EK govori o zapošljavanjima koja su se dogodila još krajem 2016. godine (povećanje broja članova Republičke komisije).

Evropska komisija konstatuje da Republička komisija nije koristila svoje ovlašćenje „da pokrene i sprovede prekršajne postupke u prvom stepenu zbog nedoslednosti u propisima o nabavkama i prekršajima“. Zaključuje se da je „javnim naručiocima ovim otežan pristup sudskom preispitivanju Republičke komisije u ovoj oblasti“, što je verovatno omaška u samom Izveštaju Evropske komisije, budući da nevođenje prekršajnih postupaka protiv naručioca ne može predstavljati propust koji ide na štetu tim istim naručiocima. S druge strane, veoma je ispravna konstatacija da je kapacitet upravnih sudova za rešavanje složenijih i brojnih slučajeva javnih nabavki „slab“ i da je „postupak veoma dugačak“ u takvim predmetima.

U delu godišnjeg izveštaja koji se odnosi na Poglavlje 23, EK ističe da su javne nabavke, infrastrukturni projekti, zdravstvena zaštita, obrazovanje, građevinarstvo i prostorno planiranje, kao i javna preduzeća, i dalje „naročito podložni korupciji“. Nije bilo konkretnih poboljšanja u vezi sa kontrolama i transparentnošću postupaka u ovim oblastima. Zakonodavstvo Srbije u oblasti javnih nabavki uglavnom je u skladu sa pravnim tekovinama EU. Pripremljen je nacrt zakona čiji je cilj dalje usklađiva-

nje, uključujući i elektronsku nabavku. Upravi za javne nabavke i dalje nedostaju kadrovski i tehnički kapaciteti. Potrebno je pojačati napore u pogledu nadzora drugih institucija i praćenja, delimično uspostavljanjem centralizovane baze podataka.

U *Non-paper*-u EU iz decembra 2019. godine, kroz koji se prati napredak u poglavljima 23 i 24 između dva izveštajna perioda, samo se konstatuje da je u međuvremenu Vlada RS usvojila predlog novog zakona.<sup>12</sup>

### Podaci iz Izveštaja Uprave za javne nabavke

#### *Trendovi u javnim nabavkama*

U izveštaju Uprave za javne nabavke za prvo polugodište 2019. godine<sup>13</sup> konstatuje se porast ugovorenih javnih nabavki u odnosu na isti period 2018. godine. Zaključeno je 60.696 ugovora o javnim nabavkama, dok je prosečna vrednost ugovora iznosila 3.579.753 dinara (Tabela 2).

Ne samo da je porastao ukupan broj ugovora, već i prosečna vrednost ugovorenih javnih

<sup>12</sup> Videti: [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_komentar\\_na\\_non\\_paper\\_EU\\_-\\_borba\\_protiv\\_korupcije\\_decembar\\_2019.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_komentar_na_non_paper_EU_-_borba_protiv_korupcije_decembar_2019.pdf).

<sup>13</sup> Videti: <http://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>.

**Tabela 2: Upporedni pregled zaključenih ugovora o javnim nabavkama**

| Godina   | Ukupan broj ugovora | Ukupna vrednost (u hiljadama dinara) | Prosečna vrednost (u hiljadama dinara) |
|----------|---------------------|--------------------------------------|----------------------------------------|
| 2015. 1P | 49.879              | 135.330.202                          | 2.713                                  |
| 2016. 1P | 55.823              | 154.427.273                          | 2.766                                  |
| 2017. 1P | 51.977              | 146.746.673                          | 2.823                                  |
| 2018. 1P | 60.475              | 188.358.108                          | 3.115                                  |
| 2019. 1P | 60.696              | 217.276.719                          | 3.579                                  |

nabavki, i to u meri koja značajno premašuje inflaciju u zemlji, koja je u 2019. godini iznosila oko 1%. To bi mogao da bude pokazatelj povećanja potrošnje javnog sektora za dobra, usluge i radove. Međutim, s obzirom na to da evidencije o sprovednim javnim nabavkama nikada nisu bile potpune, zaključci mogu biti dvosmisleni.

Učešće javnih nabavki u bruto domaćem proizvodu iznosilo je 8,57% u prvom polugodištu 2019. godine, što je na istom nivou kao u prvom polugodištu 2018. godine, kada je iznosilo 8,50% (Tabela 3).

**Tabela 3: Učešće javnih nabavki u bruto domaćem proizvodu\***

| Godina   | Ugovorena vrednost bez PDV-a | Vrednost BDP-a (u milionima dinara) | %    |
|----------|------------------------------|-------------------------------------|------|
| 2015. 1P | 135.330                      | 1.854.159,3                         | 7,30 |
| 2016. 1P | 154.427                      | 1.928.738,0                         | 8,00 |
| 2017. 1P | 146.746                      | 2.047.510,7                         | 7,17 |
| 2018. 1P | 188.358                      | 2.213.681,0                         | 8,50 |
| 2019. 1P | 217.277                      | 2.536.667,2                         | 8,57 |

U vrednosnoj strukturi javnih nabavki, posmatrano po predmetu nabavke, preovlađuju

dobra sa 58%, potom radovi sa 20% i usluge sa 22%.

**Tabela 4**

| Predmet nabavke | Broj nabavki  | Ugovorena vrednost (u hiljadama dinara) |
|-----------------|---------------|-----------------------------------------|
| Dobra           | 38.757        | 125.291.333                             |
| Usluge          | 17.619        | 48.332.005                              |
| Radovi          | 4.320         | 43.653.381                              |
| <b>Ukupno</b>   | <b>60.696</b> | <b>217.276.719</b>                      |

Uprava u izveštaju ukazuje na promene koje se odnose na bitno povećanje učešća nabavki u zdravstvu sa 18% na 24%. S druge strane,

učešće državnih javnih preduzeća/privrednih društava se smanjilo sa 35% na 30% u ukupnoj ugovorenoj vrednosti.

Tabela 5: Uporedni pregled javnih nabavki po kategorijama naručilaca

| Period                                                    | 2018. godina<br>prvo polugodište |            |                               |            | 2019. godina<br>prvo polugodište |            |                               |            |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------------|------------|-------------------------------|------------|----------------------------------|------------|-------------------------------|------------|
| Kategorija                                                | Broj ugovora                     | %          | Ugovorena vrednost bez PDV-a* | %          | Broj ugovora                     | %          | Ugovorena vrednost bez PDV-a* | %          |
| Organi državne uprave                                     | 5.864                            | 10         | 24.242.260                    | 13         | 4.910                            | 8          | 29.703.212                    | 14         |
| Pravosuđe                                                 | 709                              | 1          | 1.830.669                     | 1          | 1.006                            | 2          | 1.104.304                     | 1          |
| Zdravstvo i socijalna zaštita                             | 20.707                           | 34         | 32.988.053                    | 18         | 23.520                           | 39         | 51.752.449                    | 24         |
| Kultura                                                   | 1.066                            | 2          | 1.315.011                     | 1          | 1.164                            | 2          | 1.499.965                     | 1          |
| Prosveta i nauka                                          | 7.159                            | 12         | 9.534.708                     | 5          | 7.581                            | 12         | 10.238.512                    | 5          |
| Javna preduzeća/<br>privredna društva-<br>republički nivo | 12.016                           | 20         | 66.123.631                    | 35         | 9.443                            | 16         | 65.058.523                    | 30         |
| Javna preduzeća-<br>lokalna samouprava                    | 8.068                            | 13         | 28.332.682                    | 15         | 7.944                            | 13         | 33.659.794                    | 15         |
| Gradska i opštinska uprava                                | 4.554                            | 8          | 23.103.760                    | 12         | 4.810                            | 8          | 23.208.511                    | 11         |
| Udruženja                                                 | 317                              | 0          | 853.038                       | 0          | 305                              | 1          | 1.044.661                     | 0          |
| Fondacije i zadužbine                                     | 15                               | 0          | 34.296                        | 0          | 13                               | 0          | 6.788                         | 0          |
| <b>Ukupno</b>                                             | <b>60.475</b>                    | <b>100</b> | <b>188.358.108</b>            | <b>100</b> | <b>60.696</b>                    | <b>100</b> | <b>217.276.719</b>            | <b>100</b> |

\*Vrednosti su izražene u hiljadama dinara

Najveći pojedinačni naručioci su JP EPS sa zaključenim ugovorima ukupne vrednosti 30,5 milijardi dinara, zatim Klinički centar Srbije sa 9,1 milijardom i EPS distribucija sa gotovo osam milijardi. Sledeća dva najveća naručioca pripadaju sektoru transporta – GSP Beograd

sa gotovo sedam milijardi i Infrastruktura železnice Srbije sa 5,6 milijardi, dok su od državnih organa najvrednije nabavke zaključivali Ministarstvo građevinarstva, saobraća i infrastrukture i Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu (blizu četiri milijarde).

Velike nabavke su prosečno trajale 57 dana, a nabavke male vrednosti 29 dana. Prosečan broj ponuda iznosio je svega 2,2. Svaka jedanaesta nabavka bila je obustavljena, u polovini slučaja zbog toga što nijedna ponuda nije bila prihvatljiva. Uprava ukazuje na to da je povećana transparentnost javnih nabavki, a kao dokaz za to navodi povećanje broja objavljenih planova javnih nabavki na Portalu – u prvom polugodištu 2019. godine iznosio je 2.185, dok je u istom periodu prošle godine taj broj iznosio 1.991. Ipak, imajući u vidu ukupan broj naručilaca, ovaj pokazatelj ne može biti zadovoljavajući.

S druge strane, razloga za zadovoljstvo je bilo u pogledu učešća transparentnih postupaka javnih nabavki - 97%. Međutim, ovaj podatak treba uzeti sa rezervom, s obzirom na činjenicu da je deo nabavki izuzet iz primene Zakona. Uprava ukazuje na to da je obim pregovaračkih postupaka u Srbiji daleko manji od zemalja iz regiona, pa i proseka Evropske unije (5%).<sup>14</sup>

U vezi sa pregovaračkom postupcima, UJN je dala 1.065 pozitivnih i 36 negativnih mišljenja. Pregovarački postupci su bili značajnije zastupljeni u sektoru zdravstva (25% ugovora), kulture i javnih preduzeća. Daleko najčešći razlog su bile situacije kada se nabavka može sprovesti samo od određenog ponuđača, hitnost je bila zastupljena u 7%, dodatni radovi u 2%, a raniji neuspeh otvorenog postupka u 4% situacija.

I pored velike zastupljenosti otvorenih postupaka, konkurencija je bila veoma slaba – 2,2 ponude, sa višegodišnjim trendom opadanja.

Još više zabrinjava to što je kod nabavki male vrednosti prosek ponuda još slabiji - 2,0. To ukazuje da glavni razlog za slabost konkurencije ne leži u slaboј ekonomskoj snazi potencijalnih ponuđača, jer takvih sigurno ima makar kada je reč o nabavkama vrednosti između pola i pet miliona dinara, već da na njihovu nezainteresovanost utiču i drugi razlozi (moguće nepoverenje u sistem, preterani administrativni zahtevi).

Čak u 55% slučajeva naručioci su dobili samo jednu ponudu. Broj takvih situacija je značajno manji u susednoj Hrvatskoj i Bugarskoj. Ovakvi ugovori su najviše zastupljeni u oblasti kulture, usled prirode nabavki (93%). Međutim, nabavke sa jednim ponuđačem su natpolovično zastupljene i u organima državne uprave, zdravstvu i socijalnoj zaštiti, kod javnih preduzeća (više od 60%), Najmanje takvih situacija dogodilo se u oblasti pravosuđa (25%).

Ohrabruje nalaz prema kojem se blago povećava broj nabavki koje su oblikovane po partijama (u odnosu na prethodnu, veoma slabu godinu u tom pogledu).

**Tabela 6 (originalna numeracija iz izveštaja Uprave za javne nabavke)**

| Prosečan broj ponuda* |              |              |              |              |              |              |              |          |
|-----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------|
| 2011. godina          | 2012. godina | 2013. godina | 2014. godina | 2015. godina | 2016. godina | 2017. godina | 2018. godina | 2019. 1P |
| 3,2                   | 2,7          | 2,7          | 2,6          | 2,9          | 2,9          | 3            | 2,5          | 2,2      |

\*Na osnovu podataka sa Portala javnih nabavki

<sup>14</sup> Podaci sa sajta Evropske komisije (*Single market scoreboard*) za 2018. godinu. Videti: [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_per\\_policy\\_area/public\\_procurement/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm).

Na Portalu je u prvi šest meseci objavljeno 32.934 javnih nabavki, a dnevni broj poseta je bio značajnih 8.202. Tamo su objavljene i 483 odluke o zahtevima za zaštitu prava.

Statistika pokazuje da su strani ponuđači učestvovali u svega 3% ukupne vrednosti ugovora, a dve trećine tih ponuđača potiče iz zemalja EU. I ova statistika je varljiva, jer ne uključuje kompanije iz drugih zemalja koje su dobile poslove na osnovu međudržavnih sporazuma, bez nadmetanja.

Povodom nabavki za koje nije bila podneta nijedna ponuda, UJN konstatuje da je njihov broj „značajan“ i da to ukazuje „na potrebu da se zahtevi naručilaca u konkursnoj dokumentaciji, zahvaljujući prethodno sprovedenom istraživanju tržišta, usklade sa onim što se na tržištu nudi kako bi ponuđači mogli da odgovore podnetom ponudom, kao i da se uspostavi dijalog sa ponuđačima i time pokaže da postupci javnih nabavki nisu „namešteni“ za nekog od njih, čime se povećava kredibilitet postupaka“. Naime, među razlozima za obustavu je povećano učešće takvih situacija u odnosu na prošlu godinu (sa 25% na 29%).

Nabavke na koje se nije primenjivao Zakon o javnim nabavkama učestvovala su, prema podacima koje je prikupila Uprava, u ukupnoj ugovorenoj vrednosti sa čak 29%. Za njih je u prvih šest meseci ugovoreno 90 milijardi dinara, naspram 217 milijardi ugovorenih kroz javne nabavke.

Među njima, najveći udeo čine nabavke energije ili goriva za proizvodnju energije sa 25% vrednosti, slede nabavke godišnje vrednosti ispod 500.000 dinara, sa 20%. Na trećem mestu su nabavke od lica ili organizacija koje se u smislu Zakona o javnim nabavkama smatraju naručiocem i koji su nosioci isključivog prava na obavljanje delatnosti koja je predmet javne nabavke, sa 19% vrednosti.

Bilo je i 224 nabavke u vrednosti od 12 milijardi dinara, koje su zaključene iz kredita ili na osnovu međudržavnih sporazuma.

Javna preduzeća su vršila nabavke bez primene Zakona, najčešće u situacijama kada su nabavljala od povezanih preduzeća, u oblasti energetike i kod primene posebnih postupaka na osnovu ugovora o donaciji. Kod gradskih i opštinskih uprava najčešći izuzetak su bili ugovori sa nosiocem isključivih prava (51%) i nabavke ispod minimuma (27%), a postupci iz donacija u 12%.

Broj zaključenih okvirnih sporazuma je, nakon trogodišnjeg rasta, opao u odnosu na prethodnu godinu. Međutim, vrednost sporazuma je istovremeno značajno porasla, kao i učešće u ukupnim javnim nabavkama i sada iznosi 23%. Ovi sporazumi najčešće se zaključuju kod centralizovanih javnih nabavki. Zato su najzastupljeniji bili sporazumi o nabavkama medicinske oprema, farmaceutskih proizvoda i proizvoda za ličnu negu (57%).

Učešće centralizovanih javnih nabavki u ukupnoj vrednosti zaključenih ugovora povećalo se sa 10% na 15% (ukupne vrednosti nabavki) u odnosu na isti period prethodne godine. Ovde je još vidljivija zastupljenost nabavki medicinske opreme, farmaceutskih proizvoda i proizvoda za ličnu negu (88%).

Rezervisanih nabavki ni ove godine nije bilo mnogo – 47 u prvom polugodištu sa ugovorenih 292 miliona dinara, čime se stvara šansa da se tokom cele godine vrati na nivo koji je bio postignut 2015. (posle čega su opadale).

Ekonomski najpovoljnija ponuda je korišćena u svega 10% slučajeva, što je znatno manje nego u Hrvatskoj i Mađarskoj (56-66%), a ispod nivoa koji postoji u Bugarskoj i Rumuniji (14-16%).

### *Aktivnosti Uprave za javne nabavke (UJN)*

Uprava za javne nabavke je 20. marta 2019. godine usvojila novi Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, koji povećava mogućnost zaposlenja za još dva državna službenika, (sa 36 na 38 zaposlenih). Uprava je tokom oktobra imala u toku konkurs za devet izvršilaca.

Uprava je izvestila da je izradila analizu sa predlozima za unapređenje komunikacije sa zainteresovanom javnošću i organizacione strukture Uprave za javne nabavke u pogledu primene novog Zakona o javnim nabavkama i analizu trenutnog stanja nepravilnosti u javnim nabavkama sa preporukama za unapređenje mera za njihovo efikasno prepoznavanje i kažnjavanje. Ovi dokumenti nisu bili dostupni na sajtu u vreme izrade izveštaja.

UJN je organizovala u istom periodu ispite za službenike za javne nabavke, na kojima je polagalo 344 kandidata, a položilo 198. Od oktobra 2014. godine te ispite je ukupno polagalo 4.429 kandidata, od kojih je 2.624 položilo ispit i steklo sertifikat za službenika za javne nabavke.

U prvoj polovini 2019. godine UJN je dala čak 105 mišljenja o tumačenju i primeni odredaba Zakona o javnim nabavkama. Uprava je na svojoj internet stranici objavila odgovore na najčešća pitanja postavljena pri zahtevima za tumačenjem.<sup>15</sup>

Jedna od zakonskih obaveza Uprave za javne nabavke, uvedena 2012. godine u cilju sprečavanja zloupotreba i nepravilnosti u javnim nabavkama, bilo je izveštavanje o nadzoru, koji je tada dodeljen kao zadatak Upravi. Navodi da je izveštaj podnet Vladi Republike Srbije i odboru Narodne skupštine RS nadležnom za po-

slove finansija u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama. Međutim, ni ove godine izveštaj nije objavljen na sajtovima Uprave, Vlade i Skupštine, niti ima traga da je su o njemu raspravljale Skupština ili Vlada.

Kako navodi Uprava za javne nabavke, u Izveštaju o sprovedenom nadzoru istaknut je značaj ispunjavanja merila za zatvaranje Poglavlja 5 – Javne nabavke, te naglašena potreba prepoznavanja svih zahteva, mera i aktivnosti kojima se zahtevi realizuju, i izveštavanja koje će podrazumevati razmenu i pribavljanje podataka od različitih institucija, po različitim merama i pokazateljima.

UJN je u prvom polugodištu 2019. godine postupala po osnovu 39 zahteva dostavljenih od strane ovlašćenih subjekata. U 14 slučajeva, reč je o postupanju na osnovu zahteva nadležnih tužilaštava. Po zahtevima policije postupano je u tri predmeta. U prvom polugodištu 2019. godine, UJN je postupala u dva zahteva dostavljena od strane Agencije za borbu protiv korupcije, kao i dva zahteva podneta od strane Komisije za zaštitu konkurencije. U 18 slučajeva nadzor je vršen po prijavljenim nepravilnostima od strane drugih zainteresovanih subjekata. Građanski nadzornici su imenovani u ukupno 44 postupka javnih nabavki.

Uprava izvodi sledeće glavne zaključke (i poneku preporuku) za prvo polugodište:

- trend skraćanja dužine trajanja postupaka javnih nabavki, dok je učešće obustavljenih postupaka u odnosu na isti period prethodne godine ostalo na istom nivou;
- smanjenje intenziteta konkurencije;
- potreba da se poveća učešće malih i srednjih preduzeća u strukturi zaključenih ugovora o javnim nabavkama, što bi trebalo postići promocijom i olakšavanjem njihovog pristupa na tržištu javnih nabavki;
- broj poseta Portalu javnih nabavki nastavio je da raste;

<sup>15</sup> Videti: <http://www.ujn.gov.rs/dokumenti/misljenja-i-objasnjenja/>.

- učešće pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva – nastavak pozitivnog trenda započetog 2014. godine;
- neznatno povećanje učešća postupaka bez primene zakona;
- nastavljen je trend rasta primene okvirnih sporazuma;
- primena kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude (ENP) zabeležila je pad; „Kako je dosadašnja praksa pokazala da je kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude pogodniji kod složenijih nabavki, kao i kod nabavki kod kojih je neophodno uzeti u obzir i kvalitativne karakteristike predmeta nabavke, UJN će u narednom periodu nastaviti sa promovisanjem izrađenih modela konkursnih dokumentacija u kojima se koristi kriterijum ENP-a.“
- treba posvetiti veću pažnju promovisanju, takozvanih, „zelenih nabavki“.

#### *Preporuke organizacija civilnog društva iz ranijih izveštaja Radne grupe*

Tokom 2019. godine nije bilo zabeleženo poboljšanje u vezi sa ranijim preporukama organizacija civilnog društva koje su okupljene u Radnu grupu za Poglavlje 5 – primena propisa u praksi, status građanskih nadzornika, podizanje kapaciteta u okviru naručilaca, unapređenje rada internih revizora, naročito na lokalnom nivou, gde Državna revizorska institucija (DRI) nema kapaciteta da svake godine izvrši reviziju budžeta lokalnih samouprava. Nije bilo bitnog napretka ni u pogledu ostvarivanja preporuka koje se odnose na e-nabavke i sprovođenje socijalno odgovornih i zelenih nabavki.

## **NACIONALNI PLANOWI ZA RAZVOJ U OVOJ OBLASTI**

Tokom 2019. godine donet je Program razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019-2023. godine, koji dolazi na mesto ranije donošenih strategija u toj oblasti. Iako se od-

nosi i na 2019. godinu, Program je usvojen tek na sednici Vlade koja je održana 13. novembra iste godine.<sup>16</sup> Program je donet uz izričito pozivanje na odredbe relevantnog propisa za pripremu planskih dokumenata - član 38. stav 1. Zakona o planskom sistemu Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, 6poj 30/18).

*„Javne nabavke predstavljaju značajnu komponentu u svakoj savremenoj državi. U dobro uređenom sistemu javnih nabavki slobodna konkurencija omogućava državi da pod najpovoljnijim uslovima nabavlja dobra, usluge i radove potrebnog kvaliteta, a privrednim subjektima da pod ravnopravnim uslovima dobiju priliku da posluju sa državom“<sup>17</sup>*

### **(Ne)ispunjenost prethodne Strategije**

Imajući u vidu da se Republika Srbija nalazi u procesu pristupanja Evropskoj uniji, Vlada RS tvrdi da će se polazne osnove modernizacije sistema javnih nabavki bazirati „na prioritetima javnih nabavki koje je Evropska unija utvrdila svojom Strategijom javnih nabavki<sup>18</sup>“.

- šire prihvatanje inovativnih, zelenih i društvenih nabavki,
- profesionalizacija javnih kupaca,
- povećanje pristupa tržištima nabavki,
- poboljšanje transparentnosti, integriteta i dostupnosti podataka,
- povećanje digitalne transformacije nabavki,
- saradnja za zajedničke nabavke.

Vlada RS smatra da je u primeni prethodne Strategije razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2014-2018. godine („Službeni

<sup>16</sup> Videti: <http://www.ujn.gov.rs/vesti/program-razvoja-javnih-nabavki-u-republici-srbiji-za-period-2019-2023-godine/>.

<sup>17</sup> Iz Programa razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019-2023. godine.

<sup>18</sup> Videti: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/strategy\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/strategy_en).

glasnik RS“, broj 122/14) „ostvaren značajan napredak“, iako je „došlo do određenih promena u njihovoj dinamici, s ciljem kvalitetnog prilagođavanja celokupnog sistema“. Glavni napredak se ogleda u činjenici da je decembra 2016. godine otvoreno Pregovaračko poglavlje 5.

U cilju ispunjenja merila iz ovog poglavlja, istovremeno sa usklađivanjem pravnog okvira, Vlada najavljuje i mere i aktivnosti usmerene ka uspostavljanju adekvatnih administrativnih i institucionalnih kapaciteta na svim nivoima, obezbeđivanju pravilnog sprovođenja i primene zakonodavstva, kao i uspostavljanju pravičnog i transparentnog sistema javnih nabavki.

Od nerealizovanih aktivnosti iz prethodne strategije uočava se nedonošenje novog Zakona o javnim nabavkama, kao i Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama. Kao glavni razlog (za neusvajanje zakona) navodi se da je promenjena dinamika usvajanja!

Kvalitet sistema javnih nabavki Republike Srbije je, prema Programu Vlade RS, praćen kroz godišnje izveštaje koje je donosila UJN, a pokazatelji su se odnosili pre svega na transparentnost, konkurenciju, trajanje i efikasnost postupaka.

Pokazatelj „Prosečan broj ponuda po zaključenom ugovoru“, posmatrano po godinama, imao je sledeće vrednosti: 2,9 (2015. godine); 2,6 (2016. godine); 3 (2017. godine) i 2,5 (2018. godine).

„Učešće obustavljenih postupaka“ je blago, ali konstantno opadalo tokom vremena: 11% (2015. godine); 10% (2016. godine); 10% (2017. godine) i 9% (2018. godine).

Broj nabavki koje su zaključene u otvorenom postupku se nije bitnije menjao i sve vreme je bio na veoma visokom nivou: 89% (2015. godine); 93% (2016. godine); 93% (2017. godine) i 91% (2018. godine).

S druge strane, primena kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude drastično je pala 2016. godine i od tada se nije povećala: 19% (2015. godine); 12% (2016. godine); 10% (2017. godine) i 11% (2018. godine).

„Prosečno vreme trajanja otvorenog postupka postupka“ bilo je uglavno slično sa trendom povećanja: 61 dan (2015. godine); 61 dan (2016. godine); 63 dana (2017. godine) i 65 dana (2018. godine).

Kako se ističe u Programu, cilj novog Zakona o javnim nabavkama je „da se svi postupci javnih nabavki sprovedu elektronskim putem, da se poveća transparentnost javnih nabavki, broj ponuda po postupku javne nabavke, broj obustavljenih postupaka javnih nabavki, smanji trajanje postupaka javnih nabavki itd. Ti pokazatelji će se meriti i biće prikazani kroz godišnje izveštaje UJN.“

Kada je reč o Zakonu o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama („Službeni glasnik RS“, br. 88/11, 15/16 i 104/16), Program ukazuje da su tokom 2016. godine izvršene izmene i dopune „usled potrebe za daljim uređivanjem i preciziranjem određenih odredaba ovog zakona, kao i radi uvođenja bolje kontrole finansijskog uticaja projekata javno-privatnog partnerstva i usklađivanja sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti“. Podseća se i da je tokom 2017. godine izvršeno je unapređenje Portala javnih nabavki, čime je omogućeno objavljivanje Registra javnih ugovora „kao jedinstvene elektronske baze o zaključenim ugovorima o javnim nabavkama“. (ispravno se kaže „baze o zaključenim ugovorima, jer se u toj bazi ne objavljuju ugovori JPP i koncesija, već samo neke informacije o njima“).

Pošto je na nivou Evropske unije oblast koncesija, tokom 2014. godine, uređena posebnom Direktivom 2014/23/EU o dodeli ugovora o koncesiji, u 2018. godini su „preduzete aktivnosti na izmenama ZJPPK, čiji je glavni cilj

uspostavljanje jasne razlike između koncesije i javno-privatnog partnerstva bez elemenata koncesije“.

### **Elektronske javne nabavke**

U Programu se navodi da je u 2017. i 2018. godini sproveden veliki broj pripremnih aktivnosti za uvođenje dodatnih mehanizama elektronskih javnih nabavki. Tako je u okviru projekta „Podrška daljem unapređenju sistema javnih nabavki u Republici Srbiji“ IPA 2013 izrađen koncept tehničkih specifikacija za novi portal javnih nabavki kao jedinstvene nacionalne platforme za sprovođenje elektronskih javnih nabavki. Na osnovu tih specifikacija, a uporedo s izradom novog ZJN, započelo je razvijanje novog portala javnih nabavki, kako bi se na vreme osigurala puna primena elektronskih javnih nabavki.

### **Obučeni službenici**

UJN je organizovala i sprovedla veliki broj obuka namenjenih naručiocima i ponuđačima. Sertifikat službenika za javne nabavke je u periodu od 2014. do 2018. godine steklo 2382 lica.

### **Povećanje efikasnosti i ekonomičnosti postupaka javnih nabavki**

Osiguravanje efikasnog sprovođenja postupaka javnih nabavki, bez nepotrebnih administrativnih zahteva i uz osiguranje što veće ekonomičnosti, Vlada vidi prvenstveno u uvođenju obavezne elektronske komunikacije u postupcima javnih nabavki.

### **Jačanje konkurencije na tržištu javnih nabavki**

Pošto će novi ZJN pojednostaviti procedure u javnim nabavkama i smanjiti troškove pripreme ponuda, Vlada očekuje da će to za posledicu imati povećanje interesa privrednih subjekata, a naročito malih i srednjih preduzeća, za

učestvovanje na tržištu javnih nabavki. To bi, dalje, trebalo da doprinese većem nivou tržišne konkurencije, odnosno povećanju prosečnog broja ponuda u postupcima javne nabavke.

### **Smanjenje rizika od neregularnosti u sistemu javnih nabavki**

Ostvarenje ovog cilja, prema Programu Vlade, zasnivaće se prvenstveno na jačanju pravnog okvira, potom na poboljšanju koordinacije i saradnje nadležnih institucija i jačanju njihovih administrativnih kapaciteta, kao i kapaciteta naručilaca i ponuđača. „U skladu sa tim, potvrda ostvarenja ovog cilja zasnivaće se na povećanom broju koordinativnih sastanaka, obuka, izdatih instrukcija, smernica i slično, kao i na unapređenju sistema nadzora nad primenom propisa iz oblasti javnih nabavki.“

U vezi sa ovim delom Programa, treba podsetiti da su novim Zakonom o javnim nabavkama data nedovoljno jasna nadzorna ovlašćenja nad njegovom primenom. Dok Uprava (buduća Kancelarija) za javne nabavke vrši „monitoring“ nad primenom zakona (nepoznat termin u srpskom upravnom pravu), dotle Ministarstvo finansija treba da vrši nadzor nad sprovođenjem ugovora, ali nije definisano na koji način i u kojem obimu će to činiti.

### **Promovisanje i podsticanje ekološkog i socijalnog aspekta u javnim nabavkama i inovacija**

Ostvarenje ovog cilja zasnivaće se na povećanju korišćenja ekoloških i socijalnih aspekata u javnim nabavkama, kao i na podsticanju inovacija kroz zakonska unapređenja (uvođenje nove vrste postupka javne nabavke – partnerstva za inovacije).

### **Unapređenje pravnog okvira**

Unapređenje pravnog okvira se **posmatra isključivo u vezi sa pristupanjem** Evropskoj uniji i

usklađivanjem **sa pravnim tekovinama** EU. To usklađivanje treba da bude sprovedeno „blagovremeno“. Iako je to možda pohvalno sa stansišta evropskih integracija, ovakav pristup ignoriše potrebu za ostvarivanjem drugih prioriteta, koji ni na koji način nisu suprotni evropskim integracijama, poput borbe protiv korupcije.

Ključne izmene koje donosi novi Zakon o javnim nabavkama (ZJN) su:

- novi pragovi za primenu Zakona, odnosno pragovi do kojih se Zakon ne primenjuje, kao i uvođenje evropskih pragova;
- način dokazivanja kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta – putem obavezne izjave na standardnom obrascu, u svim postupcima, koju daje privredni subjekt, a kojom izjavljuje da ispunjava sve tražene kriterijume i da nije u nekoj od situacija zbog koje se isključuje ili se može isključiti iz postupka javne nabavke, umesto izvoda i potvrda koje izdaju nadležni organi;
- komunikacija elektronskim sredstvima – komunikacija i razmena podataka u postupku javne nabavke elektronskim sredstvima na Portalu javnih nabavki;
- partnerstvo za inovacije – nova vrsta postupka javne nabavke u cilju razvoja i nabavke inovativnih dobara, radova ili usluga;
- upotreba elektronskog kataloga;
- poseban režim za nabavku društvenih i drugih posebnih usluga;
- novi osnovi za izmenu ugovora o javnoj nabavci i definisanje razloga za njegov raskid;
- ustanovljavanje nadležnosti Ministarstva finansija za kontrolu izvršenja ugovora o javnim nabavkama;
- vršenje monitoringa nad primenom propisa o javnim nabavkama od strane UJN;
- novi način organizacije i obavljanja poslova centralizovanih javnih nabavki, pomoćnih poslova javnih nabavki i drugih poslova;
- jedinstveni rok za podnošenje zahteva za zaštitu prava od deset dana, nezavisno od vrste postupka;

- ustanovljavanje nadležnosti prekršajnih sudova za vođenje prekršajnih postupaka za prekršaje propisane odredbama ZJN.

Usklađivanje u oblasti javno-privatnog partnerstva i koncesija se odnosi pre svega na Direktivu o koncesijama 2014/23/EU. U tu svrhu formirana je Radna grupa sa zadatkom da izradi nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama (u daljem tekstu: novi ZJPPK).

Smatra se da će usvajanje novog zakona dovesti do *povećanja efikasnosti i ekonomičnosti postupaka javnih nabavki* – kroz pojednostavljivanje postupaka, smanjenje administrativnog opterećenja na obe strane, smanjenje troškova učešća u postupcima i uvođenjem obaveze elektronskih javnih nabavki. Između ostalog, to je uvođenje izjave o ispunjenosti kriterijuma umesto potvrda (do sada samo mogućnost),

Predlagač smatra da će nova rešenja uticati i na *jačanje konkurencije na tržištu javnih nabavki*. Razlozi se, takođe, vide u pojednostavljenju procedura, kao i u podsticanju podela nabavki na partije i dodele ugovora većem broju naručilaca po partijama. Iako je nesumnjivo da će navedene mere imati opisani pozitivni uticaj, ovde je sporno da li su sagledani svi razlozi dosadašnje male konkurencije. Naime, pored troškova i birokratskih zahteva, neki naručioci se sigurno nisu javljali ni iz drugih razloga – na primer, zbog prestrogih obaveznih uslova za učešće u javnim nabavkama, nepoverenju u sistem, nedovoljnom podsticaju da ukazuju na nameštene javne nabavke i slično.

Kada je reč o smanjenju *rizika od neregularnosti u sistemu javnih nabavki*, predlagač ukazuje da će sistem biti unapređen. Međutim, u obrazloženju te tvrdnje se ne navode nikakve određene zakonske promene. Naprotiv, objašnjava se kako će biti sprečavane opstrukcije javnih nabavki kroz ulaganja zahteva za zaštitu prava (dužnost da se dostavi odmah dokaz o uplati takse sa zahtevom).

Kad je reč o aktivnostima u borbi protiv korupcije, predlagač ponavlja ono što piše u Zakonu, ali se ne osvrće na to da su takve odredbe propisane i aktuelnim Zakonom, odnosno da su neki antikorupcijski mehanizmi iz aktuelnog Zakona izostavljeni u novom. Pored toga, novi Zakon, umesto jasnog zakonskog termna nadzora nad primenom zakona, Upravi za javne nabavke daje zadatak da vrši „monitoring“.

Kad je reč o *Promovisanju i podsticanju ekološkog i socijalnog aspekta u javnim nabavkama i inovacija*, ukazuje se na pojedine norme koje će biti prenete iz postojećeg zakona. Takođe, novim ZJN biće propisana i zabrana učestvovanja u postupku javne nabavke ako se utvrdi da je privredni subjekt u određenom prethodnom periodu povredio obaveze u oblasti zaštite životne sredine“. Predviđa se i dužnost privrednih subjekata „da u izvršavanju ugovora o javnoj nabavci poštuju obaveze u oblasti zaštite životne sredine, socijalnog i radnog prava, kao i obaveze iz kolektivnih ugovora, odnosno odredbe međunarodnog prava vezanog za zaštitu životne sredine, socijalno i radno pravo“.

Novi ZJN će uvesti potpuno novi postupak javne nabavke, pod nazivom „partnerstvo za inovacije“. Ovaj postupak naručioci će moći da sprovede ako imaju potrebu za inovativnim dobrima, uslugama ili radovima, koja se ne može realizovati nabavkom proizvoda, usluga ili radova koji su dostupni na tržištu.

Novi ZJN će dati mogućnost sprovođenja postupaka javnih nabavki u kojima učestvuju samo privredni subjekti čiji je osnovni cilj profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje osoba sa invaliditetom ili društvena i profesionalna integracija lica u nepovoljnom položaju (tako-zvane „rezervisane nabavke“).

### **Jačanje institucionalnog okvira**

U vezi sa jačanjem institucionalnog okvira, u Programu Vlade RS se kaže da će „posebna pa-

žnja biti posvećena koordinaciji rada institucija, naročito pri donošenju propisa u drugim oblastima“.

U Programu su nabrojani poslovi za koje će biti nadležne Kancelarija za javne nabavke i Republička komisija, ali bez osvrta na to u čemu su nadležnosti različite u odnosu na postojeći zakon. Navodi se da će „nadzor nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama obavljati Ministarstvo finansija“, ali bez objašnjenja razloga zbog kojih taj posao ne vrši Kancelarija/Uprava za javne nabavke, kao stručnije telo.

Obećava se i nastavak „intenzivne razmene podataka i saradnje sa drugim relevantnim institucijama, s naglaskom na aktivnosti usmerene na prevenciju i sprečavanje neregularnosti“ i jačanje kapaciteta institucija, „prvenstveno kroz obuke službenika, a koje će se u najvećoj meri organizovati kroz projekte tehničke pomoći“. Nema, međutim, govora o tome da li i nešto drugo predstavlja prepreku za jaču institucionalnu saradnju osim nedovoljno znanja, koje se može rešavati kroz obuke. Na primer, u vezi s tim bi predmet Programa mogle da budu i aktivnosti koje se odnose na pravne mehanizme saradnje među institucijama i mehanizmi koji bi pomogli da se dođe do više podataka o nepravilnostima.

Uloga institucija u vezi sa povećanjem konkurencije se vidi u pružanju smernica, i davanja mišljenja od strane UJN, preporuka iz izveštaja i slično. „Neophodno je i da, kroz kontrolu izvršenja ugovora, Ministarstvo finansija putem preporuka, ali i ovlašćenja, utiče na subjekte nad kojima vrši kontrolu, kao i na efikasniju realizaciju ugovora i ekonomičnije trošenje javnih sredstava“. Takođe, Državna revizorska institucija shodno svojim nadležnostima, naročito putem revizije svrsishodnosti može značajno da doprinese ostvarenju navedenih ciljeva.“ Važnu ulogu u cilju jačanja konkurencije na tržištu javnih nabavki ima Komisija za zaštitu konkurencije.

Kada je reč o smanjenju neregularnosti, ističe se potreba da UJN vrši sistemski monitoring, na osnovu godišnjeg plana monitoringa, ali i praćenjem određenih vrsta postupaka, postupanjem na osnovu obaveštenja pravnog ili fizičkog lica, organa državne uprave ili drugih državnih organa. „UJN će imati mogućnosti da na osnovu podataka prikupljenih u vršenju sistemskog monitoringa, utvrdi u kojim oblastima i kod kojih naručilaca je potrebno vršiti ovu vrstu monitoringa u cilju sprečavanja (ali i otkrivanja) nepravilnih postupanja u sprovođenju postupaka javnih nabavki, ali i da u pojedinim slučajevima, postupajući po prijavama, pravovremeno reaguje i utiče na postupanje učesnika u postupku javne nabavke u skladu sa ZJN.“

Važno je što se u Programu navodi da je potrebno da se rezultati aktivnosti monitoringa stavljaju na raspolaganje javnosti „preko odgovarajućih sredstava informisanja, putem informacije o najčešćim uzrocima pogrešne primene propisa, uključujući moguće strukturalne ili probleme koji se ponavljaju u primeni pravila, o sprečavanju, otkrivanju i adekvatnom prijavljivanju slučajeva prevare, korupcije, sukoba interesa i drugih nepravilnosti u vezi sa javnim nabavkama“. To do sada nije bilo praksa, pa su i izveštaji o vršenju nadzora koje je UJN sastavljala na osnovu ZJN bili dostavljani samo institucijama, a nisu objavljivani na sajtu institucije.

Ističe se i da bi UJN trebala svojim nalazima da pomogne i drugim organima (budžetska inspekcija Ministarstva finansija, inspeksijski organi, Državna revizorska institucija, Policija i Javno tužilaštvo) da budu efikasniji.

Kao aktivnosti Uprave za javne nabavke, koje su važne za ovu oblast, uočeno je sledeće:

- stvaranje preduslova za objavljivanje informacija na Portalu i sajtu;
- edukacija svih aktera u javnim nabavkama;
- „sistemsko praćenje prakse nadležnih organa, kao što su Republička komisija i Držav-

na revizorska institucija, ali i kontinuirana informisanost od strane ovih institucija, kako bi se uočile najčešće neregularnosti koje su utvrdili ti organi, zatim kako bi se preventivno delovalo (kroz predstavljanje javnosti i dodatnu edukaciju) i sprečilo ponavljanje tih neregularnosti“;

- priprema modela akata i dokumentacije, kao pomoć naručiocima, ponuđačima i kontrolnim organima;
- podsticanje bliže saradnje među nadležnim organima i institucijama u javnim nabavkama, a kako bi se razmenjivala potrebna znanja, iskustvo i kako bi praksa u primeni odredaba ZJN bila ujednačena.

U vezi sa ovim planovima treba primetiti da novi predlog zakona ne daje dovoljno razloga za optimizam u vezi sa realizacijom. Naime, Zakonom nije predviđeno da UJN vrši generalni nadzor nad primenom Zakona, koji bi obezbedio i praćenje rada drugih organa, već samo „monitoring“ s jedne strane, i nadzor nad izvršenjem ugovora koji vrši Ministarstvo finansija.

### Elektronske javne nabavke

U oblasti elektronskih javnih nabavki planiraju se najveća unapređenja, u skladu sa odredbama novog ZJN. Novinu predstavlja to što će se komunikacija i razmena podataka u postupku javne nabavke, prema propisanoj dinamici, sprovoditi elektronskim sredstvima na Portalu javnih nabavki. Time bi se izvelo i usklađivanje sa zahtevima iz direktiva Evropske unije.

U razvoju nove informaciono-tehnološke infrastrukture za primenu elektronskih komunikacija u javnim nabavkama, sprovede se i aktivnosti vezane za primenu standarda koji će omogućavati otkrivanje podataka i dokumenata u svim fazama procesa ugovaranja definisanjem zajedničkog modela podataka (takozvani *Open Contracting Data Standard – OCDS*), koja treba da doprinese većoj transparentnosti u javnim nabavkama.

Od elektronskih nabavki se očekuje da će uticati na efikasnije sprovođenje postupka od strane naručioca i bržu komunikaciju sa zainteresovanim licima i ponuđačima. Očekuje se i da će se značajno skratiti vreme i troškovi u vezi sa učestvovanjem u postupcima javnih nabavki kod ponuđača. Nakon toga, neke od troškova dokazivanja bi trebalo da ima samo ponuđač kojem se dodeljuje ugovor.

Portal bi trebalo da dovede i do jačanja konkurencije na tržištu javnih nabavki, ali i da smanji rizik od nastanka neregularnosti. Taj efekat se može postići kroz minimiziranja mogućnosti nastanka greške, ali i sužavanjem „manevarskog prostora za zloupotrebe u javnim nabavkama“. Naime, ponude koje se budu podnosile elektronskim putem imaće najviši stepen enkripcije, a dekodiranje će vršiti sam sistem, i to po isteku roka za podnošenje ponuda. Takođe, rizik od neregularnosti se smanjuje i registracijom privrednih subjekata, identifikacijom fizičkih lica kao korisnika novog portala javnih nabavki, kao i „utvrđivanjem hijerarhije između ovlašćenih lica koja imaju pristup da kreiraju sadržaje na novom portalu javnih nabavki, unutar jedne organizacije“, automatskom evidencijom u sistemu i javnom dostupnošću podatka o svakoj izmeni plana javnih nabavki i svakog dokumenta koji se kreira na novom portalu javnih nabavki.

### **Jačanje kapaciteta**

„Jačanje administrativnih kapaciteta i edukacija“ se planira kroz nastavak edukacija, sertifikacijom službenika za javne nabavke, poboljšanjem informisanosti, jačanjem kapaciteta zaposlenih u UJN i drugim institucijama, podsticanjem rada profesionalnih udruženja u javnim nabavkama itd.

Za ponuđače će se organizovati obuke, u saradnji sa Privrednom komorom Srbije i regionalnim privrednim komorama, prilagođene njihovim stvarnim potrebama.

### **Praćenje i finansiranje Programa**

Planirano je da sprovođenje ovog programa prati UJN i da o tome izveštava.

Za finansiranje sprovođenja Programa planirano je 21.600.000,00 dinara u budžetu za 2019. godinu od čega 19.440.000,00 dinara potiče iz programa pomoći EU. U 2020. godini sredstva će biti planirana u skladu sa bilansnim mogućnostima budžeta Republike Srbije, u okviru razdela UJN i Vlade Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu.

### **Javna rasprava o Programu**

O ovom programu je održana i javna rasprava, gde su neki predlozi prihvaćeni, a drugi odbijeni uz obrazloženje (na primer, predlog da se Privredna komora uključi među institucije zadužene za promociju smernica o zelenim javnim nabavkama).

Nije prihvaćen ni predlog da se osnuje posebno telo čiji bi zadatak bio vršenje kontrole rada Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, kao i objavljivanje obrazloženog biltena donetih odluka na kvartalnom nivou. Navedeno je da Republička komisija za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini kojoj dostavlja godišnji izveštaj o svom radu, a da je kontrola rada Republičke komisije obezbeđena i kroz sudsku zaštitu.

Nije prihvaćen ni predlog da se poveća stepen javnosti u radu Državne revizorske institucije (DRI) i da se podaci učine dostupnim javnom mnjenju i to kroz konkretne podatke (javni pregled unosom podataka naručioca, informacije o sprovedenoj kontroli, rezultatima kontrole i sl). Razlog je to što su godišnji izveštaji DRI javno dostupni (čime nije odgovoreno na deo preporuke koji bi poboljšao pretraživost tih informacija). U vezi sa Republičkom komisijom nije prihvaćen ni predlog da se izradi i objavi Pravilnik o radu i postu-

panju Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki sa obaveznim merama prilikom meritornog odlučivanja o podnetom zahtevu za zaštitu prava, a sve u cilju harmonizovanja rada navedenog organa i omogućavanja ustaljene procedure rada, preciziranju rokova donošenja i objavljivanja donetih odluka.

Nije prihvaćen ni predlog da Komisija u određenim slučajevima bude obavezna da pokrene prekršajni postupak.

Predlog da se Portal javnih nabavki prilagodi kako bi bilo moguće objavljivanje celokupne dokumentacije vezane za postupke nabavki, a posebno delovi Portala koji bi omogućili objavljivanje dokumenata vezanih za ispitivanje tržišta, pitanja i pojašnjenja vezana za ponudu (posebno neuobičajeno niske cene, računске greške, pojašnjenja ponuda i sl), takođe je odbijen.

Zanimljivo je da nije prihvaćen ni predlog da se donese pravilnik o obaveznom čuvanju dokumentacije u elektronskoj formi, uz dodatno tarifieranje takse za slučaj štampe, kao i da se omogućí povezanost Portala javnih nabavki sa internim softverima naručioca, kao i sa aplikacijama za elektronsko čuvanje podataka i druge dokumentacije. To je objašnjeno time da će se materijali objavljeni na Portalu čuvati pet godina od dana zaključenja ugovora o javnoj nabavci, odnosno pet godina od obustavljanja ili poništenja postupka javne nabavke.

Nije prihvaćen ni predlog za preciziranje kontrole izjava o ispunjenosti kriterijuma i za objavljivanje informacija o pokrenutim postupcima protiv prekršilaca.

## NARUŠAVANJE SISTEMA JAVNIH NABAVKI KROZ POSEBNE ZAKONE

### Direktan dogovor za prugu Beograd–Budimpešta i put od Preljine do Požege

Svih osam sporazuma o zajmovima, koje je Narodna skupština Republike Srbije razmatrala na sednici sredinom maja 2019. godine, isključuju primenu domaćeg Zakona o javnim nabavkama. Praksa direktnog ugovaranja najvrednijih javnih radova kroz međudržavne sporazume nameće pitanje smislenosti sistema u kojem ista ta država propisuje stroga pravila za nadmetanje u javnim nabavkama, čije kršenje tretira kao krivično delo ili ozbiljan prekršaj.

Isti narodni poslanici, koji su predlagali i usvajali Zakon o javnim nabavkama, sa ciljem da se suzbije korupcija, uz primenu pravila koja bi trebalo da obezbede slobodno nadmetanje među ponuđačima, javnost i nadzor za sve nabavke čija vrednost prelazi 4.000 evra, sedam godina kasnije su prihvatili međunarodne sporazume koji isključuju primenu domaćeg zakona kod nabavki koje su vredne preko milijardu evra.

Tako se, na primer, uz zajam sa kineskom Export-import bankom za izradu pruge od Novog Sada do Kelebije, ugovara da će taj posao, čija je vrednost 1.162.810.000 američkih dolara, raditi *Joint Venture of China Railway International Co.Ltd & China Communications Construction Company Ltd*. Slično tome, *China Communications Construction Company Ltd*. će biti izvođač ugovora vrednog 523.530.000 dolara za auto-put od Preljine do Požege. Deo novca za ove projekte (15%) će biti izdvojen iz budžeta Srbije ili sredstava Železnica i Puteva Srbije.

Narodni poslanici i građani Srbije imaju na raspolaganju informaciju o tome kakvi su uslovi kredita, koji su predstavljeni kao povoljni. Međutim, obrazloženje ne sadrži podatke na osnovu kojih bi mogli da zaključie da li je uku-

pna vrednost radova realno procenjena, odnosno, da li je mogla biti manja da se do izvođača došlo kroz otvoreni tenderski postupak.

Vlada Srbije je takođe predložila da se odobri šest ugovora o razvojnim zajmovima na čije će se nabavke primenjivati pravila međunarodnih finansijskih institucija. Iako nije ugovorena primena domaćeg Zakona o javnim nabavkama, ovde će makar biti primenjena pravila koja obezbeđuju konkurenciju.

### **Zakon za „Moravski koridor“ iz juna 2019. godine**

Poseban zakon koji se donosi radi izgradnje „Moravskog koridora“ **zadao je još jedan udarac jedinstvu pravnog poretka**, a naročito **sistemu javnih nabavki** u Republici Srbiji. Predlog ovog zakona<sup>19</sup> o kojem se raspravljalo u junu 2019. godine, uređuje pitanja koja su već regulisana zakonima Republike Srbije o eksproprijaciji, javnim nabavkama, javno-privatnom partnerstvu, projektovanju, porezima i carinama. Time se **nastavlja opasan trend donošenja posebnih pravila koja važe samo za jedan projekat**, kao u slučaju „Južnog toka“ i „Beograda na vodi“. Ukoliko Vlada smatra da zakoni nisu dobri (na primer u vezi sa brzinom eksproprijacije) onda treba da predloži njihove izmene i dopune, a ne da stvara posebna pravila koja će važiti samo za jedan slučaj.

Poseban zakon je predvideo da se na izbor „strateškog partnera i zaključenja ugovora o projektovanju i izgradnji, kao i prilikom izbora stručnog nadzora nad izvođenjem radova, **ne primenjuju propisi kojima se uređuje postupak javnih nabavki**“. Kriterijumi i način izbora su bili uređeni **isključivo podzakonskim aktom Vlade RS**.

U vezi sa tim, neobično je da se u obrazloženju predloga zakona navodi da se odabir Strateškog partnera „vrši na način koji garantuje pravnu sigurnost“, kroz metod „koji je pravno efikasan, u potpunosti transparentan“, „poštujući Ustav i procedure“, i da bi to „trebalo da ima pozitivan uticaj na razne međunarodne indekse demokratičnosti i transparentnosti“. Nejasno je na čemu se temelji ovaj optimizam, kada se ima u vidu da je izričito isključena primena **postojećeg Zakona** o javnim nabavkama, **koji bi inače obezbedio transparentnost, nediskriminaciju i pravnu zaštitu**.

Jedino što se ovom posebnom zakonu može navesti u prilog jeste to da je narušavanje pravnog sistema nešto manje nego kod zaključivanja direktnih međudržavnih sporazuma o kreditu kod kojim se istovremeno ugovara i izvođač radova. Kada je reč o „Moravskom koridoru“, čija je vrednost u vreme donošenja posebnog zakona bila procenjena na 800 miliona evra, Vlada je već zaključila „Memorandum o saradnji na projektu izgradnje“ sa firmama „Behtel“ i „Enka“<sup>20</sup> iz SAD-a, odnosno Turske, koji nije predstavljalo pravnu obavezu da se posao dodeli ovim firmama.

Sa stanovišta međunarodnih obaveza Srbije u oblasti javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava, a naročito Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, mogle bi biti sporne i odredbe člana 2. posebnog zakona, prema kojima će prilikom izgradnje biti „korišćeni domaći materijali i oprema i angžovani domaći izvođači u odnosu koji će biti određen ugovorom o projektovanju i izvođenju radova“. Naime, na osnovu tog sporazuma, preferencijali za domaće ponuđače su ukinuti još u novembru 2018. godine.

<sup>19</sup> Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje infrastrukturnog koridora auto-puta E-761, deonica Pojate-Preljina.

<sup>20</sup> Videti: [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/memorandum-SAD-Behtel-Enka.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/memorandum-SAD-Behtel-Enka.pdf).

Vlada Srbije je u avgustu 2019. godine vrlo transparentno dovela proces odabira partnera do ishoda u kojem je dobijena samo jedna ponuda. Uredba iz avgusta 2019. godine<sup>21</sup> je regulisala ne samo proceduru izbora, već je odredila i uslove i kriterijume za izbor koji su očigledno diskriminatorni. Naime, propisano je da firma ili konzorcijum ostvaruje čak 70 posto mogućih poena na osnovu iskustva u projektovanju i izgradnji auto-puteva, mostova, regulacije reka, u poslednjih 15 godina, ali isključivo na teritoriji „jugoistočne Evrope“! Kao da samo na Balkanu ima reka koje su slične Zapadnoj Moravi ili puteva i mostova koji treba da prođu pored i preko te reke.

Možda je bilo i nekih drugih potencijalnih ponuđača osim pobjedničkog koji su ispunjavali uslove za nadmetanje, ali ostaje činjenica da se niko od njih nije javio. Nisu se javile čak ni firme koje na osnovu direktnog dogovora u okviru međudržavnog sporazuma ili na osnovu tendera grade auto-puteve po drugim krajevima Srbije. Na njihovu odluku je, pored relativno kratkog roka za dostavljanje ponuda i garancija, svakako moglo uticati i to što je Vlada Srbije potpisala, oktobra 2018. godine, (pravno neobavezujući) Memorandum o razumevanju i saradnji u izgradnji „Moravskog koridora“ upravo sa predstavnicima pobjedničkog konzorcijuma.

### **Linijska infrastruktura – januar 2020. godine**

Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju, čiji su predlog narodni poslanici razmatrali u januaru 2020. godine, još jedan je u nizu akata koji možda imaju za cilj, a svakako imaju za posledicu podiranje sistema javnih nabavki. Vlada je, praktično

uporedo, predložila novi Zakon o javnim nabavkama, u cilju usklađivanja sa pravilima Evropske unije, kao i poseban zakon na osnovu kojeg će projekti vredni nekoliko milijardi evra biti ugovarani po drugačijoj proceduri.

I ovaj zakon, kao i njegovi prethodnici, poput onog koji je donet u vezi sa projektom „Beograd na vodi“ i koji je poslužio kao uzor u nekoliko kasnijih slučajeva, slede naopaku logiku – ako je nešto „od posebnog značaja za Republiku Srbiju“, onda će se ugovarati uz primenu pravila koja u manjoj meri obezbeđuju zaštitu javnog interesa (pre svega transparentnost i konkurencija).

Iako predlog zakona donosi definiciju „projekata od posebnog značaja“, suštinski će ovaj akt pre svega služiti kao pokriće za odstupanje od opštih pravila u situacijama kada je finansiranje i izvođenje projekta već dogovoreno ili se očekuje da će biti dogovoreno kroz sporazume sa drugim državama (na primer izgradnja metro linija u Beogradu). To se priznaje i u jednom delu obrazloženja predloga zakona: „Da li je promenu moguće ostvariti primenom važećih propisa? Moguće je, ali bi rok realizacije, odnosno vreme početka i završetka ovih projekata bio značajno produžen i u nekim situacijama možda ne bi bile ispunjene preuzete obaveze iz potpisanih bilateralnih sporazuma“. Stoga, donošenje ovog akta može biti odgovor na kritike iz EU u vezi sa Poglavljem 5 pregovora, da Srbija previše često koristi, kao izuzetak od primene pravila o javnim nabavkama, međudržavne sporazume. Nakon što ovaj „poseban zakon“ bude usvojen, on će poslužiti da se ono što je već dogovoreno sa predstavnicima drugih država i njihovih banaka i firmi obavije u formi pravnog akta i nekakvog postupka za odabir ponuđača.

Zakon će se odnositi na projekte izgradnje i rekonstrukcije javne linijske saobraćajne infrastrukture (putna, železnička, vodna i vazдушna), „od posebnog značaja za Republiku

<sup>21</sup> Videti: <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/401892>.

Srbiju“, a koji su to projekti određuje Vlada. I bez posebne odluke Vlade kao takvi projekti su određeni oni koji su vredniji od 50 miliona evra, a koji će se realizovati kroz neki oblik javno-privatnog partnerstva.

Izuzimanje iz obaveze da se ove nabavke planiraju kao sve druge smanjuje mogućnost uvida u procenjenju vrednost nabavke i način kako se do te procene došlo. Skraćenje rokova za dostavljanje ponuda, utičaće na smanjenje konkurencije, a mogućnost da naručilac zaključiti ugovor iako je uložen zahtev za zaštitu prava izložiće pravna sredstva riziku od štete. Poseban zakon, takođe, oslobađa naručioca od obaveze da od Uprave za javne nabavke zatraži mišljenje o tome da li postoje valjani razlozi za primenu pregovaračkog, umesto otvorenog postupka.

Pored svega toga, izričito se navodi da kada postoje međunarodni sporazumi, onda će se primenjivati pravila koja su definisana tim sporazumima.

Do najvećih narušavanja sistema dovešće primena članova 37. do 48. ovog akta. Naime, tu se navodi da „naročito u slučaju hitnosti i ugroženosti realizacije projekta“ (znači, može i u drugim situacijama, a ugroženost je navedena samo primera radi), ako je urađena prethodna studija opravdanosti sa generalnim projektom, Vlada može doneti odluku da se za projekat ili pojedine faze i aktivnosti projekata uopšte ne primenjuju pravila javnih nabavki već „poseban postupak za izbor strateškog partnera u cilju realizacije projekta od posebnog značaja za Republiku Srbiju“.

Očigledna je namera da se takvi posebni postupci „skroje po meri“ unapred odabranog strateškog partnera. Naime, u članu 39. stav 3, izričito se predviđa da će Vlada donositi uredbu sa pravilima za način izbora „strateškog partnera“ za svaki projekat pojedinačno!

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 5

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, članice Radne grupe NKEU su bile naročito aktivne u vezi sa tim, dajući samostalne i zajedničke predloge.

### Javna rasprava o novom zakonu

Krajem januara 2019. godine<sup>22</sup> Uprava za javne nabavke objavila je izveštaj sa javne rasprave, koji sadrži pregled datih predloga, a u mnogim (ali ne i svim) slučajevima i razloga za njihovo prihvatanje ili odbijanje. To je, na žalost, jedan od retkih primera dobre prakse kroz koju se makar na elementarnom nivou, građanima i organizacijama stavlja do znanja da je njihov trud za poboljšanje propisa poštovan. Konkretno predloge dopuna zakona je dalo i nekoliko članica radne grupe, među kojima su Poslovno udruženje Ponuđači Srbije, Transparentnost Srbija, Udruženje profesionalaca u javnim nabavkama Republike Srbije, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Balkanska istraživačka mreža (BIRN Srbija), Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS), Slavko Ćuruvija fondacija i Udruženje građana za demokratiju i građansko obrazovanje „Građanske inicijative“.

### Sedma plenarna sednica Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji

Na plenarnoj sednici Nacionalnog konventa EU koja je, 10. juna 2019. godine, organizovana podovom novog izveštaja Evropske komisije o Srbiji, velika pažnja je posvećena borbi protiv

<sup>22</sup> Videti: <http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2019/01/Izvestaj-javna-rasprava.pdf>.

korupcije (u okviru jednog od ukupno tri panela). Ovaj panel je organizovala i moderirala Transparentnost Srbije. Na panelu je bilo reči i o javnim nabavkama, kao oblasti u kojoj je korupcija visoko zastupljena. Između ostalog, na panelu je bilo reči o povećanju konkurencije u javnim nabavkama, izuzecima kroz primenu međudržavnih sporazuma i otkrivanju krivičnih dela iz ove oblasti.

### Amandmani na predlog zakona

Iako je, nakon javne rasprave, nacrt objavljen još u januaru 2019. godine, na predlog zakona se čekalo narednih osam meseci, do 23. septembra 2019. godine.<sup>23</sup> Pojavila se verzija koja je u nekim delovima izmenjena u odnosu na januarski nacrt, a o tim promenama javnost nije imala prilike da se izjasni. Nekoliko nevladinih organizacija, članica Radne grupe NKEU dalo je svoje predloge narodnim poslanicima, kako bi uticali na poboljšanje teksta zakona u završnoj fazi. Između ostalih, to su učinili Ponuđači Srbije, Transparentnost Srbije i Udruženje profesionalaca u javnim nabavkama Republike Srbije.

### Razmatranje usvojenog Zakona o javnim nabavkama

Predstavnici nevladinih organizacija koje prate stanje u oblasti javnih nabavki, kao i nekoliko desetina službenika za javne nabavke, članova Udruženja profesionalaca u javnim nabavkama Republike Srbije, okupili su se u petak, 24. januara 2020. godine na Fruškoj Gori kako bi se upoznali sa glavnim odlikama nedavno usvojenog Zakona o javnim nabavkama.

U uvodnom delu, o Zakonu je govorio Saša Varinac, advokat i nekadašnji predsednik Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Nemanja Nenadić, iz Tran-

sparentnosti Srbije, koja koordinira radom Radne grupe NKEU za Poglavlje 5, otvorio je debatu o planovima za rad ove radne grupe u narednoj godini, imajući u vidu glavne izazove koji predstoje u primeni novih zakonskih rešenja. On je prisutne upoznao i sa sudbinom amandmana koje su predlagale članice Radne grupe NKEU, uglavnom bez uspeha.

Tokom rasprave je naročito bilo reči o posledicama promene pragova za sprovođenje javnih nabavki, usled čega će daleko veći broj njih biti izuzet nego što je bilo do sada, kao i u vezi sa izveštavanjem o javnim nabavkama i njihovom izvršenju.

### EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

U prethodnom periodu (do 2018. godine) date su sledeće glavne preporuke Radne grupe NKEU u oblasti javnih nabavki:

- poboljšati efikasnost javnih nabavki kroz potpunu primenu postojećih propisa;
- usvojiti nove, usklađene sa novim politikama i praksama EU;
- primenom propisa i mera uticati na smanjenje korupcije u sistemu javnih nabavki;
- dodatno ojačati kadrovski potencijal institucija koje se bave sprovođenjem i kontrolom;
- unaprediti sistem elektronskih javnih nabavki;
- 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, nastavljeni su neki pozitivni trendovi, naročito u smislu povećanja broja centralizovanih javnih nabavki, smanjenju broja netransparentnih postupaka, povećane ažurnosti u radu Republičke komisije za zaštitu prava i manjeg broja uočenih nepravilnosti

<sup>23</sup> Videti: <https://www.srbija.gov.rs/vest/413256/usvojen-predlog-zakona-o-javnim-nabavkama.php>.

u izveštajima Državne revizorske institucije (DRI) kada je reč o javnim nabavkama. Međutim, veliku senku na sprovođenje zakona baca činjenica da ni tokom 2019. godine nije funkcionisao osnovni sistem za kažnjavanje kršenja zakona (prekršajne sankcije), usled neusaglašenosti Zakona o javnim nabavkama i Zakona o prekršajima. Zatim, činjenica da se neke od najvećih nabavki infostukturnih radova sprovede bez primene zakona, a na osnovu međudržavnih sporazuma, kao i okolnost da su pojedine nabavke izuzete iz opšteg režima na osnovu posebnih zakona<sup>24</sup> uticale su negativno na čitav sistem javnih nabavki. Na to se nadovezuje i kršenje drugih propisa koji bi trebalo da omoguće transparentnost poslovanja državnih organa u vezi sa javno-privatnim partnerstvima.<sup>25</sup>

**Kod usklađivanja propisa propisa sa politikama i praksama EU,** došlo je do značajnog napretka kod javnih nabavki, dok nije bilo nikakvog napretka kod javno-privatnih partnerstava i koncesija. Naime, u decembru 2019. godine, Skupština je na predlog Vlade usvojila novi Zakon o javnim nabavkama. S druge strane, Ministarstvo privrede još uvek nije pripremlilo nacrt izmena i dopuna Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, niti ima naznaka kada bi do toga moglo da dođe.

Kako je istaknuto u obrazloženju predloga novog zakona, pojedina normativna rešenja iz novih evropskih direktiva preuzeta su i u postojeći Zakon o javnim nabavkama. Izričito se navodi usklađenost sa:

1) Direktivom Evropskog parlamenta i Saveta 2014/24/EU od 26. februara 2014. godine o javnim nabavkama i stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ;

2) Direktivom Evropskog parlamenta i Saveta 2014/25/EU od 26. februara 2014. godine o nabavkama naručilaca koji obavljaju delatnosti u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i stavljanju van snage Direktive 2004/17/EZ;

3) Direktivom Evropskog parlamenta i Saveta 2007/66/ EZ od 11. decembra 2007. godine kojom se menja Direktiva Saveta 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u pogledu poboljšanja delotvornosti postupaka revizije u vezi sa dodelom javnih ugovora;

4) Direktivom Evropskog parlamenta i Saveta 2009/81/EZ od 13. jula 2009. godine o usklađivanju procedura za dodelu određenih ugovora o radovima, ugovora o nabavkama i ugovora o uslugama od strane naručilaca u oblasti odbrane i bezbednosti (postupak sprovođenja javnih nabavki u ovoj oblasti urediće se propisom Vlade).

Izraženo je očekivanje da bi primena novog Zakona o javnim nabavkama imala za posledicu značajno smanjenje i pojednostavljivanje postupaka u oblasti javne nabavke, smanjenje administrativnog opterećenja, i na strani naručioca i na strani ponuđača, a 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 učestvo-

<sup>24</sup> Videti: <http://www.mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/zakon-o-posebnim-uslovima-za-realizaciju-projekta-izgradnje-stanova-za-pripadnike-snaga>; [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2019/1811-19%20-LAT.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2019/1811-19%20-LAT.pdf); <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/11189-zakon-o-posebnim-postupcima-podriiva-sistem-javnih-nabavki>.

<sup>25</sup> Videti: [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/%C5%BDalba\\_Povereniku\\_-\\_Ministarstvo\\_finansija\\_-\\_aerodrom.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/%C5%BDalba_Povereniku_-_Ministarstvo_finansija_-_aerodrom.pdf).

vanjem 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.

Predlog 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. Predlog predviđa novi postupak javne nabavke – partnerstvo za inovacije koga naručioci 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. Predlog 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 koji naručilac može da uspostavlja i vodi, koristeći isključivo elektronska sredstva, za kupovinu uobičajenih predmeta nabavke koji su opštedostupni na tržištu i koji kao takvi zadovoljavaju potrebe naručilaca.

Predlog 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 Predlogu 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 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 druge.

Prema ocenama autora predloga, 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 regulišu 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 Predloga 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 Predloga 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 drugi 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, odnosno za koji se podnosi u slučaju sprovođenja pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva.

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. Prema statistikama sudova i tužilaštava, tokom 2018. godine su zloupotrebe u javnim nabavkama bile prijavljene 28 puta, a u 21 slučaju su javni tužioci odbacili te prijave. Dva učesnika nedozvo-

ljenih radnji su priznala krivicu i nagodili su se kako bi izbegli gonjenje (oportunitet). Bilo je i nekih slučajeva iz ranijih godina, tako da je ukupno tokom 2018. godine pokrenuto 15 optužnih akata, za desetoro je utvrđena krivica za to krivično delo, a zakonska kazna je izrečena u jednom slučaju.<sup>26</sup> Prema podacima iz izveštaja Republičkog javnog tužilaštva, broj prijavljenih slučajeva bio je znatno veći (202), doneto je 17 sudskih odluka, od čega 14 u kojima je utvrđena krivica, izrečeno je i šest zatvorskih kazni. U jednom slučaju, postupak je vođen i protiv pravnog lica.

Kod krivičnog gonjenja je broj slučajeva i dalje veoma mali, tako da poređenje sa ranijim periodom ne bi dalo naročito značajnije pokazatelje uspešnosti sankcionisanja. Međutim, problem je to što podaci koji se iznose u javnost nisu u potpunosti uporedivi i što objave državnih organa nisu praćene njihovom analizom uspešnosti mera. 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 podnošene krivične prijave u vezi sa temeljno obrazloženim sumnjama na korupciju u javnim nabavkama, ali su ih oni odbacivali bez adekvatnog obrazloženja ili nisu ispitali zloupotrebu u dugom vremenskom periodu.

Kada je reč o prekršajnoj odgovornosti nikav napredak nije ostvaren. Naime, sistem za kažnjavanje prekršaja u javnim nabavkama ne funkcioniše uopšte još od 2013. godine.

<sup>26</sup> Prema podacima Zavoda za statistiku na osnovu sudske statistike.

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 u aktu o sistematizaciji radnih mesta (36), ali je popunjavanje tih radnih mesta bilo u proceduri tokom ovog perioda. U Republičkoj komisiji za zaštitu prava stanje je znatno bolje jer ima 52 zaposlena od predviđenih 53. 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.

Nije bilo napretka po pitanju **obuka i treninga usmerenih na jačanje građanskih nadzornika javnih nabavki**. Novi Zakon 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.

**Primena preporuka iz izveštaja za 2018. godinu**

**Izmena pravnog okvira za javne nabavke** u Republici Srbiji jeste doprinela značajno harmonizaciji sa pravnim tekovinama Evropske unije, ali je samo u maloj meri iskorišćena i za rešavanje problema koji su identifikovani u Srbiji. Između ostalog, zadržan je koncept povećanja pragova za primenu zakona, dok su umanjene mogućnosti za zaključenje dodatnih ugovora u odnosu na ranije predloge. Nisu stvoreni zakonski preduslovi za jačanje sistema za nadzor nad sprovođenjem javnih nabavki, a primena pojedinih antikorupcijskih mehanizama je omogućena kod nabavki na koje se zakon ne primenjuje (načela će važiti i

za njih). Iako nema izričite odredbe, očekuje se da će podaci o javnim nabavkama biti objavljeni na Portalu u mašinski čitljivom obliku, ali nema naznaka da će to biti učinjeno sa svim podacima o javnim rashodima. U konačnom tekstu zakona nije bilo napretka ni u pogledu unapređenja izostavljenih antikorupcijskih mehanizama u Zakon (građanski nadzornik) i preispitivanja pravila o nabavkama u oblasti odbrane i bezbednosti i jačanje mehanizama kontrole.

Nisu izmenjena **pravila za javno-privatna partnerstva**.

Nije zapažena **proaktivnost u otkrivanju nepravilnosti** u javnim nabavkama i javno-privatnih partnerstava i u otklanjanju štetnih posledica nepravilno planiranih, sprovedenih i izvršenih javnih nabavki.

**Nastavljena je praksa** da se javne nabavke i javno-privatna partnerstava ugovaraju bez konkurencije i javnosti, a na osnovu međudržavnih sporazuma. Nisu uvedeni mehanizmi kontrole i pružanja 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.

Nije bilo napretka ni u pogledu **korišćenja 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.

Državna revizorska institucija (DRI) je značajno **povećala broj izvršenih revizija svrsishodnosti** u oblasti javnih nabavki, od kojih se neke odnose i na javne nabavke. S druge strane, nije došlo do jačanja sistema interne revizije. Tokom 2019. godine, DRI je objavila sledeće

izveštaje o reviziji svrsishodnosti<sup>27</sup>:

- Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja „Obezbeđivanje konkurencije u postupku centralizovanih javnih nabavki“;
- Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja – Efikasnost informacionog sistema za registar nepokretnosti u javnoj svojini;
- Izveštaj o reviziji svrsishodnosti – Prevencija poplava u Republici Srbiji;
- Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja „Dostupnost i ispravnost vode za piće“;
- Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja „Efektivnost podsticaja u stočarstvu“;
- Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja – Svrsishodnost upravljanja vodovodnom infrastrukturom;
- Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja – Davanje u zakup poslovnog prostora u svojini jedinica lokalne samouprave;
- Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja – Finansiranje laboratorijskog i sanitetskog materijala i uticaj na troškove zdravstvene zaštite;
- Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja – Materijalna podrška kao mera smanjenja siromaštva;
- Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja – Efikasnost nadzora nad eksploatacijom rudnog bogatstva;
- Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja – Upravljanje industrijskim otpadom.

Kada je reč o preporuci za **donošenje sveobuhvatnih dokumenata javnih politika** u oblasti javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava i reviziji postojećih dokumenata koji se odnose na proces evropskih integracija, ona je samo

delimično ispunjena. Naime, donet je novi planski dokument za javne nabavke i javno-privatna partnerstva, ali on nije sveobuhvatan. S druge strane, nije došlo do unapređenja plana za druge povezane oblasti, pre svega za Poglavlje 23.

Kada je reč o preporukama Evropskoj uniji, radna grupa primećuje da se pri oceni napretka Srbije u oblasti javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava pridaje pažnja rešavanju drugih problema, a ne samo usklađivanju sa pravnim tekovinama EU. Međutim, ostaje da se vidi u kojoj meri će (ne)rešavanje drugih pitanja biti predmet razmatranja prilikom davanja ocene novog Zakona o javnim nabavkama. EU je, takođe, nastavila da insistira na potrebi praćenja efekata nadzora nad sprovođenjem zakona i da pruža podršku državnim organima koji rade u ovoj oblasti, a u manjoj meri i organizacijama civilnog društva i medijima.

Kada je reč o primeni preporuka koje su upućene organizacijama civilnog društva, primetno je da su one nastavile da prate postupke javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava u Srbiji, njihovog planiranja i sprovođenja ugovora. Bilo je, takođe, i slučajeva saradnje između organizacija koje prate javne nabavke i javno-privatna partnerstva sa udruženjima koja teže zadovoljenju javnog interesa u posebnim oblastima, kao što su ekologija i socijalno preduzetništvo.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Videti: <http://www.dri.rs/%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%98%D0%B5%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%D0%B8-%D0%BE-%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%98%D0%B8%D0%B0%D1%80%D1%85%D0%B8%D0%B2%D0%B0-2019.456.html>.

<sup>28</sup> Videti: [http://www.emins.org/wp-content/uploads/2012/12/Size-javne-politike\\_Javne-nabavke-u-funkciji-odzivog-razvoja-zajednice\\_Socijalne-javne-nabavke.pdf](http://www.emins.org/wp-content/uploads/2012/12/Size-javne-politike_Javne-nabavke-u-funkciji-odzivog-razvoja-zajednice_Socijalne-javne-nabavke.pdf).

## PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2019. GODINU

### Vladi Republike Srbije:

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

- **Stvaranje uslova za primenu novog Zakona o javnim nabavkama i umanjeње štetnih efekata pojedinih njegovih odredbi**, što naročito podrazumeva:
  - izrada Portala javnih nabavki u zakonskom roku, tako da uključi što širi krug informacija, uključujući i one koje se odnose na izvršenje ugovora, kao i na nabavke na koje se zakon ne primenjuje, da podaci budu u otvorenom formatu i mašinski čitljivom obliku i da budu povezani sa drugim bazama podataka (na primer Trezor, o izvršenju budžeta);
  - izrada metodologije na osnovu koje će Ministarstvo finansija pratiti izvršenje ugovora o javnim nabavkama, kako bi obuhvat i kvalitet tog nadzora bili što veći;
  - izrada metodologije za monitoring koji će vršiti Kancelarija za javne nabavke, kako bi obuhvat bio što veći, naročito dok je još moguće ispraviti nepravilnosti pre nastupanja štetnih posledica;
  - izrada kvalitetnog modela internog akta, kako bi se dala prilika naručiocima da obuhvate sve bitne aspekte javnih nabavki koje je Zakon u dovoljnoj meri uredio;
  - 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).
- **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 (na primer 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 pravcu 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-privatnih partnerstava i u otklanjanju štetnih posledica nepravilno planiranih, sprovedenih i izvršenih javnih nabavki.

- **Prekidanje prakse** da se javne nabavke i javno-privatna partnerstva 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.
- Nastavak prakse **revizija svrsishodnosti** Državne revizorske institucije u oblasti javnih nabavki i jačanje sistema interne revizije.
- Korigovanje postojećih dokumenata javnih politika u oblasti javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava, kao i usvajanje detaljnijih akcionih planova i temeljna revizija postojećih dokumenata koji se odnose na proces evropskih integracija.

**Radna grupa preporučuje Evropskoj uniji** 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, o čemu naročito treba voditi računa prilikom davanja ocene o novom Zakonu o javnim nabavkama;
- da ukaže na nedopustivost prakse uređivanja javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava kroz „specijalne zakone“;
- proširiti krug pitanja o kojima će dati ocenu napretka u sprovođenju javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava, tako da obuhvati ne samo statističke podatke, već i analizu njihovog značaja (na primer, za učinak u otkrivanju i kažnjavanju otkrivenih nepravilnosti, konkurencija, efikasnost);
- nastaviti da pruža podršku državnim organima za sprovođenje reformi u ovoj oblasti, a organizacijama civilnog društva i medijima za praćenje stanja.

**Radna grupa NKEU preporučuje organizacijama civilnog društva u Srbiji** da se angažuju u praćenju javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava u Srbiji, njihovog planiranja i sprovođenja ugovora. Preporučuje se saradnja 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, ali i sa medijima i medijskim udruženjima, naročito u vezi sa praćenjem javnih nabavki u toj oblasti.



Foto: Predstavljanje Godišnjeg izveštaja Evropske komisije Nacionalnom konventu o Evropskoj uniji

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. godine o početku pristupnih pregovora sa Republikom Srbijom i sazivanje prve Međuvladine konferencije 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 o EU 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 pojedinaca, privrede i drugih. U okviru Nacionalnog konventa, Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj – NALED preuzela je 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, relevantne 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 o Poglavlju 8 – Politika konkurencije.

<sup>1</sup> Videti: <https://naled.rs/>.

## 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 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 sa 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 drugih učesnika na isto tržište i drugo.

Dominantan položaj ne predstavlja povredu konkurencije, ali zloupotreba 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 koje je prethodno utvrđeno postojanje dominantnog položaja, a koji potpadaju pod opšte uslove povrede konkurencije. Zloupotreba dominantnog položaja na tržištu predstavlja neposredno ili posredno nametanje neopravdanih 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 koji su predviđeni zakonom.

### **Kontrola državne pomoći**

Druga važna oblast politike konkurencije je Kontrola državne pomoći. Sama po sebi politika državne pomoći je specifična i svojstvena 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 obezbeđuje 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 (takozvana klauzula opšte zabrane sadržana u Ugovoru i prenesena u nacionalno zakonodavstvo). Međutim, u određenim situacijama, intervencije nacionalnih vlada su neophodne 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. Na primer, neki od tih ciljeva su: istraživanje, razvoj i inovacije, zaštita životne sredine, regionalni razvoj, zaštita kulturnog nasleđa, usluge od opšteg ekonomskog interesa itd, a ponekad su pod posebnim monitoringom dozvoljene 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 Evropska komisija) je 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 se primenjuju pravila iz poglavlja relevantna za ove oblasti.

### **STATUS POGLAVLJA**

U Republici Srbiji je za proces pregovora u ovom poglavlju nadležna Pregovaračka grupa za Pregovaračko poglavlje 8, 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).

Poglavlje o konkurenciji ubraja se u jedno od najzahtevnijih i najsloženijih u pregovaračkom procesu. Mnoge zemlje su ovo poglavlje zatvorile među poslednjim, imajući u vidu složenost i horizontalnu povezanost sa drugim poglavljima. Takav slučaj je bio i sa Republikom Hrvatskom koja je ovo poglavlje zatvorila među poslednjima uz zaključivanje dva protokola koji se odnose na sektor brodogradnje. Praksa je pokazala da je ovo i jedno od poglavlja za koje se često traže prelazni rokovi, i to najviše zbog politike državne pomoći. Pred sektorom javnih preduzeća, kao i preduzeća koja imaju drugačiju pravnu formu, ali obavljaju delatnost od opšteg interesa, pre stupanja u članstvo EU predstoji proces strukturnih reformi koji podrazumeva njihovo organizaciono i finansijsko restrukturiranje, korporatizaciju i potpunu ili delimičnu privatizaciju.

Od 35 poglavlja, koliko država treba da ispregovara pre nego što postane članica EU, Srbija je otvorila 16 i privremeno zatvorila dva. Među neotvorenim poglavljima je i Poglavlje 8.

### **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.

Članovi Pregovaračke grupe su predstavnici sledećih organa i organizacija: Komisije za

zaštitu konkurencije; Ministarstva finansija; Ministarstva privrede; Ministarstva kulture i informisanja; Komisije za kontrolu državne pomoći; Ministarstva pravde; Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; 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 i bilateralni skringing**

U periodu od 31. marta do 2. aprila 2014. godine u Briselu je održan **eksplanatorni skringing** za Pregovaračko poglavlje 8, sa predstavnicima Evropske komisije, u okviru procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji.

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 ove prve faze procesa skringinga za Pregovaračko poglavlje 8 predstavnici Evropske komisije su dali analitički prikaz evropskog zakonodavstva u oblasti konkurencije i državne pomoći, i to u vezi pravila 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.

U periodu od 4. do 5. novembra 2014. godine u Briselu je održan **bilateralni skringing** za Pregovaračko poglavlje 8, sa predstavnicima Evropske komisije. 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 pravila 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. Napredak Srbije je pozitivno ocenjen, posebno u oblasti politike konkurencije.

### **Izveštaj o skringingu**

Izveštaj o skringingu<sup>2</sup> je objavljen 24. februara 2016. godine. Ovde ćemo se osvrnuti 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. S tim u vezi, Republika Srbija je, kao uslov za otvaranje ovog poglavlja, dobila šest merila koja je potrebno ispuniti.

<sup>2</sup> Videti: [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).

## Zaštita konkurencije

U Izveštaju o skriningu 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 Evropske komisije, 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 Zakonom o zaštiti konkurencije iz 2005. godine („Službeni glasnik RS“, br. 79/2005), 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;
- 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.

## Kontrola državne pomoći

U Izveštaju o skriningu je naglašeno da su pravila o kontroli državne pomoći u Republici Srbiji, ukupno 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)<sup>3</sup>. Srbija ima obavezu, u skladu sa članom 73. stav 5. SPP-a i Protokola 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. godine. Naročito je neophodno 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-a. 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 sektorsku pomoć, izveštaj se osvrnuo na Pravila za dodelu pomoći u oblasti kulture, 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 je, u velikoj meri, ocenjen kao usklađen sa pravnim tekovinama EU. Komisija je, takođe, konstatovala da je, u skladu sa Zakonom o javnom informisanju i medijima, koji je usvojen u avgustu 2014. godine, finansiranje izdavača medija iz javnih prihoda zabranjeno od 1. jula 2015. godine.

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. godine, 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-a, 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.

<sup>3</sup> Videti: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi\\_sa\\_eu/ssp\\_prevod\\_sa\\_anexima.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf).

## 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-a. 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 odnosi na državnu pomoć.

Republika Srbija je, 24. februara 2016. godine, 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 da 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 o državnoj pomoći industriji čelika;

6. Srbija treba da ispunji 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.

## Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije

U toku 2018. godine Komisija za zaštitu konkurencije je redovno dostavljala Evropskoj komisiji, preko nadležnih ministarstava, 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 u cilju efikasne primene Zakona.

U poslednjem objavljenom godišnjem Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije<sup>4</sup> (2019) u procesu pristupanja EU, konstatovano je da Srbija poseduje izvestan nivo pripremljenosti u oblasti konkurencije, međutim, nije ostvaren nikakav napredak u pogledu usklađenosti zakonodavstva i primene pravila o državnoj pomoći. Prošlogodišnje preporuke nisu sprovedene, te i dalje važe.

Preporuke Evropske komisije su da, u narednoj godini, Srbija treba naročito da:

- ostvari značajan napredak u usklađivanju svog zakonodavstva o državnoj pomoći, a naročito da ukine izuzeće preduzeća u postupku privatizacije od kontrole državne pomoći, u skladu sa svojim obavezama iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP);
- da preduzme dodatne korake za usklađivanje postojećih šema, posebno šema fiskalne državne pomoći (Zakon o porezu na dobit pravnih lica, Zakon o porezu na dohodak građana i Zakon o slobodnim zonama) sa pravnim tekovinama EU;
- značajno poveća budžet i izvršna ovlašćenja Komisije za kontrolu državne pomoći (KKDP) kako bi se osigurala njena nezavisnost i delotvornost;
- uskladi Zakon o međubankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja kod platnih transakcija na osnovu platnih kartica sa pravnim tekovinama i obavezama iz SSP-a.

### **Povrede konkurencije i koncentracija**

Kada je reč o povredi konkurencije i koncentracijama, ocena EK je da je zakonodavni okvir i dalje načelno u skladu sa pravnim tekovinama EU i odgovarajućim odredbama SSP-a. Zakon o zaštiti konkurencije predviđa *ex ante* kontrolu koncentracija u skladu sa načelima Uredbe o koncentracijama, a novi zakon o konkurenciji tek treba da bude finaliziran i usvojen.

Što se tiče institucionalnog okvira, Komisija za zaštitu konkurencije (KZK) jeste glavna institucija odgovorna za sprovođenje zakonskog okvira, i ona funkciniše kao operativno nezavisan organ. U pogledu kapaciteta za izvršenje, KZK ima 53 zaposlenih, od čega su 34 stručna lica odgovorna za sprovođenje ispitnog postupka. Kada je reč o sprovođenju, i dalje se povećava broj slučajeva povrede konkurencije, kao i relativna veličina i značaj privrednih društava pod istragom. Tako je od januara 2018. do februara 2019. godine, KZK donela sedam odluka o restriktivnim sporazumima i dve odluke o slučajevima zloupotrebe dominantnog položaja. Visina izrečenih novčanih kazni u navedenom periodu porasla je do kombinovanog nivoa novčanih kazni nametnutih u prethodne dve godine u iznosu od 3,8 miliona evra. U datom periodu, KZK nije zabranila nijedan slučaj koncentracije i naložila je upotrebu pravnih sredstava samo u jednom slučaju.

Istraživanja velikih privatnih i javnih preduzeća, koja je sprovedla KZK, dodatno su doprinela poboljšanju njenog kredibiliteta i javnog imidža. U 2018. godini, KZK je pokrenula dve sektorske istrage koje su se odnosile na tržišta pneumatika i cementa, a i dalje se povećavaju aktivnosti na promovisanju politike zaštite konkurencije. KZK je izdala tri mišljenja o nacrtima zakona iz oblasti žigova, drumskog transporta putnika i slobodnog pristupa informacijama. Uopšteno govoreći, trebalo bi konsultovati KZK o svim nacrtima zakona koji se tiču konkurencije, kao što je Zakon o među-

<sup>4</sup>Videti: [http://www.mci.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/20190529-serbia-report\\_SR\\_-\\_REVIDIRANO.pdf](http://www.mci.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf).

bankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja kod platnih transakcija na osnovu platnih kartica<sup>5</sup>. Član 9. ovog novog zakona, usvojenog u junu 2018. godine, nije u skladu sa pravnim tekovinama i nije u skladu sa SSP-om. Generalno, povlašćeni tretman povoljan za postojećeg operatora na tržištu ne doprinosi postizanju ciljeva politike konkurencije niti usklađivanju sa pravnim tekovinama. Na kraju, iako Apelacioni sudovi pružaju sve veću podršku odlukama KZK-a, sposobnost sudstva da se bavi složenim predmetima konkurencije treba znatno ojačati povećanjem broja sudija koji imaju stručno znanje u ovoj oblasti.

### **Kontrola državne pomoći**

Prema mišljenju Evropske komisije, što se tiče zakonodavnog okvira, zakonodavstvo o kontroli državne pomoći načelno odražava odredbe članova 107. i 108. UFEU i relevantne odredbe SSP-a. Međutim, odredbe koje predviđaju izuzeće od pravila o državnoj pomoći za privredna društva u postupku restrukturiranja i privatizacije nisu u skladu sa SSP-om i nisu usklađene sa pravnim tekovinama. Postojeće šeme pomoći, uključujući fiskalne šeme državne pomoći uključene u Zakon o porezu na dobit pravnih lica, Zakon o porezu na dohodak građana i Zakon o slobodnim zonama, moraju biti usklađene sa pravnim tekovinama EU. Radi usklađivanja sa SSP-om, Komisija za kontrolu državne pomoći (KKDP) treba da pojača svoje napore kako bi Evropskoj komisiji dostavila informacije o određenom broju pojedinačnih odluka kojima se značajni iznosi državne pomoći odobravaju važnim akterima u privredi, a u skladu sa svojom obavezom prema članu 73. stav 5. SSP-a. Regionalna mapa pomoći još nije pripremljena.

Što se tiče institucionalnog okvira, KKDP je odgovorna za sprovođenje Zakona o kontroli državne pomoći (ZKDP). Pet članova KKDP-a uglavnom imenuju ministarstva koja dodeljuju pomoć, a sekretarijat KKDP je administrativno deo Ministarstva finansija. Stoga se KKDP ne može smatrati operativno nezavisnim, kako se to zahteva u SSP-u. Kapaciteti za sprovođenje ZKDP ostaju slabi i nedovoljni, jer sekretarijat KKDP-a ima samo četiri stalno zaposlena lica. Budžet KKDP-a mora biti znatno povećan da bi se zaposlilo dodatno kvalifikovano osoblje i na taj način omogućilo izvršenje njenog mandata. Kada je reč o sprovođenju Zakona, procena EK je da nije bilo nikakvog napretka, budući da je od januara 2018. do februara 2019. godine, KKDP je donela 64 odluke po obaveštenju i još 15 odluka u *ex post* postupku (nezakonita pomoć). Međutim, KKDP još nije donela nijednu odluku kojom se zabranjuje državna pomoć, niti odluku kojom se nalaže povraćaj dodeljene državne pomoći. Praćenje usklađenosti u ovoj oblasti mora biti znatno ojačano, uključujući i usklađenost sa uslovima za „kumulaciju“ pomoći. KKDP bi, takođe, trebalo da pažljivo prati sprovođenje međuvladinih sporazuma sklopljenih sa zemljama koje nisu članice EU, koji ne bi trebalo da predviđaju izuzeća od nacionalnog zakonodavstva, uključujući fiskalno zakonodavstvo i kontrolu državne pomoći. Srbija treba da osigura da se pomoć koja se dodeljuje Železari u Smederevu pre privatizacije njene imovine prizna i evidentira prilikom likvidacije privrednog društva, budući da je u januaru 2019. godine, privredni sud koji se bavi ovim predmetom, proglasio stečaj železare Smederevo. Potraživanja još uvek nisu formalno priznata od strane suda. Svest o pravilima državne pomoći među zainteresovanim stranama je i dalje niska, posebno među organima koji dodeljuju pomoć. Na ovo posebno ukazuje mali broj odluka KKDP-a na koje su podnete žalbe. Potrebno je značajno unaprediti aktivnosti na promovisanju kako bi se povećao broj *ex ante* obaveštenja.

<sup>5</sup> Videti: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-medubankarskim-naknadama-i-posebnim-pravilima-poslovanja-kod-platnih-transakcija-na-osnovu-platnih-kartica.html>.

### **Liberalizacija**

KZK je 2018. godine donela značajnu odluku u vezi sa zloupotrebom dominantnog položaja jednog velikog javnog preduzeća, te je u skladu sa tim potrebno je nastaviti sprovođenje pravila o konkurenciji u pogledu javnih preduzeća. Ne postoje monopoli komercijalnog karaktera u smislu člana 37. UFEU.

### **Novi Zakon o kontroli državne pomoći („Službeni glasnik RS“, br. 73/19)**

U skladu sa preporukama EK, kao i preporukama NKEU<sup>6</sup>, analizama rađenim od strane Transparetnost Srbija<sup>7</sup> i NALED-a<sup>8</sup>, Vlada Republike Srbije je 2. decembra 2018. donela odluku o obrazovanju Radne grupe za izradu Nacrta zakona o kontroli državne pomoći<sup>9</sup>. Za predsednika Radne grupe imenovan je Vladimir Antonijević, v.d. predsednika KKDP-a, za zamenika predsednika Dubravka Drakulić, pomoćnica ministra privrede, a članove Radne grupe predstavnici resornih ministarstava i KZK. Kao rok za izvršenje zadatka, odnosno izrade Nacrta zakona, dat je četvrti kvartal 2019. godine.

Nakon izrade Nacrta, na predlog Ministarstva finansija, Odbor za privredu i finansije donosi zaključak o sprovođenju javne rasprave o Nacrtu zakona o kontroli državne pomoći u periodu od 29. jula do 19. avgusta 2019. godine. Prva javna rasprava održana je u Novom Sadu

13. avgusta, zatim u Nišu 15. avgusta, dok je poslednja javna rasprava održana u Beogradu, 19. avgusta. Nakon realizacije javnih raspravi, 10. oktobra 2019. godine, Narodna skupština donela je Zakon o kontroli državne pomoći („Službeni glasnik RS“, broj 73 od 11. oktobra 2019).<sup>10</sup>

Prema obrazloženju Zakona<sup>11</sup>, osnovni razlog za donošenje novog zakona jeste preciziranje i dopuna pojedinih odredaba, u cilju efikasnijeg sprovođenja u praksi, kao i uvođenje novih pravnih instituta iz oblasti državne pomoći u pravni sistem Republike Srbije. Intencija novog Zakona je da se preciziraju odredbe i otklone nejasnoće koje su uočene u primeni, uz obezbeđenje transparentnosti u dodeli državne pomoći propisivanjem jasnih pravila, a naročito da se ojačaju kapaciteti Komisije koja treba efikasnom primenom zakona da doprinese podsticanju privrednog razvoja. U cilju obezbeđivanja operativne nezavisnosti Komisije, što je napomenuto u više izveštaja EK, Zakonom se bliže uređuje njen položaj, izbor organa, ali i radno-pravni status zaposlenih u Komisiji, imajući u vidu specifičnost njenih ovlašćenja. Dalje, jedan od razloga za donošenje novog zakona koji uređuje oblast državne pomoći jeste i usklađivanje sa novim Zakonom o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 18/16 i 95/18).

Takođe, usklađivanje je neophodno u cilju upodobljavanja procesnih normi, uvođenja jasno definisanog postupka (početak, sprovođenje radnji, donošenje rešenja), procesnog penala i drugih upravnih mera, razdvajanja inkvizitorskog postupka, mogućnosti razmatranja postizanja operativne nezavisnosti Komisije i drugo. Izmene podrazumevaju i uvođenje jasne definicije šta se smatra državnom po-

<sup>6</sup> Videti: <http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2019/01/Knjiga-preporuka-Nacionalnog-konventa-o-EU-2017-2018.pdf>.

<sup>7</sup> Videti: [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Analiza\\_prakse\\_Komisije\\_za\\_kontrolu\\_dr%C5%BEavne\\_pomo%C4%87i.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Analiza_prakse_Komisije_za_kontrolu_dr%C5%BEavne_pomo%C4%87i.pdf).

<sup>8</sup> Videti: [https://naled.rs/htdocs/Files/02670/Policy\\_brief\\_Analiza\\_i\\_preporuke\\_za\\_efikasniju\\_kontrolu\\_drzavne\\_pomoci.pdf](https://naled.rs/htdocs/Files/02670/Policy_brief_Analiza_i_preporuke_za_efikasniju_kontrolu_drzavne_pomoci.pdf).

<sup>9</sup> Videti: <http://www.kkdp.gov.rs/doc/Odluka-Vlade-radna-grupa-Nacrt-ZKDP.pdf>.

<sup>10</sup> Videti: <http://dopuna.ingpro.rs/IGLASILA/RS73-2019.pdf>.

<sup>11</sup> Videti: <http://www.kkdp.gov.rs/doc/Obrazlozenje-Nacrt-zakona-o-kontroli-drzavne-pomoci.pdf>.

moći, a šta ne, i pod kojim uslovima (Altmark kriterijum, Test privatnog investitora – *Market Economy Operator Principle* i dr), kao i jasno označavanje instrumenata za dodelu.

Najzad, formulisani su novi instituti kao što su periodični penal, neposredni uvid, upravne mere, zastarelost, registar dodeljene državne pomoći, pravilo kumulacije i slično. Na predloženi način, prenose se odgovarajući instituti predviđeni članom 107. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU), kao i Uredbom Saveta (EU) 2015/1589 od 13. jula 2015. godine o utvrđivanju detaljnih pravila primene člana 108. UFEU (u daljem tekstu: Uredba Saveta (EU) 2015/1589), ali i Obaveštenjem Evropske komisije o pojmu državne pomoći iz člana 107. stav 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (OJ C 262, 19.7.2016).

Novi zakon je, pre svega, prema sadržini obimiji. U pojmovnu definiciju državne pomoći, pored opasnosti od narušavanja konkurencije na tržištu, pridodat je i deo koji se tiče uticaja na trgovinu između Republike Srbije i zemalja članica Evropske unije. Zakonom je, u skladu sa preporukama EK, definisano značenje i sadržina sledećih pojmova: šema državne pomoći, individualna državna pomoć, instrumenti državne pomoći, kumulacija državne pomoći i pomoć male vrednosti (*de minimis* pomoć). Dok se u prethodnom zakonu koristio termin dozvoljene državne pomoći, sada je u upotrebi pojam usklađena državna pomoć. Precizno je definisano šta ne spada u državnu pomoć.

Kada je reč o Komisiji za kontrolu državne pomoći, novina je da je Komisija za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti odgovorna Narodnoj skupštini kojoj podnosi izveštaj o radu, kao da i joj je u skladu sa preporukama EK propisano više nadležnosti. Zakonom je propisano da Komisija ima novi organ – Savet Komisije koji se sastoji od pet članova koje, takođe, bira Narodna skupština. Sredstva za rad Komisije obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije u

okviru posebnog budžetskog razdela, kao i iz drugih izvora, u skladu sa zakonom. Stručna služba Komisije, koja je do sada bila Odeljenje u okviru Ministarstva finansija, obavlja stručne poslove iz nadležnosti Komisije. Stručnom službom i pratećim službama rukovodi sekretar koga postavlja Savet na pet godina. Propisana je nespojivost funkcije i poslova i definisani su kriterijumi za plate.

Novim zakonom propisano je da predlagači, odnosno donosioci propisa, imaju obavezu dostavljanja propisa Komisiji radi ocene njegove usklađenosti sa pravilima o dodeli državne pomoći. Preciznije su definisani postupci prethodne i naknadne kontrole, kao i način na koji se sprovodi neposredni uvid i zaštita podataka u postupcima pred Komisijom. Komisija ima obavezu da vodi registar državne pomoći za koju postoji obaveza prijave, dodeljene državne pomoći, *de minimis* pomoći i ostalih podataka potrebnih za sprovođenje zakonom propisane nadležnosti, kao i da, po potrebi, sprovodi sektorske analize dodeljene i instrumentata državne pomoći.

Kad je reč o upravnim merama koje izriče Komisija, u postupku naknadne kontrole Komisija može odrediti meru ponašanja, meru kojom nalaže povraćaj državne pomoći ili drugu upravnu meru u skladu sa ovim zakonom. Komisija može odrediti i meru periodičnog penala u iznosu od 5.000,00 dinara do 200.000,00 dinara za svaki dan ponašanja, suprotno nalogu Komisije, odnosno nepostupanja po tom nalogu. Protiv konačnog rešenja Komisije može se podneti tužba Upravnom sudu u roku od 30 dana od dana dostavljanja rešenja stranci. Po isteku perioda od deset godina, Komisija ne može da naloži povraćaj državne pomoći. Komisija snosi redovne troškove postupka koji je pokrenut po službenoj dužnosti i povoljno okončan za stranku i troškove i nagrade veštaka, svedoka, tumača i privremenog zastupnika, dok u postupcima pokrenutim zahtevom stranke, sve troškove postupka snosi stranka.

## Priprema novog Zakona o zaštiti konkurencije

Imajući u vidu da je nekoliko godina unazad, 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, pokretanje izrade novog Zakona o zaštiti konkurencije moramo oceniti kao pozitivnu inicijativu.

Naime, nakon punih šest 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 u samom početku ozbiljno pristupile izradi novog propisa, poštujući sva pravila javno-privatnog dijaloga i primere dobre prakse kada govorimo o procesu pripreme propisa. U januaru 2018. godine 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 udruže-

nja koja ih predstavljaju, stvorena je osnova za kvalitetnu izradu novog propisa. Ukupan broj od dvanaest sastanaka u periodu od februara do juna 2018. godine su potvrda da je radna grupa zaista kvalitetno radila. Nakon aktivnog rada u 2018. godini, radna grupa je *de facto* prestala sa radom i u 2019. godini nije bilo sastanaka.

S obzirom na to da se ovaj izveštaj priprema u trenutku kada (ni posle godinu dana od poslednjeg sastanka radne grupe) još nemamo zvaničan nacrt novog Zakona, iznećemo samo par napomena/novina koje bi novi zakon trebalo da donese.

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 navedenim, nadamo se da će se adna grupa u što kraćem roku ponovo sastati i da ćemo u 2020. godini imati novi Zakon o zaštiti konkurencije.

U skladu sa nadležnostima, propisanim Zakonom i drugom revizijom Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU, Komisija je, još u prethodnoj godini, najavila i pripremila predloge sledećih podzakonskih akata (o kojima smo više pisali u prethodnom izveštaju):

- 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;
- Uredba o uslovima za izuzeće od zabrane sporazuma o prenosu tehnologije;
- Uredba o sporazumima između učesnika na tržištu železničkog, drumskog i saobraćaja na unutrašnjim vodnim putevima koji se izuzimaju od zabrane.

Konstatovaćemo da, do trenutka pripreme ovog izveštaja, pomenute Uredbe nisu usvojene, iako su predlozi dostavljeni Vladi Republike Srbije skoro pre dve godine.

### **Aktivnosti Komisije za zaštitu konkurencije u 2018. godini<sup>12</sup>**

Aktivnosti Komisije u 2018. godini mogu se sagledati, pre svega, kroz rezultate ostvarene u ključnim oblastima koje spadaju u nadležnost Komisije:

#### ***Postupci utvrđivanja povrede konkurencije***

Komisija je okončala dva postupka utvrđivanja zloupotrebe dominantnog položaja, sedam postupaka utvrđivanja postojanja restriktivnih sporazuma i donela rešenja po osnovu 22 zah-teva za pojedinačno izuzeće restriktivnih sporazuma, podnetih od strane učesnika na tržištu. Pored navedenog, Komisija je razmatrala čak 97 inicijativa za pokretanje postupka pred Komisijom.

#### ***Postupci ispitivanja koncentracija***

Komisija je odobrila 158 koncentracija u skraćenom postupku, a jednu koncentraciju uslovno odobrila u postupku po službenoj dužnosti.

#### ***Sprovođenje sektorskih analiza i analiza uslova konkurencije***

Komisija je sprovela tri sektorske analize i to:

1. sektorsku analizu tržišta trgovine na malo derivatima nafte;
2. sektorsku analizu tržišta trgovine na veliko i trgovine na malo opremom za bebe i

3. sektorsku analizu tržišta trgovine na malo u nespecijalizovanim prodavnicama pretežno hranom, pićem i duvanom.

Pored navedenog, Komisije je sprovela i dve analize uslova konkurencije i to na tržištu spoljnih pneumatika i na tržištu cementa.

#### ***Davanje mišljenja Komisije***

Komisija je dala osam mišljenja na propise iz oblasti konkurencije na tržištu, kao i 62 mišljenja iz ostalih oblasti (primena odredbi Zakona o zaštiti konkurencije koje se odnose na koncentracije, restriktivne sporazume i zloupotrebu dominantnog položaja, zatim, izveštaji regulatornih tela i mišljenja Komisije po članu 157. Zakona o stečaju).

#### ***Ostvarivanje međunarodne saradnje***

Komisija iz godine u godinu sve intenzivnije sarađuje sa međunarodnim (UNCTAD, ICN, OECD, WB, WTO) i regionalnim organizacijama i forumima (CEFTA, EBRD, Sofia Competition Forum). Pored multilateralne, Komisija je u 2018. godini ostvarila saradnju sa brojnim telima za zaštitu konkurencije iz regiona i sveta na bilateralnoj osnovi (Albanija, Austija, BiH, Slovenija, Hrvatska, Japan, Južna Koreja i dr) i bila u procesu sprovođenja čak četiri projekta koja se tiču zaštite konkurencije u Republici Srbiji.

#### ***Podizanje svesti o potrebi zaštite konkurencije***

Komisija intenzivno radi na promociji politike zaštite konkurencije u Republici Srbiji i podizanju svesti javnosti o dobrobiti koje ona nosi za društvo i potrošače, što je jedna od preporuka koju smo dali u prethodnoj godini. Tako je, i u 2018. godini, Komisija održala veliki broj tematskih skupova, stručnih radionica i savetovanja, kao i drugih oblika okupljanja zainteresovane javnosti, i obezbedila je direktnu edukaciju kroz savetovanje, objavljivanje sadržaja

<sup>12</sup> Videti video: Doprinos komisije u zaštiti konkurencije 2014-2019, <https://www.youtube.com/watch?v=3E97r964zSg>.

na društvenim mrežama, izdavanje brošura i specijalizovanih publikacija.

### ***Podizanje sopstvenih kapaciteta***

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

Komisija je u prethodne tri godine intenzivno radila na podizanju internih kapaciteta i obukama za zaposlene. S ciljem daljeg unapređenja rada Komisije za zaštitu konkurencije, početkom 2018. godine, počela 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 horizontalnih 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.

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

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

Komponenta 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.

Uz navedene činjenice, istaći ćemo da je u toku izbor predsednika i tri člana novog sastava Saveta komisije za zaštitu konkurencije.

### **Aktivnosti Komisije za kontrolu državne pomoći u 2018. godini**

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. Iako je u ranijem periodu Komisija bila ažurnija u sačinjavanju i objavljivanju Izveštaja o dodeljenoj državnoj pomoći, to nije slučaj sa prethodnim periodom. Tako do trenutka pripreme ovog dokumenta Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći za 2018. godinu nije dostupan javnosti, a izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći za 2017. godinu objavljen je u martu 2019. godine.

O aktivnostima Komisije za kontrolu državne pomoći se može više saznati iz izveštaja EK za 2019. godinu, čiji nalazi su već bliže predstavljeni, u sekciji Izveštaj Evropske komisije o naletku Srbije, u odeljku Državna pomoć.

To pokazuje da 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 dodatno uložiti napore da se ovo zaista i dogodi. Politička volja ne može biti izgovor da se propisi implementiraju i sprovedu i nadamo se da će tekuće promene u skladu sa novim Zakonom biti u službi daljeg unapređenja ove oblasti, potpune harmonizacije propisa i sveobuhvatne primene propisa.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 8

### Javne rasprave povodom Nacrta zakona o kontroli državne pomoći

U okviru projekta „Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za aktivno učešće u pregovorima o pristupanju EU kroz izabrane radne grupe Nacionalnog konventa o EU (Pripremite se za učešće – P2P)“, NALED je kao koordinator Radne grupe NKEU za Poglavlje 8, u partnerstvu sa Komisijom za kontrolu državne pomoći, organizovao tri javne rasprave povodom Nacrta zakona o kontroli državne pomoći. Prva javna rasprava održana je u Novom Sadu, 13. avgusta, zatim u Nišu 15. avgusta, dok je poslednja javna rasprava održana u Beogradu, 19. avgusta 2019. godine. Među učesnicima na javnim raspravama u ova tri grada bili su i članovi Radne grupe NKEU za Poglavlje 8.

### Poziv za dodelu sredstava - program malih grantova za podršku civilnom društvu

Članovima Radne grupe za Poglavlje 8, kroz projekat „Pripremite se za učešće – P2P“, poslat je poziv za učešće u Programu malih grantova za podršku civilnom društvu Republike Srbije, kako bi aktivno učestvovali u procesu pregovora o pristupanju EU, u vezi sa ekonomskim kriterijumima u procesu pristupanja. Opšti cilj Programa malih grantova je u skladu sa specifičnim ciljem ovog projekta: da omogući organizacijama civilnog društva na lokalnom nivou da se aktivno uključe i daju svoj doprinos u procesu pregovora o pristupanju EU kroz NKEU, a vezano za određena ekonomska poglavlja.

Specifični ciljevi Programa malih grantova su u skladu sa sledećim rezultatima ovog projekta: 1) lokalne organizacije civilnog društva su osnažene za učešće u radnim grupama NKEU i u procesu pregovora o pristupanju EU; 2) pripremljena je serija predloga praktične politike na teme koje su obuhvaćene izabranim pregovaračkim poglavljima, a u svrhu zagovaranja utemeljenog na činjenicama; 3) organizacije civilnog društva, mediji i donosioci odluka su informisani i podignuta im je svest o interesima i pitanjima od značaja za civilno društvo u okviru odabranih pregovaračkih poglavlja.

Nakon evaulacije pristiglih aplikacija, član Radne grupe za Poglavlje 8 – Društvo ekonomista Niša, odabrano je da u narednom periodu realizuje projektni predlog.

## PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2019. GODINU

Na osnovu dosadašnjih aktivnosti, predložene 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 i preporuke još jednom ćemo istaći da je usvajanjem Zakona o kontroli državne pomoći („Službeni glasnik RS“, br. 51/2009) napravljen prvi, ali svakako krupan korak u prevazilaženju izazova koji su pred nama u ovom poglavlju.

*Jačanje institucija i unapređenje regulative:*

- **Jačanje institucija za kontrolu državne pomoći** i uspostavljanje modela potpune nezavisnosti kroz povećanje broja zaposlenih i uključivanje ekonomista i pravnika u rad stručne službe, odnosno punu primenu novousvojenog Zakona o kontroli državne pomoći. Dodatno uspostaviti jaču saradnju sa regulatornim telima (identifikovanje i definisanje načina saradnje).
- **Usvajati podzakonske propise**, kako je to novim Zakonom o kontroli državne pomoći propisano. Modernizovati i usaglasiti kriterijume i principe za prijavu i dodelu državne pomoći i sprovesti dalja usaglašavanja navedena u merilima koja moraju biti ispunjena pre početka otvaranja poglavlja.
- **Nastaviti sa izradom novog Zakona o zaštiti konkurencije.** Aktivnosti na izradi novog propisa su zaustavljene. Potrebno je nastaviti pripremu ovog propisa s obzirom da je namera da se novi koncepti iz zemalja EU integrišu u nacionalno zakonodavstvo.
- **Nastaviti izradu 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 međusektorski pristup i kvalitet dostupnih podataka na koje Komisija za zaštitu konkurencije treba da ukaže i predloži potrebne izmene.
- **Obezbediti da zvanična mišljenja Komisije za zaštitu konkurencije budu obavezujuća u postupcima pripreme propisa** koji mogu imati uticaj, odnosno potencijalno ograničiti konkurenciju. 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 pribaviti.
- **Intenzivno uključiti Komisiju za zaštitu konkurencije u konsultacije i radne grupe za izmene propisa** koji regulišu rad i poslovanje javnih preduzeća (uvođenje korporativnog menadžmenta).

U skladu sa preporukom Evropske komisije poseban fokus treba staviti i na:

- **Usklađivanje Zakona o međubankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja kod platnih transakcija** na osnovu platnih kartica sa pravnim tekovinama EU i obavezama iz SSP-a.

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

- **Nastaviti promociju opštih tema o zaštiti konkurencije prema ciljnim grupama:** poslovni sektor (privreda i bankarski sektor) i lokalne samouprave. Važno je prilagoditi način komunikacije konkretnoj ciljnoj grupi: mediji, okrugli stolovi, obuke i identifikovanje relevantnih tema.
- **Nastaviti aktivnosti podizanja svesti o značaju zaštite konkurencije usmerene ka široj javnosti.** Iako je u prethodnoj godini organizovano nekoliko radionica na ovu temu svako je potrebno dodatno informisati i kroz kampanje upoznati javnost o posledicama nelojalne konkurencije (više cene proizvoda i usluga koje se plaćaju).
- **Organizovati pojedinačne treninge za predstavnike lokalnih komisija, na temu zaštite konkurencije i kontrole državne pomoći.** 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 i novih/očekivanih procedura i pravila.
- **Izmeniti postojeći obrazovni kurikulum, naročito u delu master i postdiplomskih studija 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 institucija i privatne prakse (za potrebe privrede).



Foto: Razmatranje pregovaračke pozicije za Poglavlje 17 u Odboru za evropske integracije Narodne skupštine

2019.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 10

# » INFORMACIONO DRUŠTVO I MEDIJI

Koordinator:

DRUŠTVO ZA INFORMATIKU SRBIJE – DIS

Nikola Marković

## PRIKAZ POGLAVLJA

**Radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 10** osnovana je 17. jula 2014. godine. Poglavlje 10 obuhvata dve velike oblasti: informaciono društvo i medije.

Ova radna grupa prati proces pregovaranja između Srbije i EU u oblasti Poglavlja 10, analizira izveštaje EU o stanju priprema u Srbiji i predlaže potrebne mere i akcije, pomaže Pregovaračkom timu u izradi Pregovaračke pozicije, podstiče da se sprovedu preporuke EU, daje preporuke domaćim nadležnim organima i EU u cilju stvaranja uslova za brži pristup Evropskoj uniji, sarađuje sa Ministarstvom trgovine, turizma i telekomunikacija, Ministarstvom kulture i informisanja, Pregovaračkim timom, nadležnim odborima u Narodnoj skupštini, obaveštava medije i građane o svojim aktivnostima.

Naša vizija je Srbija u EU. Naša misija je praćenje, podsticanje i preduzimanje aktivnosti kojima se podržava ulazak Srbije u EU.

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. Zadatak države je da obezbedi pravni okvir koji omogućava nezavisnost medija i slobodu izražavanja.

Obe oblasti su u Evropskoj uniji 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 Evropskoj uniji.

## STATUS POGLAVLJA

Izveštaj o skriningu za Poglavlje 10 je sačinjen na osnovu eksplanatornog skrininga (održanog 22-23. maja 2014) i bilateralnog skrininga (održanog 10-11. jula 2014), a Srbiji je dostavljen tek u oktobru 2017. godine. Opravdano se pitamo, zašto je izveštaj dostavljen posle pune tri godine? Da li je neko u Evropskoj uniji kočio proces usvajanja ovog izveštaja i zašto?

Radna grupa je razmatrala Izveštaj o skriningu na sednici održanoj 14. decembra 2017. godine. Podržala ga je i usvojila niz zaključaka u cilju njegovog sprovođenja.

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za period 2018-2019. godina konstatovano je da je Srbija umereno pripremljena u oblasti informacionog društva i medija i da je ostvaren izvestan napredak, ali da nekoliko važnih preporuka iz predhodnog izveštaja nije ostvareno. Prikaz nerealizovanih preporuka i stavovi Radne grupe o njima su predstavljeni narednim poglavljima.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 prati izradu Nacrta pregovaračke pozicije za Poglavlje 10 i na sednici, održanoj 7. maja 2018. godine, razmatrala je i usvojila dopunjenu verziju Predloga pregovaračke pozicije za Poglavlje 10. Tekst Predloga pregovaračke pozicije je sada u fazi internog usaglašavanja sa službama u Evropskoj uniji 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 pripremi i objavljivanju Izveštaja o napretku od strane EK, kao i u pripremi Predloga pregovaračke pozicije sa naše strane.

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

Poglavlje 10, uprkos našim nastojanjima, nije otvoreno.

### PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE IZ IZVEŠTAJA O SKRININGU

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 je, na sednici održanoj 14. decembra 2017. godine, razmatrala Izveštaj o skriningu za Poglavlje 10. Radna grupa je konstatovala da su u ovom dokumentu identifikovani neki veoma važni zadaci i obaveze za pripreme u oblasti informacionog društva i medija.

U međuvremenu, došlo je daljeg napetka u razvoju pravnog okvira. Usvojen je Zakon o informacionoj bezbednosti. Osnovan je CERT. Povećana je e-uključenost i drugo.

Međutim, Radna grupa ukazuje da se u izveštaju nalaze i veoma važna upozorenja i primedbe u odnosu na stanje u Srbiji, a koja su i sada vrlo aktuelna. Ona su predmet angažovanja Radne grupe. Tako, na primer:

- predviđeno je da 2020. godine bude raspoloživo 100 Mbps za širokopojasni internet, dok je 2018. godine bilo samo oko 40 Mbps;
- nije obezbeđena autonomnost i finansijska nezavisnost regulatornih tela (RATEL i REM);
- u pogledu e-zdravstva potrebno je, saglasno sa „EU e-Health Action Plan-om“, sačiniti program mera i aktivnosti u oblasti zdravstva sa posebnim osvrtnom na prava pacijenata;
- treba i dalje raditi na usaglašavanju propisa iz oblasti telekomunikacija sa pravnim okvirom Evropske unije iz 2009. godine;

- aktivnosti na razvoju e-poslovanja, e-pravosuđa i e-zdravstva su ispod proseka u Evropskoj uniji;
- nadležnosti za oblast informaciono društvo su raspodeljene između tri državna organa i to otežava efikasniji rad;
- potrebno je jačanje administrativnih kapaciteta nadležnih državnih organa, prvenstveno Ministarstva za trgovinu, turizam i telekomunikacije, kao nadležnog za poslove informacionog društva i telekomunikacije.
- U Izveštaju o skriningu se naglašava:
- 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 Evropskoj uniji i drugo.

Radna grupa za Poglavlje 10 se, u toku 2019. godine, obraćala nadležnim organima (Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija i Ministarstvu kulture i informisanja) i ukazivala na sporost u radu i na potrebu da se organizovanje i efikasnije radi na realizaciji zadataka iz Izveštaja o skriningu.

### Razmatranje Strategije razvoja sistema javnog informisanja (Medijske strategije)

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 (Informaciono društvo i mediji) razmatrala je, 26. februara 2019. godine, Nacrt strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji. Na sednicu su pozvani i članovi Međusektorske radne grupe za slobodu izražavanja i medije. Obavljena je vrlo sadržajna i konstruktivna diskusija.

Ocenjeno je da su u Nacrtu strategije vrlo dobro analizirani uzroci lošeg stanja, iznete neke dobre inicijative za unapređivanje stanja u javnim informisanju i da je treba poboljšati predlozima iznetim na ovom sastanku.

Učesnici u diskusiji izneli su sledeće predloge i inicijative:

- osnovati jedinstveni državni organ za medije, telekomunikacije i digitalizaciju; nadležnosti državnih organa su podeljene između Ministarstva kulture i informisanja i Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija; potrebno je uspostaviti nadležnost jednog organa koji bi bio kompetentan i efikasan (Ministarstvo za medije, digitalne komunikacije i digitalno društvo);
- Evropska unija je u poslednje tri godine u izveštajima o stanju u Poglavlju 10 ukazivala da: nije obezbeđena nezavisnot regulacionih tela, nije uveden servis 112, nema napretka u audivizuelnoj politici, nije usvojen usaglašen Zakon o elektronskim komunikacijama i drugo;
- stručna javnost očekuje da se usvajanjem Strategije ostvare sve pretpostavke i da se proaktivno i efikasno postupi po svim premedbama EU;
- potrebno je ubrzati procese standardizacije u oblasti javnog informisanja;
- javno informisanje treba da se razvija kao segment informacionog društva i masovnog procesa digitalizacije;
- potrebno je da se unapređuju digitalne kompetencije građana i novinara;
- jasnije definisati javni interes i ograničenje uloge države u medijima;
- iskoristiti mogućnosti dolazeće 5G tehnologije za razvoj novih servisa, primene prednosti "blokčejn" tehnologije za garantovanje nepromenljivosti podataka;
- potrebno je opredeliti se za primenu neutralnih tehnologija;
- obrazovati jedinstveno regulaciono telo za elektronske medije, elektronske komunikacije i poštanski saobraćaj;
- objediniti postojeće regulatorne agencije RATEL i REM i dobiti efikasnu i ekonomičniju organizaciju;
- potrebno je bolje (racionalnije) upravljanje frekvencijama;
- ima pojava da emitovanje prekograničnog TV programa ugrožava domaću TV produkciju;
- problem monopola u merenju gledanosti treba rešiti povremenim raspisivanjem tendera za izbor kompanije kojoj će se poveriti poslovi merenja gledanosti;
- nedostaje adekvatno informisanje o delovanju civilnog sektora i njihovom doprinosu informisanju;
- naglasiti važnost razvoja informisanja osetljivih društvenih grupa i posebno mladih;
- za praćenje sprovođenja ciljeva i mera utvrđenih ovom Strategijom ne može biti odgovorno isključivo Ministarstvo kulture i informisanja, jer ono nema potrebne kompetencije u svim oblastima koje ona obuhvata;
- iz procesa usvajanja Statuta REM-a, njegovog finansijskog plana i podzakonskih akata neophodno je isključiti Narodnu skupštinu i organe izvršne vlasti, tako da ih on usvaja samostalno u celosti, uz predhodno sprovođenje javne rasprave, s tim da ostane naknadna kontrola ustavnosti i zakonitosti, kao i kontrola trošenja sredstava;
- treba garantovati maksimalna prava na informisanje građana na manjinskim jezicima, jer su neke susedne države, zbog problema sa medijima njihovih sunarodnika, usporavale proces verifikacije skrininga za Poglavlje 10;
- veoma je dobro što se u Strategiji ukazuje na Indeks razvoja informacionih komunikacionih tehnologija, koji pokazuje da Srbija pada na rang listi i da hitno treba preduzeti podsticajne mere.

Radna grupa je izrazila želju da sa iznetim predlozima i inicijativama učestvuje u daljem procesu izrade Strategije.

Predstavnici Radne grupe su, 27. februara 2019. godine, prisustvovali javnoj raspravi o Nacrtu medijske strategije i izneli predloge za poboljšanje Strategije.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 10

Radna grupa je, polazeći od zadataka iz „Studije podizanja kapaciteta Radne grupe NKEU za Poglavlje 10“, tokom 2019. godine radila na sprovođenju planiranih mera i aktivnosti:

- dr Milan Janković je održao predavanje o stanju i potrebnim aktivnostima za razvoj širokopojasne mreže. Ovim je bitno unapređena informisanost i sposobnost članova Radne grupe da se bave razvojem širokopojasnog interneta.
- Radna grupa je, nakon sprovedene ankete, konstatovala da je potrebno unaprediti sistem informisanja članova, ali i drugih radnih grupa NKEU, nadležnih organa i organizacija, medija i građana. Kao jedna od mera, u novembru 2018. godine, instalirana je platforma “Slack” za timsku kolaboraciju. Ona omogućava iznošenje predloga za sednice radne grupe, ukazivanje na aktuelne događaje i probleme, komentarisanje stanja, održavanje vebinara između članova radne grupe, razmenu informacije i slično. Za sada se “Slack” platforma malo koristi.
- U toku je reorganizacija kadrovskog sastava Radne grupe. Oslobođeno je 14 članova i primljeno pet novih, tako da Radna grupa sada ima 45 članova.
- Sprovode se povremene tematske ankete kako bi se prikupili autentični podaci i mišljenja o pojedinim aktuelnim pitanjima. Sprovedene su ankete: „Očekivani efekti od prijema Srbije u EU“ i „Stanje i aktivnosti na razvoju širokopojasne mreže“.
- Uspostavlja se saradnja sa drugim radnim grupama kako bi zajedno kvalitetnije proučili pojedine pojave,
- 25. juna 2019. godine je organizovana radionica „Primena GDPR-a pri organizovanju skupa sa međunarodnim učešćem“. Slušaoci su, pored saznanja o osnovnim principima zaštite podataka o ličnosti, dobili i informacije o GDPR-u i testirali svoja stečena

znanja na primeru slučaja organizovanja skupa sa međunarodim učešćem.

- Radna grupa nastoji da se kao rezultat njenog rada stvaraju konkretni, realni i precizni zaključci i preporuke, prati njihova realizacija i time povećava kapacitet svog delovanja.
- Radna grupa nastavlja sa aktivnostima na unapređivanju svog kapaciteta.

### Unapređivanje kapaciteta Radne grupe

Pojedini članovi Radne grupe su u poslednjih godinu dana ukazivali da rad nije dovoljno efikasan i da je usporen. Da bi se proverila ova mišljenja, organizovane su dve ankete čiji su rezultati potvrdili iznete stavove.

Ocenjeno je da treba organizovati istraživanje i precizno sagledati stanje i potrebne mere.

U okviru istraživanja sprovedena je SWOT analiza koja je pokazala:

- **Maksimizirati snage** kroz: radionice, redovno informisanje o aktivnostima Radne grupe i proaktivno delovanje na negativne ocene iz izveštaja EK o pripremljenosti Srbije.
- **Minimizirati slabosti** kroz: uvođenje stimulativnih afirmativnih mera za motivisanost članova Radne grupe, uspostavljanje redovne saradnje sa drugim radnim grupama i animiranje domaćih medija i javnosti za sadržaje iz oblasti koje pokriva Poglavlje 10.
- **Povećavati šanse** kroz: ubrzavanje donošenja novih propisa, redovno i sadržajnije informisanje Radne grupe o svim fazama pregovora, aktivno učešće Radne grupe u daljoj razradi pregovaračke pozicije, unapređivanje saradnje sa Pregovaračkom grupom i drugo.
- **Minimizirati pretnje** kroz: uticanje na EU da koriguje stav o stanju u Poglavlju 10, uvođenje neformalne obuke domaćih aktera, podizanje administrativnog kapaciteta

nadležnih državnih organa i organizacija uključujući zapošljavanje novih kvalifikovanih kadrova i drugo.

### Digitalizacija poslovanja i ERP

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 sarađuje na razvoju i realizaciji projekta ERP i to sagledavajući mogućnosti da se u okviru ovog projekta podrži proces digitalizacije poslovanja u Srbiji. Radna grupa ukazuje da su u toku krupne promene u privredi i društvu. Digitalizacija i inovacije su najmoćniji faktori koji utiču na strukturne promene u društvu i privredi.

Digitalna ekonomija i digitalna transformacija su svetski trendovi. Digitalna ekonomija se zasniva na znanju, informacijama i intenzivnoj primeni informacionih tehnologija. Nestaju neki proizvodi i usluge i pojavljuju se novi. Srbija ima pojedinačne početne rezultate, ali generalno zaostaje za trendovima u razvijenim zemljama.

Program ERP treba dalje razvijati na bazi potencijala koje pružaju digitalizacija i inovacije. Od ERP-a se očekuje da omogućiti:

- dinamičniji proces digitalizacije poslovanja u Srbiji;
- nastavak uspešnog razvoja e-uprave, e-trgovine, e-bankarstva, e-zdravstva, e-obrazovanja...;
- dalji uspešan izvoz softvera;
- brži razvoj širokopojsnog interneta;
- dalji razvoj mobilnih aplikacija i drugo.

Ove procese usporavaju nedostatak: finansijskih sredstava, kadrova, podsticajnih propisa i znanja kod dela menadžmenta. Na ove probleme se ukazuje i u izveštajima EU o stanju priprema u Srbiji.

Radna grupa je predložila da se razmotri mogućnost uvođenja novih indikatora za praćenje efekata ERP-a i uloge digitalizacije u realizaciji ERP-a. Kao novi indikatori su predloženi:

- učešće proizvoda i usluga iz visokih tehnologija u BDP-u i izvozu;
- praćenje pozicije Srbije na DESI indeksu (digitalizacija ekonomije i društva);
- finansijski obim investiranja u digitalizaciju;
- vrednost IKT tržišta;
- vrednost izvoza softvera;
- broj kompanija koje digitalizuju poslovanje;
- broj kompanija koje primenjuju koncept "ind 4.0".

Ovi indikatori su predloženi Ministarstvu finansija na skupu koji je održan 19. januara 2019. godine u Narodnoj skupštini Republike Srbije. Očekujemo da se prihvate predloženi indikatori i time obezbede pouzdaniji podaci za praćenje programa ERP.

Radna grupa je predložila da se u cilju podstiča realizacije ERP-a usvoje:

- nova industrijska politika i
- Strategija industrijskog razvoja Srbije.

### Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za period 2018-2019. godina

Radna grupa je, na sednici održanoj 27. juna 2019. godine, razmatrala Izveštaj o napretku Srbije, za period 2018-2019. godina, za Poglavlje 10.

Uvodno izlaganje podnela je prof. dr Irini Reljin, pomoćnik ministra za telekomunikacije i zamenik predsednika Pregovaračkog tima za Poglavlje 10. U diskusiji su učestvovali članovi Radne grupe: dr Milan Janković, dr Stanislav Polić, Nikola Marković, dr Ljubomir Lazić, mr Zvonko Damjanović, Dragan Stamenković i Đorđe Kujović, predstavnik REM-a.

U diskusiji je konstatovano da je evidentano usporavanje aktivnosti na ispunjavanju zadatka koji su evidentirani u izveštaju EK. Posebno je ukazano na sledeće zadatke iz pomenutog izveštaja:

- kasni se sa harmonizacijom propisa sa pravnim okvirom EU iz 2009. godine. Očekuje se da Vlada predloži novi usaglašeni Zakon o elektronskim komunikacijama. Ovim zakonom treba da se saglasno sa pravnim okvirom EU iz 2009. godine reguliše operativna i finansijska nezavisnost regulatornih tela i olakša pristup operatera telekomunikacionoj infrastrukturi;
- administrativni i inspekcijski kapaciteti u nadležnim organima su nedovoljni, a kod inspekcijskih službi su i nazadovali;
- ponovo se ukazuje da treba uspostaviti „Evropski broj za hitne slučajeve 112“;
- frekvencijski opseg od 900MHz ostaje nedodeljen;
- nije bilo napretka u audio-vizuelnoj politici i to prvenstveno zbog očekivanja da se usvoji Strategija razvoja sistema javnog informisanja u kojoj treba da se utvrde pravci dalje regulacije u oblasti medija. Izneto je imišljenje da izmene i dopune propisa možda treba početi bez obzira na čekanje da se usvoji pomenuta Strategija;
- REM ne uspeva da efektivno kontroliše i kažnjava emitere koji ne ispunjavaju zakonske obaveze;
- potrebno je poboljšati propise kojim se regulišu izvori finansiranja javnih servisa;
- uočeno je da su skoro identične primedbe iznete i u prethodnom izveštaju, što pokazuje da u proteklih godinu dana nije bilo potrebnih aktivnosti.

Radna grupa je uočila da su u izveštaju konstatovani i određeni ostvareni uspesi kao što su: usvajanje Strategije razvoja mreže nove generacije do 2023. godine, jačanje koordinacione uloge Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu, usvajanje Zakona o elektronskoj upravi, pokretanje portala otvorenih podataka, razvoj e-usluga na nacionalnom portalu, poboljšanje interoperabilnosti javnih registara i drugo.

Zaključeno je da: Radna grupa podržava sve navode iz izveštaja koji se odnose na Poglavlje

10 i da treba da se obrati Vladi i nadležnim organima i zatraži ubrzanje aktivnosti u odnosu na konstatacije iz izveštaja i traži od nadležnih organa da se efikasno organizuje rad na sprovođenju zadataka predviđenih u pomenutom izveštaju.

Koordinator Radne grupe je, 17. jula 2019. godine, obavestio premijerku Anu Brnabić, Tatjanu Matić, državnu sekretarku i predsednicu pregovaračkog tima za Poglavlje 10, kao i Vladana Vukosavljevića, ministra kulture i informisanja, o održanoj sednici i problemima u realizaciji uočenih zadataka.

U trenutku izrade ovog izveštaja još nije predložen novi Zakon o elektronskim komunikacijama, jer i dalje među nadležnim organima postoje oprečna mišljenja o načinu regulisanja finansijskog položaja regulatornih tela. Medijska strategija još nije usvojena, ali je u završnoj fazi. Većina ostalih aktivnosti je u zastoju.

Radna grupa nastavlja kontakte sa nadležnim organima u cilju ostvarivanja zadataka iz Izveštaja o napretku Srbije 2018-2019. za Poglavlje 10 i planira da izvršenje ovih zadataka razmatra na narednoj sednici.

### **Normativno usaglašavanje sa EU**

Radna grupa je inicirala i učestvovala u razmatranju propisa kojim se ostvaruje harmonizacija sa pravnim sistemom EU.

U okviru usaglašavanja sa pravnim okvirom Evropske unije, od oktobra 2017. pa do novembra 2019. godine, usvojeni su sledeći zakoni:

- Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju,
- Zakon o zaštiti podataka o ličnosti,
- Zakon o elektronskoj upravi,
- Zakon o elektronskoj trgovini,

- Zakon o informacionoj bezbednosti,
- Zakon o poštanskom uslugama,
- Uredba o elektronskom kancelarijskom poslovanju.

Izmene i dopune Zakona o informacionoj bezbednosti, koje su usvojene u oktobru 2019. godine, omogućile su unapređenje informacione bezbednosti i usklađivanje sa evropskom Direktivom o mrežnoj i informacionoj bezbednosti.

Isto tako, upravo usvojen Zakon o poštanskim uslugama treba da doprinese sprečavanju nelegalne trgovine putem poštanskih paketa, unapređivanju zaštite prava korisnika poštanskih usluga, implementaciji odredaba poštanskih direktiva EU, kao i obezbeđenju održivosti univerzalne poštanske usluge kao usluge od opšteg interesa.

Svi usvojeni propisi su usaglašeni sa pravnim okvirom Evropske unije 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:

- Zakon o elektronskim komunikacijama,
- Zakon o hitnim službama i
- Zakon o elektronskom zdravstvu.

Radna grupa upozorava da se već tri godine odlaže usvajanje Zakona o elektronskim komunikacijama koji treba da bude usaglašen sa mišljenjima iz izveštaja EK o stanju priprema u Srbiji. Nedonošenje ovog Zakona predstavlja veliku prepreku u daljim pregovorima sa EU.

Radna grupa se, tokom 2018. i 2019. godine, obraćala Vladi i Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija ukazujući na potrebu da se predloži i usvoji usaglašeni Zakon o elektronskoj komunikaciji.

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 agencije 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 tokom usaglašavanja i usvajanja Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji (Medijske strategije).

Kao što se vidi, pored postignutih rezultata, u narednom periodu se očekuje intenzivna aktivnost na izradi i usvajanju novih usaglašenih zakona iz oblasti informacionog društva i medija.

### **Projekat „Motivacija IT (informacione tehnologije) sektora za ulazak Srbije u Evropsku uniju“**

Cilj je da se sagledaju interesi i predlože potrebne mere kako bi se istakla i podstakla motivacija IT sektora za ulazak Srbije u EU. Sprovodi se anketa u IT kompanijama, kaki bi se sagledalo stanje poslovanja sa zemljama iz EU, identifikovali očekivani efekti i predložile potrebne mere. Na osnovu rezultata istraživanja organizovane se radionice sa zainteresovanim IT kompanijama, ekspertima i medijima. Rezultati će se publikovati u medijima i na društvenim mrežama. Na osnovu dobijenih rezultata uputiće se predlozi mera nadležnim

organima, kako bi se povećavale pripremljenost i motivacija IT sektora za ulazak Srbije u Evropsku uniju.

## **Rezime**

U 2019. godini su, do sada, održane dve sednice Radne grupe i jedna radionica. U pripremi su još jedna sednica Radne grupe i jedna radionica kako bi se razmotrili razlozi za nedonošenje Zakona o elektronskim komunikacijama i intenzivirale aktivnosti na sprovođenju zadataka iz izveštaja EK.

Na održanim sednicama Radne grupe razmatrani su: godišnji Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za Poglavlje 10, Pregovaračka pozicija Srbije za Poglavlje 10, Nacrt strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji (Medijska strategija), akcioni plan Radne grupe, pregled aktivnosti između dve sednice i drugo.

Radna grupa ima 45 članova iz zainteresovanih stručnih udruženja i iz reda istaknutih stručnih i naučnih radnika iz oblasti informatike i medija. Treba imati u vidu da su članovi Radne grupe osobe uverene da je ulazak Srbije u Evropsku uniju optimalan cilj koji doprinosi sadašnjem i budućem razvoju Srbije i da oni kroz angažovanje daju svoj lični doprinos. Sednicama Radne grupe prisustvovala je Nataša Dragojlović, koordinatorka Nacionalnog konventa o EU i iznosila je informacije o tekućim aktivnostima Nacionalnog konventa.

## PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVJE 10

Preporuke Vladi Republike Srbije i Narodnoj skupštini Republike Srbije:

- **Hitno usvojiti novi Zakon o elektronskim komunikacijama;**
- **Ukazati nadležnim državnim organima na sporost u pripremama** i ocenu EU da je Srbija „umereno pripremljena i da nema progressa“. U tom smislu neophodno je unaprediti administrativni kapacitet nadležnih državnih organa (Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija i Ministarstva kulture i informisanja);
- Neophodno je **ubrzati usvajanje Strategije razvoja sistema javnog informisanja** i time stvoriti pretpostavke za pripremu novih propisa iz oblasti medija;
- Za Radnu grupu je najvažnije da prati dalje aktivnosti **na razmatranju Pregovaračke pozicije za Poglavlje 10 i sprovođenje preporuka iz godišnjeg Izveštaja o napretku Srbije u 2018. godini.**

Pored našeg velikog angažovanja, Poglavlje 10 još nije otvoreno i to, između ostalog, dovodi do porasta evroskepticizma. Ipak, Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 u narednom periodu očekuje zajednički dodatni napor Vlade Republike Srbije i Evropske Komisije i:

- otvaranje Poglavlja 10 početkom 2020. godine;
- usaglašavanje Pregovaračke pozicije za Poglavlje 10 sa Evropskom unijom do kraja 2019. godine;
- zatvaranje Poglavlja 10 krajem 2021. godine.

2019.

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 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 Evropskoj uniji, uzimajući u obzir kako broj propisa koji regulišu ovu oblast, tako i udeo poljoprivrednog budžeta u ukupnom budžetu Evropske unije. Budžet za realizaciju Zajedničke poljoprivredne politike je veoma visok i iznosi neznatno manje od 40% ukupnog budžeta EU.

Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) Evropske unije je, za programski period 2014-2020. godine, definisala ciljeve koji treba da obezbede stabilno snabdevanje 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 (ZPP) 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 ZPP-a:

- 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 ZPP-a.

**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 Evropske unije. 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:

- podršci ruralnim područjima;
- direktnim plaćanjima 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 Evropske unije, 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, uklju-

čujući postojanje odgovarajućih laboratorija za analizu i 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 Evropske unije, obuhvaćena su dva ključna pitanja:

- iskorišćavanje i upravljanje ribljim bogatstvima;
- uređenje tržišta proizvodima ribarstva, pitanja strukturne politike, nadzora i kontrole, 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. januara 2014. godine) 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 Evropske unije prema kome će Unija definisati i sprovesti zajedničke poljoprivredne i ribarske politike.

Pregovori Republike Srbije i Evropske unije u ovom poglavlju se odvijaju kao u svim drugim poglavljima, a rezultat usklađivanja Republike Srbije sa propisima Evropske unije u oblasti ribarstva će dovesti do stvaranja uslova za plasman proizvoda ribarstva na tržište EU, uz očuvanje nacionalnih vodnih resursa.

## STATUS PREGOVORA U POGLAVLJIMA 11, 12 I 13

U okviru **Poglavlja 11** u dosadašnjem periodu, održani su eksplanatorni i bilateralni skrining, pripremljen je Izveštaj o skriningu

i izrađen je Akcioni plan kao jedno od dva merila za otvaranje pregovora u Poglavlju 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj. U Briselu su održani eksplanatorni skrining, od 18. do 20. marta 2014. godine, i bilateralni skrining, od 14. do 16. maja 2014. godine. Izveštaj o skriningu za Poglavlje 11 je dostavljen Srbiji 24. februara 2015. godine.

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.

**Akcioni plan**, kao jedno od dva merila, izrađen je i dostavljen Evropskoj komisiji. Prvi predlog Akcionog plana je pripremljen u prvoj polovini 2016. godine i posle konsultacija sa Evropskom komisijom, stavljen je na konsultacije sa zainteresovanim stranama, okupljenim u okviru Radne grupe Poljoprivreda NKEU u decembru 2016. godine. Akcioni plan je usvojen u novembru 2018. godine od strane Vlade Republike Srbije i poslat je Evropskoj komisiji na odobrenje.

U okviru Poglavlja 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, najveći napredak u prethodnom periodu predstavlja **primena IPARD programa** u Srbiji. Kada je reč o pretpristupnom periodu, za zemlju kandidata je od krucijalnog značaja da na adekvatan način implementira IPARD pro-

gram, 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.

IPARD program 2014-2020. Republike Srbije odobren je od strane Evropske komisije u februaru 2015. godine. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je odlučilo da, od ukupno 11 mogućih IPARD mera, za Srbiju kandiduje šest 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.

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 implementacijom 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.

Kada govorimo o **Poglavlju 12**, u dosadašnjem procesu pristupanja su realizovani eksplanatorni i bilateralni skrining. Eksplanatorni skrining je relizovan od 3. do 7. februara 2014. godine 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. godine. Delegacija Republike Srbije je tokom bilateralnog skrininga predstavila 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 usaglašenosti. 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 osvrtnom na buduće aktivnosti u procesu usklađivanja sa pravnim tekovinama EU.

Izveštaj o skriningu za Pregovaračko poglavlje 12 i rezultati skrininga su publikovani u februaru 2017. godine. U Izveštaju 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, uključujući i planove 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** se u dosadašnjem procesu pristupanja EU najdalje odmaklo unutar poglavlja koje se bavi poljoprivredom, bezbednošću hrane i ribarstvom (nadležnost Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede). Na eksplanatornom skriningu, održanom 30. septembra 2014. godine, 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. godine. Izveštaj o skriningu je izrađen tokom 2015. godine. U skrining izveštaju nisu navedena početna merila, već je preporučeno otvaranje pregovora u ovom poglavlju. Srbija je dobila poziv za podnošenje Pregovaračke pozicije za Poglavlje 13, što je Vlada i uradila i dostavila je poziciju Evropskoj komisiji u novembru 2017. godine. Pregovori sa Srbijom o Poglavlju 13 zvanično su počeli u junu 2018. godine.

### PRESEK STANJA U PREGOVARAČKIM POGLAVLJIMA 11, 12 I 13 (GLAVNE OCENE IZ GODIŠNJEG IZVEŠTAJA)

**Godišnji izveštaj za Poglavlje 11** (objavljen 29. maja 2019) daje pregled usklađenosti pravne regulative Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije, kao i pregled postojećih i neophodnih kapaciteta za sprovođenje pravnih tekovina. Izveštaj konstatuje da je Srbija dostigla „izvesni nivo pripremljenosti“ u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, uz konstatovanje dobrog napretka usvajanjem Akcionog plana za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja i

početkom sprovođenja IPARD programa. Takođe, Izveštaj poziva na sprovođenje već akreditovanih IPARD mera, kao i na rad na akreditaciji preostalih mera i sprovođenju usvojenog Akcionog plana.

Pored toga, glavni nalazi Godišnjeg izveštaja Evropske komisije su:

- Konstatuje se usvajanje Akcionog plana za poljoprivredu i ruralni razvoj (za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU);
- Konstatuje se usvajanje Nacionalnog programa za ruralni razvoj za period 2018-2020. godina (jul 2018);
- Neophodno je odvojiti budžetska plaćanja od proizvodnje i povezati plaćanja sa standardima višestruke usklađenosti i na taj način uskladiti mere direktne podrške poljoprivredi sa pravnim tekovinama EU;
- Sistem računovodstvenih podataka na poljoprivrednim gazdinstvima (FADN) je uspostavljen, ali se konstatuje da je potrebno proširiti njegov uzorak i razviti ukupan kapacitet sistema;
- Konstatuje se postojanje poljoprivredne savetodavne službe, bez elaboriranja o kvalitetu iste;
- Konstatuje se da su u oblasti Zajedničkih tržišnih organizacija pripremljeni krovni propisi u vezi sa različitim poljoprivrednim tržištima. Usvojeni su propisi koji omogućavaju dalje usklađivanje u sektoru vina. Nastavlja se rad u oblasti tržišnih standarda za voće i povrće;
- Nastavlja se korišćenje dve akreditovane mere unutar IPARD programa i očekuje se akreditacija za još dve mere sredinom 2019. godine. U trenutku pisanja ovog dokumenta (kraj oktobra 2019) to se još uvek nije dogodilo. Konstatuje se da bi Uprava za agrarna plaćanja trebalo da kontinuirano poboljšava svoj sistem rada kako bi se obezbedilo pravovremeno korišćenje godišnjih finansijskih sredstava koja dodeljuje EU;

- Napredak u oblasti politike kvaliteta poljoprivredno-prehrambenih proizvoda se nastavlja;
- Konstatuje se da je u oblasti organske poljoprivrede usvojen plan razvoja organske poljoprivrede, kao dela Nacionalnog programa ruralnog razvoja. Međutim, konstatuje se da je u ovoj oblasti potrebno dalje usklađivanje sa pravnim tekovinama EU.

**Godišnji izveštaj za Poglavlje 12** konstatuje da je Srbija ostvarila izvestan napredak u oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike u prethodnom periodu i to posebno po pitanju akreditacije laboratorije za kontrolu mleka. Takođe, konstatuje se da Srbija još uvek nije sprovedla sve preporuke od prošle godine. Ponovo se poziva na izradu sveobuhvatne strategije prenošenja, sprovođenja i primenu *acquis*-a u oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike. Takođe, ponovo se poziva na jačanje administrativnih kapaciteta u ovoj oblasti, kao i na konzistentnu primenu i unapređenje metode procene rizika prilikom graničnih inspekcija.

Pored navedenog, glavni nalazi godišnjeg izveštaja su:

- Potrebno je uspostaviti kontrolu zaposlenih u inspekciji;
- Još uvek nisu izrađeni integrisani višegodišnji planovi kontrole;
- Srbija tek treba da donese odluku o pristupu borbi protiv klasične kuge svinja koja je usklađena sa EU;
- Preduzeti su određeni koraci ka jačanju administrativnih kapaciteta Uprave za veterinu kroz delegiranje dužnosti, ali je dalje jačanje Uprave neophodno;
- Treba unaprediti primenu regulative o zaštiti životinja, pogotovo prilikom klanja;
- Usvojena je Strategija unapređenja objekata za proizvodnju hrane u januaru 2017. godine, ali je potrebna njena implementacija;
- Konstatuje se usvajanje seta izmena zakona iz ove oblasti (Zakon o bezbednosti hrane, o

- sredstvima za zaštitu bilja, o zdravlju bilja, kao i o sredstvima za ishranu bilja i oplemenjivačima zemljišta);
- Strategija upravljanja sporednim proizvodima životinjskog porekla treba da bude usvojena;
  - Usvojena je Uredba o kategorizaciji objekata koja tek treba da bude sprovedena;
  - Iako usvojen, Nacionalni plan kontrole i monitoringa hrane animalnog porekla još uvek nije implementiran.
  - Konstatuje se da Uprava nadležna za fitosanitarnu politiku (Uprava za zaštitu bilja) ima kritično mali broj zaposlenih;
  - Pravni okvir za održivu upotrebu pesticida i akcioni plan za smanjenje uticaja pesticida treba da budu usvojeni i implementirani;
  - Nije bilo napretka u usklađivanju Zakona o GMO sa pravnim tekovinama EU.

**Godišnji izveštaj za Poglavlje 13** ocenjuje da je u oblasti ribarstva Srbija ostvarila ograničeni napredak u posmatranom periodu, naročito u pogledu prikupljanja statističkih podataka. Konstatuje se da Srbija još uvek nije sprovedla preporuke iz prethodnog izveštaja. Ponovo se naglašava da je potrebno da Srbija izradi Akcioni plan kojim će se obezbediti puna kompatibilnost sa *acquis*-em do pristupa EU, a pogotovo u pitanjima organizacije tržišta, akvakulture, prikupljanja podataka i mera kontrole ilegalnog, neprijavljenog i neregulisanog ribolova. Pored toga:

- Srbija naročito treba da jača administrativni kapacitet za formulisanje, primenu i sprovođenje politike u sektoru;
- Još uvek nisu uspostavljene strukturne mere koje se odnose na ribolov malog obima i ribolov u kopnenim vodama;
- Tek treba usvojiti propise koji se odnose na podršku tržištu;
- Prikupljanje podataka o akvakulturi za 2017. godinu je sprovedeno u skladu sa *acquis*-em, a potrebno je dodatno uskladiti i prikupljanje podataka o ribama i ribljim proizvodima (trenutno usklađeno u velikoj

meri) i uskladiti prikupljanje socio-ekonomskih podataka;

- Srbija treba da sprovede Pravilnik o potvrdi o ulovu i da svoj pravni okvir u delu ilegalnog, neprijavljenog i neregulisanog ribolova uskladi sa *acquis*-em;
- Konstatuje se da je prikupljanje statističkih podataka o akvakulturi izvedeno u skladu sa *acquis*-em.

### AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJA 11, 12 I 13

Radna grupa je formirana u junu 2014. godine i trenutno broji 46 članova. 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.

Tematske podgrupe nisu operativne u punom kapacitetu.

U periodu 2014-2018. godine organizovano je 10 sastanaka Radne grupe, tokom kojih su obrađivane teme koje su bile od značaja za status pregovora u poglavljima kojima se radna grupa bavi, kao i za članice radne grupe.

Tokom 2019. godine su organizovane dve sednice Radne grupe, i to: 11. sednica sa temom „Regulisanje proizvodnje i prometa GMO“ i 12. sednica sa temom „Status pregovora u Poglavlju 13 – Ribarstvo“.

Jedanaesta sednica Radne grupe je održana 19. juna 2019. godine u EU info centru u Beogradu. Tokom te sednice, učesnici su imali prilike da se upoznaju sa trenutnim regulatornim okvirom, kako u Srbiji tako i globalno (sa posebnim osvrtom na EU), proizvodnje i prome-

ta GMO, kao teme koja je direktno vezana za pregovore Srbije za članstvo u Svetskoj trgovinskoj organizaciji (STO), a time i za pregovore sa Evropskom unijom.

Dvanaesta sednica je održana 15. oktobra 2019. godine u Privrednoj komori Vojvodine u Novom Sadu. Na ovoj sednici je prvi put tema rada bilo Poglavlje 13 – Ribarstvo i prisutni su imali prilike da sagledaju trenutni status pregovora i upoznaju se sa narednim koracima u procesima koji su planirani od strane Republike Srbije.

Do kraja 2019. godine održane su i sednice Radne grupe posvećene Izveštaju EK za poglavlja 11, 12 i 13, kao i jedna radionica koja je posvećena temi „Afička kuga svinja i uticaj na sektor proizvodnje i prerade svinjskog mesa“, kao i izradi Akcionog plana Radne grupe.

### PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 11

Radna grupa pozdravlja početak korišćenja sredstava iz IPARD II programa u okviru dve akreditovane mere i napore uložene od strane Vlade i Ministarstva u ovom procesu.

Ceneći potrebe daljeg korišćenja ovog instrumenta pretpristupne pomoći na način koji će biti od koristi za direktne korisnike sredstava, kao i za razvoj tehničko-administrativnih kapaciteta Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Uprave za agrarna plaćanja i drugih ciljnih grupa, Radna grupa preporučuje:

#### Vladi Republike Srbije i Narodnoj skupštini Republike Srbije:

- Preporučujemo izdvajanje dodatnih budžetskih sredstava od strane Vlade za zapošljavanje potrebnog broja stručnjaka odgovarajućeg obrazovnog profila u Upravi za agrarna plaćanja i Ministarstvu poljoprivrede/Sektoru za ruralni razvoj, kako bi proces implementacije IPARD poziva, obrade pristiglih zahteva i isplate sredstava tekao nesmetanim tokom za akreditovane mere, kao i one koje će tek biti akreditovane. U suprotnom, izostanak reakcije Vlade može dovesti do usporavanja dinamike u realizaciji IPARD II programa, a time i nemogućnosti utroška sredstava dodeljenih od strane EU za ovu namenu. Dugoročno to može dovesti u pitanje i visinu IPARD alokacije za Srbiju u narednim budžetskim periodima EU i direktno uticati na njeno eventualno smanjenje.
- Ukazujemo na neophodnost akreditacije preostale četiri mere obuhvaćene IPARD programom 2014-2020. za Srbiju u najkraćem mogućem periodu i time stvaranje preduslova za korišćenje planiranih sredstava. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, u saradnji sa svim drugim relevantnim akterima, treba da ubrza proces akreditacije navedenih mera, uporedo sa stvaranjem preduslova od strane Uprave za agrarna plaćanja za brzu realizaciju mera po njihovoj akreditaciji.
- Izostanak akreditacije za preostale mere predviđene IPARD programom za period 2014-2020. može dovesti do izostanka potrošnje sredstava dodeljenih Srbiji za ovu namenu, tj. izostanka preko potrebnog investiranja u ruralni razvoj zemlje. Ovo je pogotovo važno, imajući u vidu ograničenost nacionalnog agrarnog budžeta Srbije, kao i „hronični“ nedostatak finansijskih sredstava za podsticanje razvoja poljoprivrede i ruralne ekonomije.
- Preporučuje se pravovremena priprema detaljne analize potreba i mogućnosti za uključivanje preostalih mogućih IPARD mera u okviru narednog programskog ciklusa.
- Preporučuje se Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da, na osnovu iskustva iz implementacije IPARD II programa u tekućoj godini, započne sveobuhvatni proces dijaloga sa zainteresovanim stranama u cilju izrade nacrtu IPARD programa za period 2021-2027. godina.
- Preporučuje se administrativno i tehničko jačanje Sektora za poljoprivrednu politiku kao organizacione jedinice Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede koja je od suštinskog značaja za kreiranje nacionalne agrarne politike koja može da odgovori potrebama integracije Srbije u EU.

- Ulaganje dodatnih napora u uspostavljanje/jačanje administrativnih sistema podrške poljoprivrednoj politici poput IACS, LPIS i FADN<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.
- 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 i podrške poljoprivrednicima u unapređenju proizvodnje i efikasnog korišćenja raspoloživih fondova.
- 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:**

- Potrebno je aktivnije uključivanje organizacija civilnog društva 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 da informativne kampanje ne dosegnu do svih potencijalnih korisnika. Organizacije civilnog društva, strukovna udruženja i postojeće mreže, zbog svoje geografske rasprostranjenosti imaju potencijal da daju doprinos informisanju, a u koordinaciji sa drugim akterima.
- Neophodno je aktivno uključivanje OCD-a u sveobuhvatni proces dijaloga sa zainteresovanim stranama u cilju eventualne revizije postojećeg IPARD programa, akreditacije novih mera u okviru IPARD II programa, kao i izrade nacrtu IPARD programa za period 2021-2027. godina. Iako je deo OCD-a uključen u odbor za praćenje IPARD-a, neophodno je na kvalitetniji način obezbediti glas ruralnih zajednica i uključivanje svih potencijalnih aktera.
- 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 nadoknaditi uočeni nedostaci, uzrokovani limitiranim kapacitetima javnog sektora (poljoprivredne stručne službe, Ministarstvo, Uprava za agrarna plaćanja).
- Unapređenje sopstvenih kapaciteta i kapaciteta poljoprivrednih proizvođača u pripremi za uspostavljanje zajedničkih tržišnih organizacija (CMO).

#### **Evropskoj uniji:**

- Neophodno je da u procesu praćenja implementacije i akreditacije novih mera u IPARD II programu, podrže ubrzavanje ovih procesa, kao i brže unapređenje kapaciteta nacionalnih institucija. Kao jedna od mogućnosti je akreditacija mere tehničke pomoći, kao i aktivnije korišćenje programa EU (na primer TAIEX, bilateralni projekti podrške).

<sup>1</sup> IACS – Integrisani administrativni sistem kontrole plaćanja; LPIS – Sistem identifikacije zemljišnih parcela; FADN – Sistem računovodstvenih pokazatelja sa farmi.

- 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.godina, kao okvir za pregovore EU i Srbije u okviru Poglavlja 11.

## PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 12

### Vladi Republike Srbije i Narodnoj skupštini Republike Srbije:

- Apelujemo na potrebu prepoznavanja značaja organizovanja javne rasprave prilikom donošenja zakonskih akata obuhvaćenih poglavljima 11, 12 i 13. Naime, odsustvo javne rasprave prilikom usvajanja seta zakonskih propisa iz oblasti bezbednosti hrane, krajem 2018. godine, onemogućilo je brojne organizacije civilnog i sektora privrede da svojim predlozima doprinesu unapređenju kvaliteta usvojenih propisa.
- Preporučujemo administrativno (brojčano 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, jer njihov trenutni kapacitet može garantovati samo minimum procesa rada.
- Ponavljamo da je neophodno pokretanje sveobuhvatnog nacionalnog dijaloga i informisanja javnosti o GMO, utemeljenog na naučno i stručno potkrepljenim činjenicama, a 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, a koji pored toga nije kompatibilan ni sa zakonodavstvom EU u ovoj oblasti. Sa ovim ciljem je, u junu 2019. godine, organizovana radionica na ovu temu.
- 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.
- Potrebno je nastaviti sa doslednim kreiranjem, ali i unaprediti rad na implementaciji usvojenih, administrativnih rešenja vezanih za unapređenja oblasti zaštite ljudi, životinja i biljaka, objekata za proizvodnju hrane, upravljanjem životinskog otpada, iskorenjivanju klasične i afričke kuge svinja, kao i analiziranja rizika i preduzimanja preventivnih mera zaštite od afričke kuge svinja.

### Organizacijama civilnog društva:

- Potrebno je aktivnije učesće organizacija civilnog društva u usklađivanju domaćeg zakonodavstva, vezanog za Poglavlje 12, sa zakonodavstvom EU.
- Uspostaviti platformu permanentnog dijaloga i saradnje Ministarstva i vladinih institucija sa organizacijama civilnog društva u cilju obezbeđivanja javnosti rada Uprave za veterinu, konsultacija, učesća OCD-a u procesu donošenja propisa, kvalitetnog i pravovremenog informisanja javnosti i uspostavljanje partnerstva na projektima od opšteg interesa.

- U tom smislu konkursi Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede za finansiranje projekata treba da obuhvate i projekte organizacija civilnog društva koje nisu udruženja poljoprivrednih proizvođača.
- Obezbediti veću uključenost i bolju informisanost javnosti u praćenje implementacije propisa u oblasti bezbednosti hrane, kao i kontinuirano informisanje potrošača.
- Korišćenje postojećih organizacija potrošača za kvalitetniju podršku u praćenju donošenja i implementacije zakona iz oblasti bezbednosti hrane i zaštite potrošača.
- Poboljšanje vidljivosti podataka iz oblasti bezbednosti hrane na nacionalnom i lokalnom nivou, kroz aktivnu participaciju OCD-a i njihovo uključivanje u info kampanje.

#### **Evropskoj uniji:**

- Obezbediti transparentan proces pregovora između EU i Srbije i uvažavati mišljenje civilnog društva.
- Podrška razvoju stručnih kapaciteta u Srbiji u oblastima bezbednosti hrane, veterine i fito-sanitarnih poslova, kroz programe i projekte finansirane iz EU fondova.

### **PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 13**

#### **Vladi Republike Srbije i Narodnoj skupštini Republike Srbije:**

- Preporučuje se dalje 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.
- Obezbediti javne konsultacije sa zainteresovanim stranama u sektoru ribarstva i zaštite životne sredine u cilju donošenja adekvatnog strateškog i zakonskog okvira u sektoru, a koji je u nadležnosti nacionalnih vlasti.
- Ulaganje napora u sistematsko prikupljanje podataka od strane nadležnih organa potrebnih za kreiranje mera politike namanjenih podršci razvoju sektora ribarstva.
- Unapređenje rada inspeksijskih službi, kako bi se na adekvatan način obezbedio razvoj ribarstva s jedne strane, a s druge strane, stvorili efikasniji mehanizmi za kontrolu i sprečavanje ilegalnog, neprijavljenog i neregulisanog ribolova.
- Obezbediti potrebnu podršku sektoru ribarstva u cilju unapređenja ovog sektora i održivog korišćenja i gazdovanja prirodnim resursima za koje je ribarstvo vezano.

#### **Organizacijama civilnog društva:**

- Aktivno uključivanje OCD-a i strukovnih udruženja proizvođača i prerađivača ribe, kao i ekoloških udruženja (kada je reč o rečnom ribarstvu), u procese prilagođavanja domaćeg zakonodavstva, zakonodavstvu EU.

- Podrška dijalogu za unapređenje sektora ribarstva, njegove konkurentnosti i prilagođavanja zahtevima otvorenog tržišta.

#### **Evropskoj uniji:**

- Podrška jačanju strukovnih udruženja u sektoru ribarstva kroz programe podrške.
- Podrška ekološkoj zaštiti rečnih vodotokova i vodnih resursa, kao osnove za održivi razvoj sektora ribarstva.
- Podrška procesima sistematskog prikupljanje podataka od strane nadležnih organa, potrebnih za kreiranje mera politike namanjenih podršci razvoju sektora, kao i participativnog dijaloga donosioca odluka i proizvođača/prerađivača.

2019.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 14 21

# » TRANSPORTNA POLITIKA » TRANSEVROPSKE MREŽE

Koordinator:

**CENTAR ZA EKOLOGIJU I ODRŽIVI RAZVOJ – CEKOR**  
Zvezdan Kalmar

## CILJEVI I GLAVNI OKVIR VAŽEĆE TRANSPORTNE POLITIKE EU

### Kratki istorijat saobraćajne politike EU

Zajednička transportna politika EU doseže još u vreme Ugovora iz Rima, ali je još skoro 25 godina posle toga transportna politika ostavljena nacionalnim državama da je formulišu i sprovode što je transport, sredinom 80-ih godina prošlog veka, pretvorilo u jednu od najvećih prepreka daljem nesmetanom jačanju ekonomije Evropske zajednice. Usled toga je, sredinom 1980-ih, 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. godine, presudio da je Evropski savet obavezan da formuliše zajedničku politiku, što je dalo političku injekciju da se pristupi njenom formulisanoj.<sup>1</sup>

Evropska komisija je 1986. godine izdala prvi „Beli papir“ o saobraćajnoj politici sa određenim ciljevima koje je trebalo dostići do 1992. godine. Ugovorom iz Maastrichta 1992. godine uspostavljene su, takozvane, Panevropske mreže koda su, po prvi put, 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 treba da utiče na nejednaki razvoj različitih vidova saobraćaja, na osnovu jasne procene masivnog rasta drumskog i vazdušnog saobraćaja. Revizijom ovog plana iz 2006. godine utvrđeno je da je potrebno uložiti više napora da se EU izbori protiv negativnih uticaja transporta na količinu utrošene energije i na emisije.

Ovo je dovelo do uvođenja ideja logističkog planiranja prevoženja tereta, pametnih sistema radi „ozelenjavanja transporta“ i ideja da se pojača upotreba unutrašnjih plovni puteva.

**Važnu prekretnicu u razvoju saobraćajne politike EU čini dokument iz 2011. godine – takozvani „Beli papir“ o transportnoj politici<sup>2</sup>, čiji cilj je bio uspostavljanje kompetitivnog i resursno efikasnog transportnog sistema. Sama činjenica spominjanja resursno efikasnog sistema je predstavljala kvalitativni skok koji je pokazao naraslu svest o potrebi redukcije uticaja saobraćaja na lokalnu i globalnu životnu sredinu i društvo.**

Transport je jedan od ključnih elemenata ekonomije, odnosno proizvodnje društveno stvorene vrednosti. To je sektor koji omogućuje povezivanje proizvođača i potrošača, odnosno kruženja kapitala, ali koji isto tako ostvaruje integraciju društva kroz prevoženje ljudi radi njihovog učešća na 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 makroekonomski cilj smanjivanja ovisnosti o uvoznim gorivima, čime će se postići i smanjenje emisija gasova sa efektom staklene baste za 60% do 2050. godine.

Neke od centralnih tačaka EU politike u oblasti transporta još od vremena „Belog papira“ iz 2011. godine su:

<sup>1</sup> Videti: [https://europa.eu/european-union/topics/transport\\_en](https://europa.eu/european-union/topics/transport_en), strana 2 i dalje, pristupljeno 13.12.2018.

<sup>2</sup> Videti: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISUM:tr0054&from=EN>, pristupljeno 12.12.2018.

- uvesti princip „korisnik plaća i zagađivač plaća“ za sve infrastrukturne objekte;
  - smanjiti upotrebe benzina i dizela za pola do 2030. godine i potpuno uklanjanje emisije CO<sub>2</sub> iz gradova do 2050. godine;
  - povećati upotrebe niskouglednih goriva u vazдушnom prevozu do nivoa od 40% do 2050. godine;
  - smanjiti emisiju CO<sub>2</sub> za 40% u oblasti brodskog prevoza do 2050. godine;
  - prebaciti 30% drumskog prevoza tereta, na daljinama preko 300 km, na železnice i vodni prevoz do 2040. godine i 50% do 2050. godine;
  - utrostručiti dužinu brzih pruga do 2030. godine; većina putovanja na srednje dužine do 2050. godine mora da se obavlja na prugama;
  - 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 i povezati železnice 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 smrtnu ishode u saobraćajnim nesrećama do 2020. godine i potpuno ih iskoreniti do 2050. godine;
  - uvesti informacioni menadžment i naplatu u kombinovanom prevozu (*multimodal transport*) do 2020. godine.
- povezane saobraćajne mreže u svim članicama EU.
- Transport na nivou Evropske unije doprinosi sa oko 4,8% bruto nacionalnom dohotku (BND), što je oko 548 milijardi evra u ukupnoj dodatnoj 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 i trolejbusi učestvuju sa oko 9,1%, a vozovi sa 7,6%, odnosno svaka od ove dve grupe predstavlja 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. godini.
  - U bruto društvenom proizvodu Srbije saobraćaj učestvuje sa oko 5%, što znači da je transportni sektor važan deo njene privrede. Saobraćaj predstavlja bitan strateški činilac razvoja u smislu investicija u novu infrastrukturu, obezbeđivanja dostupnosti svih naselja u Srbiji kvalitetnim i pouzdanim saobraćajnim sistemom koji treba da omogućiti integraciju privrede i građana u nacionalnu ekonomiju i društvene procese, kao i u šire evropske ekonomske i društvene sisteme i procese.
  - U Srbiji je u oblasti saobraćaja registrovano oko 32.000 preduzeća sa oko 120.000 zaposlenih, što predstavlja oko 6% ukupnog broja zaposlenih.
  - Radi ostvarivanja integrativne uloge u razmeni roba i usluga i integraciji građana, neophodno je da se uspostavi balans između dovoljne pokrivenosti određenim vrstama

### Saobraćajna politika Evropske unije i Republike Srbije

- 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 EU je da ima kvalitetno

<sup>3</sup> Videti: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8435375/KS-DK-17-001-EN-N.pdf/18d1ecfd-acd8-4390-ade6-e1f858d746da>, strana 123, pristupljeno 13.12.2018.

infrastrukturnih objekata (saobraćajnica) i sredstava prevoza, te ekološke i socijalne uloge saobraćaja.

- Uprkos svojim ogromnim pozitivnim ulogama saobraćaj je, uz energetiku, industriju i poljoprivredu, jedan od najvećih zagađivača, ali i izazivača drugih ozbiljnih šteta u vidu saobraćajnih nesreća, uništavanja biološke raznovrsnosti, ugrožavanja zdravlja i života građana usled zagađenja vazduha, buke i vibracija i stoga, saobraćaj predstavlja sve veću pretnju održivosti društvenog sistema kakvog danas poznajemo.

#### Najvažniji izazovi koji dolaze od saobraćaja u Evropskoj uniji i Republici Srbiji su:

- **Uvozna zavisnost:** EU uvozi preko 94% goriva, a sličan procenat uvoza nafte i gasa ima i Srbija. Uvoz goriva u Srbiji je preko 10% BND, čime se svrstava u energetske siromašne i ugrožene države. Obim drumskog saobraćaja u Srbiji je porastao za 22%, od 2012. do kraja 2016. godine, pri čemu je potrošnja nafte za ukupni saobraćaj u Srbiji porasla sa **264.000 na 394.000 tona tečnih goriva (predominantno drumski i gradski saobraćaj 255.000 tona)**, što je **skok od oko 50%**. Broj teretnih kilometara u Srbiji je sa 192 miliona u 2012. godini, porastao na 362 miliona 2016. godine (uz rast prosečnog puta robe sa 412 na 430 kilometara).
- **Rast broja vozila** u Srbiji je konstantan, pa je 2013. godine broj vozila bio 28,05% veći nego 2000. godine. 2013. godine je bilo oko 1.770.206 putničkih vozila, dok je 2016. godine registrovano 1.888.566 individualnih vozila (što je porast od gotovo 110.000 vozila za tri godine), 9.626 autobusa, 208.560 teretnih vozila i 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 i emisijama gasova sa efektom staklene bašte (GESB). U Srbiji

praktično, osim elektro energetike, najveći emiter, kako suspendovanih čestica tako i GESB-a, jeste saobraćaj.

- **Zagušenja u saobraćaju** su posledica sve većeg prelaska na drumski i posebno individualni prevoz i izazivaju sve veće troškove radnim danima, povećavaju zdravstvene troškove i materijalnu štetu kao posledicu sve većeg broja udesa.
- **Zagušenja u saobraćaju na nivou EU** dovode do gubitka od oko **1% BND EU**, dok u Srbiji takva istraživanja nisu rađena, ali možemo reći 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 GESB-a** od saobraćaja za 60% u odnosu na 1990. godinu. Ovaj cilj će biti dovoljan da se zadrži globalni porast temperature ispod 2 stepena Celzijusa iznad nivoa pre industrijske revolucije. Da bi se nivo zadržao ispod 1,5 stepeni Celzijusa potrebno je još veće smanjenje.
- Srbija ima određene ciljeve uvođenja **alternativnih goriva**, ali usled nepostojanja sistematske klimatske politike smatramo da ciljevi redukcije emisije GESB-a 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 godišnjim izveštajima o napretku Srbije u oblasti saobraćaja. Uočeno je da je broj smrtnih ishoda saobraćajnih udesa zaustavljen, odnosno da relativno opada od 2016. godine i da su kapaciteti nadzornih organa povećani, ali se zbog kaliteta saobraćajne infrastrukture, starosti vozila i drugih razloga očekuje nastavak napora kroz razne mere uključujući edukaciju da se smanji 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 5.525 km državnih puteva prvog reda, 11.540 km državnih puteva drugog reda, 26.774 km lokalnih puteva, dok je dužina auto-puteva od 2015. godine skoro udvostručena i sada iznosi oko 930 km auto-puteva.

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 učestvuje sa 92% u ukupnom prevozu putnika u Srbiji, a obavlja ga 450 registrovanih preduzeća sa preko 8.500 vozila. Drumski prevoz tereta učestvuje sa oko 12% u ukupnom prevozu robe u Srbiji i obavlja ga 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. Uprkos relativno uspešnoj reformi javnog preduzeća za prevoz putnika i robe u železničkom saobraćaju, nedovršeni radovi na glavnoj železničkoj stanici u Beogradu doveli su do ozbiljnog udara na kvalitet i integritet železničkog saobraćaja u saobraćajni sistem, što dalje utiče na opadanje korišćenja železničkog saobraćaja u domaćem i međunarodnom saobraćaju.

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 XXI veka nije prihvatljivo, relativno konkurentne cene drumskih prevoznika koji mnogo brže i na, za moderno vreme, prihvatljiviji način prevoze putnike u međumesečnom 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 sa ciljem veće efikasnosti železničkog sistema i njegove integracije u tržište saobraćajnih usluga, dok Zakon o železnici, donet 2018. godine, ima za cilj veće usaglašavanje sa zahtevima EU za otvaranjem infrastrukture 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 daljeg razvoja železnice i njene konkurentnosti **Vlada Republike Srbije planira da obezbedi finansiranje putem kredita za:** završetak radova na stanici Centar u Beogradu u visini od 18 milion kuvajtskih dinara, nabavku novih garnitura vozova u visini od 100 miliona evra od EBRD, izgradnju drugog koloseka na pruzi Beograd-Preševo u visini od 100 miliona evra i nastavak ruskog kredita za modernizaciju železnice u visini od 610 miliona evra.<sup>4</sup>

**Intermodalni, odnosno kombinovani transport u Srbiji** je do 2005. godine u ukupnom transportu učestvovao sa gotovo zanemarivih 0,5%, ali se u poslednjih nekoliko godina, makar na nivou opredeljenja, krenulo u pravcu razmatranja gradnje infrastrukture za kombinovani prevoz.

Uzimajući u obzir da saobraćaj u Srbiji emituje preko 12% ukupnih gasova sa efektom staklene bašte (GESB), Radna grupa NKEU za saobraćaj smatra da je jako bitno da se krene u pravcu razvoja infrastrukture za kombinovani prevoz.

<sup>4</sup> Uvidom u predlog budžeta Republike Srbije za 2019. godinu, pod odeljkom garancije kredita za 2019. godinu; pristupljeno 14.12.2018.

Ovaj pristup osnaživanja svih nisko ugljeničnih modaliteta saobraćaja mora da postane glavni princip i u razvoju javnog prevoza u gradskom i međumesnom saobraćaju na čitavoj teritoriji Srbije.

Ponovo upozoravamo da zbog nepostojanja klimatske politike koja bi propisala obavezu smanjenja emisija GESB-a Srbija može doći u situaciju da, zbog već obavljenih investicija, ne bude u položaju da izdvaja još jednom za istu svrhu, te će povećanjem zagađenja i nastavkom visoke uvozne zavisnosti od nafte i gasa biti u nemogućnosti da postigne glavne reformske ciljeve u oblasti ekonomske, ekološke i energetske politike.

Posljednjih 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 i teretnog železničkog saobraćaja pokazuju obećavajući porast. Potrebno je osnažiti kapacitete kombinovanog prevoza, zarad usklađivanja sa ciljem EU da se njime obavlja većina teretnog prevoza na razdaljine od 300 km.

## STATUS POGLAVLJA

### Kratka hronologija pregovora

- Evropska unija i Srbija su diskusiju oko poglavlja 14 i 21 počele 2014. godine. Eksplozorni skrining za poglavlja 14 (Transportna politika) i 21 (Transevropske mreže) održan je u Briselu decembra 2014. godine.
- Februara 2015. godine, u Briselu je održan bilateralni skrining za poglavlja 14 (Transportna politika) i 21 (Transevropske mreže).
- Tokom 2017. i 2018. godine Srbija je radila na Pregovaračkoj poziciji za poglavlja 14 (Transportna politika) i 21 (Transevropske mreže).
- U oktobru 2018. godine Srbija je predložila Pregovaračku poziciju za oba poglavlja. Održane su konsultacije sa NKEU oko Pregovaračke pozicije u Narodnoj skupštini, na kojoj su izloženi stavovi Nacionalnog konventa o EU za oba poglavlja, odnosno diskutovani su glavni problemi na koje je NKEU ukazivao još tokom svojih diskusija u 2018. godini.

### Reformski prioriteti u oblasti saobraćaja i njihov odnos sa Programom ekonomskih reformi (ERP)

NKEU se posebno osvrnuo na nacionalni Program ekonomskih reformi (ERP), jer se on oslanja na obaveze iz procesa priključivanja EU, reflektuje dijalog sa EU i sa međunarodnim finansijskim institucijama i drugim partnerima zainteresovanim za ubranu reformu saobraćajnog sektora u Srbiji. NKEU smatra da je neophodno da se ERP revidira u skladu sa obavezama koje proističu i koje će prosticati iz strateških obaveza koje uvode druga poglavlja.

Mreža puteva Srbije nije u potpunosti izgrađena u pogledu tehničko-eksploatacionih performansi i veliki deo deonica je u lošem stanju usled nedovoljno izdvojenih 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 obzir dramatične ekološke i makroekonomske izazove od povećanja drumskog prevoza i 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 da dovedu do bolje prohod-

nosti, povezanosti i bezbednosti na srpskim putevima.

Međutim, poseban problem je što je veći broj ovih investicija neusklađen sa budućim obavezama zaštite životne sredine i klimatskih promena.

Tarifiranje upotrebe infrastrukture mora da se uskladi sa propisima EU, u smislu da se principi „korisnik plaća 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 što se posebno odnosi na trasiranje puta od Beograda do južnog Jadrana 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 stanovišta bezbednosti na putevima, ali se pri pripremi projekata sa međunarodnim finansijskim institucijama, koje imaju izuzetno razvijene regulative i kapacitete za planiranje, mora uzeti u obzir i obaveza zaštite biodiverziteta od fragmentacije. Dugoročnu isplativost infrastrukture nije moguće postići ako se biološka 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 najveći broj deonica mora da bude modernizovan. Na samo 3,6% mreže brzina vozova prelazi 100 km/h. Putnički saobraćaj od 438 miliona putničkih kilometara i teretni transport od 3,08 milijardi teretnih kilometara su po obimu na

samom začelju regiona (podaci iz 2016. godine). Za modernizaciju železničke mreže posebno su bitni projekti železničke infrastrukture na Koridoru 10.

Pristup železničkoj infrastrukturi omogućen je svim železničkim prevoznicima ukoliko su registrovani u Srbiji, a prvi ugovor između upravljača infrastrukture i privatnog operatera potpisan je u junu 2016. godine. Trenutno na mreži javne železničke infrastrukture saobraćaju dva državna i dva privredna železnička prevoznika. Reforma javnih preduzeća, pored projekata unapređenja infrastrukturnih kapaciteta, važna je za unapređenje železničke mreže i ukupne usluge železničkog transporta.<sup>5</sup>

### **Pregled pregovaračke pozicije Republike Srbije sa komentarima Radne grupe NKEU za poglavlja 14 i 21**

Poglavlje o drumskom saobraćaju se bavi obavezom javnog prevoza, pristupom profesiji, pristupom tržištu drumskog prevoza robe i putnika, obrascima dokumenata, utvrđivanjem cena i merama u slučaju krize. Smatra se da nije moguće ukloniti potrebu usaglašavanja saobraćajne politike sa ekološkim, energetskim, socijalnim i prostorno-planskim ciljevima. Prevoz tereta u drumskom saobraćaju je regulisan Zakonom o prevozu tereta u drumskom saobraćaju i delimično je usklađen sa uredbama EU.

Deo o železničkom saobraćaju se bavi obavezom javnog prevoza železnicom, pristupom infrastrukturi i kombinovanim prevozom i on mora da uključi pobrojane šire društvene, ekonomske i ekološke faktore, jer u protivnom nije moguće usaglasiti gotovo izvesno konfliktne ciljeve isplativosti i maksimalizacije profita sa klimatskim, ekološkim i društvenim ciljevima.

<sup>5</sup> Program ekonomskih reformi za period 2018-2020. godine.

Transport opasnog tereta je posebna oblast i reguliše kako sredstva za prevoz, tako i njihove dozvole i posebno povrede propisa. Usled nedostatka generalne strategije saobraćaja teško je zamisliti da je moguće regulisati problem prevoza opasnih tereta nekom posebnom strategijom, a da se ne uzimaju u obzir horizontalno povezane teme i sektori. Problem prevoza opasnog otpada i opasnih tereta je dodatno komplikovan zbog nedovršenog beogradskog železničkog čvora, odnosno izmeštanjem pruge oko Kalemegdana, čime je nastala situacija da se opasni tereti prevoze noću ispod grada. Hitno su potrebne dodatne investicije u završetak beogradskog železničkog čvora da bi se ovaj problem rešio na održivi način.

NKEU smatra da planiranje i implementacija investicija u infrastrukturu ne može dovesti do željenih rezultata bez ozbiljnih optimizacija procedura izdavanja dozvola, ali i drugih, takozvanih, „mekih mera“. Ovaj proces funkcionalne racionalizacije i optimizacije se ne može sprovesti bez izrade obuhvatne strategije saobraćaja sa pripadajućim akcionim planovima uz značajno uključanje javnosti, izradu strateške procene uticaja usklađene sa drugim ekološkim, energetskim i 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, ali je očigledan veliki broj nedostajuće regulative. 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, koji je NKEU i ranije naglašavao, jeste da nedostaje sveobuhvatna strategija razvoja saobraćaja. Po tom pitanju, mišljenje Nacionalnog konventa o EU, utemeljeno na stručnosti članova Radne grupe

za poglavlja 14 i 21, delimično se razlikuje i od mišljenja EU, koje u godišnjem izveštaju smatra 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 ne priprema generalna politika. Integralni pristup je izuzetno bitan jer saobraćajna politika osim na tehničko-tehnološke, socijalne i 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), kao i na ekološku i 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 zagađenje vazduha u gradovima i izvan gradova, fragmentacije i ugrožavanja 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 uslu-

gama, pokazuje institucionalne nedostatke, odnosno nedovoljno zaposlenih u javnom sektoru koji bi se bavili ovim pitanjima.

Finansijska podrška za prevoz učenika je ostavljena lokalnim samoupravama, čime se veliki broj korisnika dovodi u neravnotežan položaj zbog različite snage lokalnih samouprava, što dovodi u pitanje njihovu mobilnost radi uključivanja u školski, društveni i kulturni život. Nacionalni konvent o EU smatra da je potrebno uspostaviti sistem u kome će nadležna ministarstva (saobraćaja, prosvete i druga) uspostaviti mehanizme kojima bi se omogućilo da svi učenici na teritoriji Srbije imaju jednak tretman u smislu dostupnosti saobraćajnih usluga.

Iz Pregovaračke pozicije nije sasvim jasno koliko ljudskih 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 regulatornim agencijama. Potrebno je dati puno detaljniji pregled institucionalnih kapaciteta.

Iz Pregovaračke pozicije za poglavlje 14 i 21 nije jasno kako, odnosno kojim merama, se planira smanjivanje zagađenja na lokalnom i nacionalnom nivou. Konvent je u više prilika naglasio da gotovo nijedna lokalna samouprava nije formulisala plan poboljšanja kvaliteta vazduha, u kojem bi, pored energetike, ključnu ulogu imalo poboljšanje kvaliteta i vrste saobraćaja.

Ovaj problem neusaglašenosti sa problemima zagađenja vazduha i potrebom redukcije emisija GESB-a se ne spominje u izveštaju EU. Problemi fragmentacije staništa kao posledica planiranja koridora Panevropskih mreža i 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 naznačava 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 2021. godine. 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 se tek 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 GESB-a, ali nije pokazano zašto, koliko i 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 primenu istih može da ima izuzetno opasne posledice ako se loše planira ili implementira.

Optimizacija saobraćajnog sistema – 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 klimatskih promena, koji bi trebalo da budu strateški dokumenti koji mogu u više detalja da pokažu na koje načine je potrebno značajno smanjenje emisija GESB-a, odnosno smanjenje zavisnosti od uvoza nafte i gasa, takođe moraju, kroz stratešku procenu uticaja, biti ocenjeni sa stanovišta ekološke prihvatljivosti.

Posebno je značajano planiranje inteligentnih rešenja koja su bitna kako za upravljanje infrastrukturom, tako za bezbednost u kombinovanom prevozu.

#### **AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJA 14 I 21**

Radna grupa je u 2019. godini organizovala konsultacije među članicama oko tema neophodnih za diskusiju o strategiji saobraćaja.

Radna grupa je organizovala slušanje u Narodnoj skupštini RS o strategiji saobraćaja.

Radna grupa je učestvovala u Javnom slušanju i diskusiji o problemima zagađenja vazduha u gradovima gde smo prezentovali stavove o problemima i rešenjima povezanim sa saobraćajem na lokalnom i na nacionalnom nivou.

Učestvovali smo u diskusiji o Nacionalnom programu reformi kroz analizu nekih od reformskih projekata i programa.

Članovi Radne grupe su imali više medijskih nastupa o temama iz oblasti saobraćaja.

#### **PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 14**

**Neke od najvažnijih preporuka Radne grupe se odnose na Pregovaračku poziciju:**

- Potrebno je pristupiti izradi strategije razvoja saobraćaja.
- Potrebno je u okviru procesa izrade prostornog plana Republike Srbije detaljno razmotriti sve opasnosti koje, po zaštićena i buduća zaštićena područja, dolaze od razvoja saobraćajnih koridora.
- Potrebno je pristupiti izradi planova za poboljšanje kvaliteta vazduha kako na nacionalnom nivou, tako i na nivou svih, zakonom obaveznih, lokalnih zajednica, pri čijoj izradi je neophodno analizirati i predvideti planove redukcije zagađenja od saobraćaja uvođenjem boljeg upravljanja saobraćajem, prelaskom na održivije modalitete i uvođenjem novih manje začuđujućih prevoznih tehnologija.
- Srbija nastavlja sa napretkom u implementaciji programa izgradnje drumske mreže. U 2019. godini, u okviru agende povezivanja sa EU i sa državama sa kojima se graniči, Srbija je nastavila sprovođenje projekata od nacionalnog interesa, posebno Koridora 10 u okviru koga je Srbija praktično završila sve deonice auto-puta.
- Srbija je pristupila izradi puteva od nacionalnog interesa kojima se povezuje sa državama regiona i to posebno E763 Beograd-Južni Jadran, E761 Pojate-Kruševac-Čačak-Požega-Kotroman (granica sa Bosnom i Hercegovinom), zatim posebno važan put Niš-Merdare i krak puta od Rume do Šapca i Loznice.
- Vrlo važan program rekonstrukcije puteva nižeg ranga se nastavlja, uz podršku međunarodnih institucija.
- Nastavlja se sa pokušajem izrade auto-puta koji bi prolazio kroz Frušku goru, čime bi se ovaj nacionalni park dramatično ugrozio u svojoj ulozi zaštite ugroženih biljnih i životinjskih vrsta.

### Potreba institucionalnog osnaživanja

Nacionalni konvent o EU 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 sa EU, kao i da formuliše i vodi saobraćajnu politiku tako da odgovara interesima građana i privrede, ali i da bude u skladu sa najvišim evropskim i svetskim standardima.

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 osposobilo da na pravi način implementira obaveze 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 i regulišu saobraćajnu politiku u Srbiji.

Nacionalni konvent o EU, sa svoje strane, predlaže da se na nivou Vlade Republike Srbije razmotri osnaživanje ili uspostavljanje kapaciteta koji bi se bavili horizontalnim temama poboljšanja energetske efikasnosti saobraćaja, smanjivanja zagađenja i posebno emisija GESB-a koje dolaze od saobraćaja. Ovakva instanca bi se mogla postaviti unutar Ministarstva zaštite životne sredine ili Ministarstva saobraćaja pod uslovom da ono tesno sarađuje sa Ministarstvom zaštite životne sredine. Poseban izazov su postupci strateške procene i procene uticaja na životnu sredinu koji, ako se sprovedu *pro forme* i sa namerom opravdavanja projekata po svaku cenu u predloženom obliku, dovode do negativnih i opasnih posledica, odnosno do pravne nesigurnosti, uništenja resursa i kršenja ljudskih prava.

Nije moguće uskladiti obaveze koje proističu iz oblasti saobraćaja i oblasti zaštite životne sredine ako se ne osnaže specifični kapaciteti monitoringa, planiranja u cilju smanjenja zagađenja i emisija GESB-a koji bi bili u stanju da se posvete obavezama uvođenja alternativnih goriva, odnosno restrukturiranjem kroz planiranje urbanog i međumesnog saobraćaja. Imajući sve ovo u vidu, Konvent na vreme i odgovorno upozorava da bi nekontrolisano povećanje drumskog saobraćaja na srednji rok moglo dovesti do ekonomske, ekološke i socijalne katastrofe u Srbiji.

### Strateško planiranje

Potrebno je pristupiti izradi strateških dokumenata koji bi sproveli procenu isplativosti projekata, uzimajući u obzir uticaj zagađenja i emisije GESB-a, kao i potrebu smanjenja emisija, koji su ključni indikatori uspešnosti saobraćajne politike.

Neophodno je da Vlada RS uđe u proces pregovora sa prethodno pripremljenim i formulisanim dokumentima koji definišu transportnu politiku, odnosno strategiju saobraćaja i okvir za implementacione planove. Na taj način bi zainteresovane institucije i interesna udruženja, kao i civilni sektor i građani, dobili dokument koji bi bio predmet javnih rasprava i širih konsultacija.

Potrebno je pristupiti izradi strategije saobraćaja, odnosno **strateške procene uticaja saobraćajnog sektora**, kao i strateškoj proceni uticaja Prostornog plana Republike Srbije, posebno njegovog dela koji se odnosi na saobraćajnu infrastrukturu.

Nedavno formulisana Strategija održivog urbanog razvoja mora biti dopunjena izradom planova poboljšanja kvaliteta vazduha i borbe protiv klimatskih promena, koji će regulisati ili predviđeti smanjivanje zagađenja i emisija GESB-a na nacionalnom i lokalnim nivoima do nivoa koji će omogućiti usaglašavanje sa pravnim tekovinama EU.

Potrebno je, u saradnji sa drugim ministarstvima, uspostaviti takav sistem subvencija koji će omogućiti elektrifikaciju voznog parka građana, uz neophodno uvođenje mera za postupno izbacivanje vozila sa nižim standardima. Članice NKEU prepoznaju elektrifikaciju kao jedan od najznačajnijih koraka ka smanjenju zagađenja i emisija GESB-a, kao i ekonomskog opterećenja makro-ekonomskog bilansa.

Neophodno je 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 imati ova Pregovaračka pozicija.

Sa stanovišta ekonomske opravdanosti projekata nije moguće izraditi pouzdanu i dugoročnu poziciju ako se ne uzmu u obzir uticaji na životnu sredinu shvaćenu u širem smislu, uključujući klimatske promene.

### **Zaštita životne sredine i unapređenje bezbednosti izgradnjom saobraćajne infrastrukture**

Srbija hitno mora da donese plan izgradnje i pristupi izgradnji obilaznica radi smanjenja zagađenja i unapređenja bezbednosti u saobraćaju i u vezi saobraćaja. Obilaznice se moraju izgraditi za sve magistralne i regionalne puteve (puteve prvog i drugog reda) i za sva naselja sa više od 2.000 stanovnika čime bi se doprinelo bezbednosti, smanjenju zastoja i smanjenju zagađenja.

Potrebno je planirati i implementirati nacionalni plan za izgradnju mostova – prelaza za divlje životinje iznad drumske i železničke infrastrukture, s ciljem redukcije fragmentacije staništa i pospešivanja razvoja biodiverziteta.

### **Obaveza javnog prevoza i prava putnika i teretni saobraćaj (integrirano upravljanje saobraćajem)**

Polazeći od analize trenutnog statusa transporta i stanja u sektoru transporta, sagledavajući nacionalni, regionalni i EU kontekst, uvažavajući Transportnu zajednicu kao bitan faktor, potrebno je definisati probleme po funkcionalnim i organizacionim segmentima i sveobuhvatno definisati strateške ciljeve. Strateške ciljeve je neophodno definisati dugoročno, ne kraće od 15 godina, a akcionim planovima realizacije sveobuhvatne nacionalne strategije saobraćaja projektovati prolazna vremena kroz kratkoročne i dugoročne kompatibilne planove realizacije jedinstvene strategije.

Treba imati u vidu da sadašnja Strategija bezbednosti saobraćaja na putevima Republike Srbije za period od 2015. do 2020. godine („Službeni glasnik RS“, br. 64/15) ističe da bi bezbednost saobraćaja, kao veoma važan aspekt saobraćaja zasnovan na temeljima postojeće strategije, trebalo da bude sastavni deo strategije saobraćaja uz nadogradnju i kompatibilna rešenja.

Posebno želimo da naglasimo da treba pozdraviti sve do sada realizovane i definisane infrastrukturne projekte u drumskom i železničkom saobraćaju (posebno u železničkom), programe stimulacije kombinovanog transporta, napore smanjenja čekanja i zadržavanja na graničnim prelazima, ali i da je neophodno strateško, sistematsko i smišljeno delovanje i podrška sektoru transporta kao privrednoj delatnosti koja je od izuzetne važnosti za naše društvo, razvoj privrede, kvalitet života stanovništva i evropske integracije. **To će biti moguće tek kada bude uspostavljeno posebno ministarstvo saobraćaja.**

Zakonska rešenja u drumskom transportu iz 2015. godine još nisu u potpunosti primenjena i nisu doneti svi podzakonski akti, iako je rok za donošenje bio februar 2018. godine, a za 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.

Značajan negativan uticaj imaju trenutne procedure i tehnologija rada i funkcionisanja prelaska državne granice koje dovode do dugačkih zadržavanja i gubitka velikog broja dana za vozače. Srbija 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).

**Pristup profesiji za vozače** u komercijalnom drumskom transportu u Srbiji je rešenjima u Zakonu o bezbednosti saobraćaja na putevima neusklađen za praksom u EU i predstavlja veliki problem za obavljanje delatnosti.

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 prelazima gde će ih preuzimati i na taj način će zadržavanje biti kraće od 30 minuta.

Same mere investicija u infrastrukturu neće smanjiti vreme putovanja u zemlji ako se ne uvedu „meke mere“ za skraćanje putovanja i o tome je potrebno izjasniti se u dokumentu o pregovaračkoj poziciji. Srbija treba da obezbedi funkcionalnu regionalizaciju u svim vidovima saobraćaja.

**Sistemsko uređenje inputa i troškova od strane države** se mora usaglasiti sa direktivama EU i obezbediti konkurentnost domaće komercijalne transportne privrede. Državna zahvatanja na dizel gorivo su značajno veća u Srbiji nego u zemljama EU, a posebno od zemalja u okruženju.

Potrebno je uspostaviti saobraćajnu politiku 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 i zaštiti kvaliteta životne sredine. Poseban naglasak treba staviti na energetska bezbednost, odnosno na redukciju upotrebe uvoznih fosilnih goriva u gradskom i međumjesnom javnom prevozu.

Srbija treba da uskladi svoju politiku naknada za upotrebu infrastrukture sa Direktivom 2011/76/EU koja se bavi naplatom prema zagađenju, težini, uticaju na klimatske promene i usled zagušenja.

Svi dokumenti i način rada u okviru pregovaračkog procesa moraju da budu usmereni u pravcu integrisanog upravljanja transportnim sektorom (vidova saobraćaja) koji bi povezao multisektorsku dimenziju (tržišna politika, životna sredina, energetika, socijalna politika itd).

Srbija će ispratiti procese u EU povodom razmatranja ukidanja promene letnjeg i zimskog vremena i uskladiti svoje odluke sa odlukama EU. NKEU je predložio da Srbija, takođe, usvoji letnje računanje vremena kao trajno računanje vremena radi uštede energije u zimskom periodu.

**Uvođenje i primena novih tehnologija i IT inovacija u sektoru javnog prevoza putnika u drumskom saobraćaju** je realnost u transportu. Razvoj nacionalnog saobraćajnog sistema je u velikoj meri zavistan od transparentnog rada i podrške institucija, ali i stvaranja okvira za unapređenje poslovanja na principima konkurentnost u privredi.

Neophodna je stalna primena programa unapređenja znanja, uz promenu stavova i ponašanja svih učesnika u saobraćaju. Uz navedene pristupe, treba raditi na unapređenju bezbednosti vozila. Potrebno je intenzivirati napore da se što efikasnije primene preporuke Svetske zdravstvene organizacije (SZO), Evropske komisije (EK) i Ujedinjenih nacija (UN).

**Nacionalni konvent o EU 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 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 može pripisati saobraćaju, što će dovesti do mera kao što je promena goriva, alternativna goriva, naplata troškova zagađenja u gradovima i na auto-putevima.

Značajan negativan uticaj imaju trenutne procedure i tehnologija rada i funkcionisanja prelaske državne granice koje dovode do dugaćkih zadržavanja i gubitka velikog broja dana vozača.

Srbija će ovaj problem pokušati da reši poboljšanjem i skraćivanjem procedura. 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.

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 za licence u drumskom transportu početkom oktobra 2018. godine.

Preporučili smo, kao civilno društvo u više navrata da se posebna pažnja usmeri na digitalizaciju sektora koja bi omogućila skraćivanje vremena i snižavanje troškova procedura sa institucijama, ispunjavanja obaveza prema EU, snižavanje troškova rada javnog sektora uz veoma veliku efikasnost i potpun doprinos sprovođenju 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 tekovinama EU.

Pravni okvir za veće korišćenje 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.

## PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 21

Komentari na sažeti prikaz Predloga pregovaračke pozicije Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 21 – Transevropske mreže (TENT):

U okviru Poglavlja 21, uz podršku već definisanim strateškim projektima u infrastrukturi, potrebno je posebno obratiti pažnju na strateški **razvoj terminala i multimodalnih logističkih centara** u funkciji unapređenja transporta, koncentracije i ubrzavanja tokova roba. Takođe, kada je potrebno **definirati terminale za javni prevoz putnika**, neophodno je definisati centre prihvata i otpreme putnika, njihovu ulogu i informativnu funkciju, ekonomski održive principe funkcionisanja u interesu korisnika usluga, kao i funkcionalne veze između takvih centara.

Srbija uspešno nastavlja implementaciju, kako glavnih projekata izgradnje saobraćajne infrastrukture na Koridoru 10, tako i koridora koji je povezuju sa svim susednim zemljama i to Konvent u potpunosti podržava.

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 potrebno je staviti naglasak na zaštitu TENT-a, 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. Smanjivanje zagađenja i emisija se ne vidi kao jedan od glavnih ciljeva ovih politika.

Smatramo da je bilo neophodno uraditi stratešku procenu uticaja plana razvoja koridora u okviru Poglavlja 21 i 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 GESB-a, odnosno potrebno je utvrditi da li se nastavak masivnog razvoja drumske i auto-putne mreže u Srbiji kosi sa potrebom kretanja u pravcu smanjenja potrošnje ugljenika u privredi i društvu u celini.

### Transevropske energetske mreže

Srbija nastavlja sa razvojem gasne interkonekcije. Ovim načinom bi trebalo da se uspostavi neophodna diverzifikacija izvora gasa. Ipak, nizak nivo gasifikovanosti stambenog fonda dovešće do problematične situacije u korišćenju gasa. Potrebno je razmotriti opravdanost planova o gasifikaciji, s obzirom na više puta pomenuti problem povećanja GESB-a. Posebno naglašavamo

da tokom izrade Strateške procene uticaja na životnu sredinu i Akcionog plana za implementaciju Strategije energetike nije korišćena direktiva o proceni uticaja iz 2014. godine, što znači da pitanje klimatskih promena nije tretirano na pravi način.

Smatramo da je u situaciji visoke pravne nesigurnosti u Srbiji vezano za izgradnju 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 i ako se ne budu poštovala ekonomska prava građana imaćemo situaciju u kojoj će se ovi projekti suočavati sa velikim otporima oštećenih građana.

Neophodno je usaglasiti planove izgradnje gasne infrastrukture sa strategijom klimatskih promena, odnosno, utvrditi tokom procesa izrade klimatske strategije, da li je i u kojoj meri dekarbonizacija, decentralizacija i prelazak na obnovljive izvore energije, odnosno na značajne mere investicija u pametne energetske mreže, isplativiji pristup.

Potrebno je usaglasiti mrežu visokonaponskih veza sa planovima izgradnje potrebnih velikih hidro-energetskih projekata i novih velikih vetrogeneratora koji se očekuju do 2030. godine.

| Broj | 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 i PM2,5 radi detaljnog monitoringa zagađenja u urbanim zonama;</li> <li>• Uspostaviti nacionalne ciljeve redukcije emisija GESB-a od saobraćaja;</li> <li>• Izrada strateških planova redukcije zagađenja u gradovima;</li> <li>• Plan poboljšanja kvaliteta saobraćaja treba da bude deo plana energetske-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 i u program ekonomskih reformi, posebno uvrstiti u nacionalni prostorni plan koji mora da odražava ciljeve dekarbonizacije.</li> </ul> |
| 2    | Uticaj saobraćaja na biodiverzitet                                       | <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, kao i strateške dokumente saobraćajnih pod-sektora sa prostornim planom.</li> </ul>                                                                                                                                                                       |

| Broj | 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 | Potrebno je uraditi stratešku procenu uticaja koja će ove teme uzeti u obzir.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 5    | Olakšati prelazak granice i skratiti vreme prelaska nacionalne granice                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrirano upravljanje granicom uvesti do 2020. godine;</li> <li>• Uvesti „meke mere“, optimizovati procedure da se svede prelazak granice za manje od 30 minuta.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 6    | Povećanje broja zaposlenih u Ministarstvu i agencijama                                           | Broj uskladiti sa potrebama                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 7    | Olakšati pristup zanimanju vozača                                                                | Uskladiti sa najboljim praksama u EU – <b>postići potreban broj vozača</b> u svim sektorima merama socijalne politike i tržišnim ponašanjem poslodavaca.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 8    | Korisnik i zagađivač plaća                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uskladiti naplatu upotrebe infrastrukture sa ovim principima do 2021. godine;</li> <li>• Uskladiti se sa Direktivom 2011/76/EU.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 9    | Problem računanja vremena                                                                        | Uvesti računanje vremena kao trajno, u skladu sa najverovatnijom odlukom EU u ovoj oblasti.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 15

## » ENERGETIKA

Koordinator:

**BEOGRADSKI FOND ZA POLITIČKU IZUZETNOST – BFPE**  
Lidija Radulović

## 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 energetsko tržište (otvaranje tržišta električne energije i gasa), promociju obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti, nuklearnu energiju.

Što se tiče međunarodnih sporazuma, Poglavlje 15 pokriva Sporazum o Energetskoj povelji i srodne instrumente.

U 2016. godini Evropska komisija je pripremila predlog za veliku promenu u zakonodavstvu 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, s 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 vođstva 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 upravljanja Energetskom unijom.

Nove izmene u vidu postavljenih ciljeva – smanjenja potrošnje energije od 32.5%, kao i učešća od 32% obnovljivih izvora energije u finalnoj potrošnji, 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. godine, dok je **bilateralni skrining** održan 11-12. juna iste godine. Septembra 2015. godine Republika Srbija je obavještena o rezultatu skrininga za Poglavlje 15 – procenjeno je da se ne može smatrati dovoljno spremnom za otvaranje ovog 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, samim tim što je članica Energetske zajednice. Srbija nije dala naznake o oblastima za koje bi mogla da zahteva dodatnu pomoć tokom pregovora.

Republika Srbija je 21. septembra 2015. godine, pismom 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 ispunjena sledeća merila:

- Srbija treba da predstavi Akcioni plan za usklađivanje sa pravnim tekovinama Evropske unije 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.

vima, za sticanje skladišnih kapaciteta i za postepeno povećavanje nivoa zaliha do dostizanja minimalnog nivoa koji je utvrđen pravnim tekovinama Evropske unije.

- Srbija treba da usvoji pravno obavezujući plan, uključujući i vremenski okvir, za potpuno razdvajanje u gasnom sektoru, kako bi sprovela pravne tekovine Evropske unije 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 NKEU ZA POGLAVLJE 15

U 2019. godini, Radna grupa za Poglavlje 15 je delovala u saradnji sa Parlamentarnim forumom za energetske politiku Srbije i učestvovala je u konsultacijama povodom nacрта dokumenta Program ekonomskih reformi (ERP) za period 2020-2022. godine, koji je iniciralo Ministarstvo finansija Republike Srbije. Pored toga, u saradnji sa Radnom grupom NKEU za Poglavlje 35, sastavljena je publikacija „Energetika – od kočnice do rešenja u dijalogu između Beograda i Prištine“.

Sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 15 sa Parlamentarnim forumom za energetske politiku Srbije, sa temom „Inovativni načini finansiranja u oblasti energetike“, održana je 6. decembra 2019. godine u Narodnoj skupštini Republike Srbije. Pored članova Radne grupe, sednica je okupila predstavnike držanih institucija, narodne poslanike – članove relevantnog skupštinskog Odbora za energetiku, kao i predstavnike međunarodnih organizacija. Nakon uvodnih izlaganja dr Aleksandre Tomić, predsednice Parlamentarnog foruma za energetske politike Srbije, i Nataše Dragojlović, koordinatorke Nacionalnog konventa o EU, prvi deo je bio posvećen temi sigurnosti snabdevanja energijom i investicijama u energetici za

period 2020-2025. godina. Temu je predstavio ekspert za oblast energetike, Aleksandar Kovačević. Predstavljene su nove politike svetskih finansijskih ustanova i usaglašavanje njihovih programa finansiranja sa problemom klimatskih promena. Investicije koje dovode do povećanja GHG potpuno su isključene. Istaknuto je da su u izveštaju Međunarodnog monetarnog fonda za region, preporučene dodatne investicije u infrastrukturu u oblasti energetike. Još jedna promena (u odnosu na period kada je potpisan Ugovor o Energetskoj zajednici) je potpisivanje Pariskog sporazuma, koji je postavio fizičko ograničenje na emisiju CO<sub>2</sub>. Države potpisnice obavezale su se da neće povećavati svoju emisiju CO<sub>2</sub>, kao i da će nastojati da je umanje. U kojoj meri će biti izvršeno ovo umanjenje biće odlučeno naredne godine na konferenciji o klimi u Glazgovu. Tada će biti potpisan obavezujući sporazum koji će propisati nivo umanjenja emisija CO<sub>2</sub> za sve države. Ono što sada znamo je da se emisije ne mogu povećati, odnosno, povećanje bi proizvelo ozbiljne spoljopolitičke posledice, uključujući i posledice na proces pristupanja EU.

Srbija je u Ugovoru o Energetskoj zajednici (EZ) preuzela i određene obaveze materijalnog karaktera, gde se naročito ističe pitanje emisija iz elektro-energetskih postrojenja. U toj oblasti postoji problem koji mora biti rešen do 2023. godine, ukoliko se žele ispoštovati obaveze iz Ugovora o EZ. Neizvesne su posledice neispunjenja ovih obaveza po proces pristupanja EU. Iz svega navedenog proizilazi dodatni problem. Srbija se trenutno nalazi u trouglu: Ugovor o EZ – Pariski sporazum – pristupanje EU. Istaknuto je da je pogodan momenat za investicije, kamate su niske, ali da Srbija nema raspoloživu tehnologiju, zbog čega je potrebna inovacija. Predstavnik Udruženja za pravo energetike Srbije, Vuk Stanković, predstavio je nalaze konferencije „Novine u pravnom okviru i efekti primene prava energetike“. Predstavnik Garancijskog fonda AP Vojvodine, dr Goran Vasić, govorio je o garancijama za energetske

efikasnost i obnovljive izvore energije i, u tom pogledu, izneo primere dobre prakse koji bi se mogli multiplicirati u čitavoj Srbiji:

- Neophodnost osnivanja Fonda za energetske efikasnost kao nezavisne finansijske institucije, a ne samo kao budžetske kako sada funkcioniše.
- Potrebno je stvaranje podsticaja za formiranje energetskih zadruga. Jako je važno da se pomogne lokalno rešavanje ekoloških problema. Tako se jednim projektom sinhronizuju energetika, poljoprivreda i lokalna samouprava.
- Prozumeri. Potrebno je omogućiti građanima da, pored toga što će proizvesti električnu energiju za sebe, deo toga mogu prodati mreži. Tako bi se relaksirala država od dela investicija. U tom smislu potrebno je sprovesti reorganizaciju elektroprivrede i, od jedne čvrste, hijerarhijske strukture, stvoriti fleksibilniju, policentričnu strukturu.

Nakon izlaganja je usledila diskusija iz koje su izvedeni zaključci: politika ekonomske tranzicije zahteva investicionu politiku u skladu sa energetskom tranzicijom EU i sveta, klimatskim promenama i u skladu sa Ciljevima održivog razvoja UN (SDG); potrebno je stalno praćenje pravnog okvira i efekata primene prava u energetici; potrebni su strateški predvidljivi programi energetske politike, kao i novi investicioni ciklusi u energetici, koji bi bili u skladu sa novim zahtevima i izazovima u ovoj oblasti; digitalizacija u energetici je oblast koju moramo detaljnije definisati i to u skladu sa multidisciplinarnim i multisektorskim pristupom.

Prezentacija Programa ekonomskih reformi (ERP) za period 2020-2022. godina predstavnicima Nacionalnog konventa održana je 20. decembra 2019. godine. Koordinator radnih grupa NKEU predstavili su komentare svojih radnih grupa na predloženi dokument, nakon čega je usledila diskusija sa predstavnicima nadležnih ministarstava i Republičkog sekre-

tarijata za javne politike Vlade Republike Srbije. Članovi RG NKEU za Poglavlje 15 dali su svoje komentare u okviru oblasti „reforma tržišta energije i transporta“, sa fokusom na strukturnu reformu 1. Razvoj energetske infrastrukture i 2. Unapređenje uslova za povećanje energetske efikasnosti kroz harmonizaciju zakonodavnog okvira i uspostavljanje održivog načina finansiranja projekata energetske efikasnosti. Nakon predstavljanja, RG NKEU je omogućeno da svoje preporuke i komentare na ERP pošalju i u pisanoj formi, koji su dodati na kraju dokumenta.

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:

## NOVE OKOLNOSTI U VEZI SA POGLAVLJEM 15

Tokom 2018. i 2019. godine, na međunarodnom tržištu i u međunarodnim odnosima, ispoljili su se trendovi koji vrše, ili mogu vršiti, snažan uticaj na dalji proces pridruživanja u okviru Poglavlja 15 i to:

- Pariski sporazum je potpisan i ratifikovan od strane velikog broja zemalja (članica UNFCCC-a), 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. Niz vremenskih nepogoda koje se

Tabela 1: Vrste i karakter obaveza u procesu pridruživanja EU u okviru Poglavlja 15<sup>1</sup>

| <b>Karakter obaveza:</b><br><br><b>Vrste obaveza:</b>                                                                                                                 | <b>Obaveze koje se ostvaruju transpozicijom pojedinih odredbi u domaće zakonodavstvo</b>        | <b>Obaveze iz kojih proističu strukturne promene u domaćem energetskom tržištu</b>                    | <b>Obaveze koje zahtevaju ostvarenje određenih merljivih materijalnih okolnosti</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Obaveze koje su utvrđene Ugovorom o Energetskoj zajednici uz odogovarajuće 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                                           |

dovode u vezu sa globalnim otopljanjem i ljudske žrtve koje su te nepogode uzrokovale, vrše značajan uticaj na svetsko javno mnjenje i političke odnose. Očekuje se znatno pooštavanje zahteva za smanjenje emisije gasova staklene bašte. U kojoj meri će biti izvršeno ovo umanjeње, biće rešeno na konferenciji o klimi u Glazgovu.

- Veliki broj finansijskih ustanova, investicionih fondova i banaka prihvatio je standarde postavljene izmenama Aneksa Ugovora o kreditiranju izvoza zemalja OECD-a ko-

jima se pooštava kreditiranje opreme za eksploataciju i korišćenje uglja. Ovaj proces znatno umanjuje prilike za kreditiranje bilo kojih (pa i najmanjih) investicija u objekte u kojima se koristi ugalj. Kao posledica ovih procesa, razvoj tehnologije za korišćenje uglja je znatno usporen ili zaustavljen u nekim oblastima.

- Odluke unutar Evropske unije su dovele do znatnog povećanja cene emisija ugljen dioksida (i envivalenata) u okviru sistema trgovanja pravima emisije EU ETS. Na ovaj

<sup>1</sup> U tabeli se, samo kao primer, navode samo neke obaveze i to samo generički bez detaljne elaboracije i navođenje 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 ostavrenosti pojedinih obaveza koje su (ili nisu) navedene u tabeli.

način je uvećan rizik investiranja u bilo koju tehnologiju sa intenzivnom emisijom ugljen dioksida (i envivalenata).

- 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, indetifikovane kao vid kršenja ljudskih prava od strane država. Ovo je ustanovljeno odlukama Saveta Evrope, sudova za ljudska prava i sa šesnaest osnovnih okvirnih principa u oblasti zaštite ljudskih prava i zaštite životne sredine od strane Organizacije ujedinijenih nacija. Ove okolnosti potvrđuje i niz izveštaja Svetske zdravstvene organizacije. Treba očekivati da će se ovi principi naći u sadržaju pregovaračkog 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 nego što to poglavlje bude i formalno otvoreno.
- Fiskalni savet Srbije je, 19. novembra 2019. godine, objavio analizu poslovanja i preporuku za reformu i povećanje investicija EPS-a. Istaknuto je da EPS već duži niz godina ne posluje uspešno i sada se nalazi na prekretnici – za održivost samog preduzeća i energetske stabilnost zemlje u narednom periodu neophodan je snažan zaokret u poslovanju i hitno pokretanje novog, velikog investicionog ciklusa. Domaća tražnja za električnom energijom već je sustigla EPS-ove proizvodne mogućnosti, a očekuje se da će ih znatno premašiti u sledećih 5-10 godina.

## EVALUACIJA PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Preporuke Radne grupe su dobrim delom uzete u obzir i dodate tekstu Programa ekonomskih reformi za period od 2020. do 2022. godine (ERP). Uprkos tome što je u dokumen-

tu navedeno da energetske sektor učestuje sa svega 4% u formiranju BDP-a, ovaj sektor vrši uticaj i na druge sektore, poput poljoprivrede, šumarstva, zaštite životne sredine, kao i na finansijsku i fiskalnu strukturu Srbije, što je potrebno uzeti u obzir. U okviru ERP-a potrebno je uzeti u obzir i međuzavisnosti u regionu kao jedan od mogućih rizika. Energetski sektor nudi mnogo ambicioznije prilike za privredni rast, u odnosu na predloge iznete u ERP-u – naročito energetska efikasnost kao mogući temelj rasta BDP-a, sa mnogo većim značajem nego po trenutnim očekivanjima, posebno kada se vidi šta se u toj oblasti postiže u EU. Potrebno je podizanje tehničkog standarda i jačanje profesionalnih organizacija kao jedinog mehanizma za podizanje znanja.

Može se očekivati da pitanja izvršavanja obaveza iz Ugovora o Energetskoj zajednici i uticaja energetske 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 proistići 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 Nacionalnog konventa o EU je više puta ukazivala na problem energetske siromaštva i značajne ekonomske koristi za društvo u celini, ako se odlučno pristupi smanjenju energetske siromaštva povećanjem energetske efikasnosti korišćenja energije (ogrevno drvo, električna energija) u najsiriromašnijim domaćinstvima. Imajući u vidu neravnomernu raspodelu rizika pomenutih u ovom Izveštaju

(na teret sirmasnih domaćinstava i osjetljivih grupa - žene, deca, stari), nacionalni program za smanjenje energetske siromaštva bi mogao biti od velike pomoći.

Radna grupa NKEU ovog puta ukazuje na porast neizvesnosti na energetske tržištu. To uključuje rizike koji proizilaze iz: spremnosti međunarodnih ustanova i nacionalnih državnih uprava u regionu da obaveze (naročito materijalne) ostvare u predviđenim rokovima, prilika da se koristi postojeća infrastruktura, mogućnosti izgradnje nove svrsishodne infrastrukture, finansijskih i političkih rizika.

## PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2019. 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 energetske siromaštva;
- Potrebno je posvetiti dodatnu pažnju u donošenju odluka o investiranju i uzeti u obzir fiskalnu i fizičku realnost;
- Utvrđivanje odgovornosti aktera u regulatornim telima za blagovremeno izvršenje preuzetih obaveza.

### Vladi 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;
- Podvlači se odgovornost aktera u državnoj upravi za blagovremeno izvršenje preuzetih obaveza;
- Potrebni su strateški predvidljivi programi energetske politike, kao i novi investicioni ciklusi u energetici, a koji bi bili u skladu sa novim zahtevima i izazovima u ovoj oblasti. Neophodno je pristupiti inovativnim načinima finansiranja – osnivanja Fonda za energetske efikasnost kao nezavisne finansijske institucije.

Na konferenciji o klimi u Glazgovu potpisao se obavezujući sporazum, po kome će i Srbija preuzeti obaveze za smanjenje CO<sub>2</sub>. Te obaveze će imati materijalni karakter i biće obavezujuće. Rok za ispunjenje obaveza iz Ugovora o Energetskoj zajednici ističe 2023. godine. U svrhu ispunjenja ovih obaveza, države regiona postepeno se odriču proizvodnje električne energije u termoelektranama na ugalj. Sve to ukazuje da će period nakon 2023. godine biti period dramatičnog nedostatka električne energije u regionu.

#### **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;
- 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 otklanjanjem ili smanjivanjem rizika koji proizilaze iz delovanja međunarodnih aktera, ali i država članica EU

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 16

## » OPOREZIVANJE

Koordinator:

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

Jelena Rančić

Proces evropskih integracija formalno je započeo nakon demokratskih promena 2000. godine. Na samitu u Solunu, u junu 2003. godine, Srbija je zajedno sa ostalim zemljama Zapadnog Balkana dobila status zemlje potencijalnog kandidata. U 2008. godini potpisan je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) a naredne godine Srbija je podnela formalni zahtev za članstvo u EU. U martu 2012. godine Srbija je dobila status kandidata za članstvo u EU, a u septembru 2013. godine otpočela je primena SSP-a. U decembru iste godine usvojen je *pregovarački okvir* i doneta odluka o održavanju prve Međuvladine konferencije u januaru 2014. godine, čime je zapravo počeo proces pregovora o pristupanju Srbije članstvu EU.

Republika Srbija je morala da prođe, takozvani, skrining proces (eksplanatorni i bilateralni) za svaku pojedinačnu oblast koju pokriva određeno poglavlje, da bi zavisno od ocene stanja, Evropska komisija (EK) davala preporuku za otvaranje određenog poglavlja. Pristupanje EU podrazumeva da zemlja u potpunosti usaglaši svoj zakonodavni okvir sa zakonodavstvom EU – takozvani *acquis communautaire*. *Acquis* (Aki) predstavlja skup zakona i regulativa, direktiva, međunarodnih ugovora, standarda, sudskih presuda itd, koji su zavisno od oblasti društvenog života koju regulišu podeljeni u 35 poglavlja. Pored usaglašavanja zakonodavnog okvira, za zatvaranje određenog poglavlja potreban uslov je i jačanje i unapređenje institucionalnih i administrativnih kapaciteta. Uobičajen postupak je da nakon završenog skrininga EK da preporuku za otvaranje poglavlja ili pak da postavi određeni uslov, tj. uslove (takozvani *opening benchmarks*), po čijem ispunjenju poglavlje može biti otvoreno. Pre nego što pregovori počnu, zemlja kandidat je u obavezi da EK dostavi Pregovaračku poziciju u kojoj eksplicitno mora da predstavi postojeće (zakonodavno, institucionalno, administrativno) stanje u konkretnoj oblasti, a zatim i da objasni na koji način će se uskladiti sa EU do momenta pristupanja. Zatvaranje poglavlja podrazume-

va da je država u potpunosti uskladila svoje zakonodavne, institucionalne i administrativne kapacitete u određenoj oblasti sa zahtevima koji proizilaze iz *acquis*-a, što se praktično potvrđuje ispunjenjem merila za zatvaranje poglavlja (takozvani *closing benchmarks*).

Od ukupno 35 pregovaračkih poglavlja, do danas je otvoreno 18 poglavlja, a dva su privremeno zatvorena. Poglavlje 16 koje se odnosi na poreze, odnosno oporezivanje, nije otvoreno za pregovore s obzirom da, prema oceni EK, Republika Srbija nije ispunila uslove vezane za izjednačavanje akciznog opterećenja kafe i jaki alkoholnih pića između domaćih proizvođača i uvoznika. S druge strane, do zatvaranja poglavlja očekuje se da Republika Srbija sve svoje propise iz domena oporezivanja uskladi sa direktivama i pravilima EU.

Treba naglasiti da su carinska i monetarna politika jedinstveni i u nadležnosti EU, odnosno evropske monetarne unije, te da su države kandidati u obavezi da potpuno usaglasе svoje propise sa pravilima EU, odnosno Evropske monetarne unije (EMU). Kada je u pitanju poreska politika postoji znatno veća samostalnost i fiskalni suverenitet zemlje, tako da poreze može uvoditi svojim zakonima. Međutim, da bi se obezbedilo nesmetano funkcionisanje jedinstvenog tržišta i afirmacija osnovne četiri slobode, puna ravnopravnost fizičkih i pravnih lica, sprečavanje diskriminacije u bilo kom obliku itd, na nivou EU su, u najvećoj mogućoj meri, usaglašeni poreski propisi i politike, donošenjem odgovarajućih direktiva. U tom smislu, zemlje članice su u obavezi da svoje nacionalne poreske propise usklade sa odgovarajućim direktivama. Isto važi i za zemlje kandidate, u smislu da preuzimaju obaveznu da do momenta pristupanja u potpunosti usklade poresko zakonodavstvo sa EU direktivama. Drugim rečima, zemlje članice su odgovorne za donošenje i izmene poreskih zakona kojima se utvrđuju poreske stope, odnosno vrši njihovo povećanje ili smanjenje. EK, u principu,

promoviše saradnju između zemalja članica u pogledu borbe protiv izbegavanja plaćanja poreza i poreske evazije, eliminisanja diskriminacije i smanjenja administrativnog opterećenja građana i privrede.

**Legislativa koja se odnosi na Poglavlje 16 u najvećoj mogućoj meri pokriva indirektno poreze, prvenstveno porez na dodatu vrednost (PDV) i akcize.** Direktiva propisuje definicije, obuhvat i principe na kojima se zasniva PDV. Takođe, visina akciznih dažbina na derivate nafte, struju, duvanske proizvode i alkoholna pića je uređena EU legislativom. Veći stepen harmonizacije propisa zahtevaju direktive koje se odnose na poreze na potrošnju, poput PDV-a i akciza, dok je kod direktnih poreza (poreza na rad i kapital) stepen harmonizacije znatno manji. Tako se kod poreza na dobit pravnih lica primenjuju određena pravila u cilju sprečavanja diskriminacije i otklanjanja dvostrukog oporezivanja. U domenu poreza na dohodak građana i poreza na imovinu zemlje članice zadržavaju gotovo potpuni suverenitet, uz ograničenje da svojim pravilima oporezivanja ne smeju da dovedu u neravnotežan položaj građane i pravna lica iz drugih zemalja članica. Harmonizacija oporezivanja u EU, pored zakonodavnog usaglašavanja sa direktivama, obuhvata i administrativno-tehnička pitanja, koja se odnose na uspostavljanje odgovarajućih kapaciteta za razmenu informacija i podataka, koordinaciju aktivnosti itd.

Harmonizacija poreza na potrošnju započeta je krajem šezdesetih godina prošlog veka, uklanjanjem carina između zemalja tadašnje Evropske ekonomske zajednice (EEZ). Carine su ukinute sa ciljem eliminisanja uticaja različitih poreskih sistema na trgovinu između zemalja članica i uspostavljanja ravnopravnog tretmana za preduzeća iz svih država članica. Istovremeno, ukinut je porez na promet u maloprodaji i zamenjen porezom na dodatu vrednost – PDV direktive. Međutim, harmonizacija nije

u potpunosti završena, jer je u pojedinim slučajevima dolazilo do dvostrukog oporezivanja dok, s druge strane, pojedine transakcije nisu bile oporezovane. U cilju eliminisanja ovih problema, 1977. godine je doneta nova (šesta) PDV direktiva, kojom je preciznije definisan oporezivi promet, odnosno obveznik, mesto oporezivanja, poreske stope, poreske olakšice itd. U cilju nesmetanog funkcionisanja jedinstvenog tržišta, odnosno slobodnog kretanja ljudi, robe, usluga i kapitala, poreske direktive su nekoliko puta menjane. Tokom 2006. godine usvojena je Direktiva o zajedničkom PDV sistemu u Evropskoj uniji, koja je zamenila prethodne direktive, uz zadržavanje ranije definisanih principa i kriterijuma. Porez na dodatu vrednost danas predstavlja najrasprostranjeniji i najznačajniji oblik opšteg poreza na promet u svetu. Naime, uveden je i primenjuje se u blizu 130 zemalja i postao je najpopularniji oblik oporezivanja prometa proizvoda i usluga. Štaviše, primenjuju ga sve članice Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), osim Sjedinjenih Američkih Država.

Direktiva iz 2006. kao jedan od najvažnijih propisa EU u toj oblasti, utvrđuje zajednički sistem poreza na dodatu vrednost i uređuje čitav niz osnovnih elementa PDV-a, od definisanja poreskog obveznika i visine stope PDV-a do oslobođenja od plaćanja PDV-a i posebnih postupaka oporezivanja. PDV Direktiva iz 2006. godine<sup>1</sup> zasniva se na sledećim premisama-principima: oporezivi promet je promet svih dobara i usluga, koji nisu, u delu koji reguliše oslobođenja, eksplicitno navedeni. Promet određenih vrsta dobara i usluga oslobođen je plaćanja PDV-a bez prava na odbitak prethodnog poreza, uključujući usluge iz oblasti kulture, zdravstvene i obrazovne usluge, usluge finansijskog posredovanja, promet polovnih nepokretnosti i slično. Kada je u pitanju promet, odnosno nabavka osnovnih sredstava koja se koriste u obavljanju poslovnog

<sup>1</sup> Videti: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>.

ne delatnosti, PDV se plaća, ali se istovremeno kupcu priznaje kao prethodno plaćeni porez (ima pravo na poreski kredit ili povraćaj PDV-a). Oporezuje se promet robe u onoj zemlji u kojoj će se i koristiti, što zapravo znači da se prilikom uvoza u određenu zemlju PDV plaća, dok je izvoz roba oslobođen obaveze plaćanja PDV-a. Kada je u pitanju promet usluga, zavisno od vrste usluge koja se pruža, PDV se plaća prema krajnjem određištu primaoca usluge ili prema zemlji porekla. Što se tiče poreskih stopa, propisana je mogućnost primene jedne opšte (više) poreske stope i do dve snižene stope. U odgovarajućem aneksu (aneks III Direktive) utvrđena je lista proizvođa koji mogu biti oporezovani nižom, odnosno nižim stopama. Istovremeno, Direktivom je predviđeno da standardna PDV-a stopa ne može biti niža od 15%, odnosno 5%, kada su u pitanju snižene stope. Postoji mogućnost da zemlja članica uvede, takozvanu, super sniženu stopu (*super-reduced rate*) – manju od 5%, ali u izuzetnim slučajevima i uz odobrenje EU. Pojedine države članice – Irska, Španija, Italija, Luksemburg i Francuska primenjuju posebnu sniženu stopu na promet određenih proizvoda ili usluga. Na primer, u Španiji se primenjuje super snižena stopa od 4% na promet lekova, knjiga, novina. U Francuskoj se, takođe, primenjuje super snižena stopa PDV-a od 2,1% na promet lekova, novina, ali i hrane i promet karata za bioskop, pozorište itd. U Irskoj se primenjuje stopa od 4,8% na promet hrane, ali i poljoprivrednih inputa. U Italiji je lista proizvoda koji se oporezuju PDV stopom od 4% znatno duža, te se pored hrane, knjiga, novina, na njoj nalaze i promet u oblasti građevinarstva (izgradnja stanova) kao i medicinska oprema za invalide. U Luksemburgu se primenjuje super snižena stopa od 3% na listu proizvoda i usluga, koja je znatno duža u odnosu na ostale četiri zemlje. Državama članicama koje su 1. januara 1991. godine primenjivale sniženu stopu PDV-a na promet roba i usluga, izuzev onih koji su predviđeni Direktivom (Aneks III), dozvoljeno je da

nastave da primenjuju sniženu stopu ili jednu od dve snižene stope na promet tih roba i usluga umesto opšte stope, pod uslovom da ta stopa nije niža od 12%. Radi se o, takozvanoj, parking stopi (*parking rate*) koja se, kao i super snižena stopa, primenjuje u nekoliko država članica (Luksemburg, Irska, Austrija, Portugalija i Belgija). Najnižu parking stopu ima Belgija – 12% na određene vrste uglja i unutrašnje i spoljašnje gume za traktore i druge mašine koje se koriste u poljoprivredi. Parking stopa od 13% se primenjuje u Austriji (na određena vina) i Portugaliji (vino, dizel gorivo koje se koristi u poljoprivrednoj proizvodnji). U Irskoj je parking stopa 13,5% (fotografske usluge, usluge auto škola, turističkog vodiča itd), a u Luksemburgu 14% (određene vrste vina, gorivo, proizvodi za čišćenje itd).

Fiskalni suverenitet zemalja ogleda se u različitoj visini PDV stopa, uz strogo poštovanje pravila u pogledu visine propisane minimalne opšte i snižene stope. Tako, na primer, Luksemburg ima najnižu opštu stopu PDV-a od 17% i jednu od najnižih sniženih stopa – 8%. S druge strane, Mađarska sa opštom stopom PDV-a od čak 27% i sniženom od 18% spada u red zemalja koje najviše oporezuju potrošnju. Republika Srbija se sa opštom stopom PDV-a od 20% nalazi malo ispod proseka EU – 28 zemalja, dok je u pogledu snižene stope na nivou proseka od 10%. U odnosu na zemlje u okruženju, od Srbije veću opštu stopu PDV ima jedino Crna Gora, dok je u pogledu snižene stope u rangi sa Albanijom.

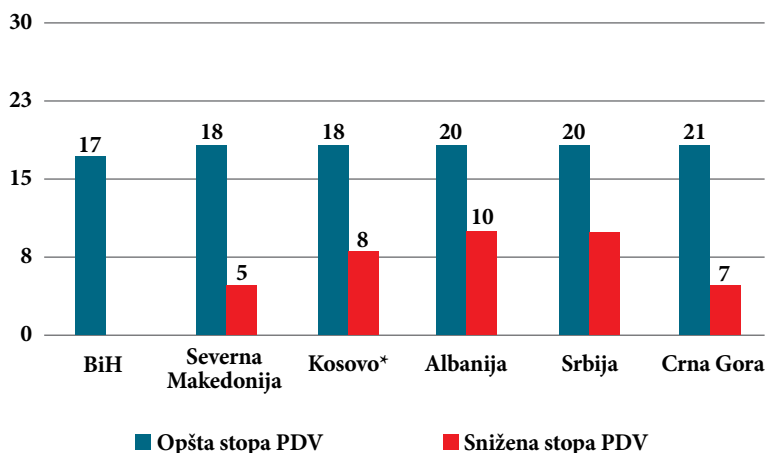
Poređenjem stopa PDV-a između zemalja EU i zemalja u regionu manju opštu stopu PDV-a od 20% ima osam zemalja. Tri države od ukupnog broja zemalja imaju opštu stopu PDV-a od 25% (Danska, Hrvatska i Švedska), dok je Mađarska jedina zemlja sa najvišom stopom PDV-a od 27%. Takođe, sve zemlje imaju sniženu stopu (jednu ili dve), osim Danske i BiH, koje imaju jedinstvenu stopu poreza na dodatu vrednost – Danska 25%, a BiH 17%.

**Tabela: Uporedni prikaz stopa PDV-a u zemljama EU i Srbiji**

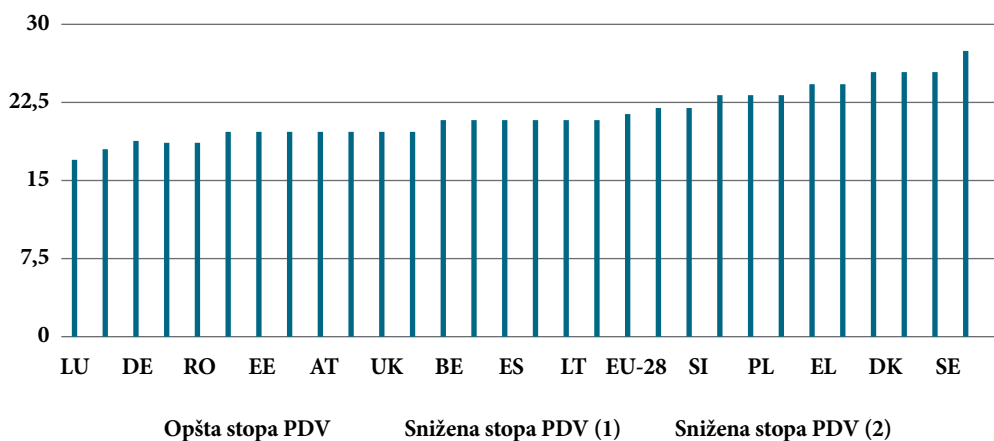
|                  | Opšta stopa PDV | Snižena stopa PDV (1) | Snižena stopa PDV (2) | Super-snižena stopa PDV |
|------------------|-----------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| Luksemburg       | 17              | 8                     |                       | 3                       |
| Malta            | 18              | 7                     | 5                     |                         |
| Nemačka          | 19              | 7                     |                       |                         |
| Kipar            | 19              | 9                     | 5                     |                         |
| Nemačka          | 19              | 9                     | 5                     |                         |
| Bugarska         | 20              | 9                     |                       |                         |
| Estonija         | 20              | 9                     |                       |                         |
| Francuska        | 20              | 10                    | 5.5                   | 2.1                     |
| Austrija         | 20              | 13                    | 10                    |                         |
| Slovačka         | 20              | 10                    |                       |                         |
| Velika Britanija | 20              | 5                     |                       |                         |
| Belgija          | 21              | 12                    | 6                     |                         |
| Češka Republika  | 21              | 15                    | 10                    |                         |
| Španija          | 21              | 10                    |                       | 4                       |
| Letonija         | 21              | 12                    |                       |                         |
| Litvanija        | 21              | 9                     | 5                     |                         |
| Holandija        | 21              | 9                     |                       |                         |
| Italija          | 22              | 10                    | 5                     | 4                       |
| Slovenija        | 22              | 9.5                   |                       |                         |
| Irska            | 23              | 13.5                  | 9                     | 4.8                     |
| Poljska          | 23              | 8                     | 5                     |                         |
| Portugalija      | 23              | 13                    | 6                     |                         |
| Grčka            | 24              | 13                    | 6                     |                         |
| Finska           | 24              | 14                    | 10                    |                         |
| Danska           | 25              | 0                     |                       |                         |
| Hrvatska         | 25              | 13                    | 5                     |                         |
| Švedska          | 25              | 12                    | 6                     |                         |
| Mađarska         | 27              | 18                    | 5                     |                         |
| <b>EU - 28</b>   | <b>21</b>       | <b>10</b>             | <b>6</b>              |                         |
| <b>Srbija</b>    | <b>20</b>       | <b>10</b>             |                       |                         |

Izvor: European Commission – VAT rates applied in the Member States of the EU, Situation at 1st January 2019

### Uporedni prikaz PDV stopa u Srbiji i zemljama u okruženju



### Uporedni prikaz opšte i posebne PDV stope u Srbiji i zemljama EU



U Srbiji se do 2005. godine plaćao porez na promet u maloprodaji, koji je zamenjen PDV-om i u velikoj meri usaglašen sa evropskim modelom PDV-a. Shodno tome, osnovna struktura sistema oporezivanja dodate vrednosti u Srbiji zasnovana je na principima i pravilima definisanim direktivama EU, posebno u pogledu visine stopa, te u procesu pridruživanja EU neće biti neophodne značajnije promene u načinu funkcionisanja PDV sistema Srbije. Tako će biti neophodno da se pravila oporezi-

vanja transakcija između zemalja članica, kao i pravila u vezi sa načinom definisanja poreskog obveznika, mesta nastanka poreske obaveze i slično, u potpunosti usklade sa direktivama EU. Iako su i opšta i snižena PDV stopa u Srbiji u skladu sa direktivama EU, na listi dobara čiji promet može biti oporezovan po sniženoj stopi u Srbiji nalaze se i neki proizvodi i usluge, za koje u skladu sa direktivom EU nije predviđena mogućnost oporezivanja po nižoj stopi. Stoga će, nakon otvaranja poglavlja i tokom

pregovora, biti potrebna izmena zakona da se oporezivanje tih proizvoda i usluga zapravo vrši po višoj, standardnoj stopi od 20%. Radi se o dobrima kao što su prirodni gas, toplotna energija namenjena grejanju, te prvi promet nekretnina. Osim toga, u delu vezanom za poreska oslobođenja, biće neophodno ukinuti oslobođenja od oporezivanja opreme za invalide, opreme i hrane za bebe, kao i kupovine prvog stana, te prometa u rečnom saobraćaju, kao i oslobođenja za verske zajednice. Značajan korak je učinjen u tom pravcu, ukidanjem oslobođenja, odnosno povraćaja PDV-a za kupovinu hrane i opreme za bebe. Osim toga, u procesu pristupanja biće neophodno ukinuti i oslobođenje od PDV-a za isporuku dobara i usluga kupcima u Slobodnim zonama, i to za dobra i usluge koja se u Slobodnoj zoni koriste za finalnu potrošnju, a ne kao intermedijarno dobro. Ove promene će, u krajnjoj liniji, uticati na povećanje obima posla Poreske uprave, te je, kao što je gore navedeno, biti neophodno organizaciono, kadrovsko i finansijsko unapređenje kapaciteta Poreske uprave. Osim toga, za potpuno usklađivanje sa sistemom EU, biće neophodna potpuna integracija Srbije u elektronski sistem razmene PDV podataka između država članica. U pitanju je elektronski sistem razmene PDV podataka (*VAT Information Exchange System – VIES*). Na kraju, ali izuzetno značajno sa aspekta fiskalne pozicije i strukture poreskih prihoda, treba napomenuti da prihod od PDV-a (PDV u zemlji i PDV iz uvoza) predstavlja drugi po veličini (posle doprinosa za obavezno socijalno osiguranje) prihod budžeta opšte države. Posmatrano po strukturi, učešće prihoda od PDV-a u ukupnim javnim prihodima iznosi preko 24%, dok je učešće PDV u bruto domaćem proizvodu (BDP), u poslednjih nekoliko godina, iznosilo oko 10%. Svakako, usaglašavanje u ovom domenu sa direktivama EU može imati značajne fiskalne efekte, u pogledu dodatnog povećanja naplate prihoda od PDV-a.

Kao i PDV, akcize predstavljaju indirektno poreze na potrošnju specifičnih proizvoda poput duvanskih proizvoda, alkohola i energenata.

Prihodi od akciza u Srbiji, u prethodnom periodu, iznosili su oko 6% BDP-a, tj. oko 14% poreskih prihoda, što Srbiju svrstava u grupu evropskih država u kojima je relativni značaj akciza vrlo velik. Istovremeno, prihodi od akciza, nakon doprinosa i PDV-a, predstavljaju treću po veličini prihodnu kategoriju. U poslednjih desetak godina ukupni prihodi od akciza su značajno povećani, posmatrano prema učešću u BDP za više od 50%. Dalje, posmatrano prema strukturi, najveći deo akciza (preko 50%) se naplaćuje po osnovu prometa derivata nafte, više od jedne trećine čine prihodi od akciza na duvanske prerađevine, a ostatak (oko 10%) čine ostale akcize. Ovu kategoriju akciza čini široki spektar različitih proizvoda, kao što su akciza na pivo, alkoholna pića, kafu i, od 2015. godine, akciza na potrošnju električne energije za domaćinstva. Značajan udeo akciza u ukupnim konsolidovanim javnim prihodima i BDP-u posledica je širokog obuhvata, široko rasprostranjene upotrebe nekih akciznih proizvoda (na primer duvanskih proizvoda), kao i visine poreskih-akciznih stopa. S obzirom na veliki značaj akciza, prilagođavanje poreske politike, koje se u ovom domenu očekuje u procesu usklađivanja poreske politike sa pravilima EU, imaće značajne fiskalne efekte. Iako su selektivni porezi na potrošnju do sredine 80-ih godina prošlog veka u Evropi imali veći bilansni značaj od PDV-a, harmonizacija selektivnih poreza, tj. akciza u EU intenzivirana je tek početkom 90-ih godina, skoro dve decenije nakon početka harmonizacije opšteg poreza na potrošnju – PDV-a. Harmonizacija sistema akciza u EU sprovodi se istim ciljem kao i kod PDV-a, a to je stvaranje uslova za nesmetano funkcionisanje Jedinstvenog tržišta. Akcizne dažbine zakonski su uređene Direktivom<sup>2</sup> iz 2008. godine. Vrlo jasno i precizno su definisani:

- opšti okvir za proizvodnju, držanje, promet i kontrolu akciznih proizvoda u EU, kao i vreme nastanka poreske obaveze (trenutak napuštanja akciznog skladišta);

<sup>2</sup> Direktiva Saveta 2008/118/EC.

- predmet oporezivanja akcizama, tj. skup dobara na koje se plaćaju akcize – alkoholni proizvodi, duvanski proizvodi i energenti;
- visina minimalne akcize odnosno stope kojih zemlje članice moraju da se pridržavaju prilikom propisivanja akciza na svojoj teritoriji.

Na nivou EU uspostavljen je jedinstven elektronski sistem za praćenje kretanja akcizne robe u realnom vremenu<sup>3</sup>, sa ciljem olakšavanja borbe protiv poreske evazije, prevara, obezbeđivanjem sigurnog kretanja dobara na koje akciza tek treba da se plati, pojednostavljenje procedura za prodavce akcizne robe, te kreiranje svih relevantnih dokumenata u elektronskom obliku.

Odgovarajućim direktivama EU propisano je da zemlje članice moraju da oporezuju alkoholne proizvode (sva alkoholna pića), duvanske proizvode (cigarete, cigare, cigarilose, rezani duvan i ostali duvanski proizvodi) i energente koji se koriste za grejanje i transport (benzin, kerozin, gasna ulja, tečni naftni gas, prirodni gas, ugalj, koks i električnu energiju). Dodatno, državama članicama je dato pravo da uvedu akcize i na promet drugih dobara, a u skladu sa svojim ciljevima i prioritetima. Kao i kod PDV-a, direktivama EU su definisane minimalne stope akciza, a zemlje članice zadržavaju pravo da uvedu akcize i po većoj stopi od minimalne.

Usvajanjem Zakona o akcizama, 2001. godine, ustanovljen je sistem akciznog oporezivanja u Srbiji. Njime su definisani osnovni elementi poput predmeta oporezivanja, obveznika, momenta nastanka poreske (akcizne) obaveze, stopa i poreskih olakšica. Međutim, do sada je sistem akciza prošao kroz brojne parametarske reforme. Tako se u Srbiji akcizama oporezuju četiri velike grupe dobara: alkoholna pića, duvanske preradevine (uključujući i tečnosti

za punjenje elektronskih cigareta), energenti (derivati nafte, biogoriva i biotečnosti)<sup>4</sup> i kafa, što znači da je Srbija, u pogledu predmeta oporezivanja, u velikoj meri harmonizovana sa direktivama EU. Neusaglašenost sa direktivama EU postoji samo kod akciza na energente, s obzirom da u Srbiji ne postoji akciza na prirodni gas, ugalj i koks, iako je prema direktivama EU uvođenje ovih akciza obavezno. S druge strane, akcizama se u Srbiji oporezuju neki proizvodi i dobra koji nisu predviđeni kao predmet oporezivanja direktivama EU. To su akciza na kafu, na tečnost za punjenje elektronskih cigareta i akciza na biogoriva i biotečnosti.

U pogledu visine i strukture akciznih stopa Srbija je u značajnoj meri usaglašena sa direktivama EU<sup>5</sup>. Međutim u procesu pridruživanja EU biće potrebne određene izmene koje se odnose na način iskazivanja stope (kod akciza na alkoholna pića i električnu energiju) i visinu (akcize na cigarete). Sa aspekta predmeta oporezivanja energenata, do trenutka pridruživanja EU, Srbija će biti u obavezi da uvede akcize na energente kao što su prirodni gas, ugalj i koks, kao i da *ad valorem* akcizu na električnu energiju zameni specifičnom akcizom. U pogledu akciza na duvanske preradevine, biće neophodno izvršiti značajnije povećanje akciza na cigarete, koje su u Srbiji, u apsolutnom iznosu (posmatrano u evrima/1000 cigareta) duplo niže od minimalne zbirne akcize u EU. U segmentu akciza na alkoholna pića, biće neophodno promeniti način iskazivanja akciza, tako da visina akciza zavisi od procenta alkohola koji je sadržan u određenom piću, a ne od vrste pića, budući da postojeći sistem akciznog oporezivanja u Srbiji više opterećuje uvozna od domaćih al-

<sup>4</sup> Od sredine 2015. godine uvedena je akciza na električnu energiju za krajnju potrošnju.

<sup>5</sup> U Srbiji, kao i u EU, postoje dve vrste akciza – specifična akciza, koja se utvrđuje u nominalnoj vrednosti po jedinici mere (kg, l, paklica cigareta) i *ad valorem* akciza, utvrđena kao određeni procenat maloprodajne cene akcizne robe.

<sup>3</sup> *Excise Movement and Control System – EMCS*.

koholnih pića. Takođe, biće potrebno u sistem akciza uvesti i alkoholna pića proizvedena u domaćoj radinosti, pri čemu je EU direktivom propisana mogućnost primene nižih stopa akciza na alkoholna pića proizvedena od strane malih proizvođača. S obzirom da EU direktive ne propisuju obavezu naplate akcize na kafu, u procesu pridruživanja biće neophodno ujednačavanje akciznog opterećenja kafe i ostalih ekstrakta kafe iz uvoza sa opterećenjem domaće proizvodnje, odnosno prometa. Primena direktiva EU obezbeđuje ravnopravan položaj svih učesnika na Jedinstvenom tržištu, a u cilju zabrane diskriminacije. Stoga je, od strane Evropske komisije, Srbiji postavljen uslov za otvaranje ovog poglavlja (*opening benchmark*) koji podrazumeva normativno ujednačavanje poreskog, odnosno akciznog tretmana prometa kafe iz uvoza i u zemlji. U cilju unapređenja kontrole tokova akciznih proizvoda, Srbija će, takođe, biti u obavezi da se uključi u Evropski sistem za kontrolu tokova akciznih proizvoda (EMCS).

U pogledu direktnog oporezivanja stepen harmonizacije na nivou EU je znatno manji u odnosu na stepen harmonizacije poreza na potrošnju, budući da je procenjeno da porezi na faktore proizvodnje ne utiču direktno na funkcionisanje Jedinstvenog tržišta i realizaciju četiri osnovne slobode. Stoga je harmonizacija poreza na faktore proizvodnje usmerena, pre svega, na otklanjanje diskriminacije u poreskom tretmanu obveznika iz različitih zemalja članica i sprečavanje štetne poreske konkurencije. Zbog toga se usaglašavanje direktnih poreza sa evropskim zakonodavstvom odnosi uglavnom na porez na dobit pravnih lica, dok je, u pogledu poreza na dohodak građana i poreza na imovinu, ostavljena potpuna sloboda za vođenje poreske politike. Jedini uslov koji se postavlja ispred zemalja članica je da oporezivanje dohodaka i imovine ne sme da dovede do neravnopravnog tretmana obveznika iz različitih zemalja članica. Oporezivanje dobiti pravnih lica na nivou EU reguliše više direktiva

i propisa, kojima su uređena ne samo pitanja vezana za oporezivanje dobiti, već i proceduralna pitanja sa ciljem otklanjanja dvostrukog oporezivanja i sprečavanje štetne poreske konkurencije, te postupci za rešavanje sporova po pitanju transfernih cena.

Oporezivanje dobiti u Srbiji sistemski je regulisano Zakonom o porezu na dobit pravnih lica, koji je, kao i Zakon o akcizama, usvojen 2001. godine, a nakon toga više puta menjan i dopunjavan. U načelu oporezivanje dobiti pravnih lica u Srbiji uporedivo je sistemom oporezivanja dobiti u zemljama EU. Međutim u narednom periodu, a do momenta pristupanja EU, biće neophodne dodatne izmene zakona u pogledu otklanjanja dvostrukog oporezivanja prihoda između Srbije i drugih država članica EU. Osim toga, biće potrebno revidirati i neke od postojećih poreskih olakšica, kao što je oslobođenje od oporezivanja dohotka građana od kamata po osnovu hartija od vrednosti čiji je emitent Republika Srbija, tako da se ova olakšica odnosi podjednako i na hartije od vrednosti koje emituju druge države članice.

Rezultati skrininga za Poglavlje 16, objavljeni pre tri godine, pokazali su da Republika Srbija u oblasti oporezivanja **nije dovoljno spremna** za pregovore. Stoga je EK preporučila otvaranje ovog poglavlja nakon ispunjenja merila u pogledu usaglašavanja zakonske regulative, konkretno Zakona o akcizama, sa direktivama EU. Pravila EU i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju strogo zabranjuju fiskalnu diskriminaciju, a postojeća zakonska regulativa u Srbiji je takva da favorizuje domaće proizvođače u odnosu na promet akciznih proizvoda iz uvoza. Konkretno, akciza na kafu se naplaćuje samo prilikom uvoza, a ne prilikom puštanja u promet, čime se štite domaći proizvodi od kafe. Slična situacija je i sa alkoholnim pićima, s obzirom da se na alkoholna pića iz uvoza plaća veća akciza u odnosu na proizvodnju sličnih pića u zemlji.

U Izveštaju o napretku Srbije za 2016. godinu, Evropska komisija je ocenila da je Republika Srbija umereno pripremljena u ovoj oblasti, s obzirom da je ostvaren izvestan napredak u usklađivanju zakonodavstva i sprovođenju reforme Poreske uprave. EK je zadržala iste preporuke: eliminisati fiskalnu diskriminaciju u akciznom oporezivanju kafe i jakih alkoholnih pića i nastaviti sa procesom transformacije Poreske uprave.

U Izveštaju o napretku za 2018. godinu,<sup>6</sup> EK je zadržala istu ocenu u pogledu pripremljenosti Srbije za otvaranje poglavlja, pripremu Pregovaračke pozicije i početak pregovora. Ipak, uočen je izvestan napredak u oblasti usklađivanja zakonodavstva, s obzirom da je ujednačen akcizni tretman kafe iz uvoza i domaće kafe. S druge strane, fiskalna diskriminacija u pogledu visine akciza na domaća i uvozna alkoholna pitanja nije eliminisana. Stoga je EK dala preporuku da se u narednom periodu eliminiše diskriminatorska primena akciza na uvoz jakih alkoholnih pića. U pogledu jačanja administrativnih kapaciteta, EK je preporučila ubrzanje sprovođenja Programa transformacije Poreske uprave, sa ciljem pojednostavljenja poreskih postupaka i aktivnosti, jačanja kapaciteta za unapređenje softverskih rešenja za naplatu poreza i borbu protiv sive ekonomije.

Kao i u izveštajima iz prethodnih godina, u Izveštaju za 2019. godinu EK je ponovila ocenu da je, sa aspekta oporezivanja, Srbija umereno pripremljena. Izvestan napredak je postignut u usklađivanju zakonodavstva. Uveden je povraćaj PDV-a nerezidentnim poreskim obveznicima i novi sistem vođenja evidencije o PDV. Takođe, napravljen je mali pomak u sprovođenju reforme Poreske uprave. Preporuke iz prethodnog izveštaja (2018) su ostale na snazi, prvenstveno eliminacija fiskalne diskriminacije kod akciza na jaka alkoholna pića

i ubrzanje sprovođenja Programa reforme Poreske uprave. Dodata je još jedna preporuka od strane EK, da se do kraja 2019. godine potpiše i ratifikuje Multilateralna konvencija OECD-a o uzajamnoj administrativnoj pomoći oko poreskih pitanja.

Nakon ispunjenja uslova za otvaranje pregovora o ovom značajnom poglavlju, dalji tok pregovora i brzina zatvaranja će prvenstveno zavisiti od dogovorene vremenske dinamike usklađivanja poreskog sistema Srbije sa direktivama EU. U principu, sve izmene poreskih zakona moraju biti usvojene do zatvaranja pregovaračkog poglavlja. Određena fleksibilnost ipak postoji, tako da je moguće da neka zakonska rešenja budu implementirana i kasnije, odnosno od dana pristupanja EU. S druge strane, iskustva zemalja koje su pristupile EU pokazuju da postoji mogućnost da za se za određene oblasti predvidi i, takozvani, tranzicioni period, što podrazumeva da se danom pristupanja zemlje Evropskoj uniji i dalje primenjuje stari poreski propis, sve do momenta potpunog prilagođavanja. Takođe, u pregovorima je moguće dogovoriti i manja odstupanja od opšteg pravila, ukoliko odgovarajuća direktiva to dozvoljava.

Sa aspekta uticaja na budžet, odnosno visinu prihoda, biće potrebno sagledati fiskalne efekte izmena poreskih zakona, s obzirom da harmonizacija propisa podrazumeva veći obuhvat oporezive osnovice, veće poreske/akcizne stope, manji broj poreskih oslobođenja.

<sup>6</sup> Izveštaj za 2017. godinu nije javno dostupan.

2019.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 17

# » EKONOMSKA I MONETARNA POLITIKA

Koordinator:  
prof. dr Marko Malović

## OPIS POGLAVLJA

Pregovaračko poglavlje 17 pokriva problematiku ekonomske politike i monetarne unije koja, osim bliske koordinacije makroekonomskih politika i javnih finansija zemalja kandidata sa članicama EU (isprva u okviru, takozvanog, Ublaženog evropskog semestra), podrazumeva – nakon punopravnog članstva u ovoj regionalnoj integraciji – i obavezu apliciranja i konačnog priključenja monetarnoj uniji (takozvanoj Evrozoni), koja egzistira unutar EU. Finiš Poglavlja 17, dakle, predviđa dogledno okončanje članstva sa derogacijom i, najzad, koordinirano prihvatanje evra kao zvanične valute, utapanje narodne banke kandidata u Evropski sistem centralnih banaka (ESCB), na čelu sa Evropskom centralnom bankom (ECB), i jedinstvenu monetarnu politiku koju ECB trasira. Da bi zemlja mogla postati članica monetarne unije potrebno je da prvo postane članica EU, a potom da sama odabere politički optimalan momentat za otpočinjanje kvalifikacija za EMU. To implicira zvanično uključivanje štoperice u vezi sa ispunjenjem, takozvanih, Mاستrihtskih kriterijuma (poznati i kao „kriterijumi konvergencije“). Kriterijumi konvergencije saastoje se od pet indikatora – dva monetarna, dva fiskalna i jednog deviznog, koji se moraju, tokom minimum dve godine, simultano ispuniti: 1) inflacija zemlje kandidata za EMU može biti za najviše 1,5% iznad proseka inflacije u tri zemlje članice EU u kojima je ona najniža; 2) kamatna stopa na dugoročne državne hartije može biti za najviše 2% iznad proseka kamatnih stopa državnih hartija tri zemlje u kojima su dugoročne interesne stope najniže; 3) godišnji budžetski deficit ne sme izneti više od 3% BDP zemlje kandidata; 4) javni dug ne sme premašiti 60% BDP zemlje kandidata i 5) domaća valuta mora provesti minimum dve godine u fiksiranom paritetu prema evru unutar ERM2 sistema (sistem fiksiranja kurseva valuta kandidata za ulazak u EMU prema samom evru) bez devalvacija, revalvacija ili previše masivnih deviznih intervencija.

Međutim, kako bi uopšte došla u priliku da se kandiduje za Evrozonu, zemlja kandidat mora da podigne kredibilitet i prilagođenost svoje makroekonomske (kako monetarne, tako i fiskalne) politike praksama i standardima u E(M)U, kao i da uskladi vlastito zakonodavstvo i procedure, odomaćene u centralnom bankarstvu, sa odgovarajućom legislativom E(M)U. Pravne tekovine EU u oblasti ekonomske politike i monetarne unije sadrže pravila kojima se naglašava institucionalna, personalna i faktička nezavisnost centralnih banaka zemalja članica i zemalja kandidata za EMU. Zatim, zabranjuje se direktno finansiranje fiskusa od strane narodne banke, kao i privilegovan pristup javnog sektora finansijskim institucijama. Nacionalne centralne banke moraju postupno da se povinuju statutu Evropskog sistema centralnih banaka i operativno samoj ECB. Pitanje deviznog kursa dinar-evro je, na primer, pitanje od multilateralnog interesa i pre priključenja Srbije EU. Od država članica se očekuje da koordinišu svoje makroekonomske politike sa E(M)U i održavaju stabilnost javnih finansija i usklađenost, naročito fiskalnih, politika, kao i da poštuju postupak neodložnog snižavanja eventualno prekomernog deficita.

## STATUS POGLAVLJA

Pregovori Srbije sa Evropskom unijom, u okviru Poglavlja 17, počeli su septembra 2013. godine od strane predstavnika Državnog pregovaračkog tima, koji za ovu problematiku u širem sastavu okupio predstavnike 12 institucija, podeljenih u dve podgrupe: jednu za monetarnu politiku koju, kao i celo poglavlje, predvodi NBS i, drugu, za ekonomsku politiku koju predvodi Ministarstvo finansija. Eksplanatorni analitički pregled za Poglavlje 17 održan je decembra 2014. godine, a bilateralni analitički pregled usledio je marta 2015. godine. Zvanični izveštaj EU, nakon obavljenog bilateralnog analitičkog pregleda, objavljen je u februaru 2016. godine da bi, nakon dve godine internih

usaglašavanja i konsultacija sa Nacionalnim konventom o EU, kao predstavnikom civilnog društva, Srbija izašla sa zvaničnom pregovaračkom pozicijom pred EU u martu 2018. godine. Napokon, decembra 2018. godine, Poglavlje 17 u pregovorima sa EU je zvanično otvoreno uz tri analitička uzora, po kojima valja postupiti da bi se ovo poglavlje moglo uslovno zatvoriti.

Ministarstva finansija Republike Srbije, kao i u izvođenju obuke *a propos* cenovne determinacije i budžetiranja strukturnih reformi u okviru nacionalnog Programa ekonomskih reformi (ERP). Sa predstavnicima NBS-a održavani su sporadični kontakti, jer u monetarno-valutnoj sferi nije bilo značajnijih novih aktivnosti u pregovorima.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 17

Članovi Radne grupe NKEU za Poglavlje 17 učestvovali su u konsultacijama sa predstavnicima Delegacije Evropske komisije u Srbiji i

### PRESEK STANJA I PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 17

U pogledu Pregovaračkog poglavlja 17, srpsko zakonodavstvo i operativne politike su bili, i sve više su, razumno usklađeni sa evropskim pravnim tekovinama i prelaznim zahtevima Evropske komisije.

Međutim, i dalje postoji vidljiva razlika između stanja u monetarnoj i politici deviznog kursa (gde održavamo prilično visoke standarde i pokazujemo vidljiv napredak) i stanja makroekonomske i fiskalne politike (gde je uočljiv znatno skromniji napredak).

Stoga ćemo ponaosob komentarisati tri merila koja su postavljena kao preduslov za zatvaranje Poglavlja 17.

**Prvo merilo bavi se daljim stepenom nezavisnosti centralne banke.** Ne sporeći važnost funkcionalne i lične nezavisnosti centralne banke i njenog osoblja (zabrana monetarnog finansiranja budžetskog deficita, sigurnost mandata – pravo otpuštenih (vice)guvernera da traže pravdu u Strazburu itd), ne vidimo profesionalnu argumentaciju u insistiranju na ekstremnim aspektima institucionalne i finansijske nezavisnosti centralne banke, posebno pre ulaska, ako ne u EMU, ono bar u ERM2. Stoga KONvent postavlja i sledeća pitanja. Kako je moguće da Narodna banka Srbije ni na koji način ne odgovara Narodnoj skupštini za svoje profesionalne postupke, nema obavezu da bilo šta iskoriguje po nalazima Nacionalne revizorske komisije i povrh tog institucionalnog vakuuma u najavi i uskoro potpunog odsustva demokratske kontrole emisije banke? Zašto je i kako sloboda samovoljnog otuđenja nekretnina koje ova koristi preduslov kredibilne i nezavisne monetarne politike NBS? Bez obzira na to, Republika Srbija se već obavezala da će blagovremeno dostaviti namenske amandmane, uključujući one koji prema našem mišljenju idu previsoko.

Druga referentna vrednost ukazuje na to da **Srbija još uvek ne ispunjava u potpunosti nacionalne budžetske okvire** utvrđene Direktivom Saveta 2011/85/EU. Ovde podvlačimo još tri goruća problema: 1) neophodnost poboljšanja analitičkih kapaciteta za makro-fiskalne projekcije koje se ne odnose samo, a ni prvenstveno na Ministarstvo finansija, već kapilarno tretiraju i resorna ministarstva koja u kreiranju i sprovođenju ekonomske politike učestvuju; 2) očiglednu nefunkcionalnost i oštro nepoštovanje numeričkih fiskalnih pravila i 3) netransparentnost finansija opšte države, kao i šireg budžetskog okvira. Dobra vest je da su sva tri problema s vremenom bar prepoznata u novoj fiskalnoj strategiji.

Treće merilo tiče se činjenice da se **Srbija još uvek ne kvalifikuje za potpuno funkcionalnu tržišnu privredu**. Ne gubeći iz vida još uvek neprimerenu korupciju i teškoću poslovanja, u mnogim slučajevima vlada ipak mora da se odmakne od uplitanja u tržišnu ekonomiju i očisti prvo svoje dvorište (na primer, u smislu problematičnih javnih preduzeća i funkcionera), dok u drugim slučajevima – gde treba da se odlučnije umeša – opet ostaje bolno odsutna sa kormila nacionalnog upravljanja ekonomskim rastom pa se, na primer, nepromišljeno i neselektivno subvencionisanje stranih investitora i dalje nastavlja.

Konačno, u paralelnom sazvežđu strukturnih reformi, njihovo ponekad dezagregirano i često apstraktno promišljanje, takvo da se neke reforme preklapaju, druge nestaju kao ponornice jer su se predugo zadržale u ERP-u bez dovoljno dobrih rezultata, a državni službenici po linijskim ministarstvima ne znaju kojim aktivnostima da ispune već odobrene reforme, a kamoli da odrede koliko će reforma koštati, šalju nam nekoliko jasnih signala: a) strukturne reforme vezane za ERP mnogi državni službenici još uvek doživljavaju kao egzogenu, nametnutu vežbu, a ne sopstvenu osobenost i priliku da se aktivno utiče na brzinu i putanju ekonomske tranzicije Srbije; b) nedostatak finansijske ekspertize u resornim ministarstvima ima mnogobrojne korene, od velikih kolebanja zaposlenih unutar i izvan ministarstava, preko nedostatka upotrebljivih i profesionalnih državnih službenika, pa sve do odsustva meritokratskog zapošljavanja i ponekad dvosmislene procedure popunjavanja upražnjenih radnih mesta u državnoj administraciji; c) nedostatak jasne i temeljno promišljene strategije nacionalnog ekonomskog rasta, sa eksplicitno istaknutim prioritetima i ciljevima, doprinosi donekle nasumičnom – *tick the box* pristupu odabiru i sprovođenju strukturnih reformi.

Drugim rečima, Srbiji je neophodna krovna strategija rasta i razvoja kojoj će se saobražavati sadašnji i budući ERP dokumenti i drugi akcioni planovi hijerarhijski i logički nižeg reda, neophodna je izgradnja kapaciteta u pogledu formulisanja, koordinacije, izvršenja i utvrđivanja troškova strukturnih reformi u resornim ministarstvima (transparentniji kvantitativni pokazatelji superiornosti strukturnih reformi tokom prioritizacije, a potom i unapređenje kvantitativnih pokazatelja izvršenja usvojene strukturne reforme u pogledu planiranih krajnjih ishoda reformi).

2019.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 20

# » PREDUZETNIŠTVO I INDUSTRIJSKA POLITIKA

Koordinator:

**EKONOMSKI INSTITUT**

prof. dr Sanja Filipović



## PRIKAZ POGLAVLJA

Industrijska politika i preduzetništvo su deo Pregovaračkog poglavlja 20. Evropska komisija pruža opšte smernice vezano za industrijsku politiku i razvoj preduzetništva, ali same politike su u nadležnosti zemalja članica. Generalni direktorat za unutrašnje tržište, industriju, preduzetništvo i mala i srednja preduzeća Evropske komisije 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 Evropske unije 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 Evropske komisije u vezi definisanja mikro, malih i srednjih preduzeća.

Industrijska politika Evropske unije 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, moguće je razvijati i sektorske politike koje su usmerene na razvoj konkurentnosti i pokretanje inicijativa za pojedine sektore industrije.

Poslednje saopštenje Evropske komisije „Investiranje u pametnu inovativnu i održivu industriju – obnovljena strategija EU o industrijskoj politici“ (*Investing in a smart innovative and su-*

*stainable Industry - A renewed EU Industrial Policy strategy* (COM2017) 479)<sup>1</sup> je usvojeno u septembru 2017. godine. Ovaj dokument Evropske komisije 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 unpređivanje znanja i veština zaposlenih, a sve u cilju kreiranja konkurentne 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, takozvanu *circular and carbon economy*.

U martu 2019. godine, Evropski savet je pozvao Evropsku komisiju da predstavi dugoročnu viziju<sup>2</sup> razvoja evropske industrije ukazujući na značaj inovacija, digitalizacije, razvoj globalne konkurencije i razvoja ključnih tehnologija. Savet je identifikovao ključne oblasti intervencije koje treba da omoguće tehnološke promene i održivi razvoj industrije u okviru Strateške agende 2019-2024.<sup>3</sup> Jedan od velikih izazova nove evropske industrijske politike biće kako da se omogući razvoj međunarodno konkurentne industrije, a da se istovremeno neutrališe rizik nejednakosti, s obzirom da ključne oblasti intervencije (inovacije, digitalizacija) predstavljaju aglomeracije koje su same po sebi održive i što su više koncentrisane vode ka sve većim disparitetima u regionalnom razvoju.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Videti: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c8b9aac5-9861-11e7-b92d-01aa75e-d71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c8b9aac5-9861-11e7-b92d-01aa75e-d71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>2</sup> Council of the European Union, *An EU Industrial Policy Strategy: a Vision for 2030 – Council conclusions* (adopted on 27/05/2019), Brussels, 2019.

<sup>3</sup> European Council, *A new strategic agenda 2019-2024*, Brussels, 2019.

<sup>4</sup> Pilati, M, *A geographically fair EU industrial strategy*, European Policy Centre, Policy brief, October 2019.

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>5</sup> SBA je usvojio Evropski savet u decembru 2008. godine 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>6</sup> Na osnovu godišnjih izveštaja, Evropska komisija je pokrenula i proces revizije SBA, koji je okončan u februaru 2011. godine, 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>7</sup> S 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-u, Evropska komisija je u septembru 2014. godine pokrenula novi proces konsultacija. Konsultacije su završene u decembru 2014. godine, a 2015. godine je urađen nacrt novog SBA, ali nije usvojen.

U cilju unapređenja industrijske politike i preduzetništva, Evropska unija je razvila posebne programe podrške kojima upravlja Evropska komisija. Program za konkurentnost malih i srednjih preduzeća (*Programme for the Competitiveness of Enterprises and Small and Me-*

*dium-sized Enterprises, COSME*)<sup>8</sup> je jedan od najznačajnijih programa za podršku razvoja konkurentnosti malih i srednjih preduzeća i preduzetništva. Za programski period 2014-2020. godine namenjen je budžet od 2,3 milijarde evra. COSME pruža podršku u sledećim oblastima: pristup finansijama, internalizacija i izlazak na druga tržišta, razvoj povoljnog poslovnog okruženja, razvoj preduzetničke kulture itd. U COSME programu mogu učestvovati i treće zemlje, ali uz obavezu plaćanja kontribucije. Pored COSME programa izvesni oblici podrške razvoja konkurentnosti preduzeća mogu se finansirati i putem HORIZON 2020 programa<sup>9</sup>.

## STATUS POGLAVLJA

Republika Srbija je prihvatila pravne tekovine Evropske unije koji se odnose na preduzetništvo i industrijsku politiku i navela je da ne očekuje nikakve teškoće u sprovođenju pravnih tekovina Evropske unije do svog punopravnog članstva.

Sastanak eksplanatornog skrininga za Pregovaračko poglavlje 20 održan je 2. i 3. aprila 2014. godine u Briselu. Kompletan materijal sa eksplanatornog skrininga je dostupan na sajtu Kancelarije za evropske integracije.<sup>10</sup> Na eksplanatornom skriningu predstavnici Evropske komisije 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 nacionalno zakonodavstvo do 16. marta 2013. godine. Republika Srbija je ispunila ovaj zahtev obzirom da

<sup>5</sup> Ovim terminom su obuhvaćena mikro, mala i srednja pravna lica, kao i preduzetničke radnje.

<sup>6</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. marta 2016. godine.

<sup>7</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>8</sup> Videti: <https://ec.europa.eu/easme/en/cosme>.

<sup>9</sup> Videti: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/what-horizon-2020>.

<sup>10</sup> Videti: <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>.

je polovinom decembra 2012. godine usvojila Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama („Službeni glasnik“, 119/2012) koji je u primeni od 31. marta 2013. godine. Zakon je u najvećoj meri usklađen sa Direktivom, a odredbe koje još uvek nisu usklađene biće predmet usklađivanja do ulasku Republike Srbije u Evropsku uniju.

Druga napomena Evropske komisije se odnosi na definiciju malih i srednjih preduzeća koja je data u Preporuci Evropske komisije (*Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises 2003/361/EC*). 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 Evropske komisije. Jedina neusklađenost se odnosi na nepostojanje kategorije mikro preduzeća, što spada u nadležnost Ministarstva finansija Republike Srbije.

Uz to je bitna napomena da je od 1. aprila 2013. godine započeta primena novog Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015), koji je usklađen sa dokumentom Evropske komisije *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 učesće u postupku javne nabavke ne moraju svaki put iznova dostavljati, već su sadržana u registru.

Bilateralni skrining je održan 1. jula 2014. godine u Briselu. Agenda je napravljena u kon-

sultaciji sa predstavnicima Evropske komisije, a prema temama sa eksplanatornog skrininga. Prezentacijama je pokriveno devet tema: 1) Industrijska politika (Ministarstvo privrede); 2) Politika razvoja malih i srednjih preduzeća/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) Prerađivačka 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 Evropske komisije i održan još jedan sastanak u Beogradu sa predstavnikom Generalnog direktorata za susedstvo i pregovore o proširenju (DG NEAR), zaduženim za izradu Izveštaja o skriningu. Nacrt Izveštaja dostavljen je na komentare predstavnicima Ministarstva privrede, preko Kancelarije za evropske integracije i razmatran je od strane Radnog tela Saveta EU za proširenje i država koje vode pregovore o pristupanju – COELA.

Pregovaračka pozicija Republike Srbije<sup>11</sup> za Poglavlje 20 je definisana u januaru 2017. godine, a Poglavlje 20 je zvanično otvoreno 27. februara 2017. godine. U Zajedničkoj poziciji konstatovano je da Pregovaračko poglavlje 20 može biti privremeno zatvoreno isključivo kada se Evropska komisija saglasi da je ispunjeno sle-

<sup>11</sup> Videti: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaraacke\\_pozicije/pregovaraacka\\_pozicija\\_srbije\\_poglavlje\\_20.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaraacke_pozicije/pregovaraacka_pozicija_srbije_poglavlje_20.pdf).

deće merilo: „Republika Srbija treba da izradi i započne sprovođenje sveobuhvatne industrijske strategije, koju podržava sistem indikatora za evaluaciju i merila koja su predložena na osnovu politike Evropske unije relevantne za industriju“. To podrazumeva da Republika Srbija treba da „unapredi svoje kapacitete za kreiranje industrijskih politika, pre svega, kroz uspostavljanje sistema jasnih merila, indikatora i kritičkih pregleda stručnjaka, i da dostavlja redovne izveštaje o sprovođenju Komisiji“.<sup>12</sup>

## PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE IZ IZVEŠTAJA O SKRINIGNU I GODIŠNJEG IZVEŠTAJA EVROPSKE KOMISIJE

### Izveštaj o skriningu

U Izveštaju o skriningu Evropska komisija konstatuje da je Srbija dostigla zadovoljavajući nivo usklađenosti sa *acquis*-om EU u oblasti preduzetničke i industrijske politike. Institucionalni okvir ima kapaciteta za kreiranje i sprovođenje politika podrške industriji i MSP-a i dostignut je dobar napredak na polju borbe protiv kašnjenja u plaćanjima.

Direktiva 2011/7/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 16. februara 2011. godine 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, za koja je Trezor uspostavio sistem kontrole i nadzora. U skladu s tim, Evropska komisija 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 Evropsku uniju neophodno je potpuna usklađenost i to pre svega:

1. obavezati javni sektor da plati robu i usluge u roku od 30 dana od dana fakturisanja;
2. obezbediti pravi osnov da preduzeća mogu da traže nadoknadu za troškove koji su nastali usled kašnjenja u plaćanjima;
3. odrediti da se čak i mali iznosi kamate za kašnjenje u plaćanjima mogu zaračunati.

MSP su definisana u Zakonu o računovodstvu i 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 propi-

<sup>12</sup> Dostupno na: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/pg\\_20\\_eu\\_pozicije.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_20_eu_pozicije.pdf).

sa koja je 2014. godine postala deo Sekretarijata za javne politike. Međutim, potrebni su dodatni napori 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-a se mora unaprediti u delu sprovođenja javnih konsultacija.

Isto tako, Evropska komisija 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 Evropske unije 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-a 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 Evropskom komisijom. Prema poslednjem izveštaju o sprovođenju SBA, Srbija je imala veoma dobre rezultate na polju podsticanja inovativnosti kod MSP-a, 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 Evropske komisije je da je Srbija dovoljno pripremljena za pregovore o Poglavlju 20, tako da je Komisija preporučila otvaranje pristupnih pregovora sa Srbijom o Poglavlju 20 – Preduzetništvo i industrijska politika (bez merila za otvaranje).

### **Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu**

Prema Izveštaju Evropske komisije<sup>13</sup> za 2019. godinu, za Poglavlje 20 je navedeno da je neophodno:

- „razviti sveobuhvatnu industrijsku politiku zasnovanu na načelima Evropske unije, a korišćenjem zaključaka iz sprovođenja pametne specijalizacije (preporuka kao i u prethodnom Izveštaju) i
- uložiti napore za povećanje predvidljivosti poslovnog okruženja, sa naglaskom na direktnije uključivanje poslovnog sektora u proces regulacije i rešavanje pitanja nepredvidljivih parafiskalnih nameta“.

Kada je reč o industrijskim instrumentima, konstatovano je da Srbija i dalje koristi budžetske subvencije za otvaranje novih radnih mesta kao podsticaj za priliv stranih direktnih investicija. Trenutna podrška za investicije daje prioritet proizvodnji, ali bi nalazi iz strategije pametne specijalizacije trebali da ukažu da li neki sektori zaslužuju veću podršku od drugih. Isto tako, sugerisano je da je potrebno razvi-

<sup>13</sup> Dostupno na: <http://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek>.

ti nove instrumente podrške kako bi se bolje odgovorilo na potrebe privrede, a naročito obezbediti podršku za razvoj inovativnih preduzeća. Ocenjeno je da je disciplina plaćanja i dalje slaba te da je neophodno uklađivanje nacionalnih pravila plaćanja, zateznih kamata, ubrzanog postupka povraćaja i obeštećenja sa pravilima koja su definisana Direktivom 2011/7/EU o borbi protiv zakasnelog plaćanja u komercijalnim transakcijama (*Directive 2011/7/EU on combating late payment in commercial transactions*)<sup>14</sup>. Posebno je ukazano da je neophodno obezbediti da se preduzeća i svi socijalni partneri pravovremeno konsultuju o svim nacrtima novih zakona koji se odnose na poslovanje.

#### **Izveštaj Svetske banke (*Doing Business*) za 2019. godinu**

U pogledu poslovne klime, koju na godišnjem nivou analizira Svetska banka u izveštaju *Doing Business*,<sup>15</sup> Srbija za 2019. godinu zauzima 48. mesto od 190 analiziranih zemalja. U odnosu na prošlogodišnji rejting zemlje, zabeležen je pad za osam pozicija.

Najveći pad je zabeležen po pitanju dobijanja priključka na elektrodistributivnu mrežu, dobijanje kredita i izvršenje ugovora. U pogledu priključivanja na elektrodistributivnu mrežu naša zemlja se nalazi čak na 104. mestu (za priključak je potrebno 125 dana). Srbija je loše pozicionirana u pogledu plaćanja taksi (79. mesto u svetu), te je za ovaj administrativni postupak neophodno 225 dana. Loša je pozicioniranost i u pogledu zaštite prava malih akcionara (83. mesto) i izvršenja ugovora (65. mesto). U Srbiji je u proseku neophodno 635 dana za izvršenje ugovora (30 dana za pokretanje postupka, 495

za sam sudski proces i 110 za izvršenje presude), dok troškovi sudskog procesa prevazilaze 40% vrednosti potraživanja. U slučaju stečaja, stečajni postupak traje dve godine i naplata dugovanja iznosi manje od trećine potraživane sume.

#### **Izveštaj Svetskog ekonomskog foruma (*Global Competitiveness report*) za 2019. godinu**

Prema Globalnom indeksu konkurentnosti za 2019. godinu (*The Global Competitiveness Report 2019*)<sup>16</sup>, Srbija zauzima 72. poziciju od 141 rangirane zemalje. Mada je vrednost indeksa nepromenjena u odnosu na prethodnu godinu, usled napretka drugih zemalja, relativna pozicija Srbije je opala za sedam mesta u odnosu prošlogodišnje 65. mesto.

Imajući u vidu kompleksnu strukturu ovog indeksa, merenje konkurentnosti se bazira na oceni rada institucija, primeni javnih politika i brojnim drugim faktorima koji svi zajedno određuju stepen produktivnosti zemlje. Drugim rečima, nivo konkurentnosti izražava kapacitet nacionalne privrede da u srednjoročnom periodu generiše održivi ekonomski rast na postojećem nivou razvijenosti. Imajući u vidu faktore od značaja za razvoj industrije, ovde je bitno ukazati naročito na loš rang Srbije u pogledu: nezavisnosti sudstva (101), efikasnost zakonodavnog sistema (104), zaštitu vlasničkih prava (106), zaštitu intelektualne svojine (104), kvalitet revizorskih i računovodstvenih standarda (102), regulisanost sukoba interesa (104), efikasnost lučkih usluga (111), nivo obučavanja zaposlenih (104), dominaciju tržištem od strane par korporacija (110), kooperaciju između poslodavaca i zaposlenih (107), oslanjanje na profesionalni menadžment (114), razvijenost klastera (104), stav prema poslovnom riziku (107), sofisticiranost kupaca (124) itd.

<sup>14</sup> Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0007>.

<sup>15</sup> Dostupno na: [https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report\\_web-version.pdf](https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf).

<sup>16</sup> Dostupno na: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport2019.pdf).

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 20

**Jedanaesta sednica Radne grupe NKEU** za Poglavlje 20 predstavljala je deo procesa javno-privatnog dijaloga koji je organizovan u saradnji sa Privrednom komorom Srbije. Javno-privatni dijalog je organizovan pre početka izrade strategije industrijske politike i predstavlja deo *ex ante* analize koja bi trebalo da bude sastavni deo same strategije industrijske politike.

**Dvanaesta sednica Radne grupe NKEU** za Poglavlje 20 biće održana do kraja godine i tom prilikom će biti predstavljani nalazi javno-privatnog dijaloga i dalje smernice za izradu strategije industrijske politike. Sprovođenje analize i priprema predloga javne politike u formi dijaloga (*discussion paper*) i sižea javne politike (*policy brief*) je deo projekta „Pripremi se za učešće: Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za aktivno učešće u pregovorima o pristupanju EU kroz izabrane radne grupe Nacionalnog konventa o EU“, koji se

finansira iz sredstava Evropske unije u periodu od 19. decembra 2018. godine do 18. decembra 2020. godine.

## EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Od mera koje je 2018. godine predložila Radna grupa za Pregovaračko poglavlje 20 u Knjizi preporuka NKEU 2017/2018. realizovana je preporuka da se prilikom izrade strategije industrijske politike organizuje javno-privatni dijalog u koji će biti uključene sve zainteresovane strane i ciljne grupe. U skladu sa Zakonom o planskom sistemu, koji je usvojen u aprilu 2018. godine, a stupio na snagu u decembru iste godine, u proces javnih konsultacija treba da budu uključene sve zainteresovane strane, udruženja građana i privredni subjekti, kao i naučno-istraživačke, strukovne i druge organizacije, kao i predstavnici državnih organa, lokalnih vlasti i ostali učesnici u planskom sistemu koji kreiraju i sprovode ili u odnosu na koje se sprovodi ta politika.

### PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2019. 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-a, preduzetništva i konkurentnosti privrede, definisanje nove industrijske politike, usvajanje nove zakonske regulative koja bi omogućila MSP i preduzetnicima bolji pristup finansijskim izvorima, institucionalnu podršku i unapređenje saradnje između privrede i naučnoistraživačkih institucija, promociju tema iz oblasti preduzetništva.

#### Unapređenje primene politike za razvoj MSP-a, preduzetništva i konkurentnosti privrede

- Usvojiti novu Strategiju za razvoj MSP-a, preduzetništva i konkurentnosti sa pratećim akcionim planom. Strategiju bi trebalo definisati u skladu sa smernicama definisanim u Zakonu o planskom sistemu. Posebnu pažnju treba posvetiti razradi akcionog plana i raspoloživim finansijskim okvirom za primenu definisanih mera.
- Da se programi podrške razvoju preduzetništva, koji su do sada primenjeni, 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 MSP-a kojim bi se pratile preduzete mere.

### **Definisanje nove industrijske politike**

- Prilikom definisanja nove strategije industrijske politike, naročitu pažnju obratiti na kriterijume vezane za konzistentnost, uticajnost, relevantnost i održivost strategije. Podrazumeva se da strategija mora biti definisana u skladu sa Zakonom o planskom sistemu, uz poštovanje preporuka Evropske komisije definisanih u Zajedničkoj poziciji i godišnjim izveštajima o napretku Srbije. Pored toga, izrada nove strategije industrijske politike treba da bude usklađena sa strategijom pametne specijalizacije koja bi trebalo da se definiše tokom 2019. godine. Strategija mora biti, pre svega, definisana u skladu sa nacionalnim potrebama i razvojnim prioritetima Srbije. Drugim rečima, neophodno je uraditi analizu stanja, kako bi strategija bila definisana na realnim osnovama u skladu sa nacionalnim potrebama.
- Javno-privatni dijalog treba sprovoditi u kontinuitetu i tokom primene, a naročito u fazi ocene primene strategije. Dakle, javno-privatni dijalog ne sme biti samo deo ex ante analize, nego bi trebalo da bude razvijen mehanizam koji bi okupljao sve zainteresovane strane da aktivno učestvuju u procesu kreiranja i korigovanja konkretne politike koja se na njih odnosi.
- Na nivou Ministarstva privrede koje je nadležno za industrijsku politiku, treba znatno ojačati ljudske kapacitete kako po broju tako i po kompetentnosti. U tom smislu, preporuka je da se pri Ministarstvu privrede formira poseban Sektor za industrijsku politiku. Jačanje institucionalnih kapaciteta je direktna posledica potrebe da se u narednom periodu sprovedi industrijska politika, ali i da se obavlja proces monitoringa, evaluacije i periodičnog izveštavanja.

### **Usvajanje nove zakonske regulative koja bi omogućila MSP i preduzetnicima bolji pristup finansijskim izvorima**

- MSP sektor i dalje ima neadekvatan pristup izvorima finansiranja, a glavni problemi su: nedovoljno podsticajan regulatorni okvir koji utiče na formiranje kamatnih stopa banaka, neadekvatnost proizvoda i usluga banaka za MSP, nepostojanje značajnih alternativnih kanala za pristup finansiranju MSP-a, ograničen uticaj državnih programa i programa finansiranih iz stranih izvora, slabi finansijski kapaciteti i pregovaračka pozicija MSP-a 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 Zakon o rizičnim fondovima koji bi omogućio uvođenje razvijenih modela alternativnog finansiranja.
- 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 pa-

tentima 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.

- Uvesti iste subvencije i pomoć za domaće kao za strane investitore u Srbiji i to na svim nivoima: od lokalnog, preko pokrajinskog do republičkog nivoa vlasti.

### **Institucionalna podrška i unapređenje saradnje između privrede i naučnoistraživačkih institucija**

- Neophodno je pružiti tehničku podršku malim i srednjim preduzećima kako bi se aktivnije uključila u EU projekte. U tom smislu, neophodno je osnivanje posebne kancelarije (na primer, pri Ministarstvu privrede ili u saradnji sa Ministarstvom prosvete, nauke i tehnološkog razvoja) koja bi radila na promovisanju saradnje između privrede i naučnoistraživačkih 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.
- Podržati inovativni razvoj preduzetničkih, mikro, malih i srednjih firmi kroz formiranje laboratorija za komercijalizaciju inovativnih ideja. S obzirom da se velik 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, takozvane, „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.
- U napuštenim industrijskim objektima stvoriti uslove za preduzetničke inkubatore uz podršku države.

### **Promocija tema iz oblasti preduzetništva**

- Napraviti plan promocije preduzetništva uz izradu permanentnih TV programa na nacionalnom javnom servisu koji bi promovisao preduzetništvo i naročito priče uspešnih mladih preduzetnika.

2019.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 22

# » REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA STRUKTURNIH INSTRUMENATA

Koordinator:

EVROPSKI POKRET U SRBIJI – EPUS

Andrija Pejović

## PRIKAZ POGLAVLJA

### Šta je sadržaj poglavlja 22?

Poglavlje 22 obuhvata propise kojima se definišu ciljevi kohezije politike 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 (takozvani **princip partnerstva**), kao i posebne mere u vezi sa informisanjem javnosti i 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 (pretpristupnim) fondovima**.

## STATUS PREGOVORA U POGLAVLJU 22

Ministarstvo za evropske integracije predstavlja 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 programiranja IPA koji je, kao što je već rečeno, usmeren na podršku procesu pristupanja EU, te predstavlja pripremu za upravljanje kohezionom politikom EU.

Vlada Republike Srbije je na predlog Ministarstva za evropske integracije, na sednici 4. aprila 2019. godine, usvojila Akcioni plan za Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata. Proces izrade i konsultacija u vezi sa Akcionim planom, do njegovog formalnog usvajanja, trajao je oko 3

godine. On je podrazumevao proces usaglašavanja u okviru organa državne uprave, sa predstavnicima Evropske unije i civilnog društva, uključujući Nacionalni konvent o EU.

Sam sadržaj Akcionog plana pokriva šest oblasti u kojima su definisane mere kojima će se ostvariti usklađivanje sa kohezionom politikom, i to: Zakonodavni okvir, Institucionalni okvir, Administrativni kapaciteti, Programiranje, Praćenje i vrednovanje, Finansijsko upravljanje i kontrola (uključujući reviziju).

Imajući u vidu da je za ovo poglavlje usvojen Akcioni plan, Izveštaj o napretku će se počev od ovogodišnje Knjige preporuka NKEU pratiti na osnovu ispunjavanja definisanih mera u Akcionom planu. Kao i prethodne godine, zadržano je vizualno praćenje napretka primenom semafor pristupa u kome je crvenom bojom označeno polje u kome nije bilo napretka, narandžastom aktivnosti koje su u realizaciji, a zelenom one aktivnosti koje su završene.

| Br. | Mera                                                                                     | Rok   | Odgovorna institucija                      | Napredak                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------|-------|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.1 | Uspostavljen zakonodavni okvir za uvođenje kohezione politike EU                         | 2020. | Ministarstvo za evropske integracije (MEI) | Početkom januara 2020. godine, MEI je, u skladu sa Zakonom o planskom sistemu, obavestilo javnost da je otpočeo rad na pripremi Nacrta Zakona o sistemu za upravljanje kohezionom politikom u Republici Srbiji. U skladu sa istim zakonom biće pokrenuti postupci javnih konsultacija za zainteresovanim akterima.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 1.2 | Usvojen plan za usklađivanje zakonodavnog okvira sa zahtevima kohezione politike         | 2020. | Ministarstvo za evropske integracije       | U toku su pripreme za izradu Plana za usklađivanje zakonodavnog okvira sa zahtevima kohezione politike. Imajući u vidu da zakonski okvir Kohezione politike na nivou EU još uvek nije usvojen, moguće je da će ova aktivnost biti usklađena sa dinamičkom usvajanja ove regulative.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 1.3 | Uspostavljen zakonodavni okvir kojim se osigurava sufinansiranje i fleksibilnost budžeta | 2021. | Ministarstvo finansija                     | Nije bilo značajnijih aktivnosti za ovu meru, osim konsultacija između relevantnih aktera.<br>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.<br>Neophodno je uspostaviti mehanizam za finansiranje investicionih projekata na lokalnom nivou, uključujući i realizaciju projekata međuoštinske saradnje.<br>Razmotriti model sufinansiranja projekata koji je uveden u AP Vojvodina i doneti predlog rešenja za lokalne samouprave i organizacije civilnog društva. |

| Br. | Mera                                                                            | Rok   | Odgovorna institucija                | Napredak                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------|-------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.4 | Završeno usklađivanje pravnih propisa u oblasti državne pomoći sa propisima EU  | 2019. | Ministarstvo finansija               | Narodna skupština RS donela je novi Zakon o kontroli državne pomoći („Službeni glasnik RS“, broj 73 od 11. oktobra 2019). Izjava o usklađenosti nacrta propisa sa <i>acquis communautaire</i> ovog zakona navodi da je propis u potpunosti usklađen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 1.5 | Završeno usklađivanje pravnih propisa u oblasti javnih nabavki sa propisima EU  | 2019. | Uprava za javne nabavke              | Vlada Srbije je u septembru 2019. godine usvojila Predlog zakona o javnim nabavkama kojim se predviđa usaglašenost sa pravnim tekovinama Evropske unije u ovoj oblasti. Zakon je usvojen od strane Narodne skupštine u decembru 2019. godine. Izjava o usklađenosti nacrta propisa sa <i>acquis communautaire</i> ovog zakona ne navodi podatke o usklađenosti.<br>Za pojedine infrastrukturne projekte su usvojeni, takozvani, <i>lex specialis</i> zakoni, uprkos postojanju postojećeg zakonodavnog okvira, čime se narušava načelo opštih normi.                                                  |
| 1.6 | Završeno usklađivanje pravnih propisa u oblasti JPP i koncesija sa propisima EU | 2019. | Ministarstvo privrede                | Vidi 1.5                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 1.7 | Završeno usklađivanje pravnih propisa u oblasti SPUŽS i PUŽS sa propisima EU    | 2019. | Ministarstvo zaštite životne sredine | U aprilu 2019. godine je održan konsultativni sastanak o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i Nacrtu uredbe o učešću javnosti u izradi određenih planova i programa u oblasti zaštite životne sredine. Na ovom sastanku su najavljene konsultacije u vezi sa izmenama i dopunama zakona, ali one nisu sprovedene tokom 2019. godine.<br>Tokom 2019. godine, sprovedene su javne konsultacije o Nacrtu zakona o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini. |

| Br.  | Mera                                                                                                               | Rok   | Odgovorna institucija                                           | Napredak                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.8  | Završeno usklađivanje pravnih propisa u oblasti Direktive o staništima sa propisima EU                             | 2020. | Ministarstvo zaštite životne sredine                            | Prema izveštaju Koalicije 27 i njihove procene, u ovoj oblasti nije izvršeno usklađivanje propisa. Njihova preporuka je da se u potpunosti transponuju odredbe Direktive o staništima i Direktive o pticama u nacionalno zakonodavstvo i da se izvrše najavljene izmene Zakona o zaštiti prirode.                                                                                                                                                                                                            |
| 1.9  | Završeno usklađivanje zakonodavstva u oblasti energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije sa propisima EU | 2021. | Ministarstvo rudarstva i energetike                             | Isti izveštaj Koalicije 27 navodi da je Vlada Republike Srbije je u novembru 2018. godine donela Uredbu o izmeni Uredbe o podsticajnim merama za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i iz visokoeffikasne kombinovane proizvodnje električne i toplotne energije. Prema dostupnim informacijama, izmene ove Uredbe su izvršene bez ikakvih konsultacija i učešća. Izrađen je nacrt izmena i dopune Zakona o efikasnom korišćenju energije. Nije bilo konsultacija u vezi sa ovim izmenama. |
| 1.10 | Završeno usklađivanje pravnih propisa u oblasti transportnih mreža sa propisima EU                                 | 2021. | Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture        | Tokom 2019. godine nije bilo inicijative za proces konsultacija u vezi sa izmenama i dopunama Zakona o putevima. Podrška izradi izmena i dopunama Zakona o železnici je predviđena IPA projektom: „Tehnička pomoć Ministarstvu građevinarstva saobraćaja i infrastrukture i železničkim preduzećima u državnom vlasništvu u Srbiji – Sveobuhvatna reforma železnice“ je obezbeđena.                                                                                                                          |
| 1.11 | Završeno usklađivanje pravnih propisa u oblasti zabrane diskriminacije i rodne ravnopravnosti                      | 2019. | Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja | Javna rasprava o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije sprovedena je tokom septembra 2019. godine. Komitet Ujedinjenih nacija za eliminisanje svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) je u svom četvrtom izveštaju o sprovođenju Konvencije pozvao Vladu da što pre usvoji novi nacrt Zakona o rodnoj ravnopravnosti, u skladu sa Konvencijom i u saradnji sa organizacijama civilnog društva za prava žena.                                                                   |

| Br.  | Mera                                                                              | Rok   | Odgovorna institucija                                    | Napredak                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------|-------|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.12 | Uspostavljen pravni osnov za sprovođenje EGTS Uredbe                              | 2023. | Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) | Nije bilo aktivnosti za ovu meru.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 2.1  | Imenovane institucije i tela za sprovođenje kohezione politike                    | 2019. | Ministarstvo za evropske integracije (MEI)               | Nije bilo značajnijih aktivnosti za ovu meru, osim konsultacija između relevantnih aktera.<br>U perspektivi model institucionalnog okvira treba razvijati u pravcu snažnijeg integrisanja u domaći administrativni sistem i dekoncentracije i uključivanja nižih nivoa vlasti.<br>Postići konsenzus oko statusa „IPA struktura“ kao nosioca budućih „ESI struktura“.<br>Potrebno je definisati adekvatan predlog modela institucionalnog okvira za upravljanje kohezionom politikom u Republici Srbiji, kao jednog od ključnih elemenata pregovora u okviru ovog Poglavja 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. |
| 2.2  | Pripremljene strategije organizacionog razvoja za tela uključena u upravljanje OP | 2021. | Upravljačka tela                                         | Nije bilo aktivnosti za ovu meru.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 2.3  | Pripremljeni nacrti procedura i poslovnika o radu za upravljanje OP               | 2021. | Upravljačka tela                                         | Nije bilo aktivnosti za ovu meru.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

| Br. | Mera                                                                                                                    | Rok                   | Odgovorna institucija                | Napredak                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2.4 | Određena tela za upravljanje operativnim programima                                                                     | 2023.                 | Koordinaciono telo                   | Nije bilo aktivnosti za ovu meru.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 3.1 | Uspostavljena politika zadržavanja kadrova kako bi se osigurala efikasna apsorpcija EU fondova                          | 2021.                 | MDULS                                | Direktor Službe za upravljanje kadrovima doneo je Uputstvo o metodologiji za praćenje i analiziranje stanja u vezi sa odlivom kadrova i njegovim uticajem na rad organa državne uprave („Službeni glasnik RS“, br. 28 -/2019).<br>Vlada Republike Srbije je donela Uredbu o internom tržištu rada državnih organa („Službeni glasnik RS“, br. 88/2019) uz formiranje elektronske baze podataka.<br>Ministarstvo finansija je odložilo primenu uvođenja platnih razreda u javnom sektoru za sredinu 2020. godine.<br>Potrebno je obezbediti da razvoj i primena instrumenata (institucionalnih i individualnih) bude prioritet nove Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji i da se mere efektivno sprovede u skladu sa dogovorenim dinamikom. |
| 3.2 | Sprovođenje programa izgradnje kapaciteta za institucije i tela uključena u sprovođenje kohezione politike              | Kontinuirano od 2017. | Nacionalna akademija za javnu upravu | MEI sprovodi obuke o zahtevima Kohezione politike u saradnji sa Nacionalnom akademijom za javnu upravu.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 3.3 | Sprovođenje programa podizanja svesti i izgradnje kapaciteta za partnere, potencijalne krajnje korisnike i širu javnost | Kontinuirano od 2017. | MEI                                  | MEI sprovodi obuke o zahtevima Kohezione politike u saradnji sa Nacionalnom akademijom za javnu upravu.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

| Br. | Mera                                                                                                                   | Rok   | Odgovorna institucija | Napredak                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4.1 | Usvojen plan za reviziju i usvajanje strateškog okvira, koji ispunjava zahteve koji proističu iz <i>ex ante</i> uslova | 2019. | MEI                   | <p>Nije bilo značajnijih aktivnosti za ovu meru, osim konsultacija između relevantnih aktera.</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 opredeljivanjem 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 hitno definisati odgovarajuću politiku nacionalnog razvoja u Republici Srbiji i utvrditi 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> |

| Br. | Mera                                                                                                                          | Rok   | Odgovorna institucija | Napredak                                                                                   |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4.2 | Pripremljen instrument za planiranje i praćenje ispunjenja <i>ex ante</i> uslova                                              | 2020. | MEI                   | Nije bilo aktivnosti za ovu meru.                                                          |
| 4.3 | Odabrani svi relevantni partneri i uspostavljeno partnerstvo u skladu sa zahtevima Evropskog kodeksa ponašanja za partnerstvo | 2020. | MEI                   | Nije bilo značajnijih aktivnosti za ovu meru, osim konsultacija između relevantnih aktera. |
| 4.4 | Pripremljen nacrt Sporazuma o partnerstvu                                                                                     | 2021. | MEI                   | Nije bilo aktivnosti za ovu meru.                                                          |
| 4.5 | Pripremljeni nacrti OP za sprovođenje kohezije politike                                                                       | 2022. | MEI                   | Nije bilo aktivnosti za ovu meru.                                                          |

| Br. | Mera                                                                                                                    | Rok          | Odgovorna institucija | Napredak                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4.6 | Priprema tehničke i projektne dokumentacije za infrastrukturne projekte                                                 | Kontinuirano | MEI                   | <p>Nastavljen je rad na pripremi tehničke i projektne dokumentacije za infrastrukturne projekte kroz PPF program. PPF9 projekat je u tenderskoj proceduri.</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> |
| 5.1 | Sprovedena procena spremnosti za praćenje i vrednovanje u skladu sa zahtevima zakonodavnog okvira za kohezionu politiku | 2019.        | MEI                   | Nije bilo značajnijih aktivnosti za ovu meru, osim konsultacija između relevantnih aktera.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

| Br.  | Mera                                                                                                                                                    | Rok   | Odgovorna institucija | Napredak                                                                                   |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5.2  | Usvojen plan za uspostavljanje sistema za praćenje i vrednovanje sprovođenja kohezione politike REMES                                                   | 2020. | MEI                   | Nije bilo značajnijih aktivnosti za ovu meru, osim konsultacija između relevantnih aktera. |
| 5.3  | Izrađen sveobuhvatni strateški i metodološki okvir za praćenje i vrednovanje za potrebe sprovođenja kohezione politike (u okviru sprovođenja REMES)     | 2021. | MEI                   | Nije bilo aktivnosti za ovu meru.                                                          |
| 5.4  | Uspostavljen odbor/ odbori za praćenje (u okviru sprovođenja REMES)                                                                                     | 2024. | Upravljačka tela      | Nije bilo aktivnosti za ovu meru.                                                          |
| 5.5. | Uspostavljen i operativan informacioni sistem za upravljanje (u okviru sprovođenja REMES) i prilagođen i operativan informacioni sistem za programe ETS | 2025. | Koordinaciono telo    | Nije bilo aktivnosti za ovu meru.                                                          |

2019.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 23

## » PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

Koordinator:

**KOMITET PRAVNIKA ZA LJUDSKA PRAVA – YUCOM**  
**Jovana Spremo**

Glavni ekspert:

**Milan Antonijević**

## KRATAK PRIKAZ POGLAVLJA

Član 49. Ugovora o Evropskoj uniji, svakoj evropskoj državi koja poštuje i promoviše vrednosti propisane u članu 2. (ljudsko dostojanstvo, sloboda, demokratija, jednakost, vladavina prava i poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava manjina), garantuje pravo da podnese zahtev za pridruživanje Evropskoj uniji. Dopunjavanjem kriterijumima iz Kopenhagena (1993) i kriterijumima iz Madrida (1995), svi kriterijumi postali su sastavni deo Lisabonskog ugovora EU iz 2009. godine i deo su pravne tekovine EU (*acquis communautaire*).

U okviru pregovora o stupanju u članstvo EU određuju se uslovi pod kojima će država kandidat prihvatiti i sprovesti pravne tekovine Evropske unije. Uslov za stupanje u članstvo EU podrazumeva prihvatanje svih prava i obaveza na kojima se zasniva EU, ali i njenog institucionalnog okvira. Pravne tekovine Evropske unije podeljene su u 35 pregovaračkih poglavlja.

Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava je jedno od dva ključna pregovaračka poglavlja (pored Poglavlja 24) i od početka pregovaračkog procesa radi se na usklađivanju i primeni propisa sa pravnim tekovinama EU. Ulazimo u četvrtu godinu otkako je usvojena Zajednička pregovaračka pozicija Evropske unije, kada su data i prelazna merila. Imali smo prilike da vidimo da zastoj u pregovorima o Poglavlju 23 direktno utiče na pregovore o drugim poglavljima. Budući da je poglavlje otvoreno među prvim, a da će se zatvoriti poslednje, EU je u poziciji da stalno prati tok pregovora i reaguje na ozbiljna kršenja prava i kašnjenja sa reformama.

## RADNA GRUPA NKEU ZA POGLAVLJE 23

Kao i prethodnih godina, u nastavku pregleda napretka u datom poglavlju, polazimo od onih tema na koje je Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 i ranije ukazivala. Ove godine sa sigurnošću možemo ponoviti da će, iako otvoreno među prvim, ovo poglavlje ostati otvoreno do kraja procesa pristupanja, te da će u slučaju stagnacije ili odsustva napretka u njima (što se moglo videti i po broju otvaranja drugih poglavlja ove godine) odsustvo napretka u Poglavlju 23 opstruirati, odnosno usporiti, celokupan proces pregovora. Najavljene izmene metodologije pristupanja, ukoliko se budu odnosile na Srbiju, sigurno se neće odnositi na Poglavlje 23 koje će imati prioritet u odnosu na druge obaveze Srbije u procesu pristupanja EU.

Pregovaračko poglavlje 23 obuhvata sledeće tematske celine: reformu pravosuđa, anti-korupcijsku politiku, osnovna prava i pravo državljana EU, uz jasnu zaštitu prava manjina.

Kako je cela godina obeležena, možemo reći i izgubljena, u tehničkim procesima revizije Akcionog plana za Poglavlje 23 i njegovim usklađivanjem sa prelaznim merilima dogovorenim Pregovaračkom pozicijom iz 2016. godine, najveći deo zaključaka i preporuka za ovu godinu proizašao je iz rada Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 na ovom pitanju. Radna grupa za Poglavlje 23 okuplja 65 članica, predstavnika nevladinih organizacija, strukovnih udruženja, pravosudnih profesija, akademske zajednice, instituta, kao i pojedinca, koje na aktivan način doprinose radu iste.

## STATUS POGLAVLJA

U Republici Srbiji za proces pregovora u Poglavlju 23 nadležna je Pregovaračka grupa za Poglavlje 23.<sup>1</sup> Koordinacijom i usmeravanjem reformi u ovom poglavlju rukovodi Ministarstvo pravde Republike Srbije. U skladu s tim, na internet prezentaciji Ministarstva pravde dostupni su svi dokumenti koji se odnose na ovo pregovaračko poglavlje. Poglavlje 23 je otvoreno u julu 2016. godine, kada su data i, takozvana, prelazna merila (*interim benchmarks*) na osnovu kojih Srbija mora da usmerava dalji tok reformi iz pomenutih oblasti.

Zbog specifičnosti Srbije, istorije odnosa prema manjinama i velikog broja manjinskih grupa, zahtev Evropske unije je bio i da se unutar Poglavlja 23 izdvoji oblast manjinskih prava i uredi posebnim Akcionim planom, čiju izradu je sproveo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave.

<sup>1</sup> Odluka o osnivanju Koordinacionog tela za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji („Službeni glasnik RS“, br. 84/13, 86/13, 31/14, 79/14 i 23/18). Koordinaciono telo čine predstavnici/e: 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; Kancelarije 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. U skladu sa istom Odlukom predsednik, zamenik predsednika, sekretar i zamenik sekretara Pregovaračke grupe za Poglavlje 23 imenuju iz reda predstavnika Ministarstva pravde.

Radna grupa za Poglavlje 23 okuplja predstavnike i predstavnice nevladinih organizacija, strukovnih udruženja, pravosudnih profesija, akademске zajednice, instituta, kao i pojedinca. Model učešća u proceni napretka Srbije u pogledu uspostavljanja vladavine prava i zaštite osnovnih ljudskih prava, Radna grupa crpi iz **sistema ranog upozoravanja** predviđenog Akcionim planom za Poglavlje 23, značaja **sušinskih konsultacijama sa civilnim društvom** kao preduslova za reformske procese i formalne uloge koju Nacionalni konvent o Evropskoj uniji ima u samom procesu pristupanja.

## PRESEK STANJA

### Revizija Akcionog plana za Poglavlje 23 i uključivanje Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 u proces

2019. godina je za Poglavlja 23 u formalnom smislu obeležena procesom revizije Akcionog plana. Ministarstvo pravde je, januara 2019. godine, otvorilo javnu raspravu u pogledu prve verzije revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 i dalo je rok, kraći od dve nedelje, za pisane komentare civilnog društva. Tim povodom, Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 uputila je *Otvoreno pismo Ministarstvu pravde povodom javne rasprave o Prvom nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23*,<sup>2</sup> kojim je tražena struktuirana verzija dokumenta i produžetak javne rasprave zbog važnosti ovog strateškog dokumenta, a kratkog roka za dostavljanje komentara. Ministarstvo je uvažilo apel i produžilo raspravu do 22. januara 2019. godine.

<sup>2</sup> Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 i Međusektorska radna grupa za slobodu izražavanja i medija, *Otvoreno pismo Ministarstvu pravde povodom javne rasprave o Prvom nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23*, 1. februar 2019. godine. Dostupno na: [http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2019/02/Otvoreno-pismo\\_Revizija-AP-23\\_NKEU.pdf](http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2019/02/Otvoreno-pismo_Revizija-AP-23_NKEU.pdf).

Prva sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 u 2019. godini bila je upravo posvećena prvoj verziji revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, a održana je 20. februara 2019. godine.<sup>3</sup> Zaključci i preporuke sa sednice inkorporirani su u Zbirni komentar Radne grupe NKEU za Poglavlje 23, koji je dostavljen Ministarstvu pravde, a koji je sadržao posebne komentare pripremljene od strane 13 članica Radne grupe, uključujući i komentar Međusektorske radne grupe za slobodu govora i medija.<sup>4</sup> Prema informacijama dobijenim od Ministarstva pravde, proces revizije počeo je početkom 2018. godine, ali se odnosio na komunikaciju sa državnim institucijama, organima i telima koji su nadležni za primenu aktivnosti, kako bi pre svega oni dali svoju procenu šta i na koji način treba menjati. Tek po završetku tog procesa napravljen je nacrt koji je predstavljen javnosti.

Kako su na pomenutoj sednici raspravljani revidirani delovi Akcionog plana za Poglavlje 23 koji se odnose na pravosuđe i borbu protiv korupcije, druga sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 organizovana je 19. aprila 2019. godine i na njoj su raspravljane revidirane aktivnosti iz dela koji se odnosi na osnovna prava. Poseban fokus je stavljen na slobodu izražavanja, okupljanja i udruživanja, slobodu medija, načelo nediskriminacije i položaj

ranjivih grupa, kao i položaj nezavisnih institucija.<sup>5</sup>

Rezultati dobijeni kroz analitički rad ali i kroz debate sa predstavnicima Ministarstva pravde, pretočeni su u niz konkretnih preporuka i uz podršku Pregovaračkog tima i prisustvo šefice Pregovaračkog tima, gospođe Tanje Mišćević, komunikacija sa Ministarstvom pravde je unapređena. Bez obzira na efekte i status prihvaćenosti preporuka, vođen je konstruktivniji dijalog, nego što je to bio slučaj prethodne godine.

**Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 uputila je više od 200 posebnih komentara na konkretne aktivnosti revidiranog Akcionog plana za ovo poglavlje.** Na pojedine je dato pojašnjenje, a nešto više od polovine komentara je usvojeno i u određenoj meri inkorporirano u verziju koja je poslata Evropskoj komisiji u maju 2019. godine. Neprihvaćeni komentari odnosili su se na:

- oživljavanje procesa i pomeranje rokova za izmene Ustava;
- insistiranje na punoj budžetskoj nezavisnosti pravosudnih saveta;
- koordinisanje i opredeljivanje odgovornosti za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 i odnosa sa strateškim dokumentima iz oblasti borbe protiv korupcije;
- ispunjenje preporuka u oblasti poboljšanja pravila slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja;
- transparentnost i odgovornost u oblasti javnih preduzeća i javno-privatnih partnerstva i koncesija;

<sup>3</sup> Radna grupa NKEU za Poglavlje 23, *Izveštaj sa prve sednice Radne grupe za Poglavlje 23 povodom Prvog nacrt revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23*, 22. februar 2019. godine. Dostupno na: <http://www.yucom.org.rs/izvestaj-sa-prve-sednice-radne-grupe-za-poglavlje-23-povodom-prvog-nacrt-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23/>.

<sup>4</sup> Komentare na prvu verziju AP za Poglavlje 23 poslali su: Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM, Društvo sudija Srbije, Udruženje javnih tužilaca i zamjenika javnih tužilaca Srbije, Centar za pravosudna istraživanja CEPRI, Centar za evropske politike, Autonomni ženski centar, Fond za humanitarno parvo, Partneri za demokratske promene Srbija, Transparentnost Srbija, Alumni klub Pravosudne akademije, Akademska inicijative Forum 10 i NVO Svet i Dunav.

<sup>5</sup> Radna grupa NKEU za Poglavlje 23, *Izveštaj sa druge sednice Radne grupe za Poglavlje 23 povodom Prvog nacrt revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23*, 19. april 2019. godine. Dostupno na: <http://www.yucom.org.rs/odrzana-druga-sednica-radne-grupe-nkeu-za-poglavlje-23-povodom-prvog-nacrt-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23/>.

- proširenje pojma sukoba interesa i kod zaposlenih u javnim preduzećima;
- normativne aktivnosti u pogledu Zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom;
- unapređenje položaja nezavisnih institucija;
- unapređenje Medijske strategije;

dopunu posebnog Akcionog plana za prava nacionalnih manjina.<sup>6</sup>

- Po dobijanju komentara Evropske komisije na usklađenu verziju revidiranog dokumenta uočeno je da je insistirano upravo na većini komentara koje je civilno društvo predlagalo, a koji nisu prihvaćeni. Dokument je dobijen od Ministarstva pravde, upravo kako bi se Radna grupa upoznala sa komentarima, dok se radi na daljem usklađivanju dokumenta. Komisija je, između ostalog, istakla:
- da je neophodno precizirati indikatore;
- da je neophodno jasno razložiti aktivnosti koje se odnose na usvajanje novog zakonskog ili strateškog okvira tako da može da se meri i primena;
- zahteva se procena uticaja strateških dokumenata, posebno onih koji su istekli;
- traži se obrazloženje zašto se proces izmena Ustava odlaže za period posle parlamentarnih izbora;

neophodno je usklađivanje aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 23 i Akcionog plana za Poglavlje 24 koja su povezana.

Evropska komisija naglasila je da nedostaje budžetska procena, što je civilno društvo već isticalo na svim prethodnim sastancima. U komentarima Komisije jasno je naglašeno i da odsustvo komentara na brisane aktivno-

sti iz važećeg Akcionog plana ne predstavlja potvrdu da su aktivnosti uspešno ispunjene. Dodatno, Evropska komisija tražila je od Ministarstva pravde da razjasni princip rada mehanizma za uključivanje civilnog društva koji je opisan u revidiranoj verziji dokumenta, odnosno kakav je odnos novog mehanizma prema postojećem zvaničnom statusu Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji u pregovorima. Postavlja se pitanje koja ideja stoji iza izmene mehanizma za uključivanje, s obzirom na dugogodišnji ustaljen sistem.<sup>7</sup>

Pregovaračka grupa za Poglavlje 23 održala je 22. oktobra 2019. godine sastanak na kome su komentari Evropske komisije na prvi nacrt revidiranog Akcionog plana razmatrani sa institucijama koje su nosioci aktivnosti.<sup>8</sup> Ministarstvo pravde najavilo je nastavak konsultacija sa civilnim društvom nakon završetka usklađivanja dokumenta sa komentarima.

Ministarstvo pravde je, u decembru 2019. godine, Radnoj grupi prosledilo usklađeni dokument u delu koji se odnosi na Osnovna prava. Tim povodom, 27. decembra 2019. godine, održana je *treća sednica Radne grupe za Poglavlje 23*. Članice Radne grupe iznosile su konkretne komentare na delove koje se odnose na položaj nezavisnih institucija, slobodu medija i izražavanja, princip nediskriminacije i socijalni položaj osetljivih grupa, procesne garancije i prava nacionalnih manjina.

<sup>7</sup> European Western Balkans, *Komentari EU na Akcioni plan za Poglavlje 23 slični komentarima civilnog društva*, 1. novembar 2019. godine. Dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.rs/komentari-eu-na-akcioni-plan-za-poglavlje-23-slicni-komentarima-civilnog-drustva/>.

<sup>8</sup> Ministarstvo pravde, *Pregovaračka grupa za Poglavlje 23 o komentarima EK na prvi nacrt revidiranog Akcionog plana*, 22. oktobar 2019. godine. Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/vest/26971/pregovaracka-grupa-za-poglavlje-23-o-komentarima-ek-na-prvi-nacrt-revidiranog-akcionog-plana.php>.

<sup>6</sup> Navedena lista nije i konačna, puni presek prihvaćenosti predloga dostupan je na zvaničnoj prezentaciji Ministarstva pravde: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26438/prvi-nacrt-revidiranog-ap-pg23-izmenjen-na-osnovu-komentara-organizacija-civilnog-drustva.php>.

## Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu

Krajem maja 2019. godine, uz manje odlaganje objavljivanja zbog izbora za Evropski parlament, Srbija je dobila Godišnji Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u procesu pristupanja EU za 2019. godinu. Izveštaj je prvi put bio pisan oštrijim jezikom uvodeći još jednu kategoriju stepena napretka „ograničeni napredak”. Ova sintagma u ocenjivanju koristi se onda kada država nije pokazala stepen napretka koji bi se mogao označiti kao „izvestan napredak”. Upravo ovu ocenu Evropska komisija je dala za napredak u oblasti Poglavlja 23, a u skladu sa zaključcima iz ranijih konsultacija sa organizacijama civilnog društva, kroz Nacionalni konvent o EU i druge grupacije koje prate razvoj i napredak u Poglavlju 23.<sup>9</sup>

Evropska komisija je ovu ocenu dala jer je, pored toga što je uočen zastoj u pogledu reformi obuhvaćenih Akcionim planom za Poglavlje 23, uočeno da se reforme ne sprovode supstantivno na predviđen način. Tako je za oblast **pravosuđa** naglašeno da je vidljiv politički uticaj na pravosuđe od strane predstavnika vlasti, posebno u pogledu komentarisanja tekućih istraga i sudskih postupaka, kao i kroz komentarisanje poteza i odluka sudija i tužilaca. Naglašena je potreba prenosa budžetskih nadležnosti sa Ministarstva pravde na pravosudne savete u cilju obezbeđivanja njihove nezavisnosti. Ističe se da nije postignut konsenzus u pogledu nacrtu amandmana na Ustav i dodaje se da, u težnji za povećanjem nezavisnosti pravosuđa, ne treba stati na ustavnim promenama nego, nakon detaljnih izmena i usklađivanja seta pravosudnih zakona, treba konsultovati Venecijansku komisiju tokom izmene i draftiranja ovih zakona. Istaknuta je i neophodnost

obezbeđivanja nezavisnosti Pravosudne akademije, ukoliko ona postane jedini put stupanja na pravosudnu funkciju.

U pogledu ratnih zločina uočeno je da Tužilačka strategija za procesuiranje ratnih zločina ima nedostatke u pogledu jasnih kriterijuma prioritizacije predmeta, a istaknut je zahtev za neophodnošću potpune saradnje sa Međunarodnim rezidualnim mehanizmom za krivične sudove. Dovođenje u pitanje presuda Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju od strane visokih zvaničnika, i davanje javnog prostora osuđenim ratnim zločincima i podržavanje njihovih aktivnosti, indetifikavano je kao jedan od većih problema. Podsećamo da Srbija mora dati konkretne pokazatelje o napretku u oblasti ratnih zločina, kroz procesuiranje predmeta pred Posebnim odeljenjem za ratne zločine Višeg suda u Beogradu.

Evropska komisija je bila vrlo kritična i u delu koji se odnosi na **korupciju**. Napominje se da je nemoguće izmeriti efekte reforme iz ove oblasti, a insistira se na usklađivanju novog Zakona o prevenciji korupcije, usvojenog 21. maja 2019. godine, sa pravnim tekovinama EU, međunarodnim sporazumima i GRECO preporukama. Navodi se da je neophodno osnažiti policijske i pravosudne organe u cilju uspostavljanja kredibilnog *track record*-a, obezbediti operativne i nezavisne istrage i do kraja procesuirati slučajeve visoke korupcije. Evropska komisija ističe da je neophodna snažna politička volja da se rešavaju pitanja iz oblasti borbe protiv korupcije i procesuiranja visoka korupcija. Daje se i jasna ocena slabog rada Agencije za borbu protiv korupcije koja je dovođena i u vezu sa lošim rezultatima kontrole imovine funkcionera, što će posebno biti značajno tokom nastupajuće kampanje za lokalne i parlamentarne izbore koji se očekuju na proleće 2020. godine

<sup>9</sup> European Commission, *Serbia 2019 Report*, SWD(2019) 219 final, Brussels, 29.5.2019. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf>.

nost primene preporuka upućenih od strane nezavisnih i regulatornih tela, kao i problematika neizvršenja presuda Evropskog suda za ljudska prava. Kao posebno zabrinjavajuće (*matter of concern*) istaknuto je stanje u pogledu slobode izražavanja, jer se uočavaju politički, ekonomski i drugi pritisci na medije, tako da opšte okruženje za uživanje ove slobode nije pogodno.

Navodi se da Srbija mora proaktivno da pruži podršku nezavisnim institucijama, braniteljima ljudskih prava i reaguje i osudi govor mržnje i pretnje. Uloga nezavisnih tela mora biti identifikovana, a njihovi kapaciteti osnaženi, uključujući dodeljivanje adekvatnih budžetskih sredstava i obučenog osoblja. Njihova nezavisnost mora biti garantovana u praksi. Istaknuta je i problematika uskog kruga primalaca besplatne pravne pomoći prema novom Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći, te da su potencijalno najugroženije grupe stanovništva isključene.

U pogledu izmena Krivičnog zakonika i uvođenja doživotnog zatvora bez mogućnosti uslovnog otpusta, Evropska komisija je naglasila da on mora biti izmenjen u skladu sa Evropskom konvencijom za ljudska prava i praksom Evropskog suda za ljudska prava.

*Sedma plenarna sednica Nacionalnog konventa o EU*, održana 10. juna 2019. godine. Organizovana je povodom objavljivanja Izveštaja Evropske komisije o napretku Republike Srbije. Na njoj su predstavljeni osnovni nalazi Godišnjeg izveštaja vezani za Poglavlje 23, a poseban panel odnosio se na pitanja iz oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Transparentnost Srbije, *Sedma plenarna sednica Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji i panel o korupciji*, 10. jun 2019. godine. Dostupno na: <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/naslovna/10644-sedma-plenarna-sednica-nacionalnog-konventa-o-evropskoj-uniji-i-panel-o-korupciji>.

Polugodišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24, koji je objavljen 18. decembra 2019. godine, ponovio je nalaze godišnjeg Izveštaja o napretku Srbije, ističući da su potrebni dodatni napor da se ubrzaju reforme koje se tiču nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa, slobode izražavanja, prevencije korupcije i borbe protiv organizovanog kriminala. Od posebnog značaja je to što je skrenuta pažnja na javno komentarisanje, od strane predstavnika vlasti sa najvišeg nivoa, tekućih istraga i postupaka kao i, uopšte, delovanja pojedinih sudija i tužilaca. Zabeleženo je i postojanje kontinuirane kampanje tabloida usmerenih na predstavnike pravosuđa.

### **Zastoj u implementaciji Akcionog plana za Poglavlje 23 i oblasti koje su bile u fokusu**

Kao što smo već istakli, u toku 2019. godine informacije o napretku u oblasti Poglavlja 23 su bile u senci procesa revizije Akcionog plana za Poglavlje 23. Pored navedenog, veliki problem za praćenje napretka predstavlja i nedostatak izveštavanja od strane Saveta za praćenje Akcionog plana za Poglavlje 23. Koordinator Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 uputio je, 24. jula 2019. godine, Ministarstvu pravde dopis kojim je izražena zabrinutost povodom činjenice da je poslednji zvanični kvartalni izveštaj, izrađen za deveti ciklus izveštavanja, bio za drugi kvartal 2018. godine.<sup>11</sup> Poslednji dostupan izveštaj objavljen na internet prezentaciji Ministarstva pravde sačinila je sama Pregovaračka grupa za Poglavlje 23 na engleskom jeziku i odnosi se na drugu polovinu 2018. godine.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Dopis dostupan u arhivi Komiteta pravika za ljudska prava YUCOM, 24. jul 2019. godine, br. 724/19.

<sup>12</sup> Polugodišnji izveštaj Pregovaračke grupe za Poglavlje 23 za treći i četvrti kvartal 2018. godine. Dostupan na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26471/polugodisnji-izvestaj-pregovaracke-grupe-za-poglavlje-23-za-treci-i-cetvrti-kvartal-2018-godine.php>.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 je kritikovala kvartalne izveštaje koje je Savet za sprovođenje mera iz Akcionog plana za Poglavlje 23 izrađivao, zato što predstavljaju kompilaciju izveštaja državnih organa, bez preseka i analize suštine i nivoa ispunjenosti mera, te uz često prepisivanje prethodnih kvartalnih izveštaja. S druge strane, potpuni izostanak informacija vodi izrazitoj netransparentnosti u pogledu primene aktivnosti Akcionog plana, te onemogućava praćenje ispunjenosti zadatih aktivnosti u predviđenim rokovima.

U odgovoru na dopis, Ministarstvo pravde je istaklo da se radi na pripremi novog monitoring mehanizma, u sklopu procesa revizije, kako bi izveštaji mogli da budu prikaz jasnog pregleda napretka u odnosu na indikatore.<sup>13</sup> Istaknuto je i da će polugodišnji izveštaji Pregovaračke grupe redovno izlaziti, što nije bio slučaj, budući da do momenta pisanja ove Knjige preporuka NKEU nije objavljen polugodišnji izveštaj za prvi deo 2019. godine. U odgovoru na dopis Ministarstvo pojašnjava da će, u skladu sa novom metodologijom, doći do promene u sastavu Saveta za praćenje Akcionog plana za Poglavlje 23, te da će njime predsedavati ministar pravde, a u sastav ulaziti najviši predstavnici članova Pregovaračke grupe imenovani od strane Vlade RS. U odnosu na dosadašnji sastav Saveta koji su činili eksterni eksperti, postavlja se pitanje koliko će predloženi sastav zaista moći da radi na analizi pristiglih priloga od institucija koje su odgovorne za implementaciju pojedinih mera Akcionog plana za Poglavlje 23. Takođe, pretpostavlja se da Savet neće biti formiran pre završetka procesa revizije, što implicira da se izveštavanje neće nastaviti do daljnjeg.

Dodatno, neophodno je naglasiti da ne bi trebalo zaustavljati procese reformi koji su započeli zbog toga što se radi na revidiranju pojedinih aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 23. Akcioni plan za Poglavlje 23 je i dalje važeći dokument, a uz nedostatak izveštavanja o primeni i radu odgovornih institucija na unapređenju aktivnosti za koje su nadležni, otvara se mogućnost za odlaganje primene aktivnosti, posebno mnoštva javnih rasprava ili pauzira rad radnih grupa na važnim zakonskim i strateškim dokumentima. Sve češće se reforme odlažu za period nakon parlamentarnih izbora što je, u najboljem slučaju, kraj drugog kvartala 2020. godine.<sup>14</sup>

Ono što je obeležilo 2019. godinu je **ugrožavanje nezavisnosti pravosuđa** kršenjem dužnosti državnih organa i funkcionera da svojim postupanjem i ponašanjem održavaju poverenje u nezavisnost i nepristrasnost sudija, ali i posredno kroz nesankcionisano ugrožavanje slobode izražavanja i udruživanja predstavnika pravosuđa, sudija i tužilaca.<sup>15</sup> Ovo se posebno odnosi na one predstavnike koji su javno govorili o neophodnosti unapređenja nivoa zavisnosti pravosuđa u kontekstu ustavnih amandmana i izmene drugih relevantnih zakonskih i strateških dokumenata. Kampa nije napada počinjale su, najčešće, od novoosnovanih asocijacija koje se predstavljaju kao strukovna udruženja nosilaca pravosudnih funkcija, koje ne samo da su javno blatile kolege, nego su čak inicirale pokretanje disciplinskih i drugih postupaka.

<sup>14</sup> Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM, *Saopštenje koordinatora Radne grupe NKEU za Poglavlje 23: Ne zaustavljati proces reformi dok traje revizija Akcionog plana za Poglavlje 23*, 22. oktobar 2019. godine. Dostupno na: <http://www.yucom.org.rs/ne-zaustavljati-proces-reformi-dok-traje-revizija-akcionog-plana-za-poglavlje-23-2/>.

<sup>15</sup> Većina njih su predstavnici profesionalnih asocijacija koje su članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 23.

<sup>13</sup> Odgovor Ministarstva pravde na dopis dostupan u arhivi Komiteta pravnika za ljudska prava YUCOM, 26. jul 2019. godine, br.337-00-00088/2018-06.

Kredibilitet sudija i tužilaca koji su targetirani kampanjom naknadno se urušavao u očima javnosti kroz provladine medije, pa čak i u Narodnoj skuštini RS kroz izjave poslanika.<sup>16</sup> Optužbe i pozivi na preispitivanje disciplinske odgovornosti dovele su i do rekacije Republičke javne tužiteljke, koja nekoliko meseci nije reagovala povodom napada na tužioce, ali je po ovim optužbama inicirala hitnu sednicu etičkog odbora. Etički odbor je u septembru 2019. godine doneo odluku da slučajeve dostavi disciplinskim organima Državnog veća tužilaca, radi postupanja kao po disciplinskoj prijavi.<sup>17</sup>

Dodatno, treba napomenuti da su iz **Narodne skupštine Republike Srbije** i ranije **napadane i organizacije civilnog društva i mediji**. Naime, predstavnici vladajuće većine u Narodnoj Skupštini, zloupotrebljavajući raspravu o Izveštaju Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, targetirali su nekoliko nezavisnih medija i organizacija civilnog društva, ističući da svojim potkrepljenim istraživanjima i analizama „ruše bezbednosni sistem Republike Srbije”. Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 i Međusektorska radna grupa za slobodu izražavanja i medije i ovog puta je reagovala *saopštenjem*, budući da ovakvo postupanje narodnih poslanika, ne samo da je suprotno od deklarativnog zalaganja Republike Srbije da sarađuju i uvažavaju stavove civilnog društva, slobodu izražavanja i slobodu medija, nego je u potpunosti u suprotnosti sa modelom uključivanja civilnog društva u pregovore.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Treća sednica Drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije u 2019. godini, 22. oktobar 2019. Dostupno na: <https://www.youtube.com/watch?v=hdYovg5P8>.

<sup>17</sup> Saopštenje za javnost Etičkog odbora Državnog veća tužilaca, 9. septembar 2019. godine.

<sup>18</sup> Međusektorska radna grupa za slobodu izražavanja i medija i Radna grupa NKEU za Poglavlje 23, *Poslanici Narodne skupštine ne smeju usporavati evropski put*

U pogledu **procesa izmena Ustava**, koji je obeležio 2018. godinu, 2019. godina je prošla u zatišju kada je izrada amandmana u pitanju. Na sednici, održanoj 29. novembra 2018. godine, Vlada je, kako se navodi, usvojila Predlog za promenu Ustava Republike Srbije, koji se odnosi na sudove i javna tužilaštva.<sup>19</sup> Prva polovina 2019. godine protekla je bez jasnog stava Narodne skupštine u pogledu iniciranja izmena. Konačno, 14. juna 2019. godine, na 111. sednici, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne Skupštine RS usvojio je *Predlog Vlade Srbije za promenu Ustava iz 2006. godine u oblasti pravosuđa*.<sup>20</sup> Od tada, pitanje izmena Ustava nije bilo na dnevnom redu Odbora. Prema izjavi ministarke pravde, proces izmena Ustava odložen je za period nakon parlamentarnih izbora 2020. godine.<sup>21</sup>

Jedno od važnih pitanja za Poglavlje 23 jeste usvajanje nove **Nacionalne strategije o razvoju pravosuđa za period od 2019. do 2024. godine**. Nacrt strategije objavljen je 10. maja 2019. godine. Prvi ciklus komentarisanja trajao je do kraja maja, ali su potom usledile četiri javne rasprave, a rok za dodatne komentare bio je do 2. jula 2019. godine.<sup>22</sup> Nakon sprove-

Srbije, 12. jul 2019. godine. Dostupno na: <http://www.yucom.org.rs/poslanici-narodne-skupstine-ne-smeju-usporavati-evropski-put-srbije/>.

<sup>19</sup> Saopštenje Vlade Republike Srbije, Vlada usvojila Predlog za promenu Ustava Republike Srbije, 29. novembar 2018. godine. Dostupno na: <https://bit.ly/2Pd43qe>.

<sup>20</sup> Narodna Skupština Republike Srbije, 111. sednica Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, 14. juna 2019. godine. Dostupno na: [http://www.parlament.gov.rs/111\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_ustavna\\_pitanja\\_i\\_zakonodavstvo.36702.941.html](http://www.parlament.gov.rs/111_sednica_Odbora_za_ustavna_pitanja_i_zakonodavstvo.36702.941.html).

<sup>21</sup> Insajder, Kuburović: *Izmene Ustava nakon parlamentarnih izbora*, 18. avgust 2019. godine. Dostupno na: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/15336/>.

<sup>22</sup> Ministarstvo pravde je kao ključne prioritete donošenja nove strategije navelo „dalje jačanje nezavisnosti sudstva i samostalnosti tužilaštva kroz unapređeni normativni i institucionalni okvir; dalje jačanje inte-

denog konsultativnog procesa, Ministarstvo pravde je objavilo novu verziju radnog teksta Strategije razvoja pravosuđa za period 2019-2024. godine, koja je pripremljena sa osvrtom na komentare i sugestije, kao i Izveštaj o toku i rezultatima obavljenih konsultacija sa zainteresovanim akterima.<sup>23</sup> Zainteresovani akteri svoje komentare na predlog mogli su da dostave do 9. decembra 2019. godine. Potrebno je naglasiti da pojedina rešenja koja strategija predlaže, posebno ona koja se odnose na sastav i nadležnosti pravosudnih saveta, sadrže odredbe koje insinuiraju da će izmene Ustava odgovarati predlogu amandmana koje je izradilo Ministarstvo pravde. Budući da će pak odgovarajući odbor Narodne skupštine izraditi zvaničan predlog amandmana, neophodno je razmotriti unošenje pomenutih rešenja.

Na sastancima Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 vodila se debata u pogledu najave da za Strategiju za razvoj pravosuđa (slično kao i za Strategiju za borbu protiv korupcije) neće biti pratećeg Akcionog plana, već će korespondi-

rati odgovarajućem delu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23. Ono što treba da se prati u narednom periodu jeste usklađivanje ovako postavljenih strateških dokumenata sa novim Zakonom o planskom sistemu,<sup>24</sup> što može prilično zakomplikovati situaciju i zahtevatiti nova usklađivanja.

Usled kašnjenja u sprovođenju aktivnosti predviđenih Akcionim planom za Poglavlje 23 ugrožena je blagovremena primena **Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći**.<sup>25</sup> Primena Zakona je zvanično počela 1. oktobra 2019. godine, dok su podzakonska akta usvojena svega nekoliko dana ranije.<sup>26</sup> Sistem pružanja besplatne pravne pomoći se, u velikoj meri, oslanja na Kancelarije za besplatnu pravnu pomoć pri opštinama radi pružanja besplatne pravne podrške, kao i besplatne pravne pomoći u upravnim postupcima koji spadaju među brojnije. Činjenica da većina opština još uvek nije formirala takve kancelarije<sup>27</sup> može dovesti do odbijanja velikog broja zahteva tražilaca ili do upućivanja na advokate čije bi angažovanje u ovoj materiji predstavljalo prekomeran trošak po skromne budžete većine opština. Potrebno je naglasiti da su mere predviđene Zakonom radi ublažavanja neravnomernog ekonomskog

griteta nosilaca pravosudnih funkcija kroz poštovanje etičkih principa; unapređenje odgovornosti pravosudnog sistema kroz jačanje mehanizma odgovornosti sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca; podizanje kvaliteta pravosudnog sistema jačanjem stručnosti i osposobljenosti nosilaca pravosudnih funkcija i zaposlenih u pravosuđu". RTS, *Objavljen radni tekst Strategije razvoja pravosuđa 2019-2024*, 10. maj 2019. godine. Dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3517319/objavljen-radni-tekst-strategije-razvoja-pravosudja-2019-2024.html>.

<sup>23</sup> Ministarstvo pravde, *Izveštaj o toku i rezultatima konsultativnog procesa u izradi radnog teksta Strategije razvoja pravosuđa za period 2019-2024. godine*, jul 2019. Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%BE%20%D1%82%D0%BE%D0%BA%D1%83%20%D0%B8%20%D1%80%D0%B5%D0%B7%D1%83%D0%BB%D1%82%D0%B0%-D1%82%D0%B8%D0%BC%D0%B0%20%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%83%D0%BB%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D1%81%D0%B0.pdf>.

<sup>24</sup> Zakon o planskom sistemu, „Službeni glasnik RS“, br. 30/2018.

<sup>25</sup> Pravilnici neophodni za primenu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći objavljeni su tek 25. septembra 2019. godine, svega pet dana pre početka primene Zakona. Prema dostupnim informacijama obuke za lica zadužena za odlučivanje po zahtevima za pružanje besplatne pravne pomoći još uvek nisu sprovedene.

<sup>26</sup> Pravilnici su dostupni na internet stranici Ministarstva pravde: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26350/registar-pruzalaca-besplatne-pravne-pomoci-i-besplatne-pravne-podrške.php>.

<sup>27</sup> Od 163 opštine u Republici Srbiji samo su 72 opštine upisane u spisak registrovanih pružalaca besplatne pravne pomoći; spisak dostupan na sajtu Ministarstva pravde na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26370/spisak-registrovanih-pruzalaca-besplatne-pravne-pomoci-lokalne-samouprave-i-udruzenja.php>

razvoja<sup>28</sup> nedovoljne da bi svim građanima na teritoriji Srbije bio omogućen blagovremen i delotvoran pristup besplatnoj pravnoj pomoći i pravdi.

Uprkos rokovima predviđenim Akcionim planom za Poglavlje 23, **Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana** je još u fazi prednacrt.<sup>29</sup> Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je tek krajem 2017. godine pokrenulo postupak onlajn konsultacija koji se završio neuspešno, odnosno bez komentara civilnog društva i akademske zajednice.<sup>30</sup> Povećanje broja zaposlenih<sup>31</sup> nije praćeno i obezbeđivanjem adekvatnih prostorija<sup>32</sup> za rad Zaštitnika građana, iako je i to predviđeno Akcionim planom. Dodatno, uprkos najavama iz Ministarstva da bi se postupak izmena i dopuna Zakona mogao okončati do kraja 2019. godine, nedostatak novih informacija o ovom procesu (krajem novembra 2019. godine) ne uliva nadu.

Kapacitet i stručnost institucije umanjena je nakon isteka mandata zamenika Zaštitnika građana, specijalizovanih za posebne oblasti, zatim činjenice da Zaštitnik građana skoro godinu dana nije predložio nove zamenike. Dodatno, u proteklih godinu dana zbog „praznog stola“ instituciju napuštaju najstručniji službenici. Nove organizacione promene, nastale donošenjem Pravilnika o sistematizaciji radnih mesta, ne podržavaju rad na pritužbama građana na rad

uprave, kao osnovne nadležnosti ove institucije. S druge strane, Zaštitnik građana se javlja kao promoter ustavne reforme u pogledu pravosuđa, koji daje podršku nacrtu amandmana izrađenom od strane Ministarstva pravde. Koordinacija sa Ministarstvom pravde u pogledu izmena Ustava i stvaranja privida inkluzivne javne rasprave bila je u suprotnosti s njegovom ulogom u zaštiti ljudskih prava i dodatno ilustruje nedostatak nezavisnosti institucije od izvršne vlasti. Dovodi se u pitanje sposobnost institucije da ispunjava svoju kontrolnu ulogu, posebno u slučajevima sa političkom pozadinom.<sup>33</sup>

Iako je godišnji izveštaj ove institucije posle četiri godine razmatran u Narodnoj skupštini, treba napomenuti da ovaj izveštaj, za razliku od ranijih, ne sadrži deo o preporukama koje nisu ispunjene, niti ukazuje na nedostatke u radu Vlade.<sup>34</sup> Shodno tome, zaključci koje Narodna skupština upućuje Vladi su obesmišljeni kao mehanizam pozivanja Vlade na odgovornost. Usvajanje izmena i dopuna Zakona je, uz obezbeđivanje adekvatnih ljudskih i materijalnih resursa, preduslov za punu nezavisnost institucije i ostvarenje njenog mandata u oblasti ljudskih prava i sloboda.

<sup>28</sup> U slučajevima određenim Zakonom 50% naknade za pruženu besplatnu pravnu pomoć snosi Republika Srbija, a 50% jedinica lokalne samouprave.

<sup>29</sup> Odgovor Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja od 13. juna 2019. godine.

<sup>30</sup> Videti: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Polazane-osnove-za-izradu-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-zastitniku-gradjana.docx>.

<sup>31</sup> Broj zaposlenih je u periodu nakon usvajanja Akcionog plana za Poglavlje 23 povećan sa 82 na 98.

<sup>32</sup> Aktivnost 3.2.1.2, Akcioni plan za Poglavlje 23.

<sup>33</sup> Više informacija o radu Zaštitnika građana videti u: 5 godina: Analiza rada Zaštitnika građana Republike Srbije u periodu 2015-2019, Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM, Beograd, 2019. Dostupno na: <http://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2019/11/Analiza-rada-Ombudsmana-2015-2019.pdf>.

<sup>34</sup> Na 25. posebnoj sednici Narodne skupštine RS, održanoj 10. jula 2019. godine, razmatrani su godišnji izveštaji Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Zaštitnika građana i Agencije za borbu protiv korupcije o sprovođenju zakona, odnosno strategija u oblastima u kojima su nadležni. Dostupno na: [http://www.parlament.gov.rs/Dvadeset-peta-posebna-sednica-Narodne-skupstine-Republike-Srbije\\_u\\_Jedanaestom\\_sazivu.36964.941.html](http://www.parlament.gov.rs/Dvadeset-peta-posebna-sednica-Narodne-skupstine-Republike-Srbije_u_Jedanaestom_sazivu.36964.941.html).

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE SA SEDNICA RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 23

Radna grupa prati proces pregovora u okviru Pregovaračkog poglavlja 23 i aktivno učestvuje davanjem komentara, zastupanjem stavova, ideja i predloga civilnog društva, koje tako doprinosi kvalitetu sadržaja pregovaračkog procesa Srbije i Evropske unije u oblasti pravosuđa i osnovnih prava.

*Prva sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 povodom prvog nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 održana je 20. februara 2019. godine, uz prisustvo šefice Pregovaračkog tima, predstavnika Ministarstva za evropske integracije, eksperata koji su radili na nacrtu i predstavnika više od polovine članica Radne grupe NKEU.<sup>35</sup>*

Opšti zaključci i preporuke sa prve sednice Radne grupe NKEU:

- Maksimalno precizirati aktivnosti koje se odnose na propisane procedure za izmenu Ustava i zakona, u cilju poštovanja procedure, s obzirom da je procedura kršena u nekoliko navrata;
- Uskladiti aktivnosti i indikatore, budući da u većini aktivnosti indikatori ne daju jasan prikaz ispunjenosti aktivnosti, a u pojedinim aktivnostima su čak kontradiktorni;
- Kreirati i/ili menjati postojeće aktivnosti tako da odgovaraju na prelazno merilo pod kojim se navode;
- Nosioci aktivnosti moraju biti jasno i precizno opredeljeni, s obzirom na to da u sadašnjoj verziji ima aktivnosti za koje se zadužuju drugi subjekti u odnosu na prethodno opredeljene, bez jasnog obrazloženja;

- Pregovarački tim i/ili osobe zadužene za izradu revidiranog Akcionog plana iz Ministarstva pravde treba da, u najkraćem roku, izveste Radnu grupu NKEU za Poglavlje 23 o načelnoj dinamici i daljem planu za revidiranje Akcionog plana;
- Vlada / Ministarstvo pravde bi moralo da izradi analizu čiji rezultati treba da pokažu zašto nisu ostvarene planirane obaveze i koji su razlozi i problemi doveli do toga – u suprotnom, pomeranje rokova bez ovakve analize neće doneti rezultate ni u narednom periodu;
- Ministarstvo pravde treba da objavi sve analize na koje se poziva kada zagovara pojedina rešenja u nacrtu revidiranog Akcionog plana;

Nakon slanja dopunjene verzije Akcionog plana za Poglavlje 23 Evropskoj komisiji, treba po prijemu komentara od EK, ponovo pozvati organizacije civilnog društva da pošalju komentare na novu verziju.

Posebni zaključci i preporuke koji se odnose na deo „Pravosuđe“ prve revidirane verzije Akcionog plana za Poglavlje 23:

- Aktivnosti koje se odnose na izmenu Ustava se ne mogu izbrisati jer nisu sprovedene. Naročito je neprihvatljivo uklanjanje obaveze formiranja radne grupe za izradu teksta nakon odluke Narodne skupštine o pristupanju promeni Ustava, kao i obaveze sprovođenja javne rasprave o izrađenom tekstu i upućivanja teksta Venecijanskoj komisiji. Aktivnosti je potrebno zadržati u prethodnoj formi i dodatno precizirati.
- Finalni tekst predloga za izmenu Ustava, Ustavnog zakona, kao i pratećih sedam pravosudnih zakona je potrebno poslati na mišljenje Venecijanskoj komisiji, kao i drugim savetodavnim telima Saveta Evrope;
- Jasno razlučiti aktivnosti koje se odnose na etičku, a koje na disciplinku odgovornost pripadnika pravosuđa;

<sup>35</sup> Izveštaj sa prve sednice Radne grupe za Poglavlje 23 povodom prvog nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, 20. februar 2019. godine. Dostupno na: <http://www.yucom.org.rs/izvestaj-sa-prve-sednice-radne-grupe-za-poglavlje-23-povodom-prvog-nacrtu-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23/>.

- Opređeliti se za jasan pravac kretanja u pogledu prelaska budžetskih nadležnosti sa Ministarstva pravde na pravosudne savete – da li se u reviziji vodimo odlukom Ustavnog suda i trenutno važećim Ustavom i zakonima ili će se težiti inicijalnoj ideji o potpunom prelasku budžetskih nadležnosti i, u skladu s tim, prilagođavati ustavne amandmane i prateće odgovarajuće zakone;
- Posvećenije pristupiti delu Akcionog plana za Poglavlje 23 koji se odnosi na Ratne zločine – budući da dosta aktivnosti koje su brisane nisu, ili su neadekvatno, ispunjene ne treba da budu izbrisane, a pojedine prelazne mere ostaju bez jasnih aktivnosti koje odgovaraju na prelazna merila;
- Utvrditi političku i drugu odgovornost nosilaca aktivnosti za kašnjenje, kao i procese koji bezrazložno dugo traju u svim oblastima koje pokriva Akcioni plan za Poglavlje 23.

Posebni zaključci i preporuke koji se odnose na deo „Borba protiv korupcije“ prve revidirane verzije Akcionog plana za Poglavlje 23:

- Izmene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije treba planirati tako da otklone sve do sada uočene manjkavosti i probleme u praksi, a ne samo zarad ispunjenja jedne GRECO preporuke;<sup>36</sup>
- Izmene Zakona o javnim nabavkama treba planirati tako da se osim daljeg usklađivanja sa pravilima EU, obezbedi i bolji nadzor u ovoj oblasti. Opis stanja u ovoj oblasti potrebno je dopuniti i informacijama o problemima u sankcionisanju;
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – u odgovarajućoj preporuci govori se o potrebi da se poboljšaju pravila za slobodan pristup informacijama, ali i da se obezbedi sprovođenje

pravila o pristupu informacijama u praksi, dok se kroz aktivnosti u Akcionom planu razmatraju samo mere u vezi sa izmenom zakonskog okvira. Stoga je, kroz reviziju Akcionog plana, neophodno predvideti i aktivnosti koje će obezbediti primenu postojećih (i budućih) pravila o pristupu informacijama. Analiza zakonskog okvira koja je sprovedena u prethodnom periodu ne predstavlja celovitu analizu primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, već samo nekih njegovih aspekata. Pored toga, analiza se uopšte ne osvrće na pristup pojedinim vrstama informacija koje su izričito navedene u preporuci i Prelaznom merilu, tako da se ova aktivnost ne može brisati iz Akcionog plana, niti ova analiza može da posluži kao osnov za izmene Zakona;

- Potrebno je dopuniti i precizirati mere za depolitizaciju javne uprave i jačanje njene transparentnosti i integriteta, tako da se obezbedi okončanje konkursne procedure – postavljenjem ili obrazloženjem o razlozima za nepostavljenje nijednog kandidata, od kandidata koji su sa najboljim rezultatom ispunili merila propisana za izbor;
- Dobra novina u Akcionom planu je nameara donošenja nove Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i sektorskih strategija za pojedine oblasti (zdravstvo, poreski sistem, prosveta). Trebalo bi, međutim, predvideti kraći rok za njeno usvajanje i odrediti međurok za početak rada na Strategiji. Trebalo bi, takođe, definisati šta su njeni osnovni ciljevi. U postojećem kontekstu, ona bi trebalo pre svega da rešava pitanja koja nisu obuhvaćena Akcionim planom za Poglavlje 23, ali i da predstavlja potporu realizaciji mera iz Akcionog plana za Poglavlje 23;

<sup>36</sup> Na primer, mere koje bi sprečile da se za direktora Agencije i članove Odbora biraju osobe direktno povezane sa političkim subjektima, utvrđivanje veće odgovornosti Agencije za poslove koje obavlja, utvrđivanje nadležnosti Agencije u vezi sa mišljenjima o rizicima od korupcije u propisima i drugo.

U pogledu termina *track record*, još uvek nije nađen adekvatan prevod ovog izraza. Na mnogim mestima, prilikom definisanja zadatka u revidiranom Akcionom planu, koristi se nejasan izraz „da Srbija treba da uspostavi

inicijalnu evidenciju“.<sup>37</sup> Smatramo da je to pogrešan prevod zahteva da Srbija ostvari rezultate u tim oblastima.

*Druga sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 povodom prvog nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23* održana je 19. aprila 2019. godine. Sednica je organizovana u cilju davanja direktnih komentara na deo Akcionog plana koji se odnose na deo o osnovnim pravima.<sup>38</sup> Pored šefice Pregovaračkog tima i eksperata koji su radili na izradi nacrtu, nakon više od godinu dana, na sednici je prisustvovalao i predstavnik Radne grupe za Poglavlje 23 Ministarstva pravde.

Posebni zaključci i preporuke koji se odnose na deo „Osnovna prava“ prve revidirane verzije Akcionog plana za Poglavlje 23:

- Organizovati suštinske javne rasprave za izmene i dopune zakona i donošenje strategija i dosledno poštovati obrazlaganje usvojenih/odbijenih predloga civilnog društva, zatim izbeći da se ona vodi na način kao što je to učinjeno za Zakon o zabrani diskriminacije ili za izmene Krivičnog zakonika i uvođenje doživotnog zatvora bez prava uslovnog otpusta;
- Sprovesti proces izbora zamenika Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za oblast zaštite podataka o ličnosti, kao i procesa izbora zamenika Zaštitnika građana u skladu sa zahtevima koje je ranije iznelo civilno društvo. Izbor mora obezbediti da kandidati ispune zakonom propisane uslove pune nezavisnosti, kao i integriteta;

- Uključiti nezavisne državne institucije, ne samo u proces izrade nego i u samo praćenje realizacije mera i aktivnosti iz oblasti njihovog rada;
- U skladu sa Zakonom o javnom informisanju vratiti integritet Regulatornom telu za elektronske medije kroz praćenje rada, temeljnu reformu i ponovni izbor članova Saveta ovog tela, kako nedostajućih, tako i drugih, poput predstavnika civilnog društva, čiji legitimitet je upitan;<sup>39</sup>
- Uskladiti rešenja iz Akcionog plana za Poglavlje 23 sa nacrtom nove Medijske strategije;

Pristupiti hitnom izboru predsednika Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova, uz ocenu da je nedopustivo da Narodna skupština nema predsednika ovako značajnog Odbora.

Koordinator Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 organizovao je, 14. oktobra 2019. godine, *sastanak povodom pristiglih komentara Evropske komisije na revidiranu verziju Akcionog plana za Poglavlje 23*, na kojoj su se pravili planovi za nastavak konsultativnog procesa. Na pratećoj radionici za članove, radilo se na postavljanju planova Radne grupe za narednu godinu.

*Treća sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 23, povodom drugog nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23*, održana je 27. decembra 2019. godine. Sednica je obezbedila članicama mogućnost da daju komentare na deo Akcionog plana koji se odnosi na osnovna prava.<sup>40</sup> Na sednici su prisustvovali predstav-

<sup>37</sup> Postupanja po zahtevima za pristup informacijama, go-njenju korupcije, suzbijanju nepravilnosti u javnim nabavkama, kod finansiranja stranaka, sukoba interesa itd.

<sup>38</sup> Izveštaj sa druge sednice Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 povodom prvog nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, 19. april 2019. godine. Dostupno na: <http://www.yucom.org.rs/odrzana-druga-sednica-radne-grupe-nkeu-za-poglavlje-23-povodom-prvog-nacrtu-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23/>.

<sup>39</sup> Pokrenut je postupak protiv Narodne skupštine Republike Srbije pred Upravnim sudom 2017. godine.

<sup>40</sup> Izveštaj sa treće sednice Radne grupe za Poglavlje 23 povodom drugog nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, 27. decembar 2019. godine. Dostupno na: <http://www.yucom.org.rs/odrzana-sednica-radne-grupe-nkeu-za-poglavlje-23-povodom-druge-verzije-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23/>.

nici Pregovaračkog tima, Radne grupe za Poglavlje 23 Ministarstva pravde, kao i eksperti koji su radili na izradi nacrtu, te po pravi put i predstavnici lokalnih ombudsmana.

Zaključci i preporuke koji se odnose na deo „Osnovna prava“ druge revidirane verzije Akcionog plana za Poglavlje 23:

- Uskladiti indikatore ispunjenosti aktivnosti koje se odnose na nezavisne institucije (posebno u delu koji se odnosi na Zaštitnika građana), s obzirom da ne oslikavaju stanje zabeleženo u izveštajima međunarodnih, regionalnih institucija i komiteta;
- Neophodno je u deo Akcionog plana koji se odnosi na položaj Zaštitnika građana pokrajinskog ombudsmana i zaštitnika građana jedinice lokalne samouprave razviti aktivnosti koje se odnose na lokalne ombudsmane;
- Što pre organizovati poseban sastanak radne grupe za izradu Medijske strategije i Međusektorske radne grupe za slobodu izražavanja i medije kako bi se prezentovala rešenja i uskladila sa komentarima za Akcionog plana za Poglavlje 23;
- Zapisnici Radne grupe za bezbednost novinara nisu javno dostupni, mada bi trebalo da budu dostupni javnosti uz odgovarajuću anonimizaciju, kako bi se lakše pratio rad radne grupe;
- Precizirati aktivnosti koje se odnose na usvajanje Strategije deinstitutionalizacije i razvoja usluga u zajednici (u skladu sa preporukom Evropske komisije);
- Razraditi set aktivnosti koje se odnose na poslovnu sposobnost u okviru prelazne mere 3.4.3;
- Precirati aktivnosti koje se odnose na izmene Zakona o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica;
- Preispitati kapacitete Ministarstva za rad zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja kao nosioca aktivnosti izmene zakonodavnog i/ili strateškog okvira u ovoj oblasti
- U pogledu sprovođenja informativne kampanje o primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći potrebno je proširiti indikator tako da obuhvati ranjive grupe, odnosno da se informacije i formulari učine dostupnim svim ranjivim grupama (posebno zatvorenici i licima u ustanovama socijalne zaštite);
- Uvrstiti kao indikatore broj podnetih zahteva, te broj donetih rešenja o usvajanju i odbijanju zahteva kako bi se stekao adekvatan uvid u „čutanje uprave“ u pogledu analize primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći;
- Razraditi aktivnosti koje se odnose na izmene i dopune procesnih zakona u kontekstu primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći;

U skladu sa Zakonom o planskom sistemu jasno uneti aktivnost u Akcioni plan za Poglavlje 23 koja će se odnositi na poseban strateški dokument za zaštitu prava i položaja nacionalnih manjina.

Brojni su sastanci civilnog društva, u koje je uključena i Radna grupa NKEU za Poglavlje 23, sa delegacijama i predstavnicima institucija Evropske unije, uključujući Evropsku komisiju, Evropski savet, Evropski parlament, kao i sa brojnim bilateralnim partnerima iz EU i drugih država zainteresovanih za unapređenje evropskih integracija, zatim sa predstavnicima međunarodnih organizacija, Saveća Evrope, OEBS-a i UN-a. Na tim sastancima predstavnici Radne grupe NKEU težili su da daju jasniji uvid u stanje reformi u okviru Poglavlja 23.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 usmeravala je svoje poruke ka građankama i građanima Srbije i pokušala da im približi značaj pregovora i tema obuhvaćenim Poglavljem 23. U toku 2019. godine, kao i do sada, javni servis nije imao posebne programe, predviđene Akcionim planom za Poglavlje 23, kojima bi

se predstavile pogodnosti za građane iz procesa priključivanja EU. Postavlja se pitanje da li zaista postoji politička volja da se građani informišu o suštini ovih procesa. Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 nastavlja da deli informacije do kojih dolazi sa stručnom javnošću,

drugim organizacijama i koalicijama koje su zainteresovane za praćenje procesa, i naravno sa širom javnošću kroz brojne aktivnosti i sve raspoložive forme komunikacije.

### PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2019. GODINU

- Proces revizije Akcionog plana za Poglavlje 23 – Nastaviti sa transparentnim i inkluzivnim procesom revizije Akcionog plana i pristupiti izmeni dokumenta na način da aktivnosti zaista suštinski odgovaraju smislu prelazne mere. Voditi računa da aktivnosti korespondiraju indikatorima, koje treba formulisati tako da prikažu stvarni napredak u odnosu na početno stanje. Predvideti budžetske linije za svaku aktivnost, na osnovu prethodne procene potreba. Proces ispunjenja uslova, zadatih kako Akcionim planom tako i prelaznim merilima, prevesti na jezik koji razumeju građani, ali i državni službenici koji sprovode zadate aktivnosti, jasno i precizno, bez ikakve dvosmislenosti ili kontradiktornosti.
- Nezavisnost pravosuđa – Iskazati iskrenu nameru da se radi na unapređenju nezavisnosti pravosuđa, uz direktan osvrt na prelazna merila iz dela 1.1. Akcionog plana za Poglavlje 23. Predložene mere predstavljaju minimum neophodnih uslova za postizanje nezavisnosti pravosuđa, što treba uzeti u obzir prilikom sprovođenja aktivnosti. Ovo se posebno odnosi na predstojeće izmene Ustava, Ustavnog zakona i seta pravosudnih zakona, kao i aktivnosti koje se odnose na neophodnost nezavisnog raspolaganja budžetom od strane pravosudnih saveta. Drugi pokazatelj namere bilo bi i sprečavanje uticaja na pravosuđe, kako kroz sprečavanje komentaranja sudskih presuda od predstavnika izvršne i zakonodavne vlasti, tako i sankcionisanjem napada na predstavnike pravosuđa.
- Izmene Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe – Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine RS bi trebalo bez daljeg odlaganja da nastavi sa izradom nacrtu amandmana na Ustav, uz osvrt na već date komentare civilnog društva, ali i međunarodnih institucija. Takođe, treba insistirati na pokretanju široke javne rasprave odmah po izradi nacrtu.
- Zakon o planskom sistemu – Pojasniti način na koji će se rešiti problematika usklađivanja onih strateških dokumenata za koje neće biti predviđena izrada posebnih pratećih akcionih planova, već će se prilagođavati Akcionom planu za Poglavlje 23, sa Zakonom o planskom sistemu. Navedeno učiniti u direktnoj komunikaciji sa Sekretarijatom za javne poslove.
- Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći – Bez odlaganja sprovesti sve neophodne obuke i uložiti dodatne napore da sve jedinice lokalne samouprave organizuju kancelarije za besplatnu pravnu pomoć, kao osnove jednako dostupnog i održivog sistema besplatne pravne pomoći. Dodatno, neophodno je, a i predviđeno u poslednjoj verziji revidiranog Akcionog plana, uskladiti procesne zakone sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći.

- Položaj nezavisnih institucija – Bez daljeg odlaganja uskladiti Zakon o Zaštitniku građana sa međunarodnim preporukama, zatim instituciji obezbediti adekvatne ljudske i materijalne resurse i garancije nezavisnosti neophodne za delotvorno sprovođenje njenih nadležnosti. Drugi deo preporuke odnosi se i na institucije Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.
- Javne rasprave – Sve javne rasprave, posebno one koje se odnose na izradu novih ili izmene i dopune postojećih zakonskih i / ili strateških dokumenata planirati i sprovesti prema jasnom planu predviđenom Zakonom o planskom sistemu, uz konstruktivni dijalog sa civilnim društvom.
- Informisanje – Započeti aktivno informisanje građana o procesu evropskih integracija u skladu sa preuzetim obavezama iz Akcionog plana za Poglavlje 23. Neophodno je sprovesti analizu uključenosti državnih organa u javno promovisanje evropskih integracija, kao i aktivnosti javnog medijskog servisa u podizanju svesti građana o EU integracijama.
- Izveštavanje o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 – Što pre vratiti u operativni status Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 i ojačati njegove kapacitete, pre svega, kako bi se nastavilo izveštavanje. Plan da njime u budućnosti predsedava ministar pravde, a da u sastav ulaze najviši predstavnici članova Pregovaračke grupe imenovani od strane Vlade, čini se neodrživim, budući da ni dosadašnji sastav u vidu eksternih eksperata, nije imao kapaciteta (u ljudstvu i drugim resursima) da analitički pristupi izveštavanju.



Foto: Radna grupa za poglavlje 23

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 24

## » PRAVDA, SLOBODA, BEZBEDNOST

Koordinator:

**BEOGRADSKI CENTAR ZA BEZBEDNOSNU**

**POLITIKU – BCBP**

**dr Sonja Stojanović Gajić**

## KRATAK PRIKAZ POGLAVLJA

U okviru korpusa komunitarnog prava Evropske unije (*acquis communautaire*), Pregovaračko 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“ Evropske unije 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 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 (*interim benchmarks*) i završna merila (*closing benchmarks*), koja imaju za cilj da osiguraju da sprovedene reforme zaista proizvode 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“ (*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.<sup>1</sup> Ovo predstavlja poseban izazov

<sup>1</sup> Videti više u Stojanović Gajić, Sonja i Maravić, Dražen (2017, drugo izdanje), Vodič kroz EU politike: Sloboda, bezbednost i pravda, Beograd, Evropski pokret u Srbiji. Dostupan na: <http://www.emins.org/vodic-kroz-eu-politike-sloboda-bezbednost-pravda-2-izdanje/>

za građansko društvo gde, za razliku od Poglavlja 23 – 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 NKEU za Poglavlje 24 je u oblasti migracija i azila. 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 2019. godini nastavljena je revizija Akcionog plana za Poglavlje 24, koja je započeta prethodne godine, sa ciljem da se postojeća verzija AP uskladi tako da omogući ispunjenje prelaznih merila, definisana na međuvladinoj konferenciji u maju 2016. godine, kada je i otvoreno ovo poglavlje. Važeća verzija Akcionog plana pisana je na osnovu preporuka iz Izveštaja o skriningu, te ne sadrži aktivnosti za sva prelazna merila dobijena u okviru Zajedničke pregovaračke pozicije Republike Srbije i Evropske unije, jula meseca 2016. godine<sup>2</sup>. Izmjenama ovog dokumenta, Vlada Srbije želei da ukaže da je spremna da dobije merila za zatvaranje ovog poglavlja. Pored toga, cilj je da se nedostignuti rokovi iz aktuelnog AP pomere i usklade sa novom dinamikom predviđenom Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU<sup>3</sup>. U ovom dokumentu je rok za usaglašavanje sa pravnim tekovinama 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 2025. projektovana kao okvirna godina. Do objavljivanja ove publikacije, nije okončan proces revizije, niti objavljen revidirani AP. U nastavku teksta je prvo prikazana hronologija reformi u Poglavlju 24, zatim pregled stanja u deset potpoglavlja unutar politika EU koje se tiču pravde, bezbednosti i slobode i na kraju ključne aktivnosti Radne grupe NKEU za Poglavlje 24, kao i preporuke.

## Hronologija reformi u Poglavlju 24

U skladu sa „novim pristupom“ proširenju, analitički pregled usklađenosti srpskog zakonodavstva u okviru Poglavlja 24 sa evropskim, takozvani skrining (*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 Evropske unije u ovoj oblasti državi kandidatu za članstvo, obavljen u periodu od 2. do 4. oktobra 2013. godine. 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, Evropska komisija (EK) je pristupila 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 Evropske unije. Izveštaj o skriningu je objavljen 15. maja 2014. godine.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Dostupna na: <http://mup.gov.rs/wps/wcm/connect/b2895342-f93d-4762-9d54-6417ce909481/ПРЕЛАЗНА+МЕРИЛА+ЗА+ПРЕГОВАРАЧКО+ПОГЛАВЉЕ+24.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IGacMzo>

<sup>3</sup> Ministarstvo za evropske integracije, *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU (treća verzija)* je usvojen 1. marta 2018. godine 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)

<sup>4</sup> Tekst Izveštaja o skriningu za Poglavlje 24 na srpskom jeziku dostupan je ovde: <http://bezbednost.org/Svi-dokumenti/5690/Izvestaj-o-skriningu-za-Poglavlje-24.shtml> (pristupljeno 1. aprila 2017. godine).

Ministarstvo unutrašnjih poslova je, na osnovu preporuka iz Izveštaja o skriningu, pristupilo 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 Evropske komisije iz Izveštaja o skriningu, 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. Izrada ovog dokumenta je, ujedno, bila i merilo za otvaranje ovog poglavlja (*opening benchmark*).<sup>5</sup> 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, Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao nadležno za izradu AP za ovo poglavlje, uključilo je zainteresovanu javnost u raspravu tek kada je drugi nacrt Akcionog plana bio gotov, krajem januara 2015. godine.<sup>6</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 NKEU za Poglavlje 24. U procesu konsultacija sa predstavnicima građanskog društva kroz mehanizam NKEU, kao i kroz dodatna mišljenja

EK, usledile su dodatne revizije predloga teksta Akcionog plana za Poglavlje 24 (AP 24), tako da je treći nacrt objavljen 30. marta 2015. godine, a usvojen na sednici Vlade 27. aprila 2016. godine<sup>7</sup>. Pregovaračka pozicija je usvojena 24. maja 2016. godine. Četvrta, blago do-terana verzija AP je izrađena u septembru iste godine i EK je 9. septembra dala pozitivno mišljenje na AP 24, čime je otpočeo proces ocene AP 24 od strane Saveta, kroz Radnu grupu Saveta EU za proširenje – COELA (*Working Party on Enlargement and Countries Negotiating Accession to the EU*), koja 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 (*Opening Benchmark Assessment Report*), čime je i formalno pozitivno ocenila da mere iz AP 24 odgovaraju merilima koja su bila postavljena u Izveštaju o skriningu.<sup>8</sup> Konačno, Akcioni plan za Poglavlje 24 usvojen je na Vladi Republike Srbije u maju 2016. godine.<sup>9</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 Evropskoj uniji, a naknadno i imenovala osobe koje su članovi Tim. Dodatno, sa kašnjenjem je usvojen i Zaključak kojim

<sup>7</sup> Komentari Radne grupe za Poglavlje 24 na treći nacrt AP24 dostupni su na: <http://bezbednost.org/Svi-dokumenti/5786/Komentari-organizacija-civilnog-drustva-na-treci.shtml>.

<sup>8</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=IGahGrp&CVID=IGahGrp&CVID=IGahGrp> (pristupljeno 19. aprila 2017. godine).

<sup>9</sup> Finalna verzija dostupna je na: <http://bezbednost.org/Svi-dokumenti/6289/Akcioni-plan-za-Poglavlje-24--Pravda-sloboda.shtml> (pristupljeno 1. aprila 2017. godine).

<sup>5</sup> Nezvanično su, kao kriterijum za ocenu spremnosti za otvaranje poglavlja, razmatrani još usvajanje Zakona o policiji koji bi uveo preduslove za upravljanje ljudskim resursima zasnovano na zaslugama, kao i izrada prve Strateške procene organizovanog i ozbiljnog kriminala (SOCTA) u skladu sa metodologijom Evropol.

<sup>6</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. godine).

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 AP 24, Vlada je pristupila izradi Pregovaračke pozicije za Poglavlje 24. Pregovaračka pozicija referiše na mere iz AP 24 i njome se Srbija pravno obavezala na njihovo sprovođenje. Vlada je usvojila Predlog pregovaračke pozicije za Poglavlje 24, koja je zatim dostavljena Odboru za evropske integracije Narodne skupštine RS. 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 za Poglavlje 24 imale su uvid u sažetak Pregovaračke pozicije, budući da dokument u ovoj fazi pregovora nije dostupan javnosti u svojoj integralnoj formi, a svoje komentare dostavile su u pisanoj formi kako Odboru, tako i Pregovaračkom timu i Pregovaračkoj grupi za Poglavlje 24.<sup>10</sup>

Vlada je, zatim, usvojila Pregovaračku poziciju za Poglavlje 24,<sup>11</sup> dostavila ju je Evropskoj uniji koja je, zatim, sastavila Zajedničku pregovaračku poziciju koju je predstavila na međuvladinoj konferenciji na kojoj su pregovori o Poglavlju 24 i formalno otvoreni, a koja je održana u Briselu 18. jula 2016. godine.<sup>12</sup> Na

ovoj konferenciji EU je ujedno predstavila i **prelazna merila**<sup>13</sup> za Poglavlje 24, na osnovu kojih će se meriti napredak Srbije u harmonizaciji u predstojećem periodu. Osnovno prelazno merilo se tiče delotvornog, detaljnog i stalnog praćenja sprovođenja Akcionog plana u oblasti Pravde, slobode i bezbednosti „kroz jak i multidisciplinarnan mehanizam, kojim se po potrebi mogu aktivirati korektivne mere, naročito vodeći računa o adekvatnosti ljudskih i finansijskih resursa, institucionalnom kapacitetu, zahtevima za obuke, poštovanju utvrđenih krajnjih rokova, stvarnom dijalogu sa civilnim društvom i adekvatnom razmatranju njihovih predloga“. U okviru Poglavlja 24 ukupno ima 41 prelazno merilo i to najviše vezano za policijsku saradnju i borbu protiv organizovanog kriminala (vidi tabelu ispod). Prelazna merila najviše se fokusiraju na dokazivanje primene i učinka mera iz AP (*track record*) kako bi se pokazalo promena stanja na terenu kroz jasno merljive indikatore. BCBP je ovim povodom izradio i objavio Pozicioni papir o Poglavlju 24.<sup>14</sup>

<http://bezbednost.org/Svi-dokumenti/6248/Zajednicka-pozicija-Evropske-unije-za-Poglavlje-24.pdf> (pristupljeno 1. aprila 2017. godine).

<sup>10</sup> Komentari su dostupni na: <http://bezbednost.org/Svi-dokumenti/6165/Preporuke-organizacija-civilnog-drustva-za-shtml> (pristupljeno 1. aprila 2017. godine).

<sup>11</sup> Dostupna je na: <http://bezbednost.org/Svi-dokumenti/6249/Pregovaraacka-pozicija-Republike-Srbije-za-shtml> (pristupljeno 1. aprila 2017. godine).

<sup>12</sup> Zajednička pozicija EU dostupna je na: <http://bezbednost.org/Svi-dokumenti/6248/Zajednicka-pozicija-Evropske-unije-za-Poglavlje-24.pdf>

<sup>13</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>14</sup> Elek, B. (2016), *Šta nas očekuje nakon otvaranja pregovora o poglavlju 24?*, BCBP, Beograd. Dostupno na: <http://bezbednost.org/Sve-publikacije/6240/Sta-nas-ocekuje-nakon-otvaranja-pregovora-o-shtml> (pristupljeno 1. aprila 2017. godine).

**Tabela 1: Pregled prelaznih merila u Poglavlju 24**

| Potpoglavlje                                                            | Broj prelaznih merila                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| Opšte prelazno merilo                                                   | 1 - Praćenje sprovođenja Akcionog plana i aktiviranje korektivnih mehanizama |
| 1. Migracije                                                            | 6                                                                            |
| 2. Azil                                                                 | 3                                                                            |
| 3. Kontrola spoljnih granica i Šengen                                   | 5                                                                            |
| 4. Vizna politika                                                       | 2                                                                            |
| 5. Pravosudna saradnja (u trgovinskim, građanskim i krivičnim stvarima) | 5                                                                            |
| 6. Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala           | 13                                                                           |
| 7. Saradnja u borbi protiv terorizma                                    | 1                                                                            |
| 8. Saradnja u oblasti droga                                             | 5                                                                            |
| 9. Carinska saradnja                                                    | Nema prelaznih merila                                                        |
| 10. Falsifikovanje evra                                                 | Nema prelaznih merila                                                        |

### Revizija Akcionog plana

Krajem 2017. godine je započeta **revizija akcionih planova za poglavlja 23 i 24**<sup>15</sup> sa ciljem da se omogući ispunjenje prelaznih merila i dobiju merila za zatvaranje ovog poglavlja. Glavna novina jeste da su preporuke iz skrining izveštaja obrisane iz dokumenta i umesto njih, kao osnov za definisanje aktivnosti, navedeno je pripadajuće prelazno merilo<sup>16</sup>. Pošto je važeća verzija Akcionog plana pisana na osnovu preporuka iz Izveštaja o skriningu, ona ne sadrži aktivnosti za sva prelazna merila dobijena u okviru Zajedničke pregovaračke pozicije Republike Srbije i Evropske unije (str.

19-30), jula meseca 2016. godine<sup>17</sup>. Pored toga, kao smernice za nove reforme uzete su i mere predložene u okviru *Verodostojne perspektive proširenja i poboljšanja angažovanja Evropske unije na Zapadnom Balkanu* iz 2018. godine i novih strateških dokumenata EU za politike koje pokriva Poglavlje 24<sup>18</sup>.

Drua novina je pomeranje rokova za neispunjene ili delimično ispunjene aktivnosti. Cilj je da nedostignuti rokovi iz aktuelnog AP pomere i usklade sa novom dinamikom predviđenom Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU<sup>19</sup>. U ovom do-

<sup>15</sup> Pregovaračke grupe su 20. decembra 2017. godine imale sastanak u Briselu sa predstavnicima EK na temu revizije Akcionog plana.

<sup>16</sup> Prelazno merilo koje se tiče policijske saradnje i organizovanog kriminala je razbijeno u dva potpoglavlja AP. Vidi uvod u revidirani Akcioni plan dostupan na: [shorturl.at/IRT23](http://shorturl.at/IRT23)

<sup>17</sup> Dostupna na: <http://mup.gov.rs/wps/wcm/connect/b2895342-f93d-4762-9d54-6417ce909481/ПРЕЛАЗНА+МЕРИЛА+3А+ПРЕГОВАРАЧКО+ПОГЛАВЉЕ+24.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IGacMzo>

<sup>18</sup> Primer su Strategija Evropske unije: Upravljanje oružjem – zaštita građana i Komunikacija Evropske unije o interoperabilnosti IT sistema.

<sup>19</sup> Ministarstvo za evropske integracije, *Nacionalni pro-*

kumentu je rok za usaglašavanje sa pravnim tekovinama 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. Iz dostupnog predloga revidiranog Akcionog plana, nije jasno da je Pregovaračka grupa ispunila obavezu iz prelaznog merila o policijskoj saradnji da je „sprovedla sveobuhvatnu analizu i na osnovu nje menjala svoj akcioni plan”. Osim menjanja rokova koji su propušteni i preciziranja aktivnosti i nosilaca aktivnosti, nije jasno da li su u pripremi AP identifikovane prepreke ili dobre prakse u ostvarenju ciljeva. U svakom slučaju, neophodno je izraditi analizu zašto nisu ostvarene planirane obaveze i koji su razlozi i problemi doveli do kašnjenja. U suprotnom, puko pomeranje rokova bez ovakve analize neće doneti rezultate ni u narednom periodu.

Cilj revizije je bilo i preciziranje aktivnosti, te su mnoge aktivnosti razbijene na delove. Na primer, aktivnosti vezane za normativna i planska dokumenta su razdvojene na posebno definisane aktivnosti koje se tiču: a) usvajanja normativnih/planskih akata, b) usvajanje podzakonskih akata, c) aktivnosti koje se odnose na njihovo sprovođenje. Takođe, ključne aktivnosti za realizaciju planskih dokumenata koji se navode kao mere u Akcionom planu, dodate su kao zasebne aktivnosti u revidiranom AP.<sup>20</sup> Precizirani su i rokovi i izvori fi-

nansiranja za svaku pojedinačnu aktivnost. I dalje ostaju otvorena pitanja u vezi sa realnošću procene troškova sprovođenja aktivnosti iz AP, na šta je Radna grupa NKEU za Poglavlje 24 ranije ukazivala. Vrlo je vidljivo da su troškovi, koji su planirani da budu pokriveni iz IPA i drugih projekata iz međunarodne pomoći, preciznije i ambicioznije budžetirani, dok su za neke druge važne aktivnosti, koje će biti pokrivene iz budžeta Srbije, predviđena skromnija sredstva ili se navodi da ne iziskuju nikakve dodatne troškove, nezavisno od kompleksnosti i realnih potreba. Ovo je, na primer, slučaj sa izradom i primenom nove Strategije za integrisano upravljanje granicom 2021-2025. gde stoji da ova aktivnost ne iziskuje nikakve troškove, uprkos činjenici da se primena trenutno važeće Strategije za integrisano upravljanje granicom finansira kroz trogodišnju sektorsku budžetsku podršku iz IPA sredstava u vrednosti od 27 miliona evra. Iako se za veliki broj aktivnosti navodi da nema troškova, odnosno da je to deo redovnih aktivnosti zaposlenih, potrebno je napisati procenu broja dana koji će zaposleni raditi na sprovođenju određene aktivnosti, kao i kumulativnu vrednost prosečnog dana za obavljeni posao.

Aktivnosti koje Pregovaračka grupa smatra realizovanim su izbrisane iz tabelarnog prikaza, a detaljno su obrazložene i navedene u uvodnom delu Akcionog plana. Važno je napomenuti da je Evropska komisija ukazala da ovo ne smatra dovoljnim dokazom da su aktivnosti realizovane i da zadržava pravo da u bilo kom trenutku ponovo proceni ispunjenost aktivnosti. Za određene aktivnosti su promenjeni nosioci aktivnosti i/ili indikatori rezultata. Praćenje realizacije Akcionog plana će ubuduće biti teže, jer je izbrisana kolona sa izvorima provere ili verifikacije.

Najveća sadržinska promena revidiranog Akcionog plana je da su isključene **informacije o reformi policijske organizacije, u skladu**

*gram za usvajanje pravnih tekovina EU (treća verzija)* je usvojen 1. marta 2018. godine 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. godine).

<sup>20</sup> Na primer, uspostavljanje Komisije za lako i malokalibarsko oružje je jedna od ključnih aktivnosti za sprovođenje Akcionog plana za implementaciju Strategije za kontrolu lakog i malokalibarskog oružja u Republici Srbiji, pa je dodata kao nova posebna aktivnost u revidiranom AP. Pored navedenog, glavne aktivnosti koje pripadaju oblastima koje će detaljno biti razrađene u okviru Nacrta akcionog plana za ulazak u Šengenski prostor, taksativno su navedene u okviru potpoglavlja Spoljne granice i Šengen.

sa preporukom iz Izveštaja o skriningu da se preduzmu mere za profesionalizaciju i racionalizaciju njene strukture u cilju unapređenja efikasnosti policije. Ovo je važno jer su aktivnosti, poput reforme organizacione strukture, definisanja potrebnog broja zaposlenih, razlikovanje civilnih od policijskih službenika, uvođenja karijernog napredovanja itd, preduslov za sve druge reforme u okviru Poglavlja 24, kao i za ispunjenje prelaznog merila o operativnoj nezavisnosti policije. Informacije o realizaciji i učinku ovih aktivnosti nedostaju na sajtu MUP-a, kao i u izveštajima o sprovođenju Strategije policije. Imajući u vidu da planirane aktivnosti na

reformi policijske organizacije navedene u prethodnim verzijama Akcionog plana nisu u potpunosti sprovedene, ove informacije treba vratiti u uvodni deo AP ili kao poseban prilog AP. Jedino na taj način će moći da se prati ispunjenje preduslova za operativnu nezavisnost policije, što je deo prelaznog merila za policijsku saradnju. Pored toga, ove aktivnosti će imati uticaj na živote građana Srbije, kao i potencijalnu promenu radno-pravnog statusa zaposlenih u MUP-u (gubljenje beneficija, promena radnog mesta), te je potrebno pravovremeno i kontinuirano informisati javnost o ovim reformama. Pregled hronologije dat je u tabeli 2.

**Tabela 2: Hronologija pregovora o Poglavlju 24**

|                                         |                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>2-4. oktobar 2013.</b>               | Održan eksplanatorni skrining u Briselu, na kome su predstavljani propisi Evropske unije u Poglavlju 24                                                                                       |
| <b>11-13. decembar 2013.</b>            | Održan bilateralni skrining u Briselu, na kome 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>                    | Evropska komisija dostavila Srbiji Izveštaj o skriningu 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, AP 24 se revidira još tri puta                                                                          |
| <b>9. septembar 2015.</b>               | EK dala pozitivno mišljenje na AP 24                                                                                                                                                          |
| <b>9. oktobar 2015.</b>                 | EK izradila Izveštaj o ispunjenosti merila za otvaranje poglavlja (OBAR) u kom je i formalno pozitivno ocenila AP 24                                                                          |
| <b>januar - maj 2016.</b>               | Srbija radi na pripremi Pregovaračke pozicije za Poglavlje 24 i usvaja je Vlada Srbije na sednici 24. maja 2016. godine                                                                       |
| <b>18. jul 2016.</b>                    | Održana Međuvladina konferencija na kojoj je <b>Poglavlje 24 otvoreno i na kojoj je predstavljena pregovaračka pozicija i prelazna merila za ovo poglavlje</b>                                |
| <b>9. novembar 2016.</b>                | Evropska komisija objavila godišnji izveštaj ( <i>Country Report</i> )                                                                                                                        |
| <b>januar 2017.</b>                     | MUP objavio prvi šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP 24 za period jul - decembar 2016. godine                                                                                             |
| <b>maj 2017.</b>                        | Evropska komisija objavila <i>Non-paper</i> , tj. Izveštaj o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju                                                                                 |

|                       |                                                                                                                                                |
|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>jul 2017.</b>      | MUP objavio drugi šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP 24 za period januar - jun 2017. godine                                               |
| <b>novembar 2017.</b> | Evropska komisija objavila <i>Non-paper</i> , tj. Izveštaj o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju                                  |
| <b>decembar 2017.</b> | Počele pripreme za reviziju AP na osnovu konsultacija sa Evropskom komisijom u Briselu.                                                        |
| <b>januar 2018.</b>   | MUP objavio treći šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP 24 za period jul - decembar 2017. godine                                             |
| <b>februar 2018.</b>  | Evropska komisija objavila strategiju proširenja, tj. <i>Verodostojnu perspektivu proširenja i pojačano angažovanje EU na Zapadnom Balkanu</i> |
| <b>april 2018.</b>    | Evropska komisija objavila godišnji izveštaj                                                                                                   |
| <b>avgust 2018.</b>   | MUP objavio četvrti šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP 24 za period januar - jun 2018. godine                                             |
| <b>novembar 2018.</b> | Evropska komisija objavila <i>Non-paper</i> , tj. Izveštaj o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju                                  |
| <b>februar 2019.</b>  | MUP objavio peti šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP 24 za period jul - decembar 2018. godine                                              |
| <b>maj 2019.</b>      | Evropska komisija objavila godišnji izveštaj                                                                                                   |
| <b>avgust 2019.</b>   | MUP objavio šesti šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP 24 za period januar - jun 2019. godine                                               |
| <b>novembar 2019.</b> | Evropska komisija objavila <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 24 i zvanično je počela primena AP 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. godine, uređen je proces izveštavanja, praćenja i vrednovanja sprovođenja AP. Za proces vrednovanja sprovođenja i izveštavanja bili su zaduženi i odgovorni oni koji su bili odgovorni za pisanje samog Akcionog plana. Prvo, o realizaciji svake pojedinačne aktivnosti sadržane u Akcionom planu izveštavalo je odgovorno lice za njeno sprovođenje iz nadležne institucije koja je navedena kao nosilac ili koordinator realizacije te aktivnosti u AP.

U drugom koraku, o realizaciji aktivnosti sadržanih u jednom od deset (10) potpoglavlja unutar Poglavlja 24, izveštavali su koordinatori potpoglavlja užu Pregovaračku grupu za Poglavlje 24. Tom prilikom su navodili stepen realizacije aktivnosti, njen rezultat, uticaj, kvalitet, kao i probleme u realizaciji ili razloge za neispunjenost, uz obrazloženje za rešavanje problema na višem nivou odlučivanja. Pored toga, o finansijskim aspektima ispunjenosti AP izveštavaju uže organizacione jedinice zadužene za oblast upravljanja finansijama svih organa državne uprave, zaduženih za sprovođenje aktivnosti u sklopu Akcionog plana i jedinice odgovorne za oblast upravljanja projektima finansiranim iz pretpristupnih fondova Evropske unije. Na osnovu ovih doprinosa, uži sastav pregovaračke grupe za Poglavlje 24 izveštavao je Vladu Republike Srbije, tj. Koor-

dinaciono telo za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, ministarku zaduženju za evropske integracije, Pregovarački tim za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i Ministarstvo za evropske integracije (MEI). Važno je napomenuti da se šestomesečni izveštaji o realizaciji AP objavljuju na posebnoj stranici MUP-a, posle prosleđivanja Evropskoj komisiji. Objavljeni tabelarni pregled prikaza sprovođenja AP u šestomesečnim izveštajima na stranici MUP-a ne sadrži kvalitativnu ocenu realizacije AP<sup>21</sup> i utroška finansijskih sredstava.

Za potrebu izveštavanja Evropske komisije, Pregovaračka grupa za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost dostavlja polugodišnje izveštaje, preko šefa pregovaračkog tima, Evropskoj komisiji, svakog januara i jula meseca u toku kalendarske godine. Pored toga, Pregovaračka grupa za ovo poglavlje prikuplja statističke podatke za, takozvane, *track record* tabele ili tabele sa pokazateljima rezultata aktivnosti, na primer, o presudama za organizovani kriminal. Na sastanku Radne grupe NKEU sa Pregovaračkom grupom 27. decembra 2016. godine, 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>22</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, takozvani *Non-paper*. U jesen se objavljuje izveštaj za prvu polovinu godine, a na proleće za drugu polovinu godine. Ovaj dokument je namenjen, pre svega, informisanju država čla-

nica i Vlade Srbije o napretku, a dobra praksa je što ga Pregovarački tim objavljuje na stranici Ministarstva za evropske integracije.

U predlogu revidiranog Akcionog plana zadržan je proces izveštavanja, praćenja i vrednovanja primene AP 24 na tri nivoa: na nivou aktivnosti, potpoglavlja i celokupnog dokumenta. Međutim, nestao je opis, takozvanog, sistema „semafora“, koji predviđa da nadležni za sprovođenje AP mesečno izveštavaju koordinatora za pojedinačne potpolitike, a da koordinatori podnose kvartalne izveštaje Pregovaračkoj grupi za Poglavlje 24 o ispunjenosti Akcionog plana. Nije jasno da li je ovaj sistem izveštavanja napušten, pošto se u revidiranom AP pominju odgovorni organi za izveštavanje, ali ne i dinamika. Ovo je dodatno važno iz razloga što je sistem „semafora“ bio predviđen za upozoravanje o kašnjenju i/ili preprekama u sprovođenju pojedinačnih aktivnosti, što se dešavalo u dosadašnjoj primeni AP 24, pa ostaje nejasno na koji način će se osigurati rano upozoravanje o problemima u sprovođenju aktivnosti, kao i povratni mehanizam za njihovo blagovremeno otklanjanje. Dodatno, neophodno je uvesti odgovornost za neispunjavanje i kašnjenje u ispunjavanju obaveza iz AP 24. Nedostatak odgovornosti za kašnjenje ili neispunjavanje obaveza pokazao se kao jedan od ključnih razloga u primeni AP 24 i sva je verovatnoća da se ranije identifikovani problemi neće otkloniti ukoliko se nastavi sa principom da neispunjavanje obaveza prolazi bez posledica po odgovorne. U opisu metodologije revidiranog AP potpuno nedostaje kada i ko je zadužen evaluaciju ili vrednovanje ispunjenosti ciljeva. Do sada je Pregovaračka grupa izveštavala javnost samo o ispunjenosti aktivnosti, ali ne i o rezultatima i ispunjenosti ciljeva. Da bi uspeali u ocenjivanju promene, pokazatelji rezultata nakon sprovođenja aktivnosti bi trebalo da budu sadržajni u kvalitativnom i kvantitativnom smislu, ali i da ukažu kako utiču na pokazatelj uticaja, koju promenu stvaraju.

<sup>21</sup> Napomene koordinatora potpoglavlja o uspesima, rezultatima, problemima u realizaciji.

<sup>22</sup> Nakon sastanka, Pregovarački tim je predstavnicima RG NKEU za Poglavlje 24 dostavio spisak oblasti za koje je EK od Srbije tražila popunjavanje *track record* tabela.

Pregovaračka grupa se i u predlogu revidiranog Akcionog plana obavezala da jednom godišnje izveštava Narodnu skupštinu Republike Srbije, odnosno nadležne odbore, što je ređe nego za Poglavlje 23, u kome je predviđeno polugodišnje izveštavanje skupštine. Izveštavanja dva puta godišnje u skladu sa dinamikom izveštavanja EU, omogućilo bi poslanicima da ostanu upućeni u ovaj važan posao i pravovremeno pomognu. Ovo je važno, jer Narodna skupština ima ulogu u usvajanju zakona koji su važni za ispunjenje merila za članstvo u EU, a nakon članstva će učestvovati i u usvajanju pravnih tekovina EU. 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. Nije definisana učestalost izveštavanja sindikata u MUP-u o statusu sprovođenja aktivnosti po Akcionom planu za Poglavlje 24, niti postoji program obuke ili informisanja za zaposlene u MUP-u o toku pregovora. Ovo bi moglo biti realizovano u sklopu redovnog programa stručnog usavršavanja za zaposlene u MUP-u, kao i preko Intraneta i drugih kanala namenjenih za komunikaciju sa internom javnosti u MUP-u. Na ovaj način bi se osiguralo da se cela policijska organizacija sprema za članstvo u EU i razume osnovne pojmove vezane za obaveze MUP-a u budućem članstvu u evropskoj bezbednosnoj zajednici. Pregovaračka grupa za ovo Poglavlje se takođe obavezala u AP 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. Ova dinamika do sada nije ispunjena ni jedne godine.

Rok za objavu izveštaja o sprovođenju Akcionog plana, preko zvanične internet presenta-

cije Ministarstva unutrašnjih poslova ([www.mup.gov.rs](http://www.mup.gov.rs)), ne postoji i u prethodnom periodu izveštaji su kasnili i nekoliko meseci. 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>23</sup> Drugi polugodišnji izveštaj za prvih šest meseci 2017. godine objavljen je u julu iste godine nakon konsultacija sa Radnom grupom NKEU.<sup>24</sup> Treći šestomesečni izveštaj za period jul - decembar 2017. godine, MUP je objavio početkom 2018. godine. Četvrti šestomesečni izveštaj za period januar - jun 2018. godine, objavljen je u avgustu 2018. godine bez konsultacija o njegovoj sadržini sa Radnom grupom NKEU. Peti šestomesečni izveštaj o sprovođenju AP 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. Ovaj izveštaj je objavljen tek u februaru 2019. godine na stranici MUP-a. Šesti šestomesečni izveštaj o sprovođenju AP za period januar - jun 2019. godine, objavljen je u leto 2019. godine bez konsultacija sa RG NKEU. Do objavljivanja ovog teksta, sedmi izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period jul - decembar 2019. godine, nije objavljen na stranici MUP-a, što ukazuje na neredovnost informisanja javnosti o realizaciji obaveza proisteklih iz pregovora o ovom poglavlju.

<sup>23</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. godine).

<sup>24</sup> Dostupan je na: <https://goo.gl/YjdC1h> (pristupljeno 11. septembra 2017. godine).

**Tabela 3: Procena Pregovaračke grupe Vlade Srbije o ispunjenosti aktivnosti iz AP<sup>25</sup>**

| Period                                             | jul - dec<br>2016.                                                                                                                        | jan - jun<br>2017.                             | jul - dec<br>2017.                                                                                 | jan - jun<br>2018.                                                                                                               | jul - dec<br>2018.                                                                                       | jan - jun<br>2019.                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Realizovano</b>                                 | 37,7%<br>106<br>aktivnosti                                                                                                                | 46,35%<br>140<br>aktivnosti                    | 51,43%<br>162<br>aktivnosti                                                                        | 55,56%<br>175<br>aktivnosti                                                                                                      | 61,1%<br>195<br>aktivnosti                                                                               | 62,5%<br>200<br>aktivnosti                                                                                                                                   |
| <b>Najviše realizovano iz sličnih potpoglavlja</b> | - migracije<br>- spoljne granice i Šengen<br>- pravosudna saradnja u građanskim, trgovačkim i krivičnim stvarima<br>- falsifikovanje evra | - migracije<br>- azil<br>- falsifikovanje evra | - migracije<br>- azil<br>- policijska saradnja<br>- organizovani kriminal<br>- falsifikovanje evra | - migracije<br>- azil<br>- spoljne granice i Šengen<br>- policijska saradnja<br>- organizovani kriminal<br>- falsifikovanje evra | - azil<br>- falsifikovanje evra<br>- migracije<br>- borba protiv terorizma<br>- spoljne granice i Šengen | - falsifikovanje evra<br>- azil<br>- migracije<br>- borba protiv terorizma<br>- spoljne granice i Šengen<br>- policijska saradnja<br>- organizovani kriminal |
| <b>U toku</b>                                      | 44,8%<br>126<br>aktivnosti                                                                                                                | 29,47%<br>89<br>aktivnosti                     | 29,21%<br>92<br>aktivnosti                                                                         | 29,84%<br>94<br>aktivnosti                                                                                                       | 26,9%<br>86<br>aktivnosti                                                                                | 25,6%<br>82<br>aktivnosti                                                                                                                                    |

<sup>25</sup> Procene Radne grupe Vlade za Poglavlje 24 se ne podudaraju 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 AP za ovo poglavlje, članice Radne grupe NKEU su izrazile zabrinutost o nekim aspektima izveštavanja. Tako, u tom izveštaju su navedene kao realizovane neke od aktivnosti koje to nisu, pre svega, kada je reč o zakonima i podzakonskim aktima koji su u fazi nacrti ili predloga, ali koji još uvek nisu usvojeni. Ovo je slučaj sa, na primer, Nacrtom zakona o ratifikaciji Haške konvencije (aktivnost 5.2.1 iz AP 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 AP 24). Za kvalitativnu analizu postignutog, vidi polugodišnje izveštaje koalicije prEUgovor na: [www.preugovor.org](http://www.preugovor.org).

| Period                                                                    | jul - dec<br>2016.                                                                                                                                                             | jan - jun<br>2017.                                                                                                                                                                                                                                                                                           | jul - dec<br>2017.                                                                                                                                                                                                       | jan - jun<br>2018.                                                                                                                                        | jul - dec<br>2018.                                                                                                                                                                     | jan - jun<br>2019.                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <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> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- carinska saradnja</li> <li>- saradnja u oblasti droga</li> <li>- pravosudna saradnja u građanskim, trgovačkim i krivičnim stvarima</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- carinska saradnja</li> <li>- saradnja u oblasti droga</li> </ul> |
| <b>Nerealizovano</b>                                                      | 17,4%<br>49 aktivnosti                                                                                                                                                         | 24,17%<br>73 aktivnosti                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 19,36%<br>61 aktivnost                                                                                                                                                                                                   | 14,60%<br>46 aktivnosti                                                                                                                                   | 11,9%<br>38 aktivnosti                                                                                                                                                                 | 11,9%<br>38 aktivnosti                                                                                    |
| <b>Najmanje ispunjeno iz sličnih potpo-glavlja (preko 20% aktivnosti)</b> | <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>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- carinska saradnja</li> <li>- borba protiv terorizma</li> <li>- vizna politika</li> </ul>                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- vizna politika</li> </ul>                                        |

## PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE PO POTPOGLAVLJIMA IZ IZVEŠTAJA O SKRININGU<sup>26</sup>

Opšta ocena stanja u Poglavlju 24 Evropske komisije je da postoji izvestan nivo pripremljenosti za sprovođenje pravnih tekovina u oblasti pravde, slobode i bezbednosti. To je u njihovoj skali ocenjivanja napretka **ocena 2. Najveći napredak je postignut u oblastima od značaja za zemlje članice EU, kao što su migracije, azil i zaštita granica i borba protiv krijumčarenja i trgovine narkoticima na zapadnim tržištima. Najmanji napredak postignut je u sprečavanju delovanja organizovanog kriminala u zemlji kroz efektno procesuiranje ovih krivičnih dela, otkrivanje koruptivnih veza sa nosiocima vlasti, sprečavanja pranja novca i oduzimanje imovine stečene krivičnim delima.** Glavne prepreke u realizaciji reformi u borbi protiv organizovanog kriminala nisu nedostatak zakonodavnog okvira i stručnih kadrova, već politizacija operativnog postupanja policije i tužilaštva i neadekvatno upravljanje.

Prikaz sprovođenja preporuka u okviru deset pojedinačnih potpolitika, sastavljen je na osnovu analiza Evropske komisije, izveštaja Pregovaračke grupe i šestomesečnih izveštaja iz senke koalicije prEUGovor o reformama vezanim za vladavinu prava<sup>27</sup>, kao i drugih članica Radne grupe NKEU.

### 1. Migracije

U oblastima upravljanja migracijama, azilom i zaštitom spoljnih granica bilo je značajnog

napretka. Ovo se može objasniti značajem koji su ove teme dobile migrantskom krizom 2015. godine, kao i pažnjom i podrškom EU i pojedinačnih članica.

Srbija je poboljšala usklađivanje sa pravnim tekovinama EU u oblasti upravljanja migracijama usvajanjem zakona o upravljanju državnom granicom, o strancima i o azilu i privremenoj zaštiti, u martu 2018. godine, kao i izmenama zakona o strancima, zapošljavanju stranaca i Krivičnog zakonika 2019. godine. Takođe, usvojena je i strategija za suprotstavljanje iregularnim migracijama. Ipak, u praksi novi sistem nije u potpunosti zaživeo.

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 2018. godine, a u 2019. usvojen je i set izmena i dopuna ovog zakona sa ciljem regulisanja izdavanja privremenih boravišnih dozvola koji stupa na snagu 2020. godine. U toku je priprema sprovedbenog zakonodavstva i obuka nadležnih za njegovo sprovođenje. Preostalo je da se zakonodavstvo uskladi u oblastima koje se tiču visokokvalifikovanih radnika, sezonskih radnika. Još uvek postoji potreba za donošenjem pravilnika o postupcima za izdavanje (privremenih) ličnih karti za strance.

U oblasti sprečavanja iregularnih migracija usvojena je Strategija za suprotstavljanje iregularnim migracijama. Zbog velikog priliva nezakonitih migranata poslednjih godina, ažuriran je plan odgovora i mehanizam evaluacije za procenu smeštajnih kapaciteta za nezakonite migrante na stalnoj osnovi. Postojeći smeštajni kapaciteti odgovaraju trenutnom broju migranata prisutnih na teritoriji Srbije. Tokom 2019. godine preduzete su mere za dalje povećanje kapaciteta u Prihvatnom centru Obrenovac, prema standardima za prihvat

<sup>26</sup> Za ocenu ispunjenosti preporuka iz Izveštaja o skriningu i prelaznih merila, vidi poslednji Izveštaj EK o realizaciji aktivnosti u poglavljima 23 i 24 (tzv. *Non-paper*) iz novembra 2019. godine na: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/non\\_paper\\_23\\_24/non\\_paper\\_pg\\_23\\_24\\_19\\_sr.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_pg_23_24_19_sr.pdf)

<sup>27</sup> Videti: <http://preugovor.org/Publikacije/131/Alarm-izvestaji.shtml>

Evropske kancelarije za podršku azilu, kao i za pripremu promene njegove namene i pretvaranja u centar za azil.

Preostali su problemi u sledećim oblastima. I dalje je visok udeo zabeleženih neregularnih povrata građana trećih zemalja iz susednih država, naročito iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine, u Srbiju. Postoji i dalje veliki broj ilegalnih mesta za prelazak granice, a prethodne godine je izmenjen Krivični zakonik kako bi se povećale kazne za lica koja omogućavaju ili organizuju nedozvoljen prelaz državne granice, nedozvoljen boravak ili tranzit kroz Republiku Srbiju. U cilju suzbijanja krijumčarenja migranata i srodnih krivičnih dela i razvoja strategije za suzbijanje i borbu protiv krijumčarenja migranata na teritoriji Republike Srbije, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Republičko javno tužilaštvo su, 4. aprila 2016. godine, potpisali Memorandum o saradnji u oblasti borbe protiv krijumčarenja ljudi koji omogućava kreiranje zajedničke stalne udarne grupe (*task forces*). Ovaj način rada je omogućio značajne rezultate u praksi, to jest doveo do hapšenja više krijumčarskih grupa. Na kraju, Srbija nije u mogućnosti da sprovede readmisiju građana iz ključnih trećih zemalja (Avganistana, Pakistana, Alžira, Maroka, Irana i Iraka), jer na zahteve Vlade Srbije za potpisivanjem sporazuma o readmisiji nije bilo pozitivnog odgovora<sup>28</sup>. Preporuka o nalaženju sličnog aranžmana sa Kosovom je prebačena u pregovore o normalizaciji odnosa u okviru Poglavlja 35.

## 2. Azil

Normativni, institucionalni i strateški okvir Srbije za obezbeđivanje zaštite ljudi gotovo je u potpunosti uspostavljen, mada je neophodno nastaviti dalje usaglašavanjem potreba da bi se ostvario funkcionalan i holistički si-

stem u skladu sa standardima EU, uključujući i sistem žalbi. Nadležni organi, u saradnji sa Evropskom kancelarijom za podršku azilu, rade na razvoju Nacionalnog sistema za monitoring i evaluaciju sprovođenja zakonodavstva u oblasti azila, kako bi vrednovali efekte primene transponovanog zakonodavstva i na osnovu toga planirali naredne faze usklađivanja zakonodavstva.

Novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, koji je usvojen u martu 2018. godine, doneo je važne promene, uključujući pojednostavljenje prvih administrativnih koraka u postupku za dobijanje azila (uključujući registraciju). Međutim, takođe je predvideo prilično kratak rok za podnošenje prijave za azil<sup>29</sup>, a relevantne institucije nisu omogućile preduslove da tražioci azila imaju pristup postupku u skladu sa propisanim vremenskim ograničenjem. Po navodima Beogradskog centra za ljudska prava, „dosadašnja praksa MUP-a ne obezbeđuje neometan pristup postupku azila u RS“<sup>30</sup>. Nekoliko je prepreka ostvarenju ovog prava. Prvo, Kancelarija za azil i Komesarijat za izbeglice nisu omogućili podnošenje zahteva za azil u svim smeštajnim objektima, uključujući i prihvatne centre, već samo u dva centru za azil, i to ne u bilo koje vreme. Drugo, policijski službenici ne informišu tražioce azila o pravima i obavezama na jeziku koji stranci razumeju<sup>31</sup>, zbog čega mnogi stranci iz neznanja propuštaju da preduzmu procesne radnje i tako ostaju van sistema azila. Takođe, potvrda o izraženoj nameri za traženje azila se izdaje

<sup>29</sup> Ukoliko se stranac, nakon što je registrovan, ne javi u centar za azil ili drugi objekat namenjen za smeštaj tražilaca u roku od 72 sata, na njega će se primenjivati propisi koji regulišu pravni položaj stranaca, a ne tražilaca azila.

<sup>30</sup> Teodorović, Zorana (2019), Pristup postupku azila u: Toskić, Sonja (ur.) *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, Beograd, Beogradski centar za ljudska prava, str. 23.

<sup>31</sup> Ovo je propisano *Standardima prijema tražilaca azila u Evropskoj uniji*, UNHCR, Ženeva, jul 2000. Dostupno na: <https://bit.ly/2Qbewq9>.

<sup>28</sup> Zahtevi su poslali 2017. godine i ponovljeni 2019. godine.

na srpskom jeziku ćirilničnim pismom. Jezička barijera između tražilaca azila i državnih službenika bi mogla da bude ublažena, ako bi se potrebni formulari i brošure o pravima i postupku za traženje azila prevele na najčešće jezike koje koriste tražioci azila i učinile dostupnim u svim objektima za smeštaj migranata i organizacionim jedinicama MUP-a. Pored toga, Beogradski centar za ljudska prava je ukazao da službenici Stanice granične policije Beograd ne donose obrazložene odluke o odbijanju ulaska stranaca u Republiku Srbiju preko aerodroma Beograd. To je u suprotnosti za preporukama Specijalnog izvestioca UN-a za mučenje u kojima je tražio da te odluke budu dokumentovane i predmet nezavisne sudske revizije.

Srbija trenutno ne primenjuje listu sigurnih trećih zemalja porekla, već razmatra sigurne treće zemlje u pojedinačnim slučajevima. Ipak, politički uticaj na rad organa za razmatranje zahteva za azilom je vidljiv na osnovu slučaja Dževdeta Ajaza. Komitet protiv mučenja doneo je odluku kojom je Republiku Srbiju oglosio odgovornom zbog ekstradicije kurdske političke aktiviste Dževdeta Ajaza Turskoj 25. decembra 2017. godine<sup>32</sup>. Komitet je utvrdio da su organi nadležni za sprovođenje postupka azila i postupka ekstradicije povredili član 3 Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, jer prilikom odlučivanja nisu ispitali postojanje rizika da bude mučen u slučaju izručenja Turskoj.

Glavni izazov je što Vlada Srbije, pre svega, pristupa pitanju tražilaca azila kao **tranzitna zemlja, te se ne posvećuje adekvatna pažnja perspektivi „dugoročne integracije“**

za azilante i korisnike statusa međunarodne zaštite. Trenutno postoji relativno mali broj pozitivnih odluka (odobravanje azila ili statusa međunarodne zaštite). To se uglavnom objašnjava činjenicom da podnosioci zahteva ne ostaju u Srbiji dovoljno dugo da bi postupak mogao da se završi. Za mali broj tražilaca azila, kojima su odobreni zahtevi, primenjuju se **programi socijalnog integrisanja**, pristupa smeštaju, učenja jezika i pristupa tržištu rada. Međutim, osobe kojima je odobren azil ili međunarodna zaštita još ne mogu dobiti putne isprave. Takođe, ovim osobama se izdaju privremene papirne lične karte. Centar za zaštitu i pružanje pomoći tražiocima azila (APC/CZA) ukazao je da zbog ovoga osobe kojima je odobren azil nailaze na prepreku jer većina zaposlenih u lokalnim samoupravama, zdravstvenom sistemu, bankama i stanodavci ne prepoznaju ovu vrstu dokumenata.

Srbija ima **neophodne institucije za obradu zahteva za azil** i to su: Kancelarija za azil u sastavu Uprave granične policije, Komisija za azil i Upravni sud koje u prvom i drugom stepenu razmatraju žalbe na rad Kancelarije za azil i Komesarijat za izbeglice i migracije (KIRS) koje je nadležan za prijem i smeštaj tražilaca azila, upravljanje centrima za azil i integraciju lica kojima je pružena međunarodna zaštita. U prethodnom periodu, podignuti su njihovi kapaciteti popunjavanjem radnih mesta u Kancelariji za azil (24 od 30 planiranih pozicija u Pravilniku o sistematizaciji), obukama za zaposlene u Kancelariji za azil i KIRS-u, kao i kroz obezbeđivanje sredstava za saradnju sa jedinicama lokalne samouprave i organizacijama građanskog društva. Nedostatak je što nijedno od ovih tela nije u mogućnosti da zaposli prevodioce, već se i dalje oslanjaju na prevodioce koje obezbeđuju međunarodne organizacije. Što se tiče smeštajnih kapaciteta, postoji 16 državnih prihvatnih objekata u punoj funkciji (centri za azil, prihvatni i tranzitni centri) i tri koji su privremeno postavljeni kao rezervni. Postoje

<sup>32</sup> Videti: <http://www.bgcentar.org.rs/komitet-protiv-mucenja-i-drugih-svirepih-necovecnih-ili-ponizavajućih-kazni-ili-postupaka-oglasio-srbiju-odgovornom-zbog-ekstradicije-kurdske-politickog-aktiviste-dzdevdeta-ajaza/>

smeštajni kapaciteti za oko 6000 mesta za dugi boravak (čvrsto sklonište/zajedničke sobe) i oko 1000 mesta za kratki boravak u privremenim skloništima. Još uvek nema dovoljno centara za smeštaj maloletnika bez pratnje, niti mogućnosti za smeštaj za decu bez pratnje uz pojedinačno staranje o deci. Svega je 30 kreveta obezbeđeno u okviru sistema socijalne pomoći, dok je u 2018. godini bilo više stotina maloletnika bez pratnje.

Nacionalni organi procenjuju i prate razvoj ovih kapaciteta u odnosu na međunarodne standarde EU. Kancelarija za azil upravlja i elektronskom bazom sa biometrijskim podacima o tražiocima azila i informacijama o fazi postupka azila. Pripreme za povezivanje sa EU bazom otisaka prstiju tražilaca azila (Eurodac) su u početnoj fazi i pripremljeni su planovi za poboljšanje povezanosti ovih baza podataka, kako bi se ubrzao proces verifikacije identiteta. MUP i Komesarijat za избеглице i migracije sarađuju sa Evropskom kancelarijom za podršku azilu (*European Asylum Support Office – EASO*) na osnovu sveobuhvatnog plana. Srbija je dobila status posmatrača u mreži prijema koju je organizovao EASO. Evropski službenik za vezu u oblasti migracija, koji deluje iz Beograda, odgovoran je za ceo region.

### 3. Vizna politika

U oblasti vizne politike, Srbija je dobro usklađena sa zakonodavstvom EU, dok će preostala usaglašavanja biti deo mera u okviru Akcionog plana za ulazak u šengenski prostor. Najveći izazov je što Vlada RS ne usklađuje viznu politiku sa viznom politikom EU. Smanjeni su, mada ne i rešeni, izazovi izdavanja viza na granici i zloupotrebe bezviznog režima sa EU za podnošenje zahteva za azil u državama Šengena.

**Sistem izdavanja viza je delimično u skladu sa Kodeksom EU o vizama.** Uspostavljeni su pravni instrumenti, kako bi se osiguralo

da podnosioci zahteva budu obavešteni o ishodu svog zahteva za izdavanje vize, kako bi eventualno mogli da izjave žalbu na odbijanje zahteva. U pogledu **bezbednosti dokumenata i karakteristika viza**, postignut je najviši stepen usklađenosti, posebno sa ICAO standardima (Međunarodne organizacije za civilnu avijaciju). Oblik i format vizne nalepnice sličan je šengenskoj nalepnici, sa razlikom u boji i bezbednosnim elementima. Puna harmonizacija biće moguća tek kada primimo poverljive tehničke specifikacije o jedinstvenom formatu Šengenske vize, koji će morati da bude primenjen pre formalnog pristupa. Broj viza izdatih na granicama je smanjen u odnosu na prethodne godine i, pre svega, to se radi u izuzetnim slučajevima (hitni zdravstveni razlozi, humanitarna pomoć ili lični i profesionalni razlozi kao, na primer, za sportske timove) za kratak boravak – jedan ulazak i boravak do 15 dana u skladu sa važećim Zakonom o strancima. Najavljeno je da će biti poboljšana i intenzivirana sa organizatorima velikih sportskih događaja kako bi se pravovremene vize mogle odobriti u diplomatskim misijama ili konzularnim predstavništvima Republike Srbije i time nastavio trend smanjenja broja izdatih viza na granici.

**Nacionalni Vizni informacioni sistem** uspostavljen je 2012. godine, prema modelu koji se koristi u državama članicama EU i povezao je 90 diplomatsko-konzularnih predstavništva Republike Srbije, odnosno Ministarstvo spoljnih poslova i Ministarstvo unutrašnjih poslova. Preostalo je još instaliranje sistema i u konzularnom predstavništvu u Teheranu. **Obuka za Vizni informacioni sistem EU (VIS)** za konzularno osoblje se odvija na kontinuiranoj osnovi (41 zaposlen od početka 2019. godine). Ponovo je odloženo sprovođenje analize finansijskih, pravnih i administrativnih mera (kao i infrastrukture) neophodnih za **usklađivanje srpskog viznog informacionog sistema sa viznim informacionim sistemom EU**.

Vizni režim Republike Srbije proizilazi iz odluka Vlade Republike Srbije i bilateralnih sporazuma i većim delom je usklađen sa Uredbom broj 539/2001/EZ. Pored toga, Vlada je donela Odluku o ulasku bez viza u Republiku Srbiju nosioca stranih pasoša koji poseduju važeću vizu ili imaju regulisan boravak u državama Šengen zone, državama članicama EU ili u SAD-u, čime im je od 2014. godine omogućen ulazak, tranzit i boravak u Srbiji do 90 dana u periodu od šest meseci. **Uvođenjem bezviznog režima za određeni broj zemalja koje se nalaze na negativnoj listi EU, Vlada RS odstupila je od usklađivanja vizne politike sa viznom politikom EU.** Najveći problem je napravljen uvođenjem bezviznog režima za državljane Irana 2017. godine, koji je rezultovao talasom iregularnih migranata koji su došli avionom u Beograd, te je ovaj režim ukinut 17. oktobra 2018. godine. Trenutno ima 24 zemlje koje se nalaze na negativnoj listi EU, a čijim državljanima nije potrebna viza za ulazak u Srbiju, kao i 23 zemalje sa pozitivne liste EU čijim državljanima je potrebna viza za Srbiju<sup>33</sup>. Stav Vlade je da nastavlja da uvezuje viznu politiku Srbije sa prioritetima ekonomske saradnje i ostaje pri cilju da se šest meseci pre pristupanja u potpunosti uskladi sa viznom politikom EU. Pre prijema u članstvo Evropske unije, Republika Srbija će u potpunosti uskladiti svoj vizni režim sa onim koji važi za države članice i usvojiće dinamiku posebnih i vremenski ograničenih aktivnosti – Plan harmonizacije viznog režima.

Srbija je nastavila da ulaže napore u rešavanju **pojave neosnovanih zahteva za azil koje su podneli državljani Srbije u državama Šengena**, uključujući intenzivnu saradnju sa državama članicama EU na operativnom nivou. Ukupan broj onih koji iz Srbije traže azil u državama članicama EU se smanjuje na godišnjem nivou od 2016. godine, dok je porast

broja zahteva zabeležen u nekim državama članicama EU, posebno u Francuskoj. Potrebno je obratiti veću pažnju na reintegraciju povratnika, posebno onih najranjivijih kao što su Romi koji čine veliki broj povratnika. Potrebna je bolja komunikacija i koordinacija između vlada članica EU i Srbije, između centralnih vlasti i lokalnih organa u Srbiji, kao i sa međunarodnim organizacijama i nevladinim organizacijama koje su aktivne u reintegraciji povratnika.

#### 4. Spoljne granice i Šengen

U okviru ovog potpoglavlja, glavni zahtevi u ovoj fazi pregovora se tiču jačanja bezbednosti granica kroz opremanje graničnih prelaza, jačanje integrisanog odgovora svih državnih organa zaduženih za upravljanje granicama, otklanjanje korupcije u graničnoj policiji i unapređenje operativne saradnje sa susedima radi delotvornog sprečavanja ilegalnog prelaska granica i borbe protiv prekograničnog kriminala. Ovo uključuje i potpunu normalizaciju u odnosima sa Kosovom u smislu dostizanja istog nivoa kontrola na administrativnoj liniji kakve su sa ostalim susedima. Pored toga, iako Srbija članstvom u EU neće postati i članica Šengenskog prostora, očekuje se da već u fazi pristupanja EU, izradi Šengenski akcioni plan. Ovaj plan treba da sadrži korake za ulaganje u infrastrukturu i opremu, potrebe za popunjavanjem ljudskih kapaciteta i njihovo obučavanje, mere za izgradnju institucija i izmene zakonodavstva neophodne za sprovođenje relevantnih delova šengenskih pravnih tekovina nakon pristupanja EU ili, po potrebi, nakon pristupanja Šengenskom prostoru. Jedna od mera u sklopu priprema za pristupanje Šengenskoj zoni je i upodobljavanje nacionalnog informacionog sistema kako bi bio kompatibilan sa Šengenskim informacionim sistemom (SIS). Srbija i dalje treba da stvori jedinstveni koordinacioni centar za razmenu policijskih informacija i da započne pripreme za uspostavljanje kancelarije SIRENE (zah-

<sup>33</sup> Action Plan for Chapter 24 – Revised Version, February 2020, str. 70-71.

tev za dopunske informacije kod nacionalnih unosa).

Glavno zakonsko unapređenje u ovoj oblasti je usvajanje i početak primene Zakona o graničnoj kontroli i Zakona o strancima koji su usklađeni sa odredbama EU koje se odnose na uslove ulaska, overu putnih isprava, olakšan ulazak lica (iz humanitarnih razloga, nacionalnih interesa ili zbog međunarodnih obaveza), izdavanje viza na granici, odstupanje od režima graničnih provera, detaljne granične provere, prva i druga linija kontrole, nadzor državne granice putem mobilnih i fiksnih uređaja, posebnih pravila za specifične vrste saobraćaja i prelazak granice određenih kategorija lica, upravljanje graničnim prelazima, putovanje maloletnika, kompenzatorne mere na odbijanje ulaska na teritoriju Republike Srbije, mogućnosti za otvaranje zajedničkih graničnih prelaza, dužinu boravka (90 dana u toku 6 meseci). Pored toga, Zakonom o graničnoj kontroli je pojašnjeno da je odgovornost za planiranje, održavanje i izgradnju graničnih prelaza na Republičkoj direkciji za imovinu, što prethodno nije bilo jasno definisano i predstavljalo je prepreku za održavanje graničnih prelaza. Sačinjen je dokument o standardizaciji i uređenju graničnih prelaza kao i o kadrovskim potrebama.

Srbija ima 83 granična prelaza, od kojih su 76 u funkciji, a na sedam nema saobraćaja. Pored toga, postoji i 40 stanica granične policije i sedam regionalnih centara. Došlo je do napretka po pitanju modernizacije infrastrukture i opreme na graničnim prelazima, kao i između njih, posebno onih granica koje su u najvećoj meri pogođene krijumčarenjem robe i lica. Najprometniji granični prelazi preko kojih se odvija 95% prekograničnog saobraćaja povezani su sa bazom podataka Interpola. Nabavljena je i specijalizovana oprema za obezbeđivanje granice (poput dronova, čamaca), identifikovanje krijumčarenja (noćni dvogledi, inspeksijska ogledala, detektori

otkucaja srca i detektori narkotika i eksplozivnih materija itd). Planirano je da do kraja 2020. godine, svi granični prelazi budu uvezani u zajednički sistem video nadzora, mada nije prethodno urađena procena uticaja na pravo na privatnost u skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka. U toku je rekonstrukcija Prihvatilišta za strance u Padinskoj Skeli, kao i izgradnja pretprihvatnih centara u Dimitrovgradu i Plandištu. MUP je usvojio standardne operativne postupke za profilisanje, proveru i prijavu iregularnih migranata, kao i plan obuke za njihovo sprovođenje. Granična policija i carinski službenici učestvovali su u raznim kursovima obuke za jačanje kapaciteta za suzbijanje iregularne migracije i primeni mera za identifikaciju žrtava trgovine ljudima i krijumčarenja ljudi. Donekle je postignut napredak u postavljanju šest stalnih zajedničkih graničnih prelaza između Srbije i Kosova kao što je utvrđeno sporazumom o integrisanom upravljanju prelazima u okviru dijaloga Beograda i Prišine, ali je i ova materija prebačena za praćenje kroz Poglavlje 35. Preduzeti su koraci da se razjasni status svih alternativnih puteva sa susedima, bilo sprečavanjem prolaska ili formalizovanjem tih graničnih prelaza kroz zaključivanje lokalnih sporazuma o prelasku granice. Uspešno su zaprećeni putni pravci pogodni za nezakonit prelazak državne granice sa Bosnom i Hercegovinom<sup>34</sup>, dok sa Crnom Gorom ovaj proces nije okončan<sup>35</sup>.

Što se tiče integrisanog upravljanja granicom (*Integrated Border Management – IBM*), saradnja različitih službi (granična policija, carina, fitosanitarna i veterinarska inspekcija) dobila je zamah uspostavljanjem mehanizma za koordinaciju integrisanog upravljanja granicom. Koordinaciono telo za sprovođenje Strategije za integrisano upravljanje granicom

<sup>34</sup> Zaprećeno je 11 lokacija – pet je uradila Republika Srbija i šest Bosna i Hercegovina.

<sup>35</sup> Planirano je zaprećavanje 29 prelaza, 16 u Srbiji, 14 u Crnoj Gori i jedan sa obe strane granice.

usvojilo je Plan zajedničke obuke svih službi uključenih u integrisano upravljanje i pripremila model Zajedničke analize rizika za sve službe, koji je prvi put primenjen u decembru 2019. godine. Uputstva za razmenu informacija između Operativnog centra Uprave granične policije i Komandnog centra Uprave carina usvojena su oktobra 2018. godine. Krajem 2019. godine uspostavljena je i platforma za elektronsku razmenu informacija koju bi koristile sve službe IBM-a. Postojeća Strategija za integrisano upravljanje granicom je kofinansirana kroz sektorsku budžetsku pomoć EU Srbiji, a tokom 2020. godine biće pripremljena nova Strategija za IBM koja treba da bude u skladu sa novim konceptom IBM u EU.

Svaka služba u sistemu integrisanog upravljanja granicom izradila je svoj Plan prevencije koruptivnog ponašanja, a potom i Zajednički plan prevencije koruptivnog ponašanja. Potpisan je Sporazum o saradnji u oblasti prevencije i suzbijanja korupcije na granici između Republičkog javnog tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva finansija kojim su definisane oblasti saradnje, kao i aktivnosti koje će biti preduzete u cilju suzbijanja korupcije na granici. Sporazumom je, između ostalog, predviđena i mogućnost formiranja zajedničkih istražnih timova policije, tužilaštva i carine za borbu protiv korupcije. Uprava granične policije izradila je procenu rizika od korupcije i počela je obuka za prevenciju korupcije, mada efekti ovih mera nisu vidljivi.

Postoji dobra bilateralna i regionalna saradnja u upravljanju granicom sa susedima Srbije. Zajednički kontakt centri sa Bugarskom, Severnom Makedonijom, Hrvatskom, Mađarskom, Rumunijom i trilateralni centar sa Bosnom i Hercegovinom i Crnom Gorom funkcionišu, iako i dalje nema dovoljno zaposlenih za dvadesetčetvoročasovno funkcionisanje. Zajedničke patrole se organizuju sa svim susednim državama. Novina je da je, u skladu sa Strategijom proširenja, zaživeo

Radni aranžman između Evropske agencije za graničnu i obalsku stražu (EBCGA) i Srbije kojim je omogućeno da službenik za veze EBCGA, odgovoran za ceo region, deluje iz Beograda. Stalne aktivnosti sa EBCGA obuhvatale su učešće u zajedničkim povratnim letovima, statističko izveštavanje, analizu rizika, operativne aktivnosti, izradu liste eksperimenta i opreme dostupne za zajedničke operacije, kao i jačanje saradnje posredstvom kontakata EBCGA u Malom Zvorniku. Srbija je aktivno učestvovala u Mreži Zapadnog Balkana za analizu rizika. Podstaknuta migrantskom krizom, Srbija je, od oktobra 2016. godine, počela operaciju Specijalne mere 2 kojom su na srpsko-bugarskoj granici, pored srpskih policajaca, raspoređeni i angažovani policijski službenici iz država članica Evropske unije i to: Mađarske, Slovačke, Češke Republike, Republike Slovenije. Ova mera je naknadno proširena i na srpsko-makedonsku granicu.

## 5. Pravosudna saradnja u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima

Glavni zahtevi Evropske komisije u oblasti pravosudne saradnje bili su priprema sveobuhvatne analize potreba za usklađivanjem sa pravnim tekovinama EU, priprema za neposrednu saradnju pravosudnih organa sa pravosuđem u zemljama članicama EU, potpisivanje sporazuma sa Evropskom agencijom za pravosudnu saradnju (Eurojust) i ostvarivanje „istog nivoa saradnje sa Kosovom, kao i sa drugim susedima u skladu sa sporazumom o integrisanom upravljanju granicama“.

Završena je analiza potreba Srbije u cilju usklađivanja sa pravnim tekovinama EU u pogledu pravosudne saradnje u građansko-pravnim stvarima, a 2019. godine i u pogledu pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Započet je rad na izmeni Zakona o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima sa državama članicama EU, koji bi u budućnosti trebalo da omogući primenu evropskog naloga za

hapšenje, to jest izručivanje sopstvenih državljana članicama EU, van bilateralnih sporazuma. Takođe, potrebno je iskoristiti potencijal zajedničkih istražnih timova, kao sredstva saradnje u okviru Konvencije o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi. U pogledu građanskopravnih stvari biće potrebno da se izmeni veći broj zakona, uključujući i Zakon o parničnom postupku i ratifikuje Haška konvencija od 23. novembra 2007. godine o međunarodnom ostvarivanju izdržavanja dece i drugih članova porodice.

**Srbija je zemlja sa najvećim brojem zateva za pravosudnu saradnju u regionu.** Pravosudna saradnja se odvija **uglavnom sa državama članicama EU i unutar regiona**, uključujući i direktno između sudova i tužilaštava. Po pitanju građanskopravnih stvari, najintenzivnija saradnja između Srbije i stranih sudova ostvarena je sa Austrijom, Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom, Nemačkom, Crnom Gorom i Švajcarskom. Po pitanju krivičnih stvari, najintenzivnija bilateralna saradnja između sudova Srbije i tužilaštava ostvarena je sa Austrijom, Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom, Nemačkom, Mađarskom, Italijom, Crnom Gorom i Švajcarskom. Možemo zaključiti da je najintenzivnija saradnja sa onim zemljama bivše Jugoslavije u kojima je velika dijaspora ili sa kojima kriminalne grupe iz Srbije sarađuju. Još uvek nije obezbeđeno izvršenje presude u slučaju bivšeg predsednika Državne zajednice Srbije i Crne Gore, Svetozora Marovića, koji je osuđen u Crnoj Gori, a sada boravi u Srbiji.

Kasni se u realizaciji procene potreba za popunjavanjem ljudskih resursa, potreba za obukama, kao i troškovima i izvorima finansiranja ovih reformi. Ove potrebe se ne odnose samo na pravosudne organe nego i na druge institucije trenutno uključene u pravosudnu saradnju. Nosioci pravosudne saradnje u građanskim i trgovinskim stvarima su: sudovi, Ministarstvo pravde, Ministarstvo za rad,

zapošljavanje i boračka i socijalna pitanja (porodična pitanja), Ministarstvo finansija i Kancelarija za ljudska i manjinska prava (naplata izdržavanja), osnovni, viši i privredni sudovi, kao i upravni sudovi nadležni su za pružanje pravosudne saradnje u građanskim i trgovinskim stvarima. Po pitanju pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, ključne institucije su sudovi i tužilaštva (pravosudnu saradnju ostvaruju pravosudni organi – osnovni i viši sudovi i javna tužilaštva, u skladu sa stvarnom i mesnom nadležnošću), Ministarstvo pravde (centralni organ preko koga se odvija pravosudna saradnja u krivičnim stvarima), Ministarstvo spoljnih poslova i Ministarstvo unutrašnjih poslova. Odeljenje za međunarodnu pravnu pomoć u Ministarstvu pravde je centralni organ zadužen za komunikaciju u pogledu bilateralnih sporazuma u ovoj oblasti. Od 2011. godine ovo Odeljenje koristi softverski program Luris za prikupljanje podataka i izradu statističkih izveštaja po različitim parametrima (kao što su broj zahteva po državi, po sporazumu, po vrsti pravne pomoći itd). Uz podršku Holandije, ovaj softver je nadograđen 2015. godine tako da je unapređena efikasnost postupanja, omogućivši automatsko rešavanje predmeta pritiskom na dugme u velikom broja zahteva za, takozvane, opšte vidove pravne pomoći koja dolazi iz zemalja bivše SFR Jugoslavije. Takođe, nadgradnja Luris-a omogućava i bolje praćenje i mogućnost identifikacije uzroka gomilanja nedovršenih predmeta. Evropska komisija je u godišnjem izveštaju pohvalila smanjenje broja zaostalih predmeta u 2018. godini.

Glavni izazov uvođenju direktne komunikacije između sudova i tužilaštva Srbije i zemalja članica EU je nedovoljan broj ljudi koje se bavi zamolnicama u našem pravosuđu. Postojeći administrativni kapaciteti nisu dovoljni za kvalitetno i blagovremeno izvršenje obaveza iz ove oblasti. Korak ka rešavanju ovog problema je onlajn kurs u oblasti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima koji sprovodi

Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, a koji omogućava zaposlenima da na srpskom jeziku prođu obuku u ovoj oblasti. Da bi ovo pitanje bilo rešeno na održiv način, u sklopu sprovođenja Nacionalne strategije reforme pravosuđa, neophodno je razviti konzistentan i delotvoran program obuke i organizovati sistematičniju obuku.

Ostvareno je prelazno merilo koje se tiče potpisivanja Sporazuma o saradnji sa Eurojustom u novembru 2019. godine i njegovom ratifikacijom 9. decembra 2019. godine. Početak primene je 11. decembar 2019. godine, a kao osoba za vezu imenovana je tužiteljka Gordana Janićijević. Potpisivanje ovog sporazuma je važno, jer je Srbija druga po redu među trećim zemljama sa najvećim brojem zahteva u vezi sa radom Eurojust-a na konkretnim slučajevima. Srbija je svake godine uključena u sve veći broj slučajeva Eurojust-a u vezi sa prevarama i podvalama, trgovinom drogom i pranjem novca<sup>36</sup>. Srbija je, takođe, aktivno sarađivala u jednom zajedničkom istražnom timu. Pored toga, Visoki savet sudstva, Vrhovni kasacioni sud, Republičko javno tužilaštvo, Pravosudna akademija i Ministarstvo pravde uključeni su, kao posmatrači, u rad Evropske mreže za pravosudnu saradnju u građanskim i trgovinskim stvarima, Evropske mreže za pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, Asocijacije državnih veća i vrhovnih upravnih sudova Evropske unije, Evropske mreže pravosuđa i Evropske mreže za obuku u pravosuđu, Mreže generalnih tužilaca pri vrhovnim sudovima Evropske unije i Mreže za zakonodavnu saradnju između ministarstava pravde Evropske unije.

Aktivnosti proistekle iz potpisivanja sporazuma o integrisanom upravljanju granicama, a koje se tiču uspostavljanja istog nivoa pravosudne saradnje sa Kosovom kao i sa drugim

susedima, prebačene su u dijalog o normalizaciji između Beograda i Prištine i biće praćene pod okriljem Poglavlja 35 – Ostala pitanja. Do sada je Vlada Republike Srbije usvojila (7. marta 2013. godine) tekst procedura za pružanje uzajamne pravne pomoći (Zaključak 05 br. 018-1862/2013-1), što je predviđeno Tehničkim protokolom o IBM-u. Ministar pravde i državne uprave doneo je 15. novembra 2013. godine Instrukciju o načinu sprovođenja ove procedure u čijoj realizaciji učestvuju državni službenici ministarstva pravde i državne uprave i kancelarije Uprave za zajedničke poslove republičkih organa.

## 6. Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala

Ova oblast predstavlja jednu od najznačajnijih potpolitika u okviru poglavlja, što se vidi i po tome što je najveći broj prelaznih merila u ovoj oblasti. Uspesno su realizovane preporuke koje se tiču policijske saradnje, a pre svega vezano za reviziju i sprovođenje operativnog sporazuma sa Evropolom, zatim jačanje ljudskih resursa i operativnih kapaciteta za sprovođenje različitih instrumenata na planu policijske saradnje, naročito Prumskog ugovora i Švedske inicijative, kao i uvođenje „modela upravljanja policijskim poslovima zasnovanog na obaveštajnim podacima“ ili „policijsko-obaveštajnog modela“ (POM) u svim upravama i odeljenjima u okviru Policije. Do jačanja policijske saradnje u kontekstu normalizacije odnosa sa Kosovom nije došlo, iako je organizovano nekoliko sastanaka i učešće u međunarodnim operacijama i vežbama. Najviše zabrinjava što **nije bilo suštinskog napretka u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije**. Najizraženije nazadovanje je bilo u oblasti borbe protiv trgovine ljudima, gde je identifikovan mali broj žrtava trgovine u odnosu na prethodne godine. Uprkos napretku u uvođenju kriminalističko-obaveštajnog policijskog rada, **institucionalne pretpostavke za delotvornije suprotstavljanje kriminalu**

<sup>36</sup> 34 slučaja 2018. godine u odnosu na 28 tokom 2017. godine i 15 tokom 2016. godine.

**i korupciji nisu uspostavljene.** Nije bilo značajnog pomaka u stvaranju operativne autonomije policije u odnosu na Ministarstvo unutrašnjih poslova u predistražnoj i istražnoj fazi, niti rešenja za ulogu bezbednosnih službi u krivičnom postupku. Takođe, u analiziranom periodu nije, još uvek, uveden centralizovani kriminalističko-obaveštajni sistem (KOS) i bezbedna platforma za komunikaciju između organa za sprovođenje zakona u Srbiji, niti nađeno rešenje za prikupljanje unificiranih statističkih podataka o kriminalnim delima, već i dalje policija, tužilaštvo i sudovi vode evidencije na različite načine, te njihovi podaci nisu uporedivi.

Revizija Akcionog plana nije kreirala uslove za sprovođenje prelaznog merila koje se tiče otklanjanja **uticaja političara i upliva kriminala na predistražne i istražne radnje policije.** Predviđena aktivnost (6.1.1.25) je neadekvatna, jer podrazumeva da je u problem u policijskim službenicima i predviđa za njih niz obuka kroz regionalni projekat DCAF-a, kao i preventivne kontrole Sektora za unutrašnje poslove, a nijednu aktivnost koja odgovara na problem političkog uticaja i upliva kriminala. Na sastancima Radne grupe NKEU, više puta je šef Pregovaračke grupe za ovo poglavlje dovođio u pitanje relevantnost ovog prelaznog merila. Evropska komisija je u godišnjem izveštaju ocenila da su izmene Zakona o policiji iz 2018. godine, urušile nivo transparentnosti procedura zapošljavanja, jer je ministru unutrašnjih poslova data šira diskreciona ovlašćenja u odnosu na prethodnu verziju zakona<sup>37</sup>. U poslednjih nekoliko godina bilo je više slučajeva gde je nekoliko visoko pozicioniranih policijskih oficira prebačeno na druge položaje bez poštovanja odgovarajućeg postupka ili bez dostavljanja objašnjenja javnosti. Pored toga, EK navodi da policija tokom predistražne i istražne faze i dalje podnosi izveštaje MUP-

u, a ne samo tužilaštvu. Neka od masovnih hapšenja pompezno najavljivana u medijima su pokazala da tužilaštvo nije bilo poznato, niti uključeno u te akcije, te je značajan broj onih protiv kojih nisu podignute optužnice ili su podignute za dela koja ne spadaju u organizovani kriminal<sup>38</sup>. Sektor unutrašnje kontrole (SUK) nije nezavisan u radu. Ministru unutrašnjih poslova omogućeno je da daje smernice i obavezna uputstva za rad (osim u predistražnom i istražnom postupku po zahtevu javnog tužioca), propisuje način vršenja unutrašnje kontrole, kontroliše rad načelnika SUK-a, te bira osobe koje će vršiti bezbednosnu procenu zaposlenih u SUK-u. Na taj način je ugrožena politička, funkcionalna i operativna nezavisnost SUK-a. Ovo je bilo vidljivo u slučaju Savamale, kada je Sektor unutrašnje kontrole, tek nakon dva zahteva Višeg javnog tužilaštva za prikupljanje potrebnih obaveštenja i 14 meseci nakon rušenja, dostavio izveštaj tužilaštvu<sup>39</sup>, što nije u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku po kome je SUK trebalo da obavesti tužilaštvo o merama i radnjama koje je preduzeo najkasnije u roku od 30 dana od dana kada je primio zahtev.

Preporuka koja se odnosi na **preispitivanje uloge i prakse bezbednosnih službi u fazi kriminalističke istrage** u skladu sa zadržavanjem podataka i standardima ljudskih prava ne samo da do sada nije sprovedena, već je poslednjom revizijom Akcionog plana za Poglavlje 24 (AP 24), iz marta 2019. godine, redefinisana tako da ne postoji jasna obaveza vlasti u Srbiji da u ovoj oblasti obezbedi nezavisnost policije u odnosu na službe bezbednosti. Naime, u revidiranom Akcionom planu, sada je opšti rezultat određen kao: „Defisane nadležnosti i propisi koji se odnose na presre-

<sup>38</sup> Videti: <https://www.krik.rs/rezultat-policijske-akcije-dve-trecine-uhapsenih-pusteno-na-slobodu>

<sup>39</sup> „Šabić: Tužilaštvo mora da dostavi izveštaj MUP-a o rušenju u Savamali“, *Beta, Insider*, 14. septembar 2017. Videti: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/6886>

<sup>37</sup> Videti: [http://bezbednost.org/upload/document/draft\\_ammendments\\_to\\_the\\_law\\_on\\_police.pdf](http://bezbednost.org/upload/document/draft_ammendments_to_the_law_on_police.pdf)

tanje komunikacija u krivičnim istragama, kao i nadležnosti i propisi koji se odnose na presretanje komunikacija u bezbednosne svrhe<sup>40</sup>. Vlasti u Srbiji su redovno izveštavale EU da su nadležnosti i propisi koji se odnose na presretanje komunikacija u Srbiji jasni, te da su propisi usklađeni sa standardima EU (videti uvodni deo podnaslova 6.2 u prvoj i revidiranoj verziji AP 24). Otud je nejasno zašto je to sada određeno kao rezultat kada je stvarni problem zapravo to što se oprema za presretanje komunikacija nalazi u Bezbednosno-informativnoj agenciji (BIA), te policija mora da se oslanja na resurse BIA prilikom tajnog nadziranja komunikacija. Ostaju i pitanja: zašto je revidiranim AP predviđeno da se ponovo radi analiza, zašto je prvi put analiziran samo slučaj Rumunije, a ne i nekih drugih zemalja, i zašto se ne izvuku pouke iz skorašnjih reformi u Severnoj Makedoniji kojima su se hteli otkloniti rizici mešanja službi bezbednosti u rad drugih organa.

Uprkos učestalim promenama zakonodavnog i institucionalnog okvira, intenzivnoj međunarodnoj saradnji i policijskim akcijama, EU je, u više izveštaja, ocenila nedovoljnim reforme u Srbiji i zahtevala „da ostvari ubedljive rezultate, naročito u borbi protiv korupcije na visokom nivou i organizovanog kriminala“<sup>40</sup>. Evropska komisija je procenila da predlog izmenjenog Akcionog plana za Poglavlje 24 iz leta 2019. godine nije omogućio „prikupljanje kredibilnih dokaza o efikasnosti i delotvornosti (*track record*) istraga, optužnica i presuda u slučajevima organizovanog kriminala, uključujući i oduzimanje imovine stečene krivičnim delima“ (str. 3). Ovo je ujedno postavljeno i kao ključno prelazno merilo (*interim benchmark*), tj. aršin u odnosu na koji će biti ocenjivano da li je Srbija spremna da dobije merila za zatvaranje pregovora i samim tim se značajnije približi članstvu u EU. U izveštajima

EK je ukazano na mali broj pravosudnih presuda za dela organizovanog kriminala i zaplena imovine stečena ovim krivičnim delima. U Beogradu je krajem 2019. godine boravila i ekspertska misija EU (*peer review mission*) sa zadatkom da proceni spremnost za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije. Njihove glavne preporuke se tiču:

- a) Analize krivično-pravnog postupka u celini za krivična dela obuhvaćena Poglavljem 24, a to su oblici teškog i organizovanog kriminala i terorizma.
- b) Unapređenje saradnje policije i tužilaštva i preuzimanje značajnije uloge tužilaštva u vođenju istraga, kao i multidisciplinarna saradnja različitih državnih organa kroz udarne grupe za najteže oblike kriminaliteta.
- c) Uređivanje posebno osetljivih oblasti kao što su presretanje komunikacija i uzimanje DNK uzoraka, te uređivanje uloge bezbednosnih službi u krivičnom postupku.
- d) Zaokruživanje nacionalno-kriminalističkog obaveštajnog sistema (KOS), obezbeđivanjem procedure i bezbednih kanala za razmenu podataka, te uvođenjem različitih strateških procena sa redovnim procesima planiranja i policijskog rada zasnovanog na kriminalističko-obaveštajnim saznanjima. Ovde je, pre svega, preporuka da dokumenti, poput Strateške procene ozbiljnog i organizovanog kriminala (*Serious and Organized Crime Threat Assessment – SOCTA*), budu primenjeni i integrisani u strateške i operative planove policije.

## 7. Borba protiv terorizma

Strateški i pravni okvir za suprotstavljanje terorizmu su u većoj meri uspostavljeni, a preduzeti su i značajni naponi na suprotstavljanju pretnjama koje potiču od islamskog ekstre-

<sup>40</sup> *Non-paper*, novembar 2019.

mizma. Glavni nedostatak je zanemarivanje pretnji koje se tiču drugih vrsta ekstremizma, a pre svega „veza između desnog krila ekstremizma i fudbalskog huliganstva“<sup>41</sup>.

Ispunjena je preporuka Komisije da bude usvojena sveobuhvatna Nacionalna strategija za sprečavanje i borbu protiv terorizma (2017-2021), sa pratećim Akcionim planom koji su u skladu sa Strategijom EU za borbu protiv terorizma<sup>42</sup>. Pored toga, Srbija je, oktobra 2018. godine, potpisala Zajednički akcioni plan između Evropske unije i Zapadnog Balkana o borbi protiv terorizma<sup>43</sup>, koji donosi konkretne korake za proširenje saradnje na suzbijanju terorizma i sprečavanju radikalizacije tokom naredne godine. Tokom revizije Akcionog plana za Poglavlje 24, Pregovaračka grupa nije usvojila predlog Evropske komisije da uskladi terminologiju AP sa pristupom promovisanim u Zajedničkom akcionom planu o borbi protiv terorizma država Zapadnog Balkana i EU, sa obrazloženjem da su definicije radikalizma i ekstremizma značajno šire od pristupa promovisanog u nacionalnoj strategiji.

Donekle je ispunjeno i prelazno merilo koje se tiče usklađivanja nacionalnih propisa i okvira javnih politika Srbije sa pravnim tekuvinama EU i međunarodnim instrumentima za borbu protiv terorizma. Republika Srbija je potpisnica ukupno 15 međunarodnih pravnih instrumenata (konvencija) za borbu protiv terorizma, čime se svrstala u sam vrh zemalja članica Ujedinjenih nacija, po broju ratifikovanih univerzalnih antiterorističkih instru-

menata (*Universal Anti Terrorist Instruments*). Tokom 2018. godine, dodatno su menjani zakoni kako bi se sprovele preporuke Radne grupe za finansijske mere protiv pranja novca (FATV) i Ekspertske grupe Saveta Evrope za ocenu usklađenosti zemalja sa normama sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma – MONEIVAL-a. U maju 2018. godine, izmenjen je Zakon o zamrzavanju sredstava u cilju sprečavanja terorizma i širenja naoružanja za masovno uništenje i uspostavljen je mehanizam za sprovođenje sistema UN o ciljanim finansijskim sankcijama za terorizam. Na osnovu njega, podaci UN automatski se prenose u nacionalni sistem, što omogućava zamrzavanje imovine spornih lica odmah nakon njihove identifikacije, kao i da Srbija predloži lica za stavljanje na UN listu. Vlada Srbije je 2018. godine usvojila takvu listu, čija su sredstva zamrznuta u roku od 24 sata po donošenju vladine odluke.

Vlada RS je u junu 2018. godine usvojila Procenu rizika od pranja novca i Procenu rizika od finansiranja terorizma sa pratećim Akcionim planom, kako bi ispunila preporuke FATV-a i MONEIVAL-a. Kako je neprofitni sektor prepoznat kao ranjiva kategorija u sistemu sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma, Uprava za sprečavanje pranja novca Ministarstva finansija i Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, organizovale su nekoliko javnih događaja namenjenih organizacijama civilnog društva (OCD) radi upoznavanja sa ovim temom, uključujući i jednu tematsku sednicu sa Radnom grupom NKEU na ovu temu<sup>44</sup>. Jedna od mera na osnovu ove procene je obučavanje i jača koordinacija inspekcijских službi zaduženih za nadzor udruženja i OCD-a. Tokom 2019. godine je prvi put obavljen nadzor nad OCD-om u cilju

<sup>41</sup> Evropska komisija, Godišnji izveštaj za Srbiju 2019. godine

<sup>42</sup> Detaljna analiza nedostataka Strategije za sprečavanje i borbu protiv terorizma je dostupna u *Izveštaju koalicije prEUgovor o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24 - oktobar 2016*, str. 47-49.

<sup>43</sup> Videti: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/home-affairs/files/news/docs/20181005\\_joint-action-plan-counter-terrorism-western-balkans.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/home-affairs/files/news/docs/20181005_joint-action-plan-counter-terrorism-western-balkans.pdf)

<sup>44</sup> Detaljniji izveštaj sa sastanka, kao i prezentacije izlagača su dostupne na: <http://www.bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/6647/Borba-protiv-finsanciranja-terorizma-ne-sme-da-shtml>

smanjenja ranjivosti sistema od finansiranja terorizma<sup>45</sup>. 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 i stoga je važno da se ne posmatra celokupan sektor kao rizičan, već da se fokusira samo na organizacije podložne zloupotrebi.

Što se tiče unapređenja operativnih kapaciteta, osnovano je Nacionalno koordinaciono telo za sprečavanje i borbu protiv terorizma u aprilu 2019. i Nacionalni koordinator imenovan je u junu 2019. godine. Problematično je što je na ovo mesto prvo, u aprilu 2019. godine, imenovana Dijana Hrkalović, koja je u to vreme obavljala funkciju državnog sekretara u MUP-u Srbije, za koju su se vezivale i brojne afere, poput veza sa kriminalnim i navijačkim grupama<sup>46</sup> i politizacija policije. Tek nakon njenog iznenadnog povlačenja sa svih pozicija u MUP-u, promenjena je odluka Vlade i imenovan je direktor policije kao nacionalni koordinator. Funkcije nacionalnog koordinatora još uvek moraju biti jasno definisane i potrebno je uspostaviti mehanizam za praćenje i redovno izveštavanje o sprovođenju strategije i akcionog plana. Intenzivirana je saradnja i razmena informacija između policijske Službe za borbu protiv terorizma i ekstremizma i Bezbednosno-informativne agencije (BIA), kao i njihova sa Evropolom, Interpolom i odgovarajućim radnim grupama iz regiona, poput Regionalne mreže nacionalnih koordinatora za borbu protiv terorizma i suzbijanje nasilnog ekstremizma, kojom rukovodi EU u okviru regionalne platforme za integrisano

upravljanje unutrašnjom bezbednošću (IISG) / Inicijative za borbu protiv terorizma na Zapadnom Balkanu (WBCTi). Ipak, još uvek postoji kašnjenje u uspostavljanju jedinstvene nacionalne baze podataka o informacijama vezanim za terorizam. Da bi se uspostavila jedinstvena baza podataka i mehanizam za razmenu informacija u vezi terorizma, pripremljene su potrebne zakonodavne izmene. Pre njihovog usvajanja, potrebno je obezbediti adekvatne resurse i razmotriti potrebe za obukom.

Postignuti su prvi koraci u smeru prevencije i suzbijanja radikalizacije u partnerstvu sa OEBS-om i USAID-om kroz izradu uputstava, uključivanje lokalnih verskih vođa, lokalnih organa i civilnog društva. Upitni su efekti i održivost ovih aktivnosti podržanih kroz projekte. Evropska komisija je ocenila da su naponi Srbije, u saradnji sa međunarodnim partnerima, na suprotstavljanju islamskom ekstremizmu odgovarajući nivou pretnje, ali da je zanemareno rešavanje pretnji koje potiču od drugih oblika nasilnog ekstremizma. U svom godišnjem izveštaju, EK je posebno istakla veze između desnog krila ekstremizma i fudbalskog huliganstva. Ovo je zabrinjavajuće jer je ekstremna desnica u poslednje vreme bila glasna prilikom promovisanja svojih ideja i vidljiva svojim pretnjama i napadima na manjine i borbe za ljudska prava<sup>47</sup>. U maju 2019. godine, slabo poznata desničarska organizacija Centar za bezbednost, istrage i odbranu DBA, predložila je obrazovanje paravojnih jedinica, takozvanih građanskih patrola, koje bi navodno pomagale policiji u obezbeđivanju građana na lokalnu, a početkom 2020. godine prve takve „patrole“ su krenule da uznemiravaju izbeglice i migrante na ulicama Beograda

<sup>45</sup> Popović, Dragan i dr. (2020), *Udruženja građana: sužavanje prostora za delovanje Srbija 2019*, Beograd, Građanske inicijative. Dostupno na: <https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2020/02/Udruzenja-gradana-Suzavanje-prostora-za-delovanje-OCD-2019-.pdf>.

<sup>46</sup> Videti: <https://www.krik.rs/rad-dijane-hrkalovic-u-mup-u-mafijaska-ubistva-veze-kriminala-i-policije-i-prijave-protiv-nje/>

<sup>47</sup> Za više detalja, vidi *Coalition prEUgovor Report on Progress of Serbia in Chapters 23 and 24 - September 2019*, Input by Belgrade Centre for Security Policy, <http://preugovor.org/Alarm-Reports/1553/Coalition-prEUgovor-Report-on-Progress-of-Serbia.shtml>, str. 83.

da. Pored toga, istraživanje Beogradskog centra za bezbednosnu politiku je pokazalo da su državni organi različito postupali prema onima koji su išli da se bore na proruskoj strani u Ukrajini od islamskih boraca u Siriji i Iraku<sup>48</sup>.

## 8. Saradnja na planu borbe protiv droga

U poslednjih nekoliko godina, povećan je broj zaplena narkotika u zemlji i u zemljama članicama EU zahvaljujući efikasnim istragama i intenzivnoj međunarodnoj policijskoj saradnji, uključujući i jedan zajednički istražni tim sa nemačkom kriminalističkom policijom. Uprkos masovnim hapšenjima, mali je broj osuđenih lica u Srbiji za dela ilegalne trgovine narkoticima u domenu organizovanog kriminala. Stoga, možemo zaključiti da je borba protiv ponude droga uspeh policijskih akcija, ali da nema dugoročne efekte jer nije adekvatan procesuirana.

Srbija nastavlja da sprovodi Strategiju za prevenciju i borbu protiv droga (2014-2021) koja polazi od Strategije EU za droge (2013-2020) i glavnih ciljeva obnovljenog Akcionog plana EU-Zapadni Balkan (2013) o drogama. Nakon isteka Akcionog plana za sprovođenje ove Strategije (2014-2017), nije usvojen novi dokument koji bi sistematski usmerio aktivnosti na realizaciji strategije.

Učinjeni su prvi koraci da se uspostave institucionalni mehanizmi za nesmetanu **saradnju između različitih tela odgovornih za sprečavanje zloupotrebe droga** i sveukupnu koordinaciju nacionalne politike borbe protiv droga, ali je u praksi došlo do preklapanja nadležnosti. Sa ciljem koordinacije različitih državnih organa i omogućavanje međuresornog pristupa poslovima suzbijanja narkomanije, osno-

vana je, 2014. godine, Kancelarija za borbu protiv droge. Kancelarija je uspostavila mrežu kontakt osoba iz institucija zaduženih za sprovođenje aktivnosti iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije i potpisala sporazume o saradnji sa organizacijama civilnog društva. Pored toga, uspostavljen je i Nacionalni centar za praćenje droga u okviru Ministarstva zdravlja, koji upravlja Nacionalnim sistemom ranog upozoravanja (NEWS) o novim psihoaktivnim supstancama i prikuplja, upravlja i deli informacije u skladu sa zakonom među relevantnim državnim organima. Ovaj Nacionalni centar je zadužen za **nesmetanu saradnju sa Evropskim centrom za praćenje droga i zavisnosti od droga (EMCDDA)** i redovno pripremanje izveštaje za EMCDDA. On je povezan sa Evropskim sistemom ranog upozoravanja i radi na usklađivanju prikupljanja podataka, analize i izveštavanja o zaplenama droga sa zahtevima Evropskog centra za praćenje droga i zavisnosti od droga (EMCDDA). Srbija je još uvek u procesu usklađivanja svoje baze podataka, analize i izveštavanja sa zahtevima i metodologijama EMCDDA. Prvi srpski profil sistema ranog upozoravanja objavljen je u julu 2019. godine, na internet stranici EMCDDA. Odgovornosti nacionalnog centra moraju biti bolje razgraničene od ostalih državnih organa, posebno u pogledu koordinacije u odnosu na Kancelariju za borbu protiv droga, međuresornu kancelariju za koordinaciju i Vladine komisije za kontrolu uništavanja psihoaktivnih kontrolisanih supstanci.

Glavna promena do koje je dovelo sprovođenje Strategije i Akcionog plana jeste usmeravanje pažnje državnih organa na **smanjenje potražnje droga i prevenciju narkomanije**. Aktivnosti su uključile kampanje za podizanje svesti u visokoškolskim ustanovama, srednjim i osnovnim školama, vrtićima i na drugim mestima, posebno interesantnim za populaciju adolescenata. Vlada Republike Srbije osnovala je Komisiju za borbu protiv narkomanije u školama, u koju su uključena sva nadležna

<sup>48</sup> Petrović, P. (2018), *Extremism Research Forum – Serbia Report*, Manchester, British Council. Videti: [https://www.britishcouncil.rs/sites/default/files/erf\\_report\\_serbia\\_2018.pdf](https://www.britishcouncil.rs/sites/default/files/erf_report_serbia_2018.pdf)

ministarstva i Kancelarija za borbu protiv droge, obučeno je 48 timova za prevenciju droge u školama, koji sprovode programe po svim lokalnim sredinama na celoj teritoriji Republike Srbije. Nedostaju uvidi, da bi mogli da se ocene efekti ovih preventivnih programa.

Pored prevencije, Evropska komisija je preporučila preduzimanje **mera za unapređenje operativnih rezultata organa za sprovođenje zakona i pravosuđa<sup>49</sup> 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. EU je kao merilo posvećenosti ovom cilju uzela i popunjenost i obučenost ključnih organizacionih jedinica. To se, pre svega, odnosi na Službu za prevenciju narkomanije i suzbijanje krijumčarenja narkotika u Ministarstvu unutrašnjih poslova, da bi sistematski mogla da sprovodi proaktivne istrage. Kadrovska popunjenost organizacionih jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova, koje se u okviru svojih nadležnosti bave suzbijanjem narkotika, je 100% u odnosu na popunjenost predviđenu Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta. U novembru 2019. godine, u okviru ove službe uspostavljena su tri regionalna centra – u Nišu, Novom Sadu i Kragujevcu.

Policijska saradnja u oblasti narkotika u Republici Srbiji je efikasna i sveobuhvatna i odvija se preko različitih kanala komunikacije: međunarodnih – agencije Interpol i Evropol, Evropskog centra za praćenje droga i zavisnosti od droga – EMCDDA, Centra za saradnju u Jugoistočnoj Evropi – SELEC, ali i bilateral-

nih kanala. Obim razmene podataka sa Evroplom nastavio je da se povećava, naročito nakon otvaranja posebnog poštanskog sandučeta za Službu za prevenciju narkomanije i suzbijanje krijumčarenja narkotika u aplikaciji za bezbednu mrežu razmene informacija (SIENA) u julu 2018. godine. Povećana pažnja Vlade Srbije i međunarodna policijska saradnja su imale za rezultat **povećanje količine zaplenjene droge i obezbeđenje bezbednog čuvanja i efikasnog uništavanja konfiskovane droge i prekursora** u skladu sa standardima EU. Postojeće količine zaplenjenih narkotika uništavaju se dva puta godišnje u termoelektrani, u skladu sa prethodno razvijenom studijom o uticaju na životnu sredinu. Izazov velikih količina droge koju treba čuvati je posledica važećeg zakonodavstva koje onemogućava da se zadrži samo mali uzorak kao materijalni dokaz za sudski postupak umesto celokupne zaplenjene količine. Uz podršku Kraljevine Norveške, razvijeni su kapaciteti Ministarstva unutrašnjih poslova za potrebe uzorkovanja, skladištenja i uništenja zaplenjene količine psihoaktivnih kontrolisanih supstanci i izrađen predlog Standardnih operativnih procedura za tretman sa zaplenjenim psihoaktivnim supstancama. Međutim, zbog prethodno navedenih sistemskih slabosti u borbi protiv organizovanog kriminala, **izostalo je da zaplene narkotika budu u značajnoj meri praćene pravosnažnim presudama za krijumčarenje narkotika i odlukama o oduzimanju protivpravno stečene imovine lica osuđenih za kriminalne aktivnosti.**

## 9. Carinska saradnja

Republika Srbija će morati da ratifikuje Napuljsku konvenciju II - *Bliska saradnja među carinskim upravama EU* i da se pripremi da je sprovodi po pristupanju u EU. Skrining je pokazao da je Republika Srbija generalno usklađena sa pravnim tekovinama Evropske unije, ali ne i u pogledu oblika centralne koordinacije jedinice, posebnih oblika saradnje

<sup>49</sup> Glavni akteri u borbi protiv trgovine drogom su: Uprava kriminalističke policije, Uprava policije, kao i Tužilaštvo za organizovani kriminal. Pored njih, uključeni su i: Kancelarija za borbu protiv droge Vlade Republike Srbije, Ministarstvo zdravlja, Institut za javno zdravlje Srbije – Milan Jovanović Batut, Komisija za psihoaktivne kontrolisane supstance.

i ovlašćenja carinskih službenika. Što se tiče centralne koordinacije jedinice, Odeljenje za carinske istrage (koje je u sastavu Sektora za kontrolu primene carinskih propisa) odgovorno je za razmenu informacija sa drugim carinskim upravama po osnovu Protokola 6 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i zaključenih sporazuma o carinskoj saradnji, kao i sa međunarodnim organizacijama na polju bezbednosti, borbe protiv krijumčarenja i carinskih istraga. Odeljenje za obaveštajne poslove, takođe, razmenjuje informacije sa drugim carinskim upravama. Saradnja i razmena informacija sa graničnim službama prioritet je Uprave carina. S tim u vezi, Uprava carina potpisala je niz memoranduma o razumevanju, protokola i sporazuma sa drugim državnim organima, među kojima su Uprava za sprečavanje pranja novca, Poreska uprava, Bezbednosno-informativna agencija, Ministarstvo unutrašnjih poslova i drugi. Plan je da se izmeni Zakonik o krivičnom postupku i alternativno, ili zajedno sa ovom aktivnošću, predviđene su izmene i dopune Zakona o carinskoj službi.

Što se tiče ovlašćenja carinskih službenika<sup>50</sup>, potrebno je proširiti ih ovlašćenjima za posebne oblike saradnje koji će se realizovati po ratifikaciji Konvencije „Napulj II“, a koji se tiču hitne potere, prekograničnog nadzora, kontrolisane isporuke i zajedničkih specijalnih istražnih timova, dok će tajne istrage sprovoditi Ministarstvo unutrašnjih poslova. Kao deo Sektora za kontrolu primene carinskih propisa, Odeljenje za suzbijanje krijumčarenja ima 10 mobilnih timova i već učestvuje u kon-

trolisanim isporukama kao pomoć MUP-u, a naročito na zahtev kolega iz Savezne Republike Nemačke. Sprovedene su obuke za ovlašćene carinske službenike iz Odeljenja za carinske istrage i Odeljenja za suzbijanje krijumčarenja o novim istražnim ovlašćenjima ovlašćenih carinskih službenika, o ulasku u imovinu bez naloga i o zajedničkim istražnim timovima, u skladu sa Konvencijom „Napulj II“.

Zakonodavstvo Republike Srbije delimično je usklađeno sa Odlukom 2009/917/PUP o upotrebi informacionih tehnologija u carinske svrhe. Strategija za IT razvoj Uprave carina treba da bude ažurirana u skladu sa novom poslovnom strategijom i pratećim akcionim planom za period 2017-2020. Nedostaju strateške i moderne tehnike upravljanja, uključujući obezbeđivanje kvaliteta i upravljanje promenama. Napredovao je rad na uspostavljanju funkcionalnog, međusobno povezanog IT sistema, čiji je cilj da se osigura nesmetana i moderna elektronska međusobna povezanost i fizička interoperabilnost sa drugim carinskim organima u Evropskoj uniji i na granici. Za obezbeđivanje interkonektivnosti i interoperabilnosti sa IT sistemima EU potrebni su značajni naponi i investicije. Potrebno je uspostaviti sistem za zadržavanje kvalifikovanih inženjera IT, koji i dalje napuštaju carinu, kao i osigurati da investicije budu budžetirane na odgovarajući način tokom narednih godina.

## 10. Falsifikovanje evra

U ovoj oblasti je realizovano 90% aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 24. Pravni okvir<sup>51</sup> je gotovo u potpunosti usklađen sa pravnim tekovinama Evropske unije u ovoj

<sup>50</sup> Carinski službenici sada već imaju sledeća policijska ovlašćenja: da nose oružje i municiju, zaustavljaju vozila, ulaze u prevozna sredstva, vrše pregled i pretres bilo kog dela vozila, ulaze u sve poslovne prostorije korisnika, kao i da pregledaju te prostorije, robu i dokumentaciju, utvrde identitet osobe tražeći od osobe na uvid pasoš ili neki drugi identifikacioni dokument, privremeno zadrže lice, pretresu lice u skladu sa pravilima, privremeno zadrže robu ili prevozno sredstvo.

<sup>51</sup> Nekoliko zakona uređuju ovu materiju: Krivični zakonik, Zakon o krivičnom postupku, Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela, Zakon o Narodnoj banci Srbije, Zakon o policiji, Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i teških krivičnih dela koja obuhvataju falsifikovanje novca.

oblasti. U narednom periodu kratkoročni prioritet je potpuno usaglašavanje sa Direktivom SOM2013/42 u cilju jačanja zaštite evra i borbe protiv falsifikovanja evra i to u delu izmene aktuelnog Zakonika o krivičnom postupku, tako da definicija novca predvidi da novac predstavlja i novac koji nije stavljen u opticaj, ali je od strane nadležnih državnih organa označen kao novac. Važan pomak u prethodnom periodu je i ratifikacija Konvencije o suzbijanju falsifikovanja valuta iz 1929. godine – Ženevske konvencije 2016. godine, na osnovu koje je uspostavljen **Odsek za suzbijanje falsifikovanja novca i drugih sredstava plaćanja** u okviru Uprave kriminalističke policije 2018. godine. Ovaj odsek obavlja funkcije centralne jedinice za suzbijanje falsifikovanja evra (*National central office – NCO*) zadužene za realizaciju obaveza predviđenih Ženevskom konvencijom. Pored toga, u okviru Narodne banke Srbije, u Odeljenju za gotovinu postoji Odsek za analizu falsifikata i valuta, a u Ministarstva finansija zadužena za predmetnu oblast jeste jedinica za koordinaciju borbe protiv prevara (*Anti-fraud Coordination Service*). U cilju poboljšanja saradnje među državnim organima, formirana je mreža za suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa finansijskim sredstvima Evropske unije, koju čine predstavnici: Ministarstva finansija i njihove organizacione jedinice za koordinaciju borbe protiv prevara AFCOS (*Anti-fraud Coordination Service*), Ministarstva pravde, Republičkog javnog tužilaštva, Agencije za borbu protiv korupcije, Državne revizorske institucije, Ministarstva unutrašnjih poslova i Kancelarije za reviziju sistema upravljanja sredstvima Evropske unije.

U okviru međunarodne saradnje na polju suzbijanja falsifikovanja evra, MUP je potpisao **radni aranžman sa Evropolom čime se pridružio analitičkoj radnoj grupi agencije Evropol – SOYA**. Republika Srbija, posredstvom Republičkog javnog tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova i Narodne banke

Srbije, ima intenzivnu saradnju sa zemljama članicama Evropske unije u smislu kontinuirane razmene podataka preko svih radnih tela Evropola, Interpola, Evropskom centralnom bankom, kao i putem bilateralnih odnosa preko oficira za vezu zemalja članica EU. Osim toga, međunarodna saradnja se ogleda i u formiranju i delovanju zajedničkih istražnih timova sa zemljama članicama EU. Glavna aktivnost u narednom periodu je usavršavanje zaposlenih i unapređenje komunikacije i koordinacije među državnim organima zaduženim za ovu tematiku, kao i sa agencijama EU. Ovo će se meriti količinom razmenjenih informacija i brzinom protoka informacija sa Evropolom, Evropskom centralnom bankom i Direktoratom za ekonomska i finansijska pitanja (*Directorate-General for Economic and Financial Affairs – DG EFIN*).

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 24

Pored BCBP-a, koji je koordinator Radne grupe NKEU 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 su zastupljena 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 preporuke NKEU za period 2017-2018, 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. Održane su dve plenarne sednice na temu revizije akcionog plana i konsultacije oko pripreme nove Strateške procene ozbiljnog i organizovanog kriminala, a nije održana tematska sednica o migracijama. Ovi sastanci NKEU i dokumentacija o Akcionom planu na sajtu MUP-a su i dalje jedini izvor za građane o mnogim reformama vezanim za njihovu bezbednost, pristup pravdi i pravima, te je neophodno znatno unaprediti informisanje javnosti o reformama u okviru pregovora. Šestomesečni izveštaji o realizaciji AP dostavljeni su Evropskoj komisiji bez konsultacija sa NKEU i objavljeni na stranicama MUP-a sa značajnim kašnjenjem u odnosu na vreme dostavljanja Evropskog komisiji.

### **1) Plenarna sednica o reviziji Akcionog plana za Poglavlje 24**

Datum održavanja: 24. maj 2019. godine

Predložene izmene Akcionog plana za Poglavlje 24 bile su tema sastanka koji Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) organizovao sa Pregovaračkom grupom za pitanja pravde, slobode i bezbednosti, tačno godinu dana od prvog sastanka na ovu temu u Palati „Srbija“<sup>52</sup>. Ovo je bio prvi put da je članicama Radne grupe NKEU, materijal dostavljen skoro mesec dana ranije, na osnovu čega su organizacije civilnog društva pripremile pisane komentare i predloge za dopunu i preciziranje Akcionog plana i dostavile ih Pregovaračkoj grupi pre sastanka. U prvom delu sastanka, koji je bio otvoren za medije i javnost, bila je diskusija o pravcima izmena Akcionog plana u načelu. U ovom delu su govorili: Tanja Mišćević, šefica Pregovaračkog

tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Zoran Lazarov, predsednik Pregovaračke grupe za Poglavlje 24 i Sonja Stojanović Gajić, direktorka Beogradskog centra za bezbednosnu politiku i koordinatorka Radne grupe za Poglavlje 24 u okviru Nacionalnog konventa o EU. U ovom delu sastanka su predstavnici državnih organa informisali predstavnike građanskog društva o izmenama u metodologiji praćenja ispunjenosti aktivnosti i tome koje su ključne novine u Akcionom planu osmišljene kako bi Srbija ispunila prelazna merila postavljena u Zajedničkoj poziciji EU za ovo poglavlje (str. 19-30). U drugom delu sastanka, koordinatori za potpolitike u okviru Poglavlja 24 predstavili su ključne izmene Akcionog plana u pojedinostima – u oblastima migracije, azila, kontrole spoljnih granica, Šengena, pravosudne, policijske i carinske saradnje, borbe protiv organizovanog kriminala, terorizma, droga i falsifikovanja evra.

### **2) Panel o efektima borbe protiv organizovanog kriminala u okviru Plenarne sednice NKEU**

Datum održavanja: 10. jun 2019. godine

U okviru sedme plenarne sednice NKEU, održan je panel o efektima borbe protiv organizovanog kriminala<sup>53</sup>. Povod za organizovanje ovog panela bila je ponovljena ocena EK o nezadovoljavajućim efektima borbe protiv organizovanog kriminala. Pomoćnik ministra unutrašnjih poslova i šef Pregovaračke grupe za Poglavlje 24, Zoran Lazarov, ocenio je situacija u borbi protiv organizovanog kriminala napreduje što se može zaključiti rekordnim zaplenama narkotika, brojem uhapšenih za dela organizovanog kriminala i uspešno sprovedenih akcija u saradnji sa policijskim

<sup>52</sup> Detaljniji izveštaj sa sastanka je dostupan na: <http://www.bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/7015/Sistemska-reforma-policije-je-neophodan-korak-za.shtml>

<sup>53</sup> Detaljniji izveštaj sa sastanka je dostupan na: <http://www.bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/7034/Borba-protiv-organizovanog-kriminala-visoke.shtml>

službama članica EU. Novinarka KRIK-a, Milica Vojinović, ukazala je na jaz između rezultata koje ističe MUP i podataka koje otkrivaju istraživački novinari. Ona je ukazala da su mnogobrojne medijski ispraćene akcije masovnih hapšenja završile bez podignutih optužnica i sa malim brojem presuda, kao i da niko od političara koji su najavljivali rat protiv mafije nije bio spreman da ispita veze između političara i organizovanog kriminala, a koje su otkrivali istraživački novinari koje prate mafijaške likvidacije na ulicama Beograda.

Koordinatorica Radne grupe za Poglavlje 24, Sonja Stojanović Gajić, istakla da je preduslov za delotvornost policije njena operativna nezavisnost u odnosu na političare, kao i omogućavanje Sektoru unutrašnje kontrole u MUP-a da dobije adekvatne kapacitete da obavlja svoj posao na sprečavanju krivičnih dela i upliva kriminala u policijske redove, kao i bolja saradnja sa tužilaštvom kako bi se izbegla situacija u kojoj veliki broj hapšenja završi bez podignute optužnice. Kao ključni aršin za merenje učinka borbe protiv organizovanog kriminala istakla je broj pravosudnih presuda i oduzete imovine stečene krivičnim delima. Lidija Komlen Nikolić, predsednica Predsedništva Udruženja tužilaca Srbije, ukazala je da problem političkog uticaja na postupanje tužilaštva takođe prepreka borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, te da je važno ne usvojiti amandmane na Ustav koje je predložilo Ministarstvo pravde, a kojim bi se dodatno ugrozila nezavisnost tužilaštva. Ona je ukazala da se reforme predviđene u Poglavlju 23 institucionalni preduslov za rezultate u borbi protiv različitih vrsta kriminala u Poglavlju 24. Istraživač Beogradskog centra za bezbednosnu politiku, Bojan Elek, ukazao je da je depolitizacija policijskog rada preduslov za efikasno postupanje policije, te da reviziju Akcionog plana treba iskoristiti da se stvore preduslovi za depolitizaciju policije.

### 3) Radni sastanak povodom izrade druge Procene teškog i organizovanog kriminala

Datum održavanja: 9. decembar 2019. godine

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) je organizovao sastanak Radne grupe NKEU za Poglavlje 24 sa Radnom grupom MUP-a zaduženom za izradu druge Procene pretnji od teškog i organizovanog kriminala (*Serious and Organized Crime Threat Assessment – SOCTA*). Sastanak je održan u prostorijama BCBP-a i, pored članica Radne grupe za Poglavlje 24, prisustvovali su i predstavnici Radne grupe za Poglavlje 10, kako bi doprineli raspravi o borbi protiv sajber kriminala. Procena pretnji od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA) je strateška procena pretnji i dinamike razvoja teškog i organizovanog kriminala u Srbiji, a koja se radi u skladu sa metodologijom Evropol. Prvi SOCTA izveštaj za Srbiju objavljen je 2015. godine i javna verzija dostupna je na veb stranici MUP-a<sup>54</sup>.

Na početku sastanka, predstavnik Radne grupe MUP-a, Ilija Racić iz Direkcije policije, predstavio je ukratko metodologiju pripreme SOCTA. Analiza je obuhvatila mapiranje postojećih i budućih trendova kriminala na globalnom nivou, regionalnom okruženju, kao i detaljnu analizu lokalnog tržišta kriminala i obim/rasprostranjenost različitih vrsta kriminala i *modus operandi* kriminalnih grupa. Za rangiranje pretnji korišćena su operativna i obaveštajna saznanja, podaci iz krivičnih prijava, statistički podaci o zaplenama kako na graničnim prelazima (ulaz i izlaz), tako i po dubini teritorije, procene i podaci iz tridesetak državnih organa, privrednih subjekata (oko falsifikovanja i krijumčarenja akciznih roba) i

<sup>54</sup> Videti: [http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/fb61b551-a863-42b3-a208-53892082f851/SOKTA\\_pro-cena\\_pretnji.pdf?MOD=AJPERES&CVID=I9TMCJq](http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/fb61b551-a863-42b3-a208-53892082f851/SOKTA_pro-cena_pretnji.pdf?MOD=AJPERES&CVID=I9TMCJq)

organizacija. Na osnovu te analize, rangirane su prioritetne oblasti teškog i organizovanog kriminala na nacionalnom nivou i ukazano na stepen opasnosti, manifestacije i pojavne oblike sa posebnim osvrtom na ranjivost i posledice. Rezultat analize je procena teškog i organizovanog kriminala, koja sadrži javni deo o trendovima koji se objavljuje i klasifikovani deo koji sadrži podatke o organizovanim kriminalnim grupama identifikovanim u skladu sa Evropolovom metodologijom.

U radnom delu sastanka, predstavnici Radne grupe NKEU za Poglavlje 24 su diskutovali sa radnom grupom zaduženom za izradu SOCTA o tome na koji način osigurati da ne ostane mrtvo slovo na papiru, već da se uveže sa planiranjem policijskog postupanja i reformi u MUP-u. Posebno je bilo reči o uvezivanju rangiranja organizovanog kriminala sa modelom rada policije vođenog obaveštajnim podacima (POM ili engl. *intelligence-led policing* – ILP) i uvođenjem nacionalnog krivičnog obaveštajnog sistema (KOS). Pored toga, bilo je reči o značaju visokotehnološkog kriminala i korupcije za funkcionisanje organizovanog kriminala i objašnjeno da su ova dela analizirana kao procesi koji omogućavaju organizovani kriminal, a ne kao zasebna krivična dela.

#### **4) Plenarna sednica o reviziji Akcionog plana za Poglavlje 24 nakon dobijanja komentara Evropske komisije**

Datum održavanja: 16. decembar 2019. godine

Krajem 2019. godine održan je, na zahtev MUP-a, i treći susret<sup>55</sup> između Pregovaračke grupe za Poglavlje 24 i Radne grupe NKEU sa temom revizije Akcionog plana za ovo poglavlje.

U prvom delu skupa bilo je reči o preostalim koracima u reviziji AP, kao i načinima da se odgovori na primedbe Evropske komisije na verziju koja je poslata tokom leta. Ovaj deo sastanka je bio otvoren za medije. Organizacije članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 24 su, pre sastanka, dobile od kolega iz Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 komentare Evropske komisije na revidirani AP od Ministarstva pravde: a) načelne komentare za oba poglavlja, b) detaljne komentare na tekst i najnoviju verziju AP od MUP-a. Na osnovu uvida u njih, koordinatorka Radne grupe za Poglavlje 24, Sonja Stojanović Gajić, istakla je da se kredibilnost reformi meri ulaganjem adekvatnih resursa i vremena za njihovo sprovođenje. U ime Radne grupe NKEU, izrazila je nadu da predstojeći izbori u proleće 2020. godine neće usporiti reforme neophodne za napredak pristupanja, kao što je bio slučaj sa prethodnim izborima i zatražila informaciju o sredstvima predviđenim za sprovođenje aktivnosti u izmenjenom AP. Pored toga, ukazala je da je Evropska komisija, od deset potpoglavlja unutar Poglavlja 24, najviše pažnje posvetila borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije i istakla kao najvažnije prelazno merilo da se prikupe kredibilni dokazi (*track record*) o efikasnosti i delotvornosti pokretanja istraga, suđenja i oduzimanja imovine stečene organizovanim kriminalom. U sklopu ovoga je posebno zatraženo da se: unapredi saradnja tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova i drugih organa za sprovođenje zakona, kao i da se bolje usklade mere koje se preduzimaju u okviru Poglavlja 23 (u borbi protiv korupcije, finansijskog kriminala) i Poglavlja 24 (borba protiv organizovanog kriminala, droga, krijumčarenja itd). Stojanović Gajić je istakla da uspeh borbe protiv organizovanog kriminala zavisi u velikoj meri od ispunjenosti prelaznog merila koje se tiče operativne nezavisnosti policije, tj. da „Srbija preduzima detaljne korake za uspostavljanje jakih zaštitnih mera kojima se obezbeđuje jačanje integriteta i operativnu nezavisnost policijskih službi od političkih

<sup>55</sup> Detaljniji izveštaj sa sastanka dostupan je na: <http://bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/7194/Za-kredibilan-napredak-u-Poglavlju-24-Srbija-mora.shtml>

interesa i od uticaja kriminala“ (str. 6 dokumenta Prelazna merila za Poglavlje 24 na stranici posvećenoj pregovorima sa EU na sajtu MUP-a). Treće, Evropska komisija je tražila bolje praćenje efekata Akcionog plana, kao i izradu analiza efekata sprovođenja strategija čiji je rok sprovođenja istekao i predlaganje korektivnih mera u novim strategijama. Da bi se procenio učinak reformi, potrebno je da u tom procesu pored predstavnika organa zaduženih za sprovođenje mera, budu uključene i zainteresovane i specijalizovane organizacije civilnog društva, poput ovih okupljenih u Radnu grupu NKEU za Poglavlje 24. Posebno je važan dijalog o tome šta su relevantni pokazatelji u najosetljivijoj oblasti – borbi protiv organizovanog kriminala.

Zoran Lazarov, pomoćnik ministra unutrašnjih poslova i predsednik Pregovaračke grupe za Poglavlje 24, naveo je da je metodologija revizije AP usaglašena sa Evropskom komisijom, aktuelnim budžetskim mogućnostima i sa ciljem ostvarivanja prelaznih merila do 2021. godine. Pohvalio je tempo realizacije aktivnosti i istakao da je 62,5% važeće verzije Akcionog plana ispunjeno u prvoj polovini godine, a čak 90% u poslednjih nekoliko meseci 2019. godine<sup>56</sup>. Posebno je istakao napredek i rezultate koji postoje u potpoglavlju koje se tiče migracija, u radu policije, tužilaštva i sudstva, kao i saradnje sa Pregovaračkom grupom za poglavlje 23. Pored toga, istakao je da je EK poslala i komentare koji se tiču finansijskih sredstava za realizaciju AP, preciziranja indikatora, definisanja svih međukoraka u izradi i usvajanju dokumenata, izmene rokova za usvajanje aktivnosti, a najznačajniji zahtev je definisanje novih aktivnosti u borbi protiv organizovanog kriminala. On je istakao da je cilj da se što pre dobiju merila za zatvaranje poglavlja, kao i da je Pregovaračka grupa

spremna za dijalog o dokazivanju nelogičnosti i nedoslednosti prelaznih merila. U diskusiji su predstavnici Radne grupe NKEU postavili pitanje zašto o novoj verziji Akcionog plana, nakon dve godine revizije, ponovo treba da se izjasni 48 institucija koje učestvuju u sprovođenju mera iz AP. Zoran Lazarov je objasnio da je to zbog toga što svako telo koje učestvuje u sprovođenju AP mora da učestvuje i u njegovom finansiranju. Stoga se popunjavaju obrasci za standardnu procenu finansijskih efekata akata, takozvani PFE obrasci<sup>57</sup>. Na taj način se podstiču rukovodioci tih tela da razumeju koje obaveze iz AP telo, na čijem su čelu, preuzima da realizuje i pokrije iz svog budžeta.

U diskusiji su predstavnici Pregovaračkog tima zamoljeni da pojasne mehanizme horizontalne saradnje pregovaračkih grupa za poglavlja 23 i 24 i koje mehanizme poseduje Vlada RS za prepoznavanje „uskih grla“ u saradnji dve pregovaračke grupe. Jugoslav Milačić, član užeg Pregovaračkog tima, istakao je da na nivou Vlade postoji Koordinaciono telo za evropske integracije<sup>58</sup> čiji je zadatak da, na nivou Vlade, koordinira procesom pristupanja EU. Koordinaciono telo je osnovalo Savet koordinacionog tela koje obavlja tekuće poslove u procesu prepristupnih pregovora. Savetom koordinacionog tela predsedava ministarka zadužena za evropske integracije, a članovi su: šef Pregovaračkog tima, predsednici pregovaračkih grupa za pojedinačna poglavlja, državni sekretari iz ministarstava čiji predstavnici ne rukovode radom pregovaračkih grupa, predstavnik Narodne banke Srbije i Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo. Savet koordinacionog tela je ono koje bi trebalo da razmatra ako postoji neki problem u

<sup>56</sup> Izveštaj za period januar - jul 2019. objavljen je na jesen iste godine, dok izveštaj za drugu polovinu 2019. godine nije bio dostupan tokom februara 2020. godine.

<sup>57</sup> Videti: [https://www.paragraf.rs/obraci/Obrazac\\_PFE\\_-\\_Obrazac\\_standardne\\_metodologije\\_za\\_procenu\\_finansijskih\\_efekata\\_akta\\_ID\\_3891.pdf](https://www.paragraf.rs/obraci/Obrazac_PFE_-_Obrazac_standardne_metodologije_za_procenu_finansijskih_efekata_akta_ID_3891.pdf)

<sup>58</sup> Videti: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/odluka\\_o\\_osnivanju\\_kt\\_19.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/odluka_o_osnivanju_kt_19.pdf)

pregovorima i stavi ga na dnevni red. Poslednji sastanak ovog tela je bio 2014. godine jer se sastaje samo kada ima političkih problema, ne i tehničkih koji se rešavaju na sastancima pregovaračkih grupa. Pitanje koordinacije između poglavlja 23 i 24 nije političko, tako da Koordinaciono telo ne zaseda. Pošto je ovde reč o tehničkim stvarima, stvar je u rukama Ministarstva pravde, odnosno Saveta za praćenje za Poglavlje 23 i Ministarstva unutrašnjih poslova za Poglavlje 24, a g. Milačić, ispred užeeg Pregovaračkog tima, posreduje i učestvuje u svim važnim dogovorima sa Evropskom komisijom. Pored toga, istakao je da Pregovarački tim na šest meseci podnosi Vladi izveštaj o toku pregovora, a ona ga razmatra i usvaja. Nikad nije izostao, a nije bilo ni zaključaka o problemima u pregovorima.

U zatvorenom delu sednice, članovi Radne grupe NKEU su imali priliku da postave pitanja koordinatorima potpoglavlja o izmenama u njihovim delovima Akcionog plana, osim u delovima koji se tiču borbe protiv organizovanog kriminala i droga. Ove teme su odložene za diskusiju za početak 2020. godine, nakon dobijanja nalaza iz ekspertske misije EU (*peer review mission*) na temu borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije koja je organizovana tokom decembra 2019. godine.

## EVALUACIJA PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

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 AP 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>59</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 AP 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, Ministarstvo unutrašnjih poslova, počelo da objavljuje izveštaje o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost, preko svoje zvanične internet stranice ([www.mup.gov.rs](http://www.mup.gov.rs)).<sup>60</sup> Na istom mestu i dalje nedostaje pristup relevantnim dokumentima koji su dokaz da su aktivnosti, za koje je izvešteno da jesu, zaišta i realizovane.

<sup>59</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. godine).

<sup>60</sup> Domen je dostupan na: <http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/baner-sadrzaj/evropske%20integracije/> (pristupljeno 20. aprila 2017. godine).

Vlada Srbije je, u junu 2016. godine, izmenama Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave, uvela stroža pravila o pristupu podacima iz evropskih integracija i ovu materiju 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 Evropskoj uniji.

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. godine, Vlada ponovo menja Uredbu o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave i uređuje da pregovaračka pozicija, kao i s njom povezani akti i predmeti koji nastaju u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, do otvaranja pregovora mogu imati privremeno ograničenu distribuciju i biti označeni oznakom „restriktivno/limite“. Zaključcima Vlade, usvojenim u februaru 2017. godine, omogućeno je da se period označavanja informacija, kao i navodi da označeni dokumenti nisu dostupni javnosti, produži i nakon otvaranja pregovaračkih poglavlja i proširena je mogućnost označavanja i na zapisnike sa bilateralnog skrininga.<sup>61</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 Poglavlje 24 najmanje dva puta godišnje obaveštava javnost o stepenu ispunjenosti mera iz Akcionog plana za ovo poglavlje. Bilo je predviđeno da se ovo dešava na svakih šest meseci, početkom godine za prethodnih šest meseci i u septembru. Ova dinamika nije ispoštovana u 2019. godini, već su sastanci održani tek kada je Pregovaračka grupa bila raspoložena za njih – u maju i decembru. Do sada je samo jednom šestomesečni izveštaj prvo diskutovan sa NKEU, pa tek onda prosleđen Evropskoj komisiji. Posebni, tematski sastanci u vezi sa dve oblasti, koje su posebno problematične u trenutnom kontekstu pregovora, nisu redovno održani. U 2019. godini održan je tematski sastanak na temu pripreme strateške procene organizovanog kriminala.

Nekonzistentno je omogućeno učešće predstavnika organizacija građanskog društva u sprovođenju konkretnih mera tamo gde su one eksplicitno pomenute. Pohvalno je što je prvi put u 2019. godini, Pregovaračka grupa odgovorila pisano na pisane komentare koje su članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 24 dostavile pre sednice u maju. U odgovoru je prvi put naglašeno šta je prihvaćeno, šta odbijeno. Učestalost održavanja konsultacija sa građanskim društvom treba da postane predvidljiva i da se osigura da dvosmernost komunikacije, dostavljanjem pisanih odgovora postane redovna praksa.

## Preporuke za sprovođenje Akcionog plana:

1. Treba obezbediti da policija u praksi ima operativnu autonomiju u odnosu na Ministarstvo unutrašnjih poslova u predistražnoj

<sup>61</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.

i istražnoj fazi i uspostaviti jake zaštitne mere kojima se obezbeđuje jačanje integriteta i operativna nezavisnost policijskih službi od političkih interesa i upliva kriminala. S tim u vezi, prelazno merilo koje se tiče operativne nezavisnosti policije pretočiti u relevantne aktivnosti koji se tiču reforme policijske organizacije, načina upravljanja, depolitizacije.

2. Kritički oceniti dosadašnji nivo postignuća i neželjenih efekata reformi sprovedenih sa ciljem profesionalizacije policije i racionalizacije njene strukture u cilju unapređenja efikasnosti policije. Izveštavanje o organizacionoj reformi policije treba sprovoditi u okviru izveštavanja o primeni Akcionog plana za Poglavlje 24, a dokaznu građu o primeni mera iz Akcionog plana treba objavljivati na internet stranici Ministarstva unutrašnjih poslova. Imajući u vidu, da planirane aktivnosti, navedene u prethodnim verzijama Akcionog plana, nisu u potpunosti sprovedene, predlažemo da se ove informacije vrate u Uvodni deo AP ili kao Prilog AP, 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.
3. Precizirati da se Pregovaračka grupa sastaje sa udruženjima građana okupljenim oko Radne grupe Nacionalnog konventa o EU za Poglavlje 24 četiri puta godišnje, kako je bilo dogovoreno tokom izrade Akcionog plana – dva puta u plenumu pre slanja Evropskoj komisiji (EK) šestomesečnog izveštaja o realizaciji aktivnosti i dva puta na tematskim sastancima posvećenima pojedinačnim potpoglavljima ili politikama sadržanim u Poglavlju 24. Do sada je Radna grupa NKEU dobila šestomesečni izveštaj o aktivnostima na uvid pre slanja EK samo jednom, a nijednom nije ispunjena dinamika od četiri sastanka godišnje. Takođe, obavezati nadležnu Pregovaračku grupu da u pisanoj formi dostavi pregled prihvaćenih, odbijenih i delimično usvojenih predloga i upita Radne grupe NKEU, kako bi članice NKEU imale i dalje motiv da dostavljaju pisane predloge i komentare za unapređenje Akcionog plana.
4. Predlažemo da se izveštavanje nadležnog Odbora u Narodnoj skupštini radi dva puta umesto jednom godišnje, kako bi poslanici mogli da prate dinamiku realizacije u skladu sa dinamikom izveštavanja EU i ostanu upućeni u ovaj važan posao i pravovremeno pomognu. Ovo je važno jer Narodna skupština ima važnu ulogu u usvajanju zakona koji su važni za ispunjenje merila za članstvo u EU, a nakon stupanja u članstvo će učestvovati i u primeni pravnih tekovina Evropske unije.
5. Definirati učestalost izveštavanja reprezentativnih sindikata u MUP-u o statusu sprovođenja aktivnosti po Akcionom planu za Poglavlje 24. Pored toga, potrebno je planirati i program obuke ili informisanja za zaposlene u MUP-u o toku pregovora u sklopu redovnog programa stručnog usavršavanja za zaposlene u MUP-u, kao i preko Intraneta i drugih kanala namenjenih za komunikaciju sa internom javnosti u MUP-u. Na ovaj način treba osigurati da se cela policijska organizacija sprema za članstvo u EU i razume osnovne pojmove vezane za obaveze MUP-a u budućem članstvu u evropskoj bezbednosnoj zajednici.
6. Definirati rok za objavu izveštaja o sprovođenju Akcionog plana preko zvanične internet prezentacije Ministarstva unutrašnjih poslova ([www.mup.gov.rs](http://www.mup.gov.rs)), pošto su u prethodnom periodu izveštaji kasnili i nekoliko meseci. Predlažemo da rok bude dve nedelje

nakon slanja EK, kao i da na naslovnoj strani dokumenta bude naveden datum kad je dokument poslat EK.

7. Predlažemo da se izveštavanje o sprovođenju Akcionog plana unapredi tako što bi se redovno objavljivali statistički podaci, koji se prikupljaju i dostavljaju Evropskoj komisiji kao dokaz kapaciteta za sprovođenje i izvršenje reformi u Poglavlju 24, u takozvanim *track record* tabelama. Tu, pre svega, mislimo na statističke podatke koji su navedeni u Izveštaju o napretku Srbije, kao na primer 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. Na ovaj način bi se omogućilo stručnoj javnosti da se više uključi u praćenje postignuća. Potrebno je redovno ažurirati stranice MUP-a spiskom potpisanih bilateralnih i multilateralnih sporazuma o policijskoj saradnji, kao i obaveza iz regionalnih strateških dokumenata (na primer Mapa puta) i za sve sporazume objaviti originalan tekst međunarodnih sporazuma kao što je to uradilo Ministarstvo pravde. Kako bi javnost mogla da procenjuje ispunjenost mera iz Akcionog plana, Pregovaračka grupa bi trebalo da proaktivno omogući pristup na podstranici sajta MUP-a koja je posvećena evropskim integracijama Srbije, relevantnim dokumentima na osnovu kojih može nezavisno da proveriti efekte primene AP 24 – na primer, izveštaja o primenama strategija, GAP analiza, procena itd. Pored toga, o aktivnostima koje su sprovedene, neophodno je kontinuirano izveštavanje kako bi i građansko društvo moglo da prati efekte novousvojenih dokumenata u praksi i dovodi ih u vezu sa specifičnim ciljevima u potpoglavljima Akcionog plana.



Foto: Radna grupa za Poglavlje 24

2019.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 25 26

» **NAUKA I ISTRAŽIVANJE**  
» **OBRAZOVANJE I KULTURA**

Koordinator:

**ISTRAŽIVAČKA STANICA PETNICA**

**Nikola Božić**



## PRIKAZ POLITIKE

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 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, a koja obavezuje države članice da omoguće 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“, koja, kao što sam naziv kaže, prožima kroz sebe tri prioritete 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.

Iz priloženog se može videti da obrazovanje, participacija mladih na tržištu rada, istraživanje 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. Ova platforma za saradnju se sastoji od radnih grupa koje čine predstavnici država, a koje se formiraju sa ciljem da una-

prede određene podoblasti u okviru sistema obrazovanja. Srbija učestvuje u Otvorenom metodu koordinacije u obrazovanju i obuci od 2014. godine u svojstvu države kandidata, čime joj se omogućava da koristi prednosti OMK-a 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 (takozvane „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-a, kao i da izrađuju preporuke na osnovu kojih se mogu iskoristiti primeri dobre prakse i saradnja koja se ostvaruje u OMK-u. Takođe, Srbija očekuje poziv za učešće u radnim grupama Otvorenog metoda koordinacije u oblasti sporta.

### **Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. 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 postignut usvajanjem akcionog plana za strategiju naučno-tehnološkog razvoja, ali prošlogodišnja preporuka nije u potpunosti uvažena. U narednom periodu Srbija treba naročito da: poveća nacionalno finansiranje istraživanja; podstiče intenzivniju saradnju između industrije i akademskih krugova, u skladu sa nacionalnom strategijom istraživanja“.

Kada je reč o politici istraživanja i inovacija, glavni prioriteti Evropskog istraživačkog prostora ugrađeni su u strategiju Srbije za naučni

i tehnološki razvoj. Izvestan napredak je postignut u sprovođenju strategije usvajanjem akcionog plana u julu 2018. godine. Potrebno je uspostaviti novi mehanizam finansiranja, Fond za nauku, kojim će se u nacionalni sistem uvesti konkurentniji pristup. Nacionalne inicijative za otvorenu nauku i otvoreni pristup su u toku.

Srbija je i dalje aktivna i uspešna u programu Horizont 2020, kao i programima EUREKA, COST, i NATO programu „Nauka za mir i bezbednost“. Međutim, nacionalni nivo investicija u istraživanje i dalje je nizak – 0,93% BDP, pri čemu samo trećina tog iznosa potiče iz privatnog sektora. Statistički podaci o broju istraživača nisu u potpunosti usklađeni sa međunarodnim standardima, što predstavlja smetnju temeljnijem dijalogu o politici u ovoj oblasti.

Kada je reč o merama za inicijativu Inovativna unija, Fond za inovacionu delatnost Republike Srbije i dalje je aktivan uz povećane doprinose budžetu iz Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja. Kako privatni sektor nastavlja da povećava svoja ulaganja u istraživanje, neophodni su odlučniji koraci iz javnog sektora kako bi se podržala saradnja između preduzeća i akademskih krugova. U tom smislu, Srbija treba da sledi preporuke strategije pametne specijalizacije, koja se razvija uz podršku Evropske komisije, i usvoji je 2019. godine, prateći metodološki okvir Zajedničkog istraživačkog centra za pametnu specijalizaciju u zemljama obuhvaćenim procesom proširenja EU i susednim zemljama EU.

U januaru 2019. godine osnovan je Fond za nauku kako bi se finansiranje nauke i istraživanja potpuno prenela na ovaj Fond. Fond je osnovan sa ciljem obezbeđivanja uslova za kontinuirani razvoj naučno-istraživačkih i razvojnih aktivnosti u Republici Srbiji, neophodnih za napredak društva zasnovanog na znanju. Aktivnosti se realizuju preko naučnih,

tehnoloških i razvojnih programa radi postizanja strateških ciljeva naučnog i tehnološkog razvoja Republike Srbije. U okviru programa Fonda, finansiraju se projekti putem javnih poziva. Projektima se obezbeđuje visok naučni nivo i inovativnost rezultata, konkurentnost na međunarodnom nivou i relevantnost u odnosu na izazove društva u celini.

EU podržava saradnju u oblasti obrazovanja i kulture finansiranjem programa i koordinacijom politike država članica otvorenom metodom koordinacije. EU i države članice, takođe, moraju da sprečavaju diskriminaciju i obezbede kvalitetno obrazovanje za decu radnika migranata, uključujući i one iz ugroženih sredina.

U Izveštaju se posebno navodi: „Srbija je na dobrom nivou pripremljenosti u oblasti obrazovanja i kulture. Sveukupno, postignut je dobar napredak. Postignut je izvestan napredak u poboljšanju nastavnih planova i programa, uključujući i predškolsko obrazovanje i u uspostavljanju sistema za nacionalni okvir kvalifikacija (NOK). Vrlo dobar napredak je postignut u uspostavljanju nacionalne agencije Erasmus+. U narednoj godini Srbija treba naročito da: poveća učešće dece u predškolskom vaspitanju i obrazovanju, naročito dece iz ugroženih sredina; poveže NOK sa evropskim okvirom kvalifikacija i učini da institucionalna struktura bude potpuno funkcionalna; iskoristi mogućnosti koje nudi program Erasmus+ jer sada ima status programske zemlje”.

U istom Izveštaju se navodi da se u oblasti obrazovanja i obuke, strategija obrazovanja i njen akcioni plan sprovode, mada uz zakašnjenja. Stope upisa i završetka školovanja u preduniverzitetskom obrazovanju dosledno su visoke. Međutim, samo polovina dece uzrasta 3–5 godina pohađa formalno predškolsko vaspitanje, dok je samo 9% dece iz romskih naselja starosti 3–5 godina upisano, u poređenju sa 28% dece iz najbogatijih do-

maćinstava. Stopa prevremenog napuštanja školovanja opala je 2017. godine na 6,2% sa prethodnih 7,4% 2015. godine, dok je stopa celoživotnog učenja i dalje niska – 4,4%, što je daleko od cilja EU za 2020. godinu – ispod 15%. Potrebna je konzistentna sveobuhvatna obuka nastavnika kao dopuna tekućim izmenama nastavnih planova i programa zasnovanim na rezultatima. Obuke treba da budu usmerene na razvijanje ključnih kompetencija učenika.

Dopunjeno je zakonodavstvo kojim se reguliše nacionalni model učenja zasnovan na praktičnom radu u stručnom obrazovanju i obuci (SOO), a njegov opseg je povećan. Treba da bude usredsređen na uspostavljanje mehanizama za osiguranje kvaliteta i praćenje pre kraja prelaznog perioda. Postignut je izvestan napredak u smanjenju broja učenika srednjih škola u stručnim školama i povećanju broja učenika u opštem srednjoškolskom obrazovanju, stvaranjem relevantnijih nastavnih planova i programa i povećanjem privlačnosti opšteg srednjoškolskog obrazovanja. Postoji struktura zakonodavnog i institucionalnog okvira NOK-a. Međutim, potrebno je izgraditi kapacitete institucionalne strukture kako bi sistem NOK-a bio potpuno funkcionalan. Trenutni budžet za rad Agencije za kvalifikacije je veoma mali, što će otežati izgradnju kapaciteta NOK. Sistem validacije neformalnog i informalnog učenja tek treba da se razvije.

Institucionalni okvir za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju je rekonstituisan. To je dovelo do stvaranja Nacionalnog tela za akreditaciju i proveru kvaliteta u visokom obrazovanju Srbije, što je u skladu sa jednim od stubova reformi vezanih za Bolonju. Postizanje kvalifikacija na terciarnom nivou za osobe starosti 30–34 godine se sporo povećava, dostižući 31,4% u 2017. godini, što je ispod cilja EU od najmanje 40%. Još uvek postoji značajan broj mladih, kvalifikovanih ljudi koji emigriraju.

U septembru 2019. godine Usvojen je Zakon o dualnom modelu studija u visokom obrazovanju. Ovim zakonom uređuju se sadržaj i način ostvarivanja dualnog modela studija u visokom obrazovanju, uzajamna prava i obaveze studenata, visokoškolskih ustanova i poslodavaca, materijalno i finansijsko obezbeđenje studenata, kao i druga pitanja od značaja za realizaciju studija po dualnom modelu.

Obrazovanje je i dalje sektor sa visokim stepenom rizika od korupcije, posebno u oblasti visokog obrazovanja. Aktuelni su procesi koji u žižu društvene diskusije stavljaju i temu akademske čestitosti, etike u nauci i plagijatorstvo.

Izvestan napredak je postignut u povećanju stope učešća ugroženih učenika na svim nivoima obrazovanja. Usvojeni su podzakonski akti kako bi se obezbedila efikasnija podrška studentima kojima je potrebna dodatna podrška u obrazovanju. Međutim, tek treba poboljšati sprovođenje mera za smanjenje stopa napuštanja školovanja i segregacije. Akcioni plan o inkluzivnom obrazovanju nije usvojen.

Srbija je nastavila da uspešno učestvuje u programu Erasmus+ sa skoro 7000 izlaznih mobilnosti srpskih studenata i zaposlenih i 4.300 ulaznih mobilnosti od 2015. godine. Pored toga, trenutno se realizuje 38 projekata izgradnje kapaciteta u oblasti visokog obrazovanja. Srbija je dobila status programske zemlje i učestvuje u programu Erasmus+ pod istim uslovima i mogućnostima kao i države članice EU od januara 2019. godine.

Srbija je učestvovala u PISA testiranju za 2018. godinu i učestvovala u procenama TIMSS, 2019. godine, i PIRLS, 2021. godine. Kako bi se poboljšao monitoring kvaliteta obrazovanja, Srbija je revidirala okvir eksterne evaluacije i sprovela nacionalno testiranje niza kompetencija u preduniverzitetskom obrazovanju.

U oblasti kulture, Srbija sprovodi mere prema UNESCO Konvenciji o zaštiti i unapređenju raznolikosti kulturnog izražavanja i prepoznala je kulturne industrije kao sektor sa potencijalom za ekonomski razvoj i povezivanje. Kabinet predsednice Vlade osnovao je Savet za kreativne industrije u martu 2018. godine, ali stvarni uticaj Saveta tek treba da se vidi; to će se desiti tek nakon što se razvije budući akcioni plan ili strategija rada Saveta.

Srbija uspešno učestvuje u programu „Kreativna Evropa”. U 2018. godini – godini evropskog kulturnog nasleđa – tri projekta kulturne baštine u Srbiji dobila su nagradu EU za kulturno nasleđe, u junu je organizovan Forum Kreativna Evropa u Beogradu, dok je Novi Sad nastavio sa pripremama da postane jedna od evropskih prestonica kulture u 2021. godini.

Usvojen je Akcioni plan za Nacionalnu strategiju za mlade za period 2018-2020. godine, nakon javne rasprave. Povećan je broj koordinacionih mehanizama politike za mlade na lokalnom nivou, ali bi ih trebalo ojačati. Srbija je po prvi put aktivno učestvovala u organizovanju Evropske nedelje sporta.

### **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. Veza sa drugim pregovaračkim poglavljima detaljnije je predstavljena u posebnoj analizi, koja je dostupna u drugom delu ove Knige preporuka Nacionalnog konventa o EU.

## 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. godine) 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 – Obrazovanje i kultura je otvoreno i odmah zatvoreno 27. februara 2017. godine.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJA 25 I 26

U proteklom periodu Radna grupa za poglavljia 25 i 26 organizovala je jednu elektronsku sednicu koja se ticala davanja predloga i preporuka vezanih za Izveštaj o napretku Srbije za 2019. godinu. Koordinator Radne grupe učestvovao je i u procesu monitoringa Programa ekonomskih reformi (ERP).

### PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJA 25 I 26

U nastavku se nalaze objedinjene preporuke, komentari i sugestije članova Radne grupe:

- 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, potrebno je promeniti način evaluacije naučno-istraživačkih projekata.
- Napraviti razliku između baznih i primenjenih nauka kada govorimo o finansiranju, kao i napraviti 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 je u vezi i sa digitalizacijom (koja je od one godine uvršćena 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 prioritetizovati i zalagati se 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. Primenjivost i veza sa privredom se ne može tražiti od svakog segmenta obrazovanja, istraživanja i inovacija. S 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 i postoji jasna veza između poglavlja koja u pregovorima sa EU obuhvataju ove oblasti.

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.



Foto: Sastanak Programskog saveta sa Delegacijom Evropske unije

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 je jedno od najkompleksnijih i najzahtevnijih poglavlja, kako u pogledu implementacije, tako i pregovora sa EU, jer zahteva primenu ekoloških standarda i integraciju zaštite životne sredine u sve druge razvojne politike.

Cilj politike zaštite životne sredine EU je očuvanje životne sredine za sadašnje i buduće generacije što garantuje bolje zdravlje stanovništva, očuvanje prirodnih resursa, konkurentniju privredu, bolji kvalitet života, kao i doprinos borbi protiv klimatskih promena kako na nacionalnom, tako i na globalnom nivou. Glavna načela su: preventivno delovanje i načelo da zagađivač plaća, tj. da troškove zaštite životne sredine treba da snosi privatno ili fizičko lice koje ugrožava životnu sredinu, a ne društvo u celini.

Poglavlje 27 obuhvata **zaštitu životne sredine, klimatske promene i civilnu zaštitu**.

Oblasti zaštite životne sredine podeljena je na sledeće podoblasti:

- Horizontalno zakonodavstvo;
- Kvalitet vazduha;
- Upravljanje otpadom;
- Upravljanje vodama;
- Zaštita prirode;
- Industrijsko zagađenje;
- Hemikalije;
- Buka.

Trenutno je na snazi 802 propisa iz EU legislative vezanih za životnu sredinu. Tome se može dodati još 25 propisa koji se bave zaštitom životinja, 184 propisa vezanih za zdravlje ljudi, kao i brojna zakonaska rešenja koja uređuju pitanja saobraćaja, energetike i drugo.

Poglavlje 27 - Životna sredina i klimatske promene sadrži **67 glavnih pravnih akata** Evropske unije.

**Ulaganje u zaštitu životne sredine ne predstavlja trošak**, jer čista voda i nezagadeana životna sredina omogućavaju zdravlje građana, razvoj seoskog i drugih vidova turizma, proizvodnju zdrave hrane i drugo. Ukrštanja Poglavlja 27 sa drugim pregovaračkim poglavljima su brojna i Radna grupa Konventa za ovo poglavlje usko sarađuje sa ostalim Radnim grupama u cilju što obuhvatnijeg sagledavanja međusobnih uzročno-posledičnih veza i njihovih efekata na kreiranje i primenu praktičnih politika i ukupnog razvoja Srbije.

### Procenjene potrebe za investiranjem

Fiskalni savet Republike Srbije je, u okviru svog izveštaja „Investicije u zaštitu životne sredine: društveni i fiskalni prioritet“ iz juna 2018. godine, ocenio da je oblast zaštite životne sredine ta koja zasluženno treba da dobije veći prioritet u bužetskom planiranju za 2019. godinu, kao za naredne godine. Savet je procenio da je potrebno da Srbija godišnje izdvoji oko 500 miliona evra (oko 1,2-1,4% BDP-a) više nego do sada za ulaganja u oblast zaštite životne sredine, što bi uticalo na celu privredu i ubrzalo privredni rast.

Tokom 2019. godine nisu povećana ulaganja u zaštitu životne sredine, naročito u oblast prikupljanja i prečišćavanja otpadnih voda i upravljanja otpadom. Budžet predviđen za 2020. godinu zapostavlja kapitalne rashode za komunalnu infrastrukturu, kao i za infrastrukturu u oblasti zaštite životne sredine. Fiskalni savet je preporučio Vladi da sav eventualni višak sredstava u 2020. godini usmeri za ove namene. Budžetom, tj. planom za zaduživanje za 2020. godinu, je predviđen kredit od 500 miliona evra od Razvojne banke Saveta Evrope koji će se koristiti za višegodišnja infrastrukturna ulaganja u oblasti zaštite životne sredine i to, mahom, za postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda.

Najavljen je, od strane predsednika, i **investicioni plan** za naredni period u vrednosti od 10, a možda čak i 12 milijardi evra, koji će obezbediti ulaganja, između ostalog, i u komunalnu infrastrukturu, kao što je kanalizaciona mreža sa prečistačima za vodu.

### Klimatske promene

Vrlo važna oblast u pregovorima Srbije i Evropske unije u procesu pristupanja su klimatske promene. Upravo kroz finansijsku i tehničku pomoć Evropske unije, nadležno ministarstvo je, od 2016. godine, kroz projekat tehničke podrške „Strategija klimatskih promena sa Akcionim planom“, izradilo (u trenutku pisanja ovog izveštaja) **Nacionalnu strategiju niskougljeničnog razvoja Republike Srbije** kojom će se, kao najvažnije, ispuniti naša obaveza da uspostavimo sistem za smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte (*greenhouse gas* – GHG) na nacionalnom nivou, kao i obaveza prema međunarodnoj zajednici.

U posebnoj radnoj grupi koja je formirana učestvovala su i organizacije civilnog društva i predstavnik Radne grupe NKEU. Na mnogobrojnim sastancima pribavljali su se potrebni sektorski podaci i informacije, identifikovale mogućnosti, vemenski okvir, kao i konkretne aktivnosti na smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte u različitim sektorima, a najviše u sektoru energetike. Otvorena je i internet stranica projekta.<sup>1</sup> Iako je proces izrade strategije bio transparentan, inkluzivan i participativan, predstavnici NKEU su dali svoje primedbe na krajnju verziju nacрта ove strategije i sa žaljenjem konstatovali kako strategija nije razmotrila scenarije koje vode ka potpunoj dekarbonizaciji do 2050 godine.

Zakon o u klimatskim promenama još uvek nije usvojen tokom 2019. godine. Nacrt zakona o klimatskim promenama je bio predstavljen javnosti putem javnih rasprava koje su se održale, u periodu od 15. marta do 20. aprila 2018. godine, u šest gradova u Srbiji.

Okvir klimatske i energetske politike EU do 2030. godine prepoznatljiv po svoja tri ključna cilja:

- 1) smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte za najmanje 40%;
- 2) povećanje udela obnovljive energije u ukupnim izvorima energije za najmanje 27%;
- 3) povećanje energetske efikasnosti za najmanje 27%.

Ocenjujući napredak Srbije u usvajanju evropskih pravnih tekovina (*acquis communautaire*), Evropska komisija je, u svom godišnjem Izveštaju o napretku Srbije od maja 2019. godine, ponovila da je neophodno doneti što pre jednu kros-sektorsku strategiju za borbu protiv klimatskih promena, te da, iako pripremljen još u proleće 2018. godine, Zakon o klimatskim promenama još uvek nije usvojen od strane zakonodavnog organa. Takođe, iznova je istaknuto da je potrebno da Srbija ojača svoje administrativne i tehničke kapacitete kako bi mogla da sprovodi adekvatan monitoring i izveštavanje.

### Pariski sporazum

Projekcije stručnjaka ukazuju da je čitav Zapadni Balkan već ugrožen i da će biti još više izložen posledicama klimatskih promena, u vidu ekstremnih vremenskih pojava kao što su velike poplave i sve češće suše.

Republika Srbija članica je Okvirne konvencije UN o promeni klime, od 10. juna 2001. godine, kao i Sporazuma iz Pariza, od 24. avgusta 2017. godine. Uspostavljanje sistema za

<sup>1</sup> Videti: <http://www.klimatskastrategija.eu/o-projektu/kako-se-ukljuciti/>.

smanjenje GHG-a, pored ispunjenja obaveza prema međunarodnoj zajednici, jedan je od uslova održivog ekonomskog razvoja zemlje i smanjenja rizika, šteta i gubitaka od elemenarnih i prirodnih nepogoda i katastrofa.

Očekuje se da, do 2020. godine, svi potpisnici Sporazuma o klimi iz Pariza ažuriraju svoje Nacionalno utvrđene doprinose smanjenju emisija GHG-a (*Nationally Determined Contributions – NDCs*). Sporazum o klimi iz Pariza stavlja snažan naglasak na činjenicu da su klimatske promene, takođe, pitanje ljudskih prava. To znači da bi, u rešavanju izazova klimatskih promena, zemlje trebalo da poštuju, promovišu i uzmu u obzir svoje obaveze u pogledu ljudskih prava, kao što su prava etničkih manjina, lokalnih zajednica, migranata, dece, osoba sa invaliditetom i ljudi u ranjivom položaju.

Srbija se obavezala da će, do 2030. godine, smanjiti emisiju gasova sa efektom staklene bašte za 9,8% u odnosu na 1990. godinu, u skladu sa Nacionalno utvrđenim doprinosom u okviru Sporazuma o klimi iz Pariza. Još uvek postoje velika mogućnost za podizanje nivoa doprinosa Srbije, što se i očekuje kroz ambicioznu reviziju Nacionalno utvrđenog doprinosa (NDC) uoči predstojeće 25. konferencije država članica Okvirne konvencije UN o promeni klime. Srbija, još uvek, nije započela izradu svog Nacionalnog energetskog i klimatskog plana (NECP).

### **Nacionalni plan za smanjenje emisija (*National Emission Reduction Plan – NERP*)**

Srbija se, kao članica Sporazuma o Energetskoj zajednici iz 2005. godine, obavezala da će do 31. decembra 2017. godine ispoštovati odredbe Direktive o velikim ložištima, odnosno velikim postrojenjima za sagorevanje (LCP direktiva<sup>2</sup>), u smislu da ograniči zaga-

đivanje u vazduh iz ovih postrojenja.

Pitanje rešenja zagađenja iz energetskog sektora nije samo pitanje horizontalnog zakonodavstva (zaštite životne sredine), već je jedno od najvažnijih sektorskih pitanja od kojeg zavisi čitav privredni razvoj zemlje. Prema studiji izrađenoj pod okriljem Energetske zajednice, godišnji eksterni troškovi proizvodnje električne energije u Srbiji, vezani za zagađenja koja se regulišu zakonodavstvom Energetske zajednice, procenjeni su na više od tri i po milijarde evra (3,552) ili 13,5 €/kWh proizvedene električne energije. Takozvani „eksterni troškovi“ su troškovi vezani za zdravlje i negativne posledice na životnu sredinu sa mnogobrojnim uticajima na različite ekonomske i prirodne vrednosti. Takođe, u ovom trenutku, elektrane u Srbiji su najveći pojedinačni izvor sumpor-dioksida u Evropi i spadaju među prvih nekoliko izvora prašastih materija i azotnih oksida u Evropi. Ove emisije utiču kako na stanovništvo i privredu Srbije, tako i na stanovništvo i privredu susednih zemalja, pa govorimo o zagađenju u prekograničnom kontekstu koje je regulisano i posebnom međunarodnom konvencijom koju je Srbija ratifikovala (Espoo Konvencija). Sprovođenje ove direktive zahteva fizičke promene u objektima, tehničkim procesima ili kvalitetu materijala (goriva i drugih).

Postoje dva pristupa implementacije LCP direktive:

- 1) usaglašavanje svakog postrojenja za sagorevanje sa GVE<sup>3</sup> - član 4 (1) i (2) LCPD (mg/m<sup>3</sup>);

od 23. oktobra 2001. godine o ograničavanju emisije određenih zagađivača u vazduh iz velikih postrojenja za sagorevanje.

<sup>3</sup> GVE su Granične vrednosti emisija SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> i čvrstih čestica prema LCPD za postojeće blokove.

<sup>2</sup> Direktiva 2001/80/EC Evropskog parlamenta i Saveta

- 2) priprema Nacionalnog plana za smanjenje emisija (LCP NERP) - član 4 (6) LCPD (t/a).

Kako se Srbija odlučila da primeni Direktivu o velikim ložištima putem izrade NERP-a? Stručna i ostala javnost nije imala prilike da učestvuje u donošenju odluka koje se tiču NERP-a. Plan je izrađen u dogovoru sa EPS-om i nekoliko puta su dostavljane verzije ovog dokumenta Energetskoj zajednici. S obzirom da ovaj plan još uvek nije usvojen (postupak strateške procene uticaja ovog plana na životnu sredinu jeste bio zasebno sproveden), Sekretarijat Energetske zajednice je, januara 2020. godine, pokrenuo postupak protiv Srbije<sup>4</sup> kako bi se što pre usvojio Nacionalni plan za smanjenje emisija. On obuhvata devet (od ukupno 16) postrojenja kojima upravlja EPS. NERP je hitno usvojen na sednici Vlade. 30. januara 2020. godine.

#### Hronološka dešavanja u vezi problema zagađenja vazduha:

- **Krajem 2018. godine**, Ministarstvo zaštite životne sredine formiralo je Radnu grupu za smanjenje aerozagađenja. Članovi Radne grupe su predstavnici Ministarstva, Agencije za zaštitu životne sredine i Zavoda za javno zdravlje.
- Ministarstvo je u okviru svojih nadležnosti preduzelo i inspeksijski nadzor velikih emitera štetnih gasova. **Republička inspekcija za zaštitu životne sredine** je, u 2018. godini, obavila 83 inspeksijska nadzora velikih emitera štetnih gasova i podnela jednu prekršajnu i 13 prijava za privredne presteupe, a u 2019. godini obavila 94 inspeksijska nadzora o kvalitetu vazduha i pri tom izrekla jednu prekršajnu i 12 prijava za privredne presteupe.
- **13. novembra 2019. godine** održan je međusektorski okrugli sto, neformalne Zelene poslaničke grupe u Narodnoj skupštini Republike Srbije, o problemu zagađenja vazduha, na kome je prisustvovao i predstavnik Radne grupe NKEU.
- **9. januara 2020. godine** Zaštitnik građana je uputio mišljenje Ministarstvu zaštite životne sredine, Ministarstvu rudarstva i energetike i gradu Boru u vezi potrebe pojačanog inspeksijskog nadzora nad radom rudnika bakra u Boru i postupanjem njegovog novog vlasnika, kompanije „Serbia ZIJIN Bor Copper“ d.o.o. Bor, i potrebe da grad Bor donese Kratkoročni akcioni plan.
- **13. januara 2020. godine** Zaštitnik građana je zatražio odgovore nadležnih povodom prekomernog zagađenja vazduha i, po sopstvenoj inicijativi, pokrenuo postupak kontrole Ministarstva zaštite životne sredine.
- **14. januara 2020. godine** Zaštitnik građana je pokrenuo postupak kontrole rada zbog prekomerne zagađenosti vazduha u šest lokalnih samouprava: Beogradu, Pančevu, Nišu, Kragujevcu, Užicu i opštini Kosjerić.
- **16. januara 2020. godine** Sekretarijat Energetske zajednice je pokrenuo preliminaru proceduru protiv Srbije zbog nepotpune primene Direktive o velikim ložištima koja se odnosi na ograničavanje emisija štetnih gasova.
- Ministarstvo zaštite životne sredine je u svom saopštenju od **16. januara 2020. godine** navelo da je, u više navrata, upozorilo jedinice lokalnih samouprava (JLS) na njihovom zakonsku obaveznu izradu **kratkoročnih i dugoročnih planova kvaliteta vazduha**, te da je zatražilo izveštaje o ispunjavanju te obaveze. Od 145 kontaktiranih JLS-a, 66 opštinskih i gradskih uprava je dostavilo izveštaj, 29 JLS-a se izjasnilo da će u 2020. godini vršiti merenja, 16 se obavezalo da planira mere i aktivnosti, a 21 se izjasnilo da ne vrši merenje kvaliteta vazduha niti planira izradu planova. Ministarstvo je najavilo provere u opštinama i gradovima o postojanju ovih planova, a za one koji ih nemaju najavljene su propisane sankcije.

<sup>4</sup> Videti: <https://www.energy-community.org/legal/cases/2020/case0120RS.html>.

- Ministar za zaštitu životne sredine Srbije, Goran Trivan, izneo je podatak da će državu smanjenje zagađenja koštati 2.4 milijarde evra, kao i da će od januara 2020. godine početi provesti da li su lokalne samouprave usvojile planove za smanjenje aerozagađenja.
- **17. januara 2020. godine** Vlada Republike Srbije formirala je Radnu grupu za sistemsko rešavanje pitanja zaštite vazduha u Republici Srbiji, premijerka Ana Brnabić je imenovana za predsednicu ovog tela. Radnu grupu čini 27 članova. Prvi sastanak je održan 21. januara 2020. godine. Među prioritetima je istaknuto usvajanje Nacionalnog plana za smanjenje emisija (NERP), odobravanje subvencija za kupovinu elektro i hibridnih vozila, pošumljavanje Srbije.
- **30. januara 2020. godine** Vlada Republike Srbije je usvojila unapređeni tekst **Nacionalnog plana za smanjenje emisija glavnih zagađujućih materija koje potiču iz starih, velikih postrojenja za sagorevanje (NERP)**, što je obaveza prema Energetskoj zajednici. Njegovom primenom će se, do 31. decembra 2027. godine, usaglasiti emisije iz starih velikih postrojenja za sagorevanje sa graničnim vrednostima emisija definisanim Direktivom o industrijskim emisijama.
- 10. februara 2020. godine Odbor za zaštitu životne sredine Narodne skupštine RS organizovao je javno slušanje na temu „Kvalitet vazduha u Srbiji“.

### Stanje kvaliteta vazduha

Na temu zagađenja vazduha, Radna grupa NKEU planira sastanke tokom 2020 godine. Ova tema je alarmirala javnost tokom jeseni 2019. godine. Glavni uzročnik lošeg stanja u oblasti zaštite kvaliteta vazduha je sistematsko zanemarivanje Vlade Republike Srbije da svoju ustavnu obavezu zaštite prava građana na zdravu životnu sredinu (koja je zasnovana na konvenciji UN-a o ljudskim pravima i utvrđena Ustavom Republike Srbije, a zatim reguli-

sana kroz nekoliko zakona, a posebno onim o zaštiti kvaliteta vazduha) konačno pretoči u akciju.

Postojanje regulative i Ministarstva, kao i Agencije za zaštitu životne sredine, nije dovoljan uslov da bi se ovakvo stanje popravilo. Potrebna je snažna akcija usmerena na izradu nacionalnog plana, strategije, ili sličnog, koja će imati obavezujući karakter i koja će jasno da pokaže koji su glavni uzroci ove nemoguće situacije u kojoj se nalazimo, odnosno koje su hitne, srednjoročne, kao i dugoročne mere potrebne da bi se konačno „prodisalo“ u ovoj zemlji.

Zakon postoji već nekoliko godina, a Vlada Republike Srbije i, posebno, Ministarstvo životne sredine su se ponašali na potpuno neodgovarajući način, kao da su nemoćni, nezainteresovani ili nesposobni da ovaj problem počnu da rešavaju.

Zagađenje neće biti moguće smanjiti dok ne budemo uspostavili dovoljno detaljnu mrežu trajnih mernih mesta koja će stalno i verodostojno pokazivati stvarno stanje kvaliteta vazduha. Ova mreža se mora uspostaviti iz novca naplaćenog kroz takse najvećim zagađivačima, ali isto tako i kroz akcije na gorivo za koje praktično niko ne zna na šta se koriste.

Tek sa uspostavljanjem mreže za merenje kvaliteta vazduha u svim lokalnim zajednicama, a posebno u blizini najvećih zagađivača (rudnika, industrije, cementara, čeličana, hemijske i druge industrije), biće moguće proceniti realno stanje i realne mere za poboljšanje kvaliteta vazduha. Druga, apsolutno neophodna mera je izrada planova, ali i da se u međuvremenu počne sa drakonskim kažnjavanjem najvećih zagađivača.

Po planovima nadležnog ministarstva, Program zaštite vazduha biće izrađen do 2021. godine u okviru IPA projekta i definisaće

ciljeve kvaliteta vazduha i mere za njihovo postizanje, pružiće osnovu za dalji razvoj i usvajanje podzakonskih akata i dalji nastavak primene direktiva EU iz ove oblasti.

Ministarstvo zaštite životne sredine je, u oktobru 2018. godine, formiralo radnu grupu za smanjenje aerozagađenja, ali javnost nije upoznata sa činjenicom da li grupa radi i na čemu radi.

Strategija zaštite vazduha kao instrument nacionalne politike još uvek nije doneta.

Republika Srbija, Autonomna Pokrajina i jedinica lokalne samouprave, u okviru svoje nadležnosti utvrđene zakonom, obezbeđuju monitoring kvaliteta vazduha i donose planove kvaliteta vazduha sa ciljem da se postignu odgovarajuće granične vrednosti. Tokom 2019. godine, održani su brojni protesti u najzagađenijim gradovima – u Beogradu i u gradu Boru, u kojima zaista, nažalost, zagađenje premašuje sve rekorde.

## STATUS POGLAVLJA

Pregovarački proces u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena počeo je septembra 2014. godine, kada je održan eksplanatorni skринing, dok je bilateralni skринing održan u novembru iste godine. Vlada RS je, septembra 2015. godine usvojila, takozvani, **Post skринing dokument**<sup>5</sup> (do sada ga nije imala nijedna država), te tako **nije dobila merila za otvaranje ovog poglavlja**, zahvaljujući novom pristupu i izradi Akcionog plana, po zahtevima Evropske komisije. Izveštaj o skринingu je objavljen 8. juna 2016. godine, na

engleskom jeziku. Pregovaračka grupa za Poglavlje 27 ima svoju veb stranicu<sup>6</sup> na kojoj se nalaze relevantna dokumenta vezana za ovo poglavlje.

Nacrt pregovaračke pozicije za Poglavlje 27 (ima oko 190 stranica) je, 5. juna 2018. godine, dostavljen na **neformalne konsultacije** Evropskoj komisiji, nakon čega je Evropska komisija poslala svoje komentare. Nakon toga, pripremljen je i drugi Nacrt pregovaračke pozicije koji je dostavljen Evropskoj komisiji na ponovne konsultacije 28. decembra 2018. godine. Ovaj Nacrt je predstavljen javnosti samo u vidu javnih prezentacija pojedinih specifičnih planova implementacije (ali bez rokova za punu implementaciju direktiva koje će zahtevati prelazne rokove) koji čine osnovu za Pregovaračku poziciju.

**21. januara 2020. godine**, na sednici Vlade Republike Srbije, **usvojena je Pregovaračka pozicija za Poglavlje 27** – Životna sredina i klimatske promene čime su ostvareni uslovi da ona bude poslata Evropskoj komisiji. Pregovaračka pozicija za Poglavlje 27 je veoma kompleksan dokument u čijoj izradi je učestvovalo 28 institucija i državnih organa Republike Srbije. Osim teksta, Pregovaračka pozicija sadrži ukupno 14 aneksa, što iznosi ukupno 1650 stranica teksta.

## Planovi za sprovođenje „teških“ direktiva – prelazni periodi

Nadležno Ministarstvo je, kroz podršku IPA II, izradilo, takozvane, specifične planove za implementaciju **18 direktiva za koje je potrebno tražiti prelazne periode**. Članovi Nacionalnog konventa o EU su, u toku 2019. godine, učestvovali u radnim grupama za izradu sledećih specifičnih planova za implementaciju: Okvirne direktive o otpadu i Akcionog plana za unapređenje i jačanje administra-

<sup>5</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 od strane Vlade RS na sednici održanoj 4. septembra 2015. godine, nakon čega je dostavljen i Evropskoj komisiji.

<sup>6</sup> Videti: <http://www.pregovackagrupa27.gov.rs/>.

tivnih kapaciteta. Da bi učestvovali u radnim grupama, članovi Radnih grupa NKEU su morali da potpišu Izjavu o poverljivosti, jer se ovi dokumenti, zbog svoje povezanosti sa Pregovaračkom pozicijom, vode pod oznakom „restriktivno/limite“.

**Uz Pregovaračku poziciju, januara 2020. godine dostavljeni su sledeći posebni akcioni planovi** (takozvani DSIP-ovi<sup>7</sup>), koji opravdavaju potrebe za prelaznim periodima:

1. Specifičan plan implementacije za Direktivu 2008/98/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 19. novembra 2008. o otpadu;
2. Specifičan plan implementacije za Direktivu 94/62/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o ambalaži i ambalažnom otpadu;
3. Specifičan plan implementacije za Direktivu Saveta 1999/31/EZ od 26. aprila 1999. godine o deponijama otpada;
4. Specifičan plan implementacije za Direktivu 2012/19/EU Evropskog parlamenta i Saveta o otpadu od električne i elektronske opreme (OEEO);
5. Specifičan plan implementacije za Direktivu 2006/66/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o baterijama i akumulatorima i otpadnim baterijama i akumulatorima kojom se stavlja van snage Direktiva 91/157/EEZ;
6. Specifičan plan implementacije za Direktivu 2000/60/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 23. oktobra 2000. godine o uspostavljanju okvira za delovanje Zajednice u oblasti politike voda;
7. Specifičan plan implementacije za Direktivu Saveta 91/676/EEZ od 12. decembra 1991.

godine o zaštiti voda od zagađenja uzrokovnog nitratima iz poljoprivrednih izvora;

8. Specifičan plan implementacije za Direktivu Saveta 91/271/EEZ od 21. maja 1991. godine koja se odnosi na prečišćavanje komunalnih otpadnih voda;
9. Specifičan plan implementacije za Direktivu Saveta 98/83/EZ od 3. novembra 1998. godine o kvalitetu vode namenjene ljudskoj upotrebi;
10. Specifičan plan implementacije za Direktivu 2010/75/EU Evropskog parlamenta i Saveta o industrijskim emisijama.

**Za neke od direktiva i propisa, specifični planovi implementacije su još uvek u fazi izrade.**

U slučaju Poglavlja 27 dogovoreno je da se DSIP-ovi (koji su izrađeni i koji obrazlažu prelazne periode za propise za koja su potrebna velika finansijska ulaganja i koji su već prošli dva kruga neformalnih konsultacija sa Evropskom komisijom u trenutku usvajanja Pregovaračke pozicije) dostave kao aneksi Pregovaračke pozicije, a da se DSIP-ovi koji tek treba da budu izrađeni, kao i DSIP-ovi koji su izrađeni u skladu sa novim paketom cirkularne ekonomije predstave Evropskoj komisiji tokom procesa pregovaranja, a u skladu sa instrukcijama koje budemo tokom ovog procesa dobijali od Pregovaračkog tima<sup>8</sup>. Ovde pripadaju, na primer, DSIP-ovi za Okvirnu direktivu za vazduh, direktive o sadržaju sumpora, kvalitetu goriva, trgovini emisijama.

Svi specifični planovi implementacije će u unutrašnjem sistemu Srbije služiti kao sastav-

<sup>7</sup> DSIP (*Directive Specific Implementation Plan*) – Specifični plan implementacije.

<sup>8</sup> Iz odgovora nadležnog Ministarstva, poslatog putem e-mejlja 10. januara 2020. godine, na pitanja koordinatora Radne grupe NKEU oko sažetka Pregovaračke pozicije.

ni deo strateških dokumenata u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena. Planirano je da preostali DSIP-ovi budu izrađeni tokom 2020. godine.

Uz Pregovaračku poziciju urađen je i priložen i **Višegodišnji investicioni i finansijski plan (MIFP)** koji, ustvari, predstavlja određenu sveobuhvatnu strategiju finansiranja u ovom sektoru, i gde su izlistana potrebna finansijska sredstva za infrastrukturne projekte, potencijalni izvori finansiranja, te rokovi kada se projekti moraju sprovesti. U okviru MIFP-a urađene su detaljnije prioritizacije projekata do 2029. godine prema listi prioriternih projekata, potrebnih ulaganja u infrastrukturu otpada, otpadnih voda i vode za piće. Prema ovom planu, ulaganja u sektor voda i sektor otpada mogu dostići ukupan iznos od oko 7,5 milijardi evra.

Kako je većini institucija potrebno institucionalno jačanje – dodatno zapošljavanje, obuka ili oprema, urađen je i **Akcionni plan za razvoj administrativnih kapaciteta (APCD)** koji je predstavljen u prilogu 11 Pregovaračke pozicije.

### Zeleni fond

Zeleni fond, kao budžetski fond, osnovan je u novembru 2016. godine. U toku 2018. godine izrađeni su podzakonski akti<sup>9</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 državnog sekretara<sup>10</sup>, razmatra se osnivanje implementacione Agencije koja bi upravljala projektima u oblasti životne sredine. U 2019. godini ništa se nije promenilo u funkcionisanju Zelenog fonda.

## PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

### Izveštaj o skriningu (2016)

U izveštaju o skriningu Evropska komisija konstatuje da jen, generalno, Srbija u zadovoljavajućoj meri uskladila svoje zakone sa pravnim tekovinama EU 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. godine. U oceni administrativnih kapaciteta ističe se da sve investicije u ovoj oblasti koje su odgovorne za razvoj politika, sprovođenje i izvršenje propisa, trebaju 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 slično).

<sup>9</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>10</sup> Videti: <https://www.energetskiportal.rs/ivan-karic-pregovaračku-poziciju-za-poglavlje-27-predajemo-krajem-iduce-godine/>.

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.

### Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije (2019)

Evropska komisija je dala svoje preporuke za ovo poglavlje. Srbija u narednoj godini treba naročito da:

- poboljša administrativne i finansijske kapacitete administracije, kako na republičkom tako i na lokalnom nivou, što uključuje i Agenciju za zaštitu životne sredine, operacionalizaciju i adekvatno „punjenje“ Zelenog fonda i dalje poboljšanje koordinacije među različitim institucijama;

- pojača stupanje na snagu propisa i njihovo sprovođenje, kao što je zatvaranje nesani-tarnih deponija, investiranje u smanjenje nastanka otpada, odvajanje otpada i reciklažu, jačanje monitoringa kvaliteta vazduha, napredak u upravljanju slivovima i pripremu za Natura 2000;
- sprovodi Pariski sporazum, uključujući usvajanje sveobuhvatne klimatske strategije i zakon koji su usklađeni sa klimatskim i energetske okvirom EU 2030, sa dobrom integracijom u sve druge relevantne sektore;
- razvije Nacionalni energetske i klimatski plan (NECP), u skladu sa zahtevima Energetske zajednice.

Dat je detaljan tabelarni pregled za dve odabrane oblasti: horizontalno zakonodavstvo i kvalitet vazduha:

| Direktive – horizontalno zakonodavstvo                                                                      | Ocena Evropske komisije za 2019. godinu / Ocena Nacionalnog konventa o EU za 2019. godinu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Procena uticaja na životnu sredinu:</b> Direktiva 2011/92/EU sa izmenama izvršenim Direktivom 2014/52/EZ | <i>Srbija treba da ispuní zahtev pravnih tekovina EU tako što će da uvede ili potpuno integrisan proces izdavanja dozvola koji obuhvata sve oblasti, ili će da ima formalne konsultacije među organima nadležnim za izdavanje dozvola. Potrebno je više kapaciteta za održavanje kvalitativnih javnih rasprava, naročito na lokalnom nivou. Pravne propise o proceni uticaja na životnu sredinu treba dodatno uskladiti i poboljšati njihovo sprovođenje.</i><br><br>Neadekvatno je mesto procene uticaja u sistemu planiranja i izgradnje – dobijanje, takozvane, ekološke dozvole nije regulisano u skladu sa zahtevima direktiva EU. Ova Direktiva je po Ugovoru o Energetskoj zajednici za jugoistočnu Evropu (Odluci D/2016/12/MC-EnC) trebala da se već sprovodi od 1. januara 2019. godine. |
| <b>Strateška procena uticaja na životnu sredinu:</b> Direktiva 2001/42/EZ                                   | <i>Potrebno je obaviti strateške procene uticaja na životnu sredinu za planove i programe iz svih relevantnih oblasti politike, a ne samo iz oblasti životne sredine.</i><br><br>Ova Direktiva je po Ugovoru o Energetskoj zajednici za jugoistočnu Evropu trebala da se već sprovodi od 1. januara 2019. godine. Preporuka je da se što pre urade izmene i dopune Zakona o strateškoj proceni uticaja i bolja kontrola primene ovog zakona.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

|                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Pristup javnosti informacijama o životnoj sredini:</b><br>Direktiva 2003/4/EK   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Učešće javnosti:</b> Direktiva 2003/35/EZ                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Odgovornost za štetu prema životnoj sredini:</b><br>Direktiva 2004/35/CE        | <p><i>Nije bilo napretka u daljem prenošenju i sprovođenju Direktive o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini.</i></p> <p>Krajem 2019. godine održane su preliminarne konsultacije o Na-crtu zakona o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini u više gradova u Srbiji što je pohvalno.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Direktiva o krivičnim delima u oblasti živone sredine:</b> Direktiva 2008/99/EZ | <p><i>Neophodno je dodatno jačati kapacitete pravosuđa i inspekcije za zaštitu životne sredine i ostvariti rezultate u sprovođenju Direktive o ekološkom kriminalu.</i></p> <p>Ministarstvo pravde je vodeća institucija. Nadležni organi za sprovođenje su: nadležni sudovi, državno tužilaštvo i Sektor za predostrožnost i nadzor životne sredine. Preporuka – potrebno je bolje povezati inspeksijski nadzor i državno tužilaštvo.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>INSPIRE direktiva</b><br>2007/2/EZ                                              | <p><i>Zakon o nacionalnoj infrastrukturi geoprostornih podataka, kojim se Direktiva o infrastrukturi za prostorne informacije u Evropskoj zajednici (INSPIRE) prenosi u nacionalno zakonodavstvo, stupio je na snagu 2018. godine</i></p> <p>Republički geodetski zavod (RGZ) je vodeća institucija. Koordinaciona struktura uključuje Savet Nacionalne infrastrukture geoprostornih podataka (NIGP) i radne grupe. Ne postoje dovoljni kapaciteti.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Zeleni fond</b>                                                                 | <p><i>Zeleni fond Srbije još uvek ne funkcioniše u potpunosti. Usvojeni su sekundarni pravni propisi o sufinansiranju, ali je ukupan napredak veoma mali kada je reč o finansiranju u oblasti životne sredine, uključujući i nivo namenskih sredstava.</i></p> <p>Oko 100 miliona evra se godišnje prikupi u budžet od naknada za zaštitu životne sredine i ta sredstva bi trebalo da budu raspodeljena za rešavanje problema u životnoj sredini, ali se ona ne koriste namenski, tj. ne idu u Zeleni fond.</p> <p>U 2019. godini gradovi Sombor, Pirot i Novi Sad, kao i opština Nova Varoš dobili su skoro 100 miliona dinara za uspostavljanje i razvoj regionalnih centara za upravljanje otpadom. Preporuka Fiskalnog saveta da se 2019. godina iskoristi za snažno povećanje ulaganja u zaštitu životne sredine nije prihvaćena. Preporuka Radne grupe NKEU – promeniti Zakon o budžetskom sistemu i vratiti namenski karakter sredstvima od naknada.</p> |
| <b>Opšte</b>                                                                       | <i>Potrebno je ojačati inspekcije na svim nivoima.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

| Direktive – kvalitet vazduha                                                                                                               | Ocena Evropske komisije za 2019. godinu / Ocena Nacionalnog konventa o EU za 2019. godinu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Okvirna direktiva za vazduh:</b> Direktiva 2008/50/EZ i Direktiva 2004/107/EZ                                                           | <i>Monitoring kvaliteta vazduha blago je poboljšan uz 36 stanica koje funkcionišu, međutim, potrebno je znatno poboljšati mrežu za monitoring. U godišnjem izveštaju Srbije o stanju kvaliteta vazduha navodi se da je u osam aglomeracija zagađenost vazduha bila iznad gornjih granica: u Beogradu, Subotici, Nišu, Pančevu, Užicu, Valjevu, Kraljevu i Kragujevcu. Ne postoje planovi za upravljanje kvalitetom vazduha za te gradove, osim za Pančevo i Beograd. Planovi za upravljanje kvalitetom vazduha za Smederevo i Novi Sad odobreni su 2018. godine.</i> |
| <b>Nacionalne granične vrednosti emisija:</b> Direktiva 2016/2284/EU (prethodna Direktiva 2001/81/EZ)                                      | <i>Ima za cilj ograničenje zagađenja vazduha kao i utvrđivanje nacionalnih obaveza za smanjenje emisija pet zagađujućih materija (sumpor dioksid, azotni oksid, isparljiva organska jedinjenja, amonijak i sitne praškaste materije). Navedene supstance su odgovorne za acidifikaciju, eutrofikaciju i formiranje prizemnog ozona i imaju negativan uticaj na zdravlje ljudi i životinja.</i>                                                                                                                                                                       |
| <b>Direktive o smanjenju emisija isparljivih organskih jedinjenja – VOC petrol faza I i II:</b> Direktiva 94/63/EZ i Direktiva 2009/126/EZ | <i>Potrebno je uložiti dodatne napore da se završi prenošenje u nacionalno zakonodavstvo Direktive EU o emisijama isparljivih organskih jedinjenja i njeno sprovođenje.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Smanjenje sadržaja sumpora u gorivima:</b> Direktiva 2016/802/EZ                                                                        | <i>Još uvek nisu ispunjeni zahtevi iz Ugovora o Energetskoj zajednici o sadržaju sumpora u tečnim gorivima.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

Potpisivanjem Ugovora o osnivanju Energetske zajednice, Republika Srbija je preuzela obavezu implementacije relevantnih *acquis communautaire* o zaštiti životne sredine, a u vezi sa smanjenjem sadržaja sumpora u pojedinim tečnim gorivima, preuzeta je obaveza implementacije Direktive Saveta 1999/32/EC od 26. aprila 1999. godine.

**U odgovoru na pitanja Radne grupe NKEU dobijen je sledeći odgovor od Ministarstva rudarstva i energetike:**

Sekretarijat Energetske zajednice je februara 2013. godine pokrenuo proceduru za rešavanje **spora protiv Republike Srbije** zbog nepoštovanja odredaba članova 12. i 16. Ugovora o osnivanju Energetske zajednice i Direktive 1999/32/EC. U toku rešavanja spora, Republika Srbija je više puta dostavljala odgovore u vezi sa implementacijom ove direktive, ukazujući na socio-ekonomske efekte u slučaju potpune zabrane plasmana ulja za loženje do 3% sumora do završetka procesa desulfurizacije u rafinerijskim kapacitetima Republike Sr-

bije. Pored toga, Republika Srbija je ukazala da je:

- više od 500 miliona evra investirano je u rafinerijske kapacitete, kao i faza modernizacije, čime je omogućeno da kvalitet motornog benzina i dizel goriva bude u potpunosti usaglašen sa standardima SRPS EN 228 i SRPS EN 590, kao i relevantnim standardom za mlazna goriva;
- donošenjem novog Zakona o energetici stvoren je osnov za uvođenje sistema praćenja kvaliteta derivata nafte, koji je započeo 2015. godine;
- praćenje kvaliteta derivata nafte sprovodi se saglasno standardu SRPS EN 14274, kao i odredbama Direktive 2016/802/EC, kojom je zamenjena Direktiva 1999/32;
- na godišnjem nivou se analizira više od 3.000 uzoraka motornog benzina i dizel goriva, u cilju praćenja emisija zagađujućih materija i zaštite potrošača na tržištu Republike Srbije;
- udeo derivata nafte čiji je kvalitet u potpunosti usaglašen sa *acquis communautaire* iz oblasti životne sredine na teritoriju Republike Srbije iznosi više od 98%.

Takođe, ukazano je na izmene zakonske regulative, te da je donošenjem Pravilnika o tehničkim i drugim zahtevima za tečna goriva naftnog porekla, sadržaj sumpora u uljima za loženje usaglašen sa odredbama Direktive 1999/32/ EZ uz izuzetak, predviđen članom 30. Pravilnika, po kome je sadržaj sumpora dvostruko ograničen – završetkom procesa desulfurizacije u rafinerijskim kapacitetima Republike Srbije, kao i decidirano određenim datumom kao krajnjim rokom. U vezi sa navedenim, napominjemo da je u toku II faza modernizacije rafinerijskih kapaciteta (investicija vredna oko 300 miliona evra), čijom realizacijom će kvalitet ulja za loženje biti u pot-

punosti usaglašen sa zahtevima Direktive 2016/802/EZ.

Pregovaračka pozicija za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, u delu smanjenja sadržaja sumpora u pojedinim tečnim gorivima odnosi se na Direktivu 2016/802/EZ, od 11. maja 2016. godine, koja obuhvata sva proširenja prethodne direktive, posebno u vezi sa brodskim gorivima i njihovom upotrebom i monitoringom. Kao što je Pregovaračkom pozicijom predviđeno, Specifičnim planom implementacije, koji je u fazi izrade, biće ocenjena potreba za prelaznim periodom.

Što se tiče **zaštite prirode**, u skladu sa Uredbom o ekološkoj mreži („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 102/2010), uspostavljena je ekološka mreža koja uključuje 101 međunarodno i nacionalno ekološki značajno područje i obuhvata 20,93% teritorije Republike Srbije, uključujući i neka potencijalna Natura 2000 područja za ptice i staništa. Identifikovano je 61 područje EMERALD mreže i uspostavlja se dobra informaciona osnova za prikupljanje dodatnih podataka i dalju analizu koja je potrebna za identifikaciju područja Natura.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 27

**Mogućnosti i nadležnosti – Poglavlje 27** – zajednička sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 27 i Zelene parlamentarne grupe Skupštine Autonomne Pokrajine Vojvodine održana je **6. marta 2019. godine** u Novom Sadu, u Skupštini Autonomne Pokrajine Vojvodine. Sastanak je otvorila Branislava Jeftić, predsednica Predsedništva Zelene parlamen-

tarne grupe Skupštine Autonomne Pokrajine Vojvodine, koja je predstavila rad i članove neformalne Zelene parlamentarne grupe Skupštine AP Vojvodine, nakon čega se na sednici govorilo se o ulozi Nacionalnog konventa o EU (Nataša Dragojlović, koordinatorka NKEU), trenutnom statusu Poglavlja 27 i mogućnostima i nadležnostima lokalnih samouprava u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena, sa naročitim aspektom na nadležnosti AP Vojvodine. Sastanak je ocenjen kao veoma koristan i kao inicijalan za buduće vidove saradnje. Na sednici je istaknut značaj monitoringa stanja životne sredine, za koji su nadležne i lokalne samouprave, kao i AP Vojvodina, a trenutno je sveden na minimum. Bez pravog monitoringa nemoguće je izraditi dobre planove u oblasti zaštite životne sredine. 60% lokalnih samouprava ne sprovodi zakonom propisani monitoring. Takođe, naglašeno je da je neophodna reforma sektora komunalnih delatnosti (takođe nadležnost lokalnih samouprava) kako bi se dostigli standardi zaštite životne sredine. Predložena je zajednička inicijativa da se reši pitanje divljih deponija, kao i inicijativa za strožiju kaznenu politiku u oblasti zaštite životne sredine. Data je preporuka da se vrati namenski karakter sredstvima koja se prikupljaju na ime raznih naknada za zaštitu životne sredine. Radna grupa NKEU za Poglavlje 27 i neformalna Zelena parlamentarna grupa AP Vojvodine su zainteresovane za dalju saradnju na temelju principa uzajamnog poverenja, otvorenosti i odgovornosti, delotvornosti i efikasnosti, ekonomičnosti i blagovremenog informisanja. Postoji i ženska parlamentarna mreža koja je, takođe, zainteresovana za saradnju sa civilnim društvom u ovoj oblasti. Predstavnik Srpske asocijacije za rušenje, dekontaminaciju i reciklažu je informisao prisutne da njihovo udruženje pruža besplatnu kompletnu pomoć (uključujući i obuke za inspektore) lokalnim samoupravama za unapređenje kapaciteta i sprovođenje standarda zaštite životne sredine u oblasti rešavanja građevinskog otpada. Za-

jednički apel svih učesnika je upućen na predstavnike lokalnih/pokrajinskih/republičkih vlasti da svojim angažovanjem pruže podršku lokalnim samoupravama za unapređenje kapaciteta za sprovođenje standarda zaštite životne sredine kako bi se ispunila zahtevi iz Poglavlja 27 u pregovorima o pristupanju EU. Istaknuto je kako je potrebna transparentnost i veće angažovanje, kao i proaktivno uključivanje javnosti u procese donošenja odluka u oblasti životne sredine, jer javnost u ovim procesima učestvuje sporadično i nedovoljno kvalitetno.

**Finalizacija Pregovaračke pozicije za Poglavlje 27** – zatvoreni sastanak predstavnika nadležnog Ministarstva zaštite životne sredine sa članicama Radne grupe NKEU za Poglavlje 27 održan je **18. septembra 2019. godine** u Zelenom salonu Narodne skupštine Republike Srbije. Na sastanku je prisustvovala Tanja Mišćević, šefica Pregovaračkog tima Srbije, što je ujedno bio i njen poslednji zvanični sastanak sa Nacionalnim konventom EU pre njenog odlaska sa te funkcije. Koordinatorica NKEU, Nataša Dragojlović, je na sastanku izrazila zahvalnost Tanji Mišćević na profesionalnosti i posvećenosti procesu integracija i zajedničkoj borbi za Srbiju u EU. Na sastanku je predstavljena Pregovaračka pozicija za Poglavlje 27 (trenutna faza, prelazni periodi i prateći dokumenti), a od pojedinih tema najviše se raspravljalo o geografskim adaptacijama (staništa i ptice), klimatskim promenama, i direktivi o industrijskim emisijama. Prisutni učesnici sastanka potpisali su izjavu o poverljivosti kojom su se obavezali da će primljene informacije o rokovima, tj. prelaznim periodima, čuvati kao tajnu do otvaranja poglavlja, u skladu sa Uredbom Vlade RS o kancelarijskom poslovanju. Državni sekretar, Ivan Karić, je istakao da ostale informacije mogu biti korišćene javno.

Pregovaračka pozicija je upućena Vladi Republike Srbije 26. decembra 2019. godine, kada

je i Radnoj grupi NKEU poslat njen sažetak. **Zajednički konsultativan sastanak Radne grupe NKEU za Poglavlje 27 i Odbora za evropske integracije NSRS**, kojim je predsestavao Nenad Čanak, održan je **13. januara 2020 godine**. Sastanku je prisustvovalo deset članova Radne grupe NKEU i ministar zaštite životne sredine, Goran Trivan, sa mnogobrojnim saradnicima. S obzirom da su pre sastanka predstavnici Ministarstva zaštite životne sredine pružili pisane odgovore na sva pitanja koja im je Radna grupa NKEU poslala elektronskim putem, na samom sastanku je, nakon diskusije, utvrđeno da Nacionalni konvent o EU pohvaljuje dosadašnji rad koji je uložen u pripremu Pregovaračke pozicije i daje svoje pozitivno mišljenje na istu.

## EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

**Glavne preporuke iz 2018. godine** na koje je ukazala Radna grupa NKEU za Poglavlje 27, kao i Evropska komisija, **su ostale iste i za 2019 godinu**: 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 NKEU ZA 2019. GODINU

- Sistematski rešiti pitanje mesta procene uticaja u **sistemu planiranja i izgradnje**, tako da ovaj postupak mora ići pre izdavanja građevinske dozvole.
- Uspostaviti mreže (uređaje) za **merenje zagađenja vazduha** u svim lokalnim zajednicama, a posebno u blizini najvećih zagađivača: rudnika, industrije, cementara, čeličana, hemijske i druge industrije.
- Uz direktne subvencije, zemlje Zapadnog Balkana daju i indirektnu subvenciju termoelektranama na ugalj, jer još uvek nijedna država u regionu nije u obavezi da plati naknadu za emisije ugljen-dioksida, za razliku od članica EU. Međutim, ne treba zaboraviti da će sve termoelektrane morati da plate ovu naknadu za par godina, najkasnije po ulasku u EU, a vrlo verovatno i pre. Preporuka: **usmeriti klimatsku strategiju prema EU 2030 okviru, a državnu pomoć što više usmeriti ka štednji energije, energetske efikasnosti i obnovljivim izvorima**.
- Sprovesti Strategiju upravljanju otpadom za period 2019-2024. tako da obuhvati **reformu javnih komunalnih preduzeća** i uspostaviti sistem prikupljanja otpada sa odvajanjem na izvoru nastanka.
- **Rešiti pitanje divljih deponija i inicirati strožiju kaznenu politiku u oblasti zaštite životne sredine**.
- **Vratiti namenski karakter sredstvima** koja se prikupljaju na ime raznih naknada za zaštitu životne sredine. Početak i kraj svih problema je finansiranje – izmenom Zakona o budžetskom sistemu 2015. godine sredstva su izgubila svoj karakter i namenu. Preporuka: **inicirati promenu Zakona o budžetskom sistemu**.
- **Obezbediti lokalno finansiranje zaštite životne sredine**, tako da lokalne samouprave ima-

ju sredstava (i kroz Zeleni fond) za ulaganje u infrastrukturu, naročito komunalnu.

- **Obustaviti razvoj 5G mreže dok se ne proceni rizik i posledice zračenja.**
- Nastaviti saradnju sa Zelenom parlamentarnom grupom AP Vojvodine.
- Unaprediti kapacitet i sprovođenje standarda zaštite životne sredine u oblasti **rešavanja građevinskog otpada.**
- **Širiti informacije i podizati javnu svest** o svim pitanjima i problemima u oblasti zaštite životne sredine.
- Rešavati **zbrinjavanje animalnog otpada.**
- Obezbediti da sve opštine moraju otpad voze na sanitarne deponije, kao i da saniraju i očiste ilegalna smetlišta.
- **Podizati kapacitete inspekcije na svim nivoima i njihova ovlašćenja.**
- Strožije **kontrolisati primenu primarnog prečišćavanja otpadnih voda** kod industrije.
- Vlada Republike Srbije je 31. oktobra 2019. godine donela zaključak kojim se prihvata Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2018. godinu koji je pripremila Agencija za zaštitu životne sredine. Obezbediti da se Izveštaj o stanju životne sredine zvanično usvoji odmah po završetku kalendarske godine, a obaveštavati i informisati javnost putem kvartalnih izveštaja.
- Sprovoditi **obavezne javne rasprave i konsultacije** kada se donose planski dokumenti i zakoni iz oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena, kako bi zakoni bili sprovedljivi.
- Opis stanja po pojedinim podoblastima ili sektorima u Poglavlju 27, koji je podnet Evropskoj komisiji kroz rad mnogih eksperata, **publikovati javno kao posebnu publikaciju.**
- **Konsultovati javnost** pri izradi i usvajanju nedovršenih DSIP-ova.
- **Objavljivati javno sve izveštaje i nalaze inspektora zaštite životne sredine.**



Foto: Radna grupa za poglavlje 27 Životna sredina

2019.

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 Evropskoj uniji (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 oblasti zaštite potrošača, pravne tekovine EU obuhvataju zakonodavstvo o: bezbednosti proizvoda i Sistemu Evropske unije 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, sa ishranom, smanjenjem štetnih posledica korišćenja alkohola, skriningom 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 za Poglavlje 28 održan je 4-5. decembra 2014. godine, a bilateralni skrining 3-4. februara 2015. godine. 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 krajem 2017. godine, nakon čega su usledili komentari od strane Komisije. Prvi sažetak Pregovaračke pozicije, dostavljen Radnoj grupi NKEU u oktobru 2017. godine, prosleđen je svim njenim članicama i bio je predmet razmatranja na sednici održanoj 9. novembra 2017. godine. Međutim, Pregovaračka pozicija

za ovo poglavlje do ovog momenta nije finalizovana, nakon više iteracija razmatranja.

## PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

Prema ocenama iz Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu, za Poglavlje 28, nije zabeležen poseban napredak u ovoj oblasti i ocene su u velikoj meri istovetne onima iz prethodnog perioda. Komisija zadržava ocenu iz prethodnog perioda da je Srbija umereno pripremljena u oblasti zaštite potrošača i zdravlja. Preporuke su, takođe, istovetne kao i 2018. godine i odnose se na:

- jačanje administrativnog kapaciteta nadležnih organa za zaštitu potrošača, tržišni nadzor i sanitarni inspeksijski pregled;
- jačanje opštih upravljačkih kapaciteta, ljudskih resursa i finansijske održivosti javnog fonda za zdravstveno osiguranje.

Kao i u prethodnom periodu, izvestan napredak je uočen na zakonodavnom planu u oblasti javnog zdravlja, usvajanjem Zakona o ljudskim ćelijama i tkivima i Zakona o presađivanju ljudskih organa.

Izveštaj konstatuje da nedostaju bolji administrativni kapaciteti organa za zaštitu potrošača i inspeksijske službe zadužene za zaštitu potrošača, bezbednost proizvoda i pitanja koja nisu vezana za bezbednost, kao i mehanizmi saradnje između resornih ministarstava i udruženja potrošača. Pored toga, uočava se fragmentacija i nedostatak saradnje između samih potrošačkih organizacija. Zabeležen je napredak na usklađivanju zakonodavstva u delu bezbednosti proizvoda donošenjem Zakona o zdravstvenoj ispravnosti predmeta opšte upotrebe, kao i podzakonskih akata na osnovu ovog zakona.

Istaknuto je da nedostaje nova strategija o kontroli duvana. Konstatuje se da je zakono-

davstvo o kontroli duvana delimično usklađeno sa pravnim tekovinama EU, a upotreba duvana na javnim mestima nije usaglašena sa standardima EU.

Pitanje primene već donetih propisa i administrativnih kapaciteta je postavljeno i u oblastima krvi, tkiva, organa i ćelija, zaraznih bolesti i drugih ozbiljnih prekograničnih pretnji zdravlju. Ponovalja se potreba za osnivanjem jedinice u okviru Ministarstva zdravlja, koja će sistematski da prati i upravlja programima e-zdravstva.

Međutim, Radna grupa NKEU ocenjuje postojeće stanje u pregovaračkom procesu u ovom poglavlju kao zabrinjavajuće. Na osnovu citiranih navoda iz izveštaja Komisije, koji se sa manjim izmenama ponavljaju više godina unazad, može se uočiti stagnacija, a posebno zabrinjava nedostatak napretka na finalizaciji Pregovaračke pozicije. U ovom poglavlju nije predviđeno merilo za otvaranje, ali poglavlje nije otvoreno iako je to bilo očekivano. Proteklo je više od dve godine od pripreme nacрта pregovaračke pozicije, ali ona nije još uvek finalizovana.

Najveća prepreka finalizaciji Pregovaračke pozicije je segment koji se odnosi na pitanja javnog zdravlja u delu zaštite stanovništva od duvanskog dima, odnosno donošenja strategije kontrole duvana. Kako ovaj prilog, koji treba da definiše nadležni organ (Uprava za duvan Ministarstva finansija), nedostaje već duži period vremena, a nije pripremljen ni u momentu sastavljanja ovog izveštaja, nije realno očekivati da će se steći uslovi za otvaranje ovog poglavlja u narednih pola godine.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 28

Radna grupa NKEU za Poglavlje 28 je održala redovnu sednicu 25. septembra 2019. godine,

u Hotelu BAH u Beogradu. Tom prilikom je razmotreno postojeće stanje u pregovaračkom poglavlju i preneti informaciju u vezi pripreme Pregovaračke pozicije. Posebna pažnja je posvećena tekućim pripremama na izmeni Zakona o zaštiti potrošača, i vođena je diskusija povodom ključnih rešenja radne verzije zakona koja se u tom momentu nalazila pred radnom grupom Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija u čijem radu učestvuje deo potrošačkih organizacija. Kritikovana su predložena nova zakonska rešenja, jer ne pružaju uverenje da će obezbediti napredak u ovoj oblasti, a mogu da uzrokuju i nazadovanje u pogledu kolektivne zaštite i suzbijanja pojava nepoštenih poslovnih prakse. Konstatovana je potreba za definisanjem boljih predloga institucionalnih i procesnih mehanizama zaštite, uključujući modeliranje efikasnijeg mehanizma zaštite potrošača, u odnosu na važeća zakonska rešenja i praksu njihove primene.

Članovi Radne grupe su informisani o implementaciji projekta „Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za aktivno učešće u pregovorima o pristupanju EU kroz izabrane radne grupe Nacionalnog konventa o EU (Pripremite se za učešće – P2P)“, koji realizuje Centar za evropske politike u okviru programa podrške civilnom društvu Evropske komisije. Projekat predviđa podršku aktivnostima u ekonomskim pregovaračkim poglavljima, uključujući Poglavlje 28, koje su trenutno u fazi planiranja ili pripreme i čija se realizacija očekuje u narednom periodu. U okviru tih aktivnosti, predviđena je izrada dokumenta javne politike iz oblasti zaštite potrošača, koji bi bio u funkciji predlaganja mogućih zakonskih rešenja.

Pored ovih aktivnosti, članovi Radne grupe su, u proteklom periodu, učestvovali u sprovođenju istraživanja nivoa zaštite prava potrošača u izvršnom postupku koji je, u drugoj polovini 2019. godine, sproveo Centar za evropske politike u sklopu projekta „Pristup pravosuđu u izvršnim postupcima – izgrad-

nja modela kroz perspektivu zaštite potrošača“ (koji je podržan od strane USAID projekta tehničke pomoći „Vladavina prava“). Osnovni rezultat ovog istraživanja je izrađena studija „Problemi i prepreke za pristup pravdi u izvršnom postupku iz perspektive zaštite potrošača, sa modelima kontinuiranog praćenja prakse izvršenja“, koja treba da obezbedi viši nivo informisanja kako ključnih aktera u ovoj oblasti, potrošačkih organizacija, javnih izvršitelja i komunalnih preduzeća, tako i građana, potrošača, koji se pojavljuju u ulozi izvršnog dužnika u izvršnom postupku iz oblasti komunalnih usluga. Pored studije, pripremljena je tematska brošura, kao i sažetak, zatim infografici, koji će biti distribuirani preko mreže članova Radne grupe, potrošačkih savetovališta i društvenih mreža.

U oblasti javnog zdravlja, pored pitanja koja su identifikovana u izveštajima Evropske komisije, posebno je istaknuta tema integracije privatnih zdravstvenih ustanova i privatnih praksi u zdravstveni sistem Srbije, u cilju bolje i racionalnije zdravstvene zaštite koja je u najboljem interesu zdravlja svih građana. Ova tema će u narednom periodu predstavljati jedan od prioriteta rada Radne grupe u oblasti javnog zdravlja.

Zaključak Radne grupe je da usporeni tempo rada na otvaranju ovog pregovaračkog poglavlja utiče na dalju marginalizaciju javnih politika zaštite prava potrošača i zaštite zdravlja, odnosno da bi otvaranje ovog pregovaračkog poglavlja presudno uticalo na aktualizaciju ovih tema i skretanje pažnje na probleme čije rešavanje izostaje i oblasti u kojima nema napretka u dužem vremenskom periodu.

## **EVALUACIJA PRETHODNIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU**

Sprovođenje preporuka Radne grupe iz prošlogodišnjeg izveštaja se ne može oceniti kao

zadovoljavajuće, imajući u vidu da, od sedam preporuka, četiri nisu sprovedene, dve su sprovedene delimično, a jedna je u celini sprovedena.

U pogledu preporuka iz prethodnog izveštaja koja je zahtevala 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, nije zabeležen napredak. Pristup podacima je i dalje limitiran, oni nisu dostupni javnosti, i sistem se zadržava na nivou prijema pojedinačnih potrošačkih prigovora putem onlajn obrasca, koji se potom prosleđuje područnom regionalnom savetovalištu na dalje postupanje.

Slična je ocena i ispunjavanja preporuka koje se odnose na reorganizaciju mehanizama koordinacije i saradnje potrošačkih organizacija, radi izgradnje održive i funkcionalne platforme. U ovom pogledu, može se konstatovati da je učinjen izvestan napredak iniciranjem revizije važećeg Zakona o zaštiti potrošača, koja može da obuhvati i zakonske odredbe koje uređuju rad Saveta potrošača, koordinaciju i saradnju potrošačkih organizacija, kao i obim i sadržinu ovlašćenja, mehanizme vansudske zaštite prava potrošača i druga pitanja od značaja za efikasnu zaštitu potrošača u praksi. Postupak pripreme novih zakonskih rešenja je još u toku, pa se ne mogu dati završne ocene u ovom pogledu. U narednom periodu, Radna grupa će staviti akcenat na aktivnosti praćenja pripreme izmena Zakona, kao i davanje mogućih predloga za unapređenja, radi postizanja većeg nivoa efektivne zaštite prava potrošača u praksi.

U pogledu podizanja svesti potrošača o njihovim pravima i osnaživanja potrošačkih organizacija, može se govoriti o izvesnom napretku. Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija je tokom 2019. godine sprovelo

medijsku kampanju pod nazivom „Da kupovina bude milina“, koja je podrazumevala seriju animiranih spotova kojima se ilustruju pojedina potrošačka prava i način njihove zaštite.<sup>1</sup> S druge strane, nivo podrške potrošačkih organizacija nije unapređen.

Može se konstatovati da nije uočljiv napredak na planu transparentnost u finansijskom izveštavanju radi bolje evidencije i praćenja efekata i svrsishodnosti utrošenih sredstava, kao ni u pogledu unapređenja funkcionalnosti Integrisanog zdravstvenog informacionog sistema (IZIS).

Nije sprovedena ni preporuka koja je upućena Narodnoj skupštini, radi sprovođenja godišnjeg predstavljanja izveštaja o utrošenim sredstvima za programe zaštite potrošača na nacionalnom i lokanom nivou pred Odborom za finansije Narodne Skupštine, uz obavezno učešće javnosti i predstavnika NKEU.

Prošlogodišnja preporuka, koja se odnosi na analizu sprovođenja Strategije zaštite potrošača za period 2013-2018. godine, može se oceniti kao ispunjena: Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija je pripremilo i, u septembru 2019. godine, predstavilo predlog Strategije zaštite potrošača za period 2019-2024. godine, koja sadrži ekstenzivnu analizu postojećeg stanja, kao i sprovođenja prethodnih strateških dokumenata. Strategija nije usvojena do ovog momenta, ali ovaj analitički napor predstavlja značajan napredak u pripremi dokumenata ove vrste.

<sup>1</sup> Videti: <https://www.zastitapotrosaca.gov.rs/>.

### PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2020. GODINU

#### Vladi Republike Srbije, Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija i Ministarstvu zdravlja:

- Neophodna je hitna finalizacija Pregovaračke pozicije, uključujući deo koji se odnosi na kontrolu duvana, kako bi najzad ostvarili uslovi za otvaranje ovog pregovaračkog poglavlja posle dužeg zastoja (preporuka se odnosi i na Ministarstvo finansija – Uprava za duvan);
- Potrebno je 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; *(ponovljeno)*
- Ispitati mogućnosti izgradnje efikasnijeg modela organizacije i procedura sprovođenja zaštite prava potrošača, uključujući mehanizme koordinacije i saradnje potrošačkih organizacija, u sklopu predstojećih izmena Zakona o zaštiti potrošača;
- Preduzeti neophodne mere kako bi se osigurala veća transparentnost u finansijskom izveštavanju radi bolje evidencije i praćenja efekata, kao i svrsishodnosti utrošenih sredstava i sprovedenih projekata; *(ponovljeno)*
- Obezbediti potpunu funkcionalnost Integrisanog zdravstvenog informacionog sistema (IZIS), koja pored pojedinih servisa, nije još uvek celovito obezbeđena. *(ponovljeno)*

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 se odnosi na propise u vezi sa Zajedničkom trgovinskom politikom EU, međunarodnom trgovinom (uključujući i članstvo u Svetskoj trgovinskoj organizaciji i poštovanje prava i obaveza koje proizilaze iz članstva), trgovinskim sporazumima EU sa trećim zemljama, kao i na razvojnu 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, Evropska unija 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 Evropskoj uniji (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>

Kada je u pitanju pregovarački proces, pravni okvir iz Poglavlja 30 se većinom sastoji od direktno primenljivih 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 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 skrining za Poglavlje 30 izvršen je u julu 2014. godine, a bilateralni u oktobru iste godine. Izveštaj o skriningu dostavljen je Pregovaračkom timu aprila 2016. godine. Srbija je Evropskoj komisiji poslala svoju Pregovaračku poziciju za Poglavlje 30 početkom 2017. godine, u kojoj je izjavila da prihvata pravne tekovine u Poglavlju 30 u obimu koji je postojao na dan 1. januara 2017. godine 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 odstupanja ili tranzicione periode za sprovođenje pravnih tekovina u ovom poglavlju. Poglavlje je otvoreno na sedmoj Međuvladinoj konferenciji o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, održanoj 11. decembra 2017. godine.

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 smrtno kazne, mučenje ili drugo okrutno, neljudsko ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje (u potpunosti usklađena).

<sup>1</sup> Konsolidovana verzija UoEU.

Republika Srbija se obavezala da će sa najkasnije sa danom pristupanja u članstvo EU staviti van snage ili izmeniti postojeće bilateralne sporazume o trgovinskoj i/ili ekonomskoj saradnji koji sadrže klauzulu najpovlašćenije nacije (MFN), a otkazati sve sporazume o slobodnoj trgovini, najkasnije do dana pristupanja EU. Bilateralni investicioni sporazumi (BIT) će biti usklađeni sa pravnim tekovinama EU, tako što će ulaskom u EU prestati da važe sporazumi koji su zaključeni sa zemljama članicama EU. Srbija se obavezala da će primenjivati sve sporazume koje je EU zaključila sa trećim zemljama danom pristupanja u članstvo, što će za posledicu imati otkazivanje ovih sporazuma na bilateralnom nivou. Na snazi, odnosno u primeni, ostaće samo bilateralni sporazumi sa onim zemljama sa kojima EU nema zaključene bilateralne investicione sporazume.

U oblasti razvojne saradnje i humanitarne 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 direktnu primenu razvojne saradnje u skladu sa spoljnopolitičkim prioritetima Srbije kao države članice EU.

Srbija se obavezala da će unaprediti svoje administrativne kapacitete zapošljavanjem novih kadrova i njihovim daljim stručnim usavršavanjem.

Takođe, kako bi bila u stanju da uspešno okonča pregovore u ovom poglavlju, Srbija treba da postane članica Svetske trgovinske organizacije (STO) i da uskladi svoje pozicije sa pozicijama EU, u okviru STO-a. U tom smislu, Srbija treba da okonča multilateralne pregovore (u delu koji se odnosi na zabranu prometa proizvoda koji sadrže genetički modifikovane organizme) i da zaključi bilateralne pregovore sa četiri države članice (SAD-om, Rusijom, Brazilom i Ukrajinom).

## **PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE IZ IZVEŠTAJA O SKRININGU I OSTALIH IZVEŠTAJA KOJE OBJAVLJUJU INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE**

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 uočeno 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 usaglasi sa Evropskom unijom. Pre svega, Srbija će morati da postane član STO-a 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 a Sjedinjenim Američkim Državama, Brazilom i Ukrajinom. U međuvremenu, Srbiji je zahtev za otvaranje bilateralnih pregovora oko ulaska u STO poslala i Ruska federacija, zahtevajući dodatnu liberalizaciju roba i usluga. U Izveštaju se navodi da bi Srbija „morala da uzme u obzir 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-a“.

Konstatuje se i da Srbija ne koristi Opštu šemu preferencijala (OŠP), te da će Srbija, kada pristupi EU, morati da primeni OŠP Evropske unije, te se konstatuje da „primena OŠP Evropske unije najverovatnije neće poremetiti ekonomiju Srbije u svetlu njenog vrlo ograničenog uvoza iz zemalja na OŠP spisku EU“.

Konstatuje se da će i Srbija sa danom pristupanja morati da izađe iz svih sporazuma o slo-

bodnoj 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“.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu (objavljen maja 2019) konstatuje da je Srbija umereno pripremljena u oblasti ekonomskih odnosa sa inostranstvom (spoljni odnosi). Konstatuje se da su ključni izazovi i zadaci:

1. manjak napretka u procesu pristupanja STO-u;
2. jačanje administrativnih i operativnih kapaciteta u Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija koji se bave sa EU i CEF-

TA, kao i sa procesom pristupanja STO-u; konstatuje se da je kapacitet unapređen, pošto je vladino koordinaciono telo za olakšavanje spoljne trgovine postalo operativno sa četiri stručne radne grupe, čiji je rad dao doprinos na uklanjanju određenih necarinskih barijera za trgovinu sa državama u regionu;

3. sprovođenje mera u okviru višegodišnjeg akcionog plana za Razvoj regionalnog ekonomskog prostora, a pre svega sprovođenje prethodno usvojenog Protokola 5 o olakšavanju trgovine uz sporazum CEFTA, te usvajanje Protokola 6 o trgovini uslugama i donošenje Protokola 7 o rešavanju sporova;
4. konstatuje se da nije bilo daljeg napretka u oblasti razvojne saradnje i humanitarne pomoći i da, i dalje, nedostaje politička i pravna osnova, kao i da se razvojna i humanitarna pomoć uglavnom dodeljuje na *ad hoc* osnovi;
5. na kraju, naglašava se da za nove ili buduće sporazume o slobodnoj trgovini, bilateralne investicione sporazume i sporazume o ekonomskoj saradnji, Srbija mora da osigura da budu usklađeni sa pravnim tekovinama EU. Posebno je naglašeno da će Sporazum o slobodnoj trgovini sa Evropskom unijom morati da ima izlaznu klauzulu, koja će garantovati mogućnost Srbiji da izađe iz ovog sporazuma sa ulaskom u EU.

Radna grupa NKEU za poglavlja 30 i 31, kao i koordinator – Centar za međunarodne i bezbednosne poslove ISAC Fond, od 2014. godine (dakle značajno pre dobijanja Izveštaja o skriningu i otvaranja poglavlja) konstantno zagovara, kroz godišnje preporuke sadržane u Knjizi preporuka NKEU i stalne aktivnosti (konferencije, panele, analize i preporuke praktične politike, kao i izjave za medije), zaptvaranje pregovora sa STO u što kraćem roku, uz proaktivno informisanje građana o realnom

stanju u vezi sa Zakona o genetički modifikovanim 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 ulaskom na Jedinstveno tržište, posebno u vezi sa trgovinskim aranžmanima koje EU ima sa drugim državama. Konačno, Radna grupa i koordinator aktivno u medijima zagovaraju jačanje administrativnih kapaciteta u ovom sektoru.

### AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 30

Radna grupa NKEU je 23. aprila 2019. održala sastanak na kome su učestvovali i predstavnici Ministarstva spoljnih poslova i Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija. Na sastanku je razgovarano o perspektivama za okončanje pregovora u okviru STO-a, implementaciji Protokola 5 uz CEFTA, predstojećem stupanju na snagu Sporazuma o slobodnoj trgovini sa Evroazijskom ekonomskom unijom, kao i sa procesom usvajanja novog Zakona o međunarodnoj razvojnoj saradnji i humanitarnoj pomoći.

Srbija je tokom 2019. godine izradila prvi predlog Akcionog plana za Poglavlje 30, koji je jedan od uslova (*benchmarks*) za zatvaranje poglavlja pored ulaska u punopravno članstvo STO-a. Što se tiče Protokola 5, 6 i 7 uz Sporazum CEFTA, proces implementacije Protokola 5 je, kao i usvajanje Protokola 6 (usvojen na sednici Vladi Republike Srbije) i dalji rad na Protokolu 7 u okviru CEFTA mehanizma, praktično zamrznut zbog taksi od 100% koje je Priština uvela na robu koja dolazi iz centralne Srbije i Bosne i Hercegovine i time flagrantno prekršila osnovne odredbe i postulate na kojima se bazira CEFTA sporazum. Što se tiče Sporazuma o slobodnoj trgovini sa Evroazijskom ekonomskom unijom, sa njegovim sadržajem, i pre usvajanja, bila je upoznata

Evropska komisija, odnosno Generalni direktorat za trgovinu (DG Trade), i ne predstavlja prepreku za ulazak Srbije u EU, odnosno ne postoje prepreke za njegovo otkazivanje kada ulazak Srbije u EU bude izvestan.

Tokom prethodne godine, predstavnici koordinatora Radne grupe NKEU za poglavlja 30 i 31 su više puta dali izjave za domaće i strane medije u vezi sa pristupanjem Srbije STO-u, kao i oko stupanja na snagu Sporazuma o slobodnoj trgovini sa Evroazijskom unijom i zastupali stavove usaglašene tokom rada ove Radne grupe.

Što se tiče Zakona o međunarodnoj razvojnoj saradnji i humanitarnoj pomoći, on je u procesu konačne izrade i traje dijalog oko institucije koja će biti nadležna za njegovu implementaciju.

Radna grupa NKEU je, do kraja 2019. godine, održala još jednu sednicu sa članovima Pregovaračkog tima i Pregovaračke radne grupe za Poglavlje 30. Na sednici su mapirane aktivnosti Radne grupe za sledeću, 2020. godinu.

### EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

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.

Kako je što se tiče većine elemenata ovog poglavlja Srbija ostvarila veliki napredak, otvorena pitanja se svode, pre svega, na političko pitanje ulaska Srbije u STO (odnosno, pre svega, na 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 su bile opštijeg tipa, s obzirom da su bile usmerene, pre svega, na obustavljanje blokiranja procesa pristupanja STO-u, a potom i na praktične preporuke usmerene ka koracima koje bi bilo poželjno primeniti. Kako

oko ovih aspekata nije ostvaren veći napredak (osim oko razvijanja sistema za međunarodnu razvojnu saradnju i humanitarnu pomoć), većina njih i dalje važi.

U prethodnom periodu je, donekle, uvažena preporuka oko jačanja administrativnih kapaciteta u Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija, mada efekti tek treba da se vide.

### PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 30

#### Vladi Republike Srbije:

- Vlada Republike Srbije treba da 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 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 on 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-a, kao i bilateralnih pregovora u okviru STO-a sa Sjedinjenim Američkim Državama.
- Potrebno je unaprediti napore kako bi se, u što kraćem roku, okončali bilateralni pregovori u okviru STO-a. Srbija, u tom smislu, treba da podigne na viši nivo pregovore sa pojedinim zemljama i da unapredi koordinaciju sa EU kako bi se bilateralni pregovori, pre svega sa Ukrajinom, Brazilom i svakako Rusijom, što efikasnije sprovodili i okončali.
- Vlada Republike Srbije treba da se maksimalno angažuje na upoznavanju partnera u EU i državama članicama, kao i njihovim medijima, o tome šta je priroda Sporazuma o slobodnoj trgovini sa Evroazijskom unijom i da doprinese smanjivanju kontraverzi koje je njegovo stupanje na snagu izazvalo u javnosti pojedinih država članica.
- 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-a, 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
- Administrativni kapaciteti Srbije u oblasti spoljne trgovine su značajno podriveni, 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 stručnjaka u prethodnom periodu je anulirao 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.

- U periodu koji sledi, Pregovarački tim treba da okonča rad na akcionom planu 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.
- 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.
- Vlada Republike Srbije treba da pokrene proces donošenja Strategije spoljne politike Republike Srbije kako bi se na adekvatan način definisali prioriteti na kojima bi počivala međunarodna razvojna saradnja, koja predstavlja i instrument za ostvarivanje spoljnopolitičkih interesa.

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

- 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 evropske integracije, treba da se uključe u proces zagovaranja donošenja novog zakona, kako bi omogućili stvaranje pozitivne klime u javnosti za usvajanje ovog zakona.
- 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.

#### **Organizacijama civilnog društva:**

- Organizacije civilnog društva koje se bave aspektima vezanim za spoljnu trgovinu i zaštitu potrošača, kao i temama koje su deo sledećih poglavlja: 31 – Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika, 8 – Politika konkurencije, 1 – Slobodno kretanje robe, 20 – Preduzetništvo i industrijska politika, 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika i 27 – Životna sredina i klimatske promene, kao i relevantni instituti i akademske institucije, treba da budu aktivni kada kampanja zagovaranja ulaska u Srbiju u STO počne. One treba da, sa svoje strane, pruže utemeljene stavove i otvoren dijalog sa Vladom i ostalim institucijama, kako bi se pružili adekvatni odgovori na sva pitanja koja deo javnosti u Srbiji smatra kritičnim, pre svega u vezi sa donošenjem Zakona o GMO.
- 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 stalno jačanje njihovih kapaciteta. Poglavlje 30 nije jedino u kome su primećeni nedostaci u administrativnim kapacitetima za uspešno prilagođavanje sistemu EU i potrebno je da se ovom pitanju pristupi sistemski.

- Zainteresovane organizacije civilnog društva treba da organizuju neformalna mreža 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.
- 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:**

- Institucije EU i države članice treba da aktivnije pruže podršku Srbiji u bilateralnim pregovorima Srbije sa Brazilom, Ukrajinom i Rusijom, pošto će sa nekom od ovih zemalja morati da se neka od otvorenih pitanja razmotre na višem političkom nivou.
- Evropska komisija treba, takođe, da se založi kod Vlade Srbije da imenuje stalnog predstavnika Srbije pri Generalnom sekretarijatu STO u Ženevi.
- Evropska unija 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 se često klasifikuje kao političko, odnosno ovo poglavlje nema mnogo pravnih tekovina Evropske unije (*acquis communautaire*) i uglavnom sadrži odluke Saveta i političke deklaracije, aktivnosti i sporazume (takozvane *acquis politique*). Poglavlje 31 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 Evropske unije 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-a, te se njihova spoljnopolitička opredeljenost nije ni dovođila u pitanje. Rasplamsavanje krize u Ukrajini i, takozvani, 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-a, kao i specifični doprinos koji može da da u okviru misija ZBOP-a. Srbija je već počela da uče-

stvuje u nekim aktivnostima u okviru ZBOP-a. To podrazumeva i proaktivni pristup koji je fokusiran na što bliže vezivanje vrednosti i osnovnih ciljeva ZSBP-a Evropske unije za sopstveni spoljnopolitički pristup.

## STATUS POGLAVLJA

Eksplanatorni skrining za Poglavlje 31 izvršen je u junu 2014. godine, a bilateralni u oktobru iste godine. Iako je nacrt Izveštaja o skriningu izrađen, njegova konačna verzija do danas 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 skriningu zvanični Beograd u nekoj vrsti „sive zone“ i da ne može da počne sa prilagođavanjem okviru EU u punom kapacitetu.

## PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE IZ IZVEŠTAJA O SKRININGU I OSTALIH IZVEŠTAJA KOJE OBJAVLJUJU INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE

Iako nema Izveštaja o skriningu, moguće je skicirati obaveze Srbije u pogledu ovog poglavlja na osnovu Godišnjeg izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije na putu evropskih integracija, objavljenog maja 2019. godine, kao i trenutne izazove i zadatke koji proizilaze iz ovog poglavlja. U Izveštaju se konstatuje da je Srbija umereno pripremljena u ovoj oblasti i da je u prethodnom periodu postignut izvestan napredak.

Izveštaj konstatuje da je politički dijalog između Srbije i EU ojačan u prethodnom periodu.

Srbija treba da unapredi usaglašavanje sa spoljnopolitičkim deklaracijama EU i merama koje iz njih proizilaze. U poslednjih godinu dana postoji izvestan napredak u usaglašavanju, 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>1</sup> Što se

<sup>1</sup> Od početka pregovora 2014. godine, Srbija se usaglašavala na sledeći način:

- a) Tokom 2014. godine, Srbija se usaglasila sa 18 od 35 spoljnopolitičkih deklaracija EU (i mera koje su iz ovih deklaracija proizilazile), odnosno nivo usaglašenosti je bio 51,43%. Od toga, 10%, odnosno 28% su bile deklaracije na teme u vezi sa krizom u Ukrajini, odnosno direktno ili indirektno vezane za Rusku Federaciju (s tim u vezi i jedna deklaracija u vezi sa Pridnjestrovljem s kojom se Srbija, takođe, nije usaglasila), zatim, Srbija se nije usaglasila ni sa deklaracijom vezanom za poštovanje ljudskih prava u Kini, sa dve deklaracije u vezi sa odnosom EU-Zimbabve i uvođenjem restriktivnih mera ovoj zemlji, jednom deklaracijom prema Ruandi i Egiptu, i jednom u vezi sa BiH.
- b) Tokom 2015. godine, Srbija se nije usaglasila sa devet od ukupno 35 spoljnopolitičkih deklaracija EU, odnosno nivo usaglašenosti je bio 73,53%, od kojih se šest (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 te godine, Srbija se nije usaglasila sa 11 deklaracija, odnosno nivo usaglašenosti je bio 66,66%. Od 11 deklaracija koje su se, direktno ili indirektno, odnosile na Rusku Federaciju, sedam je 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 ticala su se Kine i Republike Kongo.
- d) Tokom 2017. godine, Evropska unija 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 Demokratsku Republiku 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,

tiče same primene mera, Srbija je uspostavila međuministarsku radnu grupu koje je zadužena za praćenje uspostavljanja i implementacije restriktivnih mera, u skladu sa domaćim zakonom o merama usaglašavanja. Izveštajem se Srbija poziva da nastavi da primenjuje zakon i prati primenu restriktivnih mera.

Srbija treba konačno da završi reviziju novih strateških dokumenata u oblastima nacionalne bezbednosti i odbrane, koji će biti usklađeni sa vrednostima i principima na kojima počiva spoljopolitičko delovanje EU, tako da u potpunosti odražavaju orijentaciju Srbije ka Evropskoj uniji u ovim oblastima.

Pridnjestrovijem 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) Tokom 2018. godine, Evropska unija je objavila ukupno 54 spoljopolitičke deklaracije i Srbija se usaglasila sa svega 28, odnosno usaglašavanja je 52%. Imajući u vidu da je taj procenat za celu prethodnu godinu bio 46%, a za prvu polovinu tekuće godine 44%, tendencija pada u usaglašavanju se donekle stabilizovala. Od deklaracija sa kojima se Srbija nije usaglasila, ukupno 11 deklaracija tiču se situacije u Ukrajini, jedna deklaracija se odnosi na Gruziju, četiri su posvećene situaciji u Siriji, četiri imaju za temu Venecueli, dve su posvećene Demokratskoj Republici Kongo, i po jedna deklaracija je u vezi sa Iranom, Mjanmarom, Zimbabveom i Burundijem.
- f) Tokom 2019. godine, Evropska unija je objavila ukupno 91 spoljopolitičku deklaraciju u kojima je od trećih partnerskih država traženo usaglašavanje (države kandidati, potencijalni kandidati, članice Evropskog ekonomskog prostora i članice programa Istočno partnerstvo). Republika Srbija usaglasila se sa 52, odnosno sa 57%. Imajući u vidu da je taj postotak za celu prethodnu godinu bio 52%, postoji tendencija rasta. Međutim, treba imati u vidu da je ukupan broj deklaracija sa kojima se Srbija nije usaglasila tokom prethodne godine bio 26, dok se tokom prethodne nije usaglasila sa 39. Od deklaracija sa kojima se Srbija nije usaglasila, 11 deklaracija je vezano za Ukrajinu, krizu, odnosno za umešanost Rusije u njoj, devet su posvećene dramatičnoj situaciji u Venecueli, po tri su u vezi sa pitanjem Hong Konga i Iranom, po dve su u vezi sa Mjanmarom, Sirijom i Nikaragvom, dok je po jedna deklaracija je u vezi sa Belorusijom, Gvatemalom, Bosnom i Hercegovinom, Burundijem, Pridnjestrovijem i sankcijama protiv osoba koje se sumnjiče za upotrebu hemijskog oružja.

Izveštaj uočava da je Srbija nastavila da razvija intenzivne odnose i strateška partnerstva sa više trećih država, a pre svega sa Rusijom i Kinom, kao i sa SAD-om. Takođe, konstatuje se da je nastavljena aktivna saradnja sa međunarodnim organizacijama, gde je poseban naglasak stavljen na saradnju NATO-a, bez obzira na zadržavanje politike vojne neutralnosti.

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, učešće u četiri misije upravljanja krizama EU i misijama UN-a, te napredak u uspostavljanju programa za učešće civila u međunarodnim misijama i operacijama.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 31

ISAC fond, koordinator Radne grupe NKEU za poglavlja 30 i 31, je organizovao godišnju konferenciju posvećenu odnosima Srbije sa EU u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Fokus ovogodišnje konferencije bio je i na izborima za Evropski parlament, koji su održani krajem maja 2019. godine, te njihovim potencijalnim implikacijama po Srbiju kao državu kandidata za članstvo u EU. Takođe, razgovaralo se i o odnosu EU i Rusije iz perspektive država članica i njegovom uticaju na poziciju Srbije u kontekstu procesa pristupanja.

Na konferenciji su govorili: Elsa Fenet, šefica odeljenja za Zapadni Balkan Evropske službe za spoljne poslove (EEAS); Axel Küchle, stalni nemački predstavnik u COELA komitetu; Oana-Cristina Popa, ambasadorica Rumunije u Republici Srbiji; Vladimir Ateljević, savetnik ministarke za evropske integracije; Dirk

Schuebel, šef odeljenja za Rusiju Evropske službe za spoljne poslove (EEAS); Karsten Voigt, član upravnog odbora Nemačkog saveta za spoljne poslove (DGAP); Iulia-Sabina Joja, viši istraživač u Global fokusu u Rumuniji i Ruslan Stefanov, programski direktor u Centru za studije demokratije u Bugarskoj.

Takođe, objavljena je i polugodišnja analiza usaglašavanja Srbije sa deklaracijama i merama EU.

Aktivnosti Radne grupe NKEU se potom bile uglavnom usmerene na dijalog oko novih strategija nacionalne bezbednosti i odbrane, koje je usvojila Vlada Srbije 8. avgusta 2019. godine i prosledila parlamentu. Održane su dve redovne sednice Radne grupe NKEU – 23. aprila i 4. septembra 2019. godine. Na septembarskoj sednici je urađena revizija komentara i preporuka na usvojene nacрте strategija, i izrađen je kratki komunikacioni dokument koji ovde prenosimo:

*Smatrajući da su Strategija nacionalne bezbednosti i Strategija odbrane dokumenti od izuzetnog značaja za građane Republike Srbije, dok sama Strategija nacionalne bezbednosti predstavlja osnovni dokument na kojem se temelje ostali strateški dokumenti u Republici Srbiji, RG NKEU smatra da je nužno istaći osnovne izazove vezane za njih:*

- *Strategije nisu jasno fokusirane na budućnost, a jedna od glavnih tema koja se prožima kroz dokumente je pitanje statusa Kosova i Metohije;*
- *Strategije ne uzimaju dovoljno u obzir strateško opredeljenje Srbije za članstvom u EU, niti prepoznaju neke od ključnih bezbednosnih izazova u Evropi, pre svega oružani sukob u Ukrajini i posledice koje iz toga proizilaze;*
- *Strategija nacionalne bezbednosti je postavljena kao strategija srpskog naroda u regionu, dok dominira državocentrični pristup, sa građanima u drugom planu;*

- *Bez obzira na neka kvalitativna poboljšanja u načelima, predlozi ne sadrže i načela političke, ideološke i interesne neutralnosti i nepristrasnosti, koji postoje u trenutnim strategijama; takođe, predsedniku Republike je, umesto Vladi kako je stajalo ranije, bez ustavnog i zakonskog utemeljenja data uloga da usmerava čitav sistem nacionalne bezbednosti;*
- *Ključni elementi za politiku odbrane – vojna neutralnost i totalna odbrana – nisu dovoljno objašnjeni;*
- *Klimatske promene i zaštita životne sredina nisu adekvatno obrađene, iako je Predlog strategije nacionalne bezbednosti u tom pogledu značajno unapređen u odnosu na nacrt;*
- *Sajber i hibridne pretnje nisu adekvatno objašnjene, uz postojanje evidentnog terminološkog nesklada sa drugim dokumentima i zakonima, što čini tekst dodatno nejasnijim;*
- *Sami tekstovi su u velikoj meri nekoherentni, sa evidentnom terminološkom neusklađenošću.*

## Obrazloženje

1. Suštinski, uglavnom nije dat savremeni spoljnopolitički i bezbednosni kontekst, strategija nije jasno fokusirana na budućnost, u dosta slučajeva nisu predloženi (sem načelno) načini na koje izazovi, rizici i pretnje utiču na bezbednost građana i države, niti kako će Republika Srbija dati odgovor. Drugim rečima, nije jasno saopšteno koji su to suštinski problemi sa kojima se Srbija u srednjem roku suočava, nisu adekvatno objašnjeni načini kako će se na njih odgovoriti, već se potencira pređašnje iskustvo i viđenja izazova i pretnji koji su na njemu utemeljeni.
2. Strategije su u velikoj meri koncentrisane na najveći izazov sa kojim se Srbija suočava danas – Kosovo i Metohiju, te se stiče utisak da je ton i sadržaj strategija u tesnoj vezi sa trenutnim pristupom Republike Srbije ovom pitanju. Stoga, ukoliko se pitanje Kosova i Me-

tohi je uskoro reši, obe strategije će praktično automatski postati zastareli dokumenti.

3. Iako obe strategije sadrže mnoge reference na EU, a jedan od odeljaka u Strategiji nacionalne bezbednosti se poziva na pojedine elemente Globalne strategije za spoljnu i bezbednosnu politiku EU (GSEU) iz 2016. godine, tekstovi upućuju na to da Republika Srbija ne uzima u potpunosti u obzir svoje više puta navođeno strateško opredeljenje za članstvo u Uniji, pošto date postavke vezane za Poglavlje 31 dovode u pitanje ambiciju ka članstvu. Pored toga, predlog Strategije nacionalne bezbednosti uopšte ne uočava najveće krizno žarište u Evropi (rat u Ukrajini), krizu u odnosima Evropske unije i Rusije, režim međusobnih sankcija koji je s tim povezan, kao i bitne elemente Globalne strategije EU koji se toga tiču („Kršenje međunarodnog prava od strane Rusije i destabilizacija Ukrajine [...] doveli su u pitanje samu suštinu evropskog bezbednosnog poretka“). Pošto ih ne uočava, predlog Strategije ne nudi ni naznake budućih odgovora na efekte te krize na spoljnopolitičku poziciju Srbije, niti je moguće naslutiti kako bi se politika Srbije po tom pitanju mogla pretočiti u Akcioni plan koji bi iz ovako usvojene Strategije morao slediti. Delimični odgovor je dat zaobilaznim putem – na primer, najavom proširenja i produbljivanja saradnje sa savezom koji predvodi Rusija, ODKB (SNB str. 25), ali i najavom da će Srbija „nastaviti postepeno usklađivanje svoje spoljne politike sa stavovima EU“ (SNB, str. 26) i stavom da je „jačanje kooperativne bezbednosti sa Evropskom unijom u funkciji unapređenja nacionalne bezbednosti i odbrane“ (SO, str. 14). Smatramo da bi Strategija morala prvo adekvatno predstaviti ovaj problem i, imajući u vidu složenu poziciju zemlje, dati makar naznake razrešenja ovog očiglednog raskoraka u ambicijama.
4. Strategija nacionalne bezbednosti se, na temelju nekoliko referenci u tekstu unetih nakon javne rasprave, suštinski pozicionira kao strategija srpskog naroda u regionu, dok je, sa druge strane fokus na građane Srbije u velikoj meri izostao.
5. Strategijom dominira državocentrični pristup, ona je postavljena, pre svega, kao strategija bezbednosti države a ne građana, što je najprimetnije u spisku izazova, rizika i pretnji.
6. Iako su predlozi obe strategije unapređeni u odnosu na nacрте u delu o načelima funkcionisanja sistema nacionalne bezbednosti i sistema odbrane, time što je vraćena profesionalnost i dodata kontrola i nadzor, i dalje je zabrinjavajuće to što će sistem biti lišen načela političke, ideološke i interesne neutralnosti i nepristrasnosti. Takođe, predsedniku Republike je, umesto Vladi kako je stajalo ranije, data uloga da usmerava čitav sistem nacionalne bezbednosti, za šta nema adekvatnog ustavnog i zakonskog utemeljenja. Obrazloženje za ovo rešenje dato u Izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi nije validno, pošto ovu ulogu predsednika Republike temelji na tome što on predsedava Savetom za nacionalnu bezbednost, za koji se kaže da „objektivno posmatrano, predstavlja jedinstveno telo koje objedinjava (u najvećem delu), koordinira i usmerava funkcionisanje sistema nacionalne bezbednosti“ (str. 4, podvukao NKEU), pri čemu se ono što je „objektivno posmatrano“ ne podudara sa onim što piše u tekstu Predloga strategije nacionalne bezbednosti.
7. Iako su navedeni kao ključni elementi za politiku odbrane Srbije, vojna neutralnost i totalna odbrana su i dalje nedovoljno objašnjeni. Smatramo da bi bar Strategija odbrane trebalo da ih detaljnije razloži i definiše. Nejasno je šta u spoljnopolitičkom smislu neutralnost pozitivno donosi, osim što „nije smetnja“ nekim oblicima saradnje. Nejasno je koji su limiti saradnje sa vojnim (u strategijama se često upotrebljava termin

„vojno-politički“) savezima a da se ne ugrozi proklamovani neutralni status. Neutralnost je prikazana kao odbrambeni interes koji je „proizašao iz nacionalnih vrednosti, interesa i međunarodnog položaja“ pa se postavlja pitanje iz kojih vrednosti, što nije navedeno u tekstu ni za jedan drugi viši i prethodni odbrambeni interes (zaštita suverenosti, bezbednosti, očuvanje mira i bezbednosti u svetu, unapređenje odbrane kroz proces evropskih integracija i, posle, saradnja i partnerstvo sa drugim državama).

8. Pitanja zaštite životne sredine i, posebno, praćenje klimatskih promena su obrađena u strategijama, ali bi možda bilo srećnije rešenje da su podignuta na lestvici nacionalnih interesa. Tu imamo u vidu skorašnja iskustva poplava (pre svega), gubitak ljudskih života, veliku materijalnu i dugoročnu ekonomsku štetu, ali i izneta očekivanja da će se njihove negativne posledice u budućnosti pojačavati.

9. Strategija odbrane šturo govori o hibridnim pretnjama, dok ih Strategija nacionalne bezbednosti jedva i pominje. Uz to, Strategije koriste pojam „sajber“, iako isti ne postoji u postojećoj normativi Republike Srbije, već se koristi termin „informaciona bezbednost“. Ovo nije samo terminološko razilaženje, već termini „sajber“ i „informaciona bezbednost“ podrazumevaju različite subjekte i okvire neophodnih mehanizama zaštite. U smislu postojećeg Zakona o informacionoj bezbednosti iz 2017. godine, Republika Srbija je u velikoj meri usaglašena sa Direktivom Evropske unije o mrežnoj i informacionoj bezbednosti (NIS Direktivom EU) koja uređuje neophodne mere koje države članice treba da preduzmu u cilju izgradnje nacionalnih okvira za sajber bezbednost. Tako, Republika Srbija koristi termin „informaciona bezbednost“ iako postojeća normativa ukazuje na intenciju poistovećivanja sa shvatanjem pojma „sajber bezbednost“. Sajber bezbednost je,

u ovom smislu, element koji treba razvijati kao odgovor na hibridne pretnje. Ovo nije dovoljno jasno definisano u Strategijama. Paralelno korišćenje termina „informaciono ratovanje“ koji bi trebalo da se odnosi na kampanje dezinformacija, zajedno sa terminima „hibridno“ i „sajber“ može stvoriti dodatnu konfuziju i čini dokumente naizgled nedoslednim, posebno imajući u vidu da Republika Srbija ima prethodno spomenuti Zakon o informacionoj bezbednosti koji se zapravo odnosi na sajber bezbednost. Ove termine je trebalo jasno definisati i razdvojiti kao različite koncepte/elemente hibridnih pretnji i hibridnog ratovanja.

10. Tekst i sadržaj obe strategije je nekoherentan, što se pre svega odnosi na odabir izazova, rizika i pretnji, kao i vrednosti i ciljeva navedenih u strategijama. Smatramo da su nacionalni interesi trebali biti navedeni pre odeljka o izazovima, rizicima i pretnjama. Prethodno definisanje naših interesa bi trebalo da vodi ka definisanju izazova, rizika i pretnji, a ne da ta dva skupa ostanu logički nepovezana.

11. Terminologija je poseban problem, nekonzistentna je i u okviru dokumenata, kao i sa drugim aktima Republike Srbije. To nije pitanje samo jezika i stila, već može nositi i ozbiljnije probleme prilikom kasnijeg tumačenja dokumenta, kao i prilikom njegovog sprovođenja. Podsećamo da strategija nije samo interni dokument, već i komunikacioni, kojim država objavljuje svoju poziciju oko bezbednosnih i odbrambenih pitanja.

## EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

S obzirom da Srbija nije otvorila ovo poglavlje, sve preporuke koje je Radna grupa Nacionalnog konventa o EU 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 javnostima u Srbiji.

Konstatujemo da je u prvoj godini, u određenoj meri, uvažena prva prošlogodišnja preporuka Vladi Srbije i da je, naizgled, odabrana bila tema oko koje je Srbija počela da se usaglašava, s obzirom da to nije činila u prethodnom periodu. Od devet deklaracija EU vezanih za Venecuelu, Srbija se usaglasila sa pet, u periodu od marta do kraja juna 2019. godine. Međutim, u drugoj polovini godine, Srbija se nije usaglasila sa četiri nove uzastopne deklaracije oko Venecuele, čime je prethodni napredak na neki način poništen.

Vlada Srbije je, takođe, tokom 2019. godine usvojila Strategiju kontrole lakog i malokalibarskog oružja i počela je da je primenjuje.

Takođe, napredak je učinjen činjenicom da se ministar spoljnih poslova dva puta tokom 2019. godine pojavio pred Odborom za spoljne poslove i predstavio izveštaj o radu ministarstva, čime je ispunjena obaveza iz Zakona o spoljnim poslovima i, takođe, delimično ispunjena prva preporuka iz prethodne godine upućena Narodnoj skupštini Republike Srbije.

Najvažnija preporuka koja nije uvažena ticala se procesa usvajanja novih strategija nacionalne bezbednosti i odbrane, o čemu je između Ministarstva odbrane i Nacionalnog konventa bilo dosta polemika u javnosti.

## PREPORUKE ZA RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 31

### Vladi Republike Srbije:

- Vlada Republike Srbije mora jasno da stavi do znanja Evropskoj uniji i državama članicama da postoji dugoročni plan za usklađivanje sa spoljnopoličkim deklaracijama i merama i da, u što kraćem roku, počne da se progresivno usaglašava. 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 se uskladi a da ne ugrozi svoju poziciju prema akterima od kojih, po svoj prilici, trenutno zavisi u vezi sa određenim spoljnopoličkim prioritetima. Takva analiza bi bila od koristi za dalje usklađivanje za ZSBP u budućem periodu, kao i u tekućem političkom dijalogu sa predstavnicima EU.
- 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.

- Vlada Republike Srbije treba da formuliše strategiju spoljne politike ili bar principe na kojima ona počiva, u kojoj će cilj integracije u EU biti nedvosmisleno postavljen kao prioritetan. Ovakav pristup treba jasno pokazati kroz implementaciju, mora biti reflektovan u većini spoljnopolitičkih poteza koji slede.
- 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 nastavi 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*.

### Narodnoj skupštini Republike Srbije:

- 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 prati u dovoljnoj meri sprovođenje spoljne politike niti aktivno prati i komentariše poteze Ministarstva spoljnih poslova i drugih državnih zvaničnika. Rasprava o ovim pitanjima se vodi samo na onim sednicama kada Ministarstvo spoljnih poslova, odnosno ministar, podnosi izveštaj o radu ministarstva – to se tokom 2019. godine desilo dva puta, što je napredak u odnosu na prethodnih nekoliko godina kada se ministar pred Odborom pojavljivao samo po jedan put. Odbor je tokom prethodne godine održao 24 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 javna rasprava o nacrtu Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane nije prošla na zadovoljavajući način, i kako neki elementi strategija, osim delova koji se tiču procesa evropskih integracija, ukazuju na nekoherentno spoljnopolitičko i bezbednosno delovanje, Narodna skupština Republike Srbije bi trebala ponovo da razmotri primedbe, komentare i predloge učesnika u javnoj raspravi i da da adekvatne odgovore na njih u raspravi oko predloga Strategija koji su joj upućeni. Cilj treba da bude kvalitativno unapređenje ovih dokumenata, kako bi se osigurala njihova utemeljenost u srednjem roku.
- Potencijalno revidiranje predloga Strategije nacionalne bezbednosti trebalo bi da uključi sve novine predviđene *Mapom puta: održivo rešenje za ilegalno posedovanje, zloupotrebu i krijumčarenje lakog i malokalibarskog oružja na Zapadnom Balkanu do 2024. godine*.

**Organizacijama civilnog društva:**

- 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.
- 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.
- Osim aktivnog monitoringa usaglašavanja, civilno društvo treba da nastavi sa praksom podrške i promocije učešća Srbije u okviru Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike.

**Evropskoj uniji:**

- Evropska unija i države članice treba da stvore uslove da Srbija, u najkraćem mogućem roku, dobije Izveštaj o skriningu. Činjenica je da su i bilateralni i eksplanatorni skrining završeni 2014. godine, kao i da je sam nacrt dokumenta zastareo. Dobijanje Izveštaja o skriningu, a potom i otvaranje Poglavlja 31, doprineće da se pitanja kojoma se bavi ovo poglavlje stave u fokus i biće stvorena bolja situacija za javno zagovaranje usklađivanja Srbije sa spoljnopolitičkim pristupom EU.
- Evropska unija 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 stvoriće osnovu za unapređenu saradnju i oko ostalih elemenata ovog poglavlja.



Foto: Radna grupa za poglavlje 31

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 32

## » FINANSIJSKA KONTROLA

Koordinator:

**CENTAR ZA VISOKE EKONOMSKE STUDIJE – CEVES**

Kori Udovički



## PRIKAZ POGLAVLJA

Značaj Poglavlja 32 – Finansijska kontrola, kao i ispunjenje zahteva koji iz njega proističu, odnosno merila za zatvaranje ovog poglavlja, je višestruk. Zbog svog složenog 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. Isto tako, realizacija zahteva u prvom potpoglavlju (*Interna finansijska kontrola u javnom sektoru*) direktno se odražava 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), kao i na sprovođenje procesa javnih nabavki (Poglavlje 5 – Javne nabavke). Takođe, ne bi trebalo zanemariti ni neposrednu vezu Poglavlja 32 i Poglavlja 8 (Politika konkurencije), budući da se ono u najvećoj meri bavi regulisanjem unutrašnjeg tržišta, koje povlači i politiku odobravanja subvencija.

Takođe, i Zajednička pozicija Saveta EU uočava značaj koordinacije pitanja iz Poglavlja 32 i ostalih pregovaračkih poglavlja, a posebno navodi poglavlja 5, 17, 22, 23, 24 i 33, kao i potrebu za usklađivanje zakonodavstva sa novim pravnim tekovinama u ovoj oblasti, koje moraju biti donete pre završetka pregovora.

Osnovni zahtevi koje Republika Srbija treba da ispuni u okviru ovog pregovaračkog poglavlja, u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji, su:

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 eksternu reviziju na nezavisan i efikasan način, u skladu sa standardima Međunarodne organizacije državnih revizorskih institucija (INTOSAI) i Međunarodnim standardima državnih revizorskih institucija;
3. da se vrši efikasna i efektivna zaštita finansijskih interesa Evropske unije, 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, jasno je da je u procesu pristupanja EU neophodno uspostaviti i ojačati mehanizme koji će obezbediti transparentno poslovanje korisnika javnih sredstava, kao i efikasno trošenje javnih sredstava, odnosno funkcionalan sistem upravljanja i kontrole kod svakog korisnika javnih sredstava, kako bi se onemogućio sukob interesa, 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 Evropske unije.

Veza sa pregovaračkim poglavljima 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 internih 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>

<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).

<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).

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, 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. godine.

Zajednička pozicija Saveta Evropske unije, u vezi sa Poglavljem 32, je usvojena 3. decembra 2015. godine 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 skrining u Briselu na kome su predstavljeni propisi Evropske unije u Poglavlju 32                                                                                       |
| 26. novembar 2013. | Održan bilateralni skrining u Briselu na kome 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 skriningu 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 Evropske unije u vezi sa Poglavljem 32 i dostavljena Vladi Republike Srbije                                                                              |
| 14. decembar 2015. | Otvoreno Poglavlje 32 – Finansijska kontrola                                                                                                                                                 |

Zajednička pozicija Saveta Evropske unije definiše sledeća merila za uslovno zatvaranje Poglavlja 32:

- Dalje usklađivanje pravnog okvira kako bi se 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.
- Obezbeđivanje finansijske, funkcionalne i institucionalne nezavisnosti, kao i odgovarajućih administrativnih kapaciteta Državne revizorske institucije za vršenje finansijske revizije i revizije svrishodnosti, u skladu sa standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI).
- 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.

- Ratifikaciju i sprovođenje Ženevske konvencije o suzbijanju falsifikovanja valuta iz 1929. godine<sup>9</sup> i usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU o proveru autentičnosti kovanica evra i postupanju sa kovanicama evra koje nisu podobne za opticaj, o proveru 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 (NBS).

Iako je Poglavlje 32 prvo poglavlje koje je otvoreno u pristupnim pregovorima sa EU, Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu je, kao i svih godina do sada, konstatovao da je Srbija u tom domenu **umereno pripremljena (ocena 3/5)**, uz postignut **izvestan napredak**<sup>10</sup> (ocena 3/5). Potrebno je da Srbija uloži dodatni napor u cilju rešavanja upravljačke odgovornosti i jačanja unutrašnje kontrole i interne revizije, dok je, takođe, potrebno i unaprediti pravovremeno sprovođenje preporuka eksterne revizije. U oblastima zaštita finansijskih interesa EU i zaštita evra od falsifikovanja, Srbija je postigla visok nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama.

<sup>7</sup> U skladu sa članom 325. stav 3. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i primenu odredbi Uredbe (EU, EVROATOM) 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.

<sup>10</sup> Izuzetak je 2015. godina kada je konstatovan dobar napredak Srbije (ocena 4/5). Iste godine je Poglavlje 32 i otvoreno.

## PRESEK STANJA, GLAVNE OCENE I PREPORUKE

### 1.1. Status Poglavlja 32 u sklopu Reforme javne uprave

Napredak u Reformi javne uprave i napredak u Poglavlju 32 su usko povezani i međusobno uslovljeni. Za kredibilno sprovođenje Reforme javne uprave (RJU) neophodno je uspostaviti koordinisan sistem praćenja i izveštavanja zasnovan na principima upravljačke odgovornosti koja instrumentalnu ulogu ima i u uspostavljanju sistema interne finansijske kontrole u javnom sektoru (IFKJ). S druge strane, put ka stvaranju povoljnih uslova za unapređenje sistema IFKJ ne može da se posmatra kao izolovan proces izdvojen od drugih reformi, kao što su RJU i Upravljanje javnim finansijama (PFM), budući da je upravo sistem IFKJ ključni stub reforme PFM-a.<sup>11</sup>

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu na eksplicitan način uspostavlja vezu i ilustruje uticaj napretka u pojedinim pregovaračkim poglavljima u ispunjenju kriterijuma za članstvo u EU. Ta veza je očigledna kada se uporedi napredak u Poglavlju 32 sa postignutim rezultatima u sprovođenju Reforme javne uprave, koji u velikoj meri služe kao izvori verifikacije ostvarenog napretka direktno u Poglavlju 32.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu, u odeljku koji je posvećen Reformi javne uprave, navodi da je Srbija ostvarila izvestan napredak u oblasti pružanja usluga i donošenjem zakona koji regulišu planiranje politike, javne rasprave, e-upravu i sistem plata u javnom sektoru, ali da preporuke Komisije iz prethodnih godina uglavnom nisu u potpunosti sprovedene. Kao i prethodni izveštaji, izveštaj za 2019. godinu ističe neophodnost

depolitizacije i profesionalizacije javne uprave. Ovaj problem se naročito reflektuje u velikom političkom uticaju prilikom postavljanja rukovodilaca u statusu vršilaca dužnosti, koja je i dalje prisutna u velikom broju slučajeva (izveštaj za 2018. godinu navodi da je 60% viših rukovodilaca na položaju vršioca dužnosti, od kojih mnogi taj status imaju već duži vremenski period). Izveštaj konstatuje da, izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, ova situacija nije rešena u dovoljnoj meri.

Kao i prethodnih godina, 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. U lokalnim samoupravama često nije potpuno jasno definisano ko nosi odgovornost za sastavljanje Godišnjeg izveštaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole, te se dešava da iz takvih razloga izveštaj ne bude poslat Centralnoj jedinici za harmonizaciju. S druge strane, 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>12</sup> Komisija u cilju poboljšanja kompletnog sistema upravljačke odgovornosti predlaže reviziju i ukoliko je to potrebno, izmene Zakona o državnoj upravi, Zakona o državnim službenicima, Zakona o planskom sistemu i Zakona o budžetskom sistemu.

### 1.2. Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za Poglavlje 32

Izveštaj EK o napretku Srbije za 2019. godinu je, kao i svih godina do sada, konstatovao da

<sup>11</sup> Ministarstvo finansija, *Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu*.

<sup>12</sup> European Commission: *Serbia 2019 Report*, COM (2019) 260 final, strana 13.

je Srbija u tom domenu umereno pripremljena (ocena 3/5), uz postignut samo izvestan napredak (ocena 3/5), i to prevashodno u oblasti interne finansijske kontrole u javnom sektoru i eksterne revizije. Međutim, Izveštaj, takođe, konstatuje da preporuke iz 2018. nisu u potpunosti sprovedene i da je dodatni napor neophodan, pogotovo u domenu interne finansijske kontrole (i upravljačke odgovornosti). Važnost i zaostatak Srbije po ovom pitanju ilustruje i činjenica da se, kao i prethodne godine, dve od tri preporuke odnose baš na ovu oblast (Tabela 2). Izveštaj navodi da će, za rešavanje ovog pitanja, politička podrška sa najvišeg nivoa vlasti biti ključna.

### 1.2.1. Interna finansijska kontrola (IFKJ) u javnom sektoru

Strateški okvir za IFKJ je delimično uspostavljen. Razvoj finansijskog upravljanja i

kontrole, interne revizije i Centralne jedinice za harmonizaciju pokriven je Strategijom za IFKJ za period 2017-2020. godine, Programom reforme upravljanja javnim finansijama i Akcionim planom reforme javne uprave. Politički dokument o IFKJ je usvojen, ali se radna grupa u okviru Saveta za reformu javne uprave, koja ima za cilj da koordiniše i prati njegovo sprovođenje, još uvek nije sastala.

Za dalji napredak u reformama neophodno je dalje razvijati strateški pristup jačanju upravljačke odgovornosti u javnom sektoru. Izveštaj konstatuje da je kultura u okviru javnih institucija i dalje centralizovana, sa malim brojem nadležnosti za donošenje odluka na srednjem nivou uprave. Potrebno je strateški, kroz evaluaciju i izmene zakonodavnog okvira, pristupiti rešavanju problema nejasnih linija odgovornosti između „nadređenih“ i „po-

**Tabela 2: Preporuke Evropske komisije u okviru Poglavlja 32**

| Preporuke za 2018. godinu                                                                                                                                                                                                                                         | Preporuke za 2019. godinu                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| U narednom periodu Srbija treba naročito da:                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                   |
| Započne sa izradom strateškog dokumenta koji definiše i objašnjava nacionalni pristup sprovođenja upravljačke odgovornosti, uključujući i uticaj na institucionalne odgovornosti, raspodelu resursa, izveštavanje o postizanju ciljeva i finansijsko upravljanje. | Sprovede najmanje tri pilot-projekta o upravljačkoj odgovornosti u ključnim institucijama, uključujući Ministarstvo finansija i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave. |
| Obezbedi mandat Centralnoj jedinici za harmonizaciju kako bi sprovela revizije kvaliteta sistema interne kontrole u pojedinačnim institucijama i obezbedi da Centralna jedinica za harmonizaciju počne sa sprovođenjem takvih revizija.                           | Počne sa sprovođenjem kvalitetnih revizija unutrašnje kontrole (suštinski, isti zahtev kao i prethodne godine).                                                                   |
| Preduzme neophodne mere kako bi se osiguralo da sistem za otkrivanje nepravilnosti funkcioniše u praksi, kako za fondove EU tako i za državni budžet.                                                                                                             | Preduzme neophodne mere kako bi se osiguralo da sistem za otkrivanje nepravilnosti funkcioniše u praksi, kako za fondove EU tako i za državni budžet.                             |

dređenih“ državnih organa, kao i delegiranja odgovornosti unutar samih korisnika javnih sredstava.

Strategija za dalji razvoj interne finansijske kontrole u javnom sektoru za period 2017-2020. godine fokusirana je na razvoj finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije, uglavnom kroz aktivnosti koje će sprovoditi Centralna jedinica za harmonizaciju. Strategiju prati i usvojen akcioni plan za period 2019-2020. godine koji definiše spektar mera i aktivnosti za poboljšanje trenutnog stanja. Što se tiče nivoa ispunjenosti predviđenih aktivnosti, Centralna jedinica za harmonizaciju (CJH) radi na dostupnosti i kvalitetu materijala za obuku dostupnih na svojoj internet stranici, ažuriran je Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu i usvojen je Pravilnik o stručnom usavršavanju ovlašćenih internih revizora u javnom sektoru. Međutim, veliki broj aktivnosti, koji se tiču suštinskih promena, kao što je uvođenje informacionih tehnologija u procese IFKJ ili razvoj sistema praćenja kvaliteta implementacije IFKJ, ostavljeni su za 2020. godinu, te ostaje da se njihova uspešnost prati u predstojećem periodu. Što se tiče izvršavanja preporuka EK, u izveštaju Centralne jedinice za harmonizaciju

navodi se da je, od 21 preporuke za 2018. i 2019. godinu, realizovano 9 preporuka, da je 11 u postupku realizacije, a da je realizacija jedne u planu.

U cilju realizacije preporuke da poboljša smernice i unapredi izveštavanje CJH je, u konsolidovanom godišnjem izveštaju za 2018. godinu, uvela izveštavanje o sprovođenju preporuka i strategije. Takođe, CJH navodi i da su unapređeni statistika i upitnik, da je dodata mogućnost da korisnici javnih sredstava (KJS) ukažu na ključne probleme i slabosti finansijskog upravljanja i kontrole i daju predloge poboljšanja, te da je ubačen osvrt na zaključke DRI i Budžetske inspekcije.

Izveštaj konstatuje da uvođenje interne kontrole i interne revizije od strane korisnika javnih sredstava i dalje predstavlja izazov. Pravni okvir koji uređuje funkcionisanje internih kontrola u skladu je sa međunarodnim standardima, ali je njegovo funkcionisanje još uvek ispod potrebnog nivoa, pogotovo u domenu upravljanja rizicima i kontrolnom okruženju. Upravo nejasne linije odgovornosti, kao i veliki politički uticaj u postavljanju državnih službenika na položaju, velike su slabosti u kontrolnom okruženju.

Praksa interne revizije je u skladu sa međunarodnim standardima, ali sprovođenje i dalje nije na zadovoljavajućem nivou. Naime, interna revizija uglavnom funkcioniše na centralnom nivou, dok je na lokalnom nivou funkcionisanje dosta slabije. Veliki broj jedinica za internu reviziju još uvek nije kadrovski dovoljno popunjen, dok i dalje veliki broj KJS nije funkciju ni uspostavio iako to, od 2013. godine, predstavlja njihovu zakonsku obavezu.

Nepovoljnu situaciju u smislu uvođenja interne revizije pokazuje stanje u lokalnim samoupravama – prema izveštaju Ministarstva finansija (Konsolidovani godišnji izveštaj za 2018. godinu o stanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji), funkcija interne revizije uspostavljena je u tek 45 od 145 lokalnih samouprava. Pri tome, situacija je daleko lošija u opštinama (21% je pokriveno funkcijom IR), nego u gradovima (75%). Iako postoje indicije da se, kod KJS koji su funkciju interne revizije uveli, percepcija funkcije interne revizije unapređuje tokom vremena, i dalje postoji problem nerazumevanja funkcije i potrebe za internom revizijom i njene instrumentalne uloge u upravljanju organizacijom od strane rukovodilaca KJS koji ovu funkciju još nisu uveli.

Krajem 2018. godine, RELOF je sproveo istraživanje o Stepenu primene finansijskog

upravljanja i kontrole i funkcije interne revizije (FUK) u lokalnim samoupravama i javnim preduzećima osnovanim od starane lokalnih samouprava. U izveštaju se navodi da svega 45% anketiranih jedinica lokalne samouprave (JLS) ima uspostavljen sistem za FUK, te da je, kao i u slučaju interne revizije, situacija drastično lošija u opštinama nego u gradovima. Analiza ukazuje i na činjenicu da su JLS retko uvodile sistem za FUK samostalno, već da su to najčešće činile u saradnji sa eksternim konsultantima. Takođe, navodi se i da su JLS veoma zainteresovane za unapređenje sistema za FUK (95% JLS koje imaju uspostavljen FUK), kao i za uvođenje tamo gde on ne postoji (100% JLS koje nemaju FUK su izjavile da žele da ga uvedu). Kao glavno sredstvo za unapređenje, izveštaj ističe edukaciju, razmenu iskustava i mentorsku podršku. Iz izveštaja se može zaključiti da je stanje sa internom revizijom nešto lošije nego sa sistemom za FUK, budući da je tek 34% JLS uvelo funkciju interne revizije. Kao razlozi za kašnjenje u implementaciji navode se zabrana zapošljavanja, čekanje na obuku internih revizora, nedostatak stručnog kadra i neatraktivnost pozicije.

Interna revizija i sistem za FUK su zajedno prisutni u tek 20% JLS.

Drugim rečima, postoje JLS u kojima je uvedena interna revizija, a nije uveden sistem za FUK, i obrnuto, iako je teško zamisliti funkcionisanje jednog sistema u pravom smislu ako drugi ne funkcioniše ili ne postoji. Ipak, izveštaj navodi kako je uvođenje makar jedne funkcije *jasan znak posvećenosti JLS unapređenju načina donošenja odluka o upotrebi javnih sredstava*.

Državna revizorska institucija je tokom sprovođenja revizija finansijskih izveštaja, pravilnosti poslovanja, kao i svrsishodnosti poslovanja, utvrdila da se stanje u vezi sa trošenjem javnih sredstava na lokalnom nivou blago poboljšava, ali da ta poboljšanja treba da budu brža i veća. Generalni državni revizor, dr Duš-

ko Pejović, takođe je naglasio da je nedovoljno efikasan sistem interne finansijske kontrole u javnom sektoru jedan od glavnih problema u poslovanju jedinica lokalne samouprave.

### 1.2.2. Eksterna revizija

Ustavni i zakonodavni okvir koji regulišu način funkcionisanja Državne revizorske institucije (DRI), u Izveštaju EK o napretku Srbije za 2019. godinu ocenjeni su kao i prethodnih godina – kao usklađeni sa međunarodnim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI). Ocenjeno je da je DRI nastavila sa unapređenjem kvaliteta i uticaja svog rada kroz bolju komunikaciju sa medijima i zainteresovanim stranama. EK je pozitivno ocenila napredak eksterne revizije i naročito je pohvalila aktivnosti u vezi sa izradom i realizacijom novog Strateškog plana DRI i sa razvojem revizije svrsishodnosti.

Istaknuto je i da DRI nastavlja da povećava uticaj svog revizorskog rada kroz unapređenu saradnju sa zainteresovanim stranama i kroz poboljšanu komunikaciju sa medijima.

Članovi Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja Narodne skupštine razmotrili su, a onda i prihvatili predlog Državne revizorske institucije (DRI) da maksimalan broj zaposlenih na neodređeno vreme u DRI u 2019. godini bude 426. Kadrovskim planom DRI, na koji je Ministarstvo finansija dalo saglasnost, predviđeno je da 31. decembra 2019. godine DRI ima 329 zaposlenih.

Izveštaj EK navodi da je neophodno razmotriti i adekvatnost postojećih radnih prostorija DRI.

Operativni budžet DRI za 2019. godinu usvojen je bez poteškoća, dok je za 2018. godinu njegovo usvajanje bilo odlagano. Kadrovske promene u rukovodstvu DRI sredinom 2018.

godine podrazumevale su imenovanje novog predsednika DRI i zamenu većine vrhovnih državnih revizora. Pomenute promene jesu dovele do usporavanja nekih reformskih aktivnosti, ali ne i do prekida kontinuiteta.

Ipak, izveštaj podvlači da je DRI nastavila da sa praksom podnošenja prekršajnih prijava, što dovodi do (nepotrebnog) odvlačenja dela institucionalnih kapaciteta. Pomenuta situacija, da DRI podnosi prekršajne i krivične prijave protiv odgovornih lica korisnika javnih sredstava, ukazuje da da je neophodno isključiti tu obavezu kroz izmene Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, u sklopu iznalaženja rešenja za razgraničenje nadležnosti i odgovornosti sa Budžetskom inspekcijom, odnosno Ministarstvom finansija.

U sklopu uočenih slabosti u funkcionisanju sistema IFKJ na lokalnom nivou, DRI planovima revizije predviđa kontrolu 75% lokalnog budžeta. Veći gradovi biće revidirani svake godine.

Poseban fokus revizija pravilnosti poslovanja biće plate, preuzimanje obaveza iznad odobrenih aproprijacija i javne nabavke. DRI je najavila i da će tokom 2019. godine sprovesti 12 revizija svrsishodnosti.

Zaključno sa novembrom 2019. godine, u toku je (ili je sprovedeno) ukupno sedam revizija svrsishodnosti. DRI je, takođe, najavila da će od marta 2019. godine, na svojoj internet prezentaciji, omogućiti podatke u mašinski čitljivim formatima, ali to još uvek nije implementirano.

### 1.2.3. Zaštita finansijskih interesa EU

Visok stepen usklađenosti ocenjen je u oblasti zaštite finansijskih interesa EU, pri čemu izveštaj iskazuje potrebu za daljim usklađivanjem krivičnog zakonodavstva sa novom Direktivom Evropske unije o borbi protiv prevara u

vezi sa finansijskim interesima EU. Ova oblast korektno je pokrivena Nacionalnom strategijom za borbu protiv prevara za period 2017-2020. godine. Ocenjeno je da Srbija sarađuje sa EK po pitanju istraga, nepravilnosti i slučajeva za koje se smatra da mogu sadržati elemente prevare.

Zadatak zaštite finansijskih interesa Evropske unije sprovodi Organizaciona jedinica za koordinaciju borbe protiv prevara (AFCOS) koja se nalazi u okviru Ministarstva finansija, u Sektoru za kontrolu javnih sredstava. Do formiranja pomenutog sektora došlo je objedinjavanjem AFCOS-a i Odeljenja za budžetsku inspekciju. Međutim, konsolidacija nije sprovedena na osnovu preporuka SIGMA-e, te se negativno odrazila na funkcionalnu nezavisnost i jedne i druge organizacione jedinice, čime su položaj i stepen ovlašćenja degradirani. Planirana strateška, a zatim i operativna konsolidacija ove dve funkcije, koja je predviđena posebnom merom Programa za reformu javnih finansija za period 2016-2020. godina, nije sprovedena, delom zbog odsustva strateške orijentacije prethodnog rukovodstva u Ministarstvu finansija za upravljanje promenama u ovoj oblasti u periodu 2017-2018. godina, a delom zbog nedostatka političke volje da se uredi pitanja u vezi sa nadležnošću ova dva značajna tela u sprovođenju naknadnih (*ex post*) kontrola zakonitog korišćenja javnih sredstava.

Izveštaj EK konstatuje i njegove nepopunjene kapacitete. Naime, od planiranih devetoro zaposlenih, zaposleno je šest.

Ipak, AFCOS je tokom izveštajnog perioda nastavio da ispunjava obaveze koje proističu iz Zajedničke pozicije EU za Poglavlje 32, uprkos navedenim ograničenjima. Izveštaj EK navodi da AFCOS sprovodi administrativne kontrole i koordiniše AFCOS mrežom koja, od kraja 2018. godine, ima pet dodatnih institucija.

Mere za obezbeđivanje funkcionalnosti i operativnosti AFCOS-a su predviđene kroz blisku saradnju sa predstavnicima OLAF-a i odobrenu tehničku pomoć iz projekta za jačanje kapaciteta tela u sistemu za upravljanje sredstvima pretpristupne pomoći EU, kao i TAIEKS programa za jačanje koordinacije u suzbijanju nepravilnosti i prevara u srednjem roku.

#### 1.2.4. Zaštita evra od falsifikovanja

Izveštaj EK konstatuje visok nivo usklađenosti Srbije sa pravnim tekovinama EU po ovom pitanju. Narodna Banka Srbije (NBS) ima zaključene formalne sporazume o saradnji sa Evropskom komisijom i Evropskom centralnom bankom. NBS vrši tehničku analizu i sprovodi obuke za licencirane subjekte, kako bi oni mogli da verifikuju kovanice evra i obrađuju novčanice denominirane u evrima, počev od 1. januara 2020. godine.

#### 1.3. Zaključci i osnov za preporuke u okviru Poglavlja 32

Određeni napredak po pitanju većine oblasti pokrivenih Poglavljem 32 jeste postignut, ali je i limitiran. Kako bi rezultati postali značajniji i bolji, potrebno je ostvariti značajniji napredak po pitanju Reforme javne uprave i, pre svega, upravljačke odgovornosti. Izveštaj SIGMA za 2019. godinu naglašava da nije učinjen odgovarajući napor kako bi se otklonio, ili smanjio, politički uticaj na postavljanje rukovodilaca u javnom sektoru.

Konstatovani nedostaci u uređenju odnosa i postavljanja državnih službenika na položaju, kao i nejasne linije odgovornosti između i unutar državnih organa i institucija, u najvećoj meri usporavaju reformske procese. Rešavanje ovog pitanja moralo bi se sprovesti prema preporukama EK uz veću, ali po pravilima IFKJ uređenu, decentralizaciju budžetskih ovlašćenja. U suprotnom, ove slabosti (u

kontrolnom okruženju) ostavljaju prostora delovanju političkog uticaja i pojačavaju rizik za diskontinuitet u reformama tokom naredne, izborne godine.

Javnost je sa napretkom u okviru Poglavlja 32 veoma slabo upoznata. Medijska pokrivenost ovog, za javnost veoma bitnog, poglavlja gotovo i da ne postoji, budući da su gotovo sve vesti koje se o njemu mogu pronaći ograničene na period njegovog otvaranja. U odsustvu redovne i sadržajne komunikacije vlasti po ovim pitanjima, malo je verovatno da će se poverenje javnosti u pregovore o pristupanju EU povećati, dok nedostupnost podataka pojačava utisak da što manje Vlada govori o reformi, manje na tome i radi.

Nedostatak informacija dovodi do slabije zainteresovanosti javnosti i nedostatka pritiska koje bi ona mogla da vrši na odgovorne institucije. Tako, gotovo jedini pouzdan i relevantan izvor informacija ostaje godišnji Izveštaj o napretku Srbije u pregovorima sa EU. Uz Izveštaj o napretku, vesti ili analize mogu se naći na internet stranici Koalicije za nadzor javnih finansija i eventualno na internet stranici DRI. Ne postoji jedinstvena platforma u koju bi se relevantne vesti o napretku u okviru Poglavlja 32 slivale i preko koje bi se rezultati pratili. Ministarstvo finansija kao odgovorna institucija moralo bi da bude kreator ovakve platforme.

Ipak, protekli izveštajni period obeležile su pozitivne tendencije u domenu transparentnosti javnih finansija. Pozitivan pomak predstavlja objavljivanje Završnog računa budžeta za prethodnih 15 godina. Iako dostavljanje Završnog računa budžeta Narodnoj skupštini predstavlja obavezu Vlade Republike Srbije prema Zakonu o budžetskom sistemu (član 77 i član 78), ovakva praksa se nije odvijala od 2002. godine kada su Narodnoj skupštini dostavljena završni računi za 2000. i 2001. godinu. Plan budžeta za predstojeću godinu objav-

ljuje se u formi Zakona o budžetu za tu godinu i suštinski predstavlja plan, dok Završni račun budžeta ukazuje na to kako je sredstvima za ista raspolagano – pokazuje prilive, prihode i rashode (zajedno sa novčanim tokovima), njihove izvore i namene, kao i stanje imovine i slično.

U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu (član 79), DRI je prethodnih godina redovno sprovodila revizije završnih računa. Za 2018. godinu, kao i za prethodne godine, DRI je izrazila mišljenje sa rezervom, budući da u konsolidovanim finansijskim izveštajima budžeta nisu bile sadržane kompletne informacije iz finansijskih izveštaja indirektnih budžetskih korisnika, kao i usled činjenice da još uvek nije rešen višegodišnji problem adekvatnog evidentiranja nefinansijske imovine. Međutim, osim u delu za koji je izdato mišljenje sa rezervom, DRI je ocenila da je Završni račun pripremljen korektno prema svim materijalno značajnim pitanjima.

Pozitivnu praksu koja doprinosi transparentnosti javnih finansija predstavlja i praksa objavljivanja Građanskih vodiča kroz budžete – kako gradskih tako i republičkih. Međutim, ovi vodiči se i dalje nalaze na pola puta – ne pružaju dovoljno informacija za analize stručne javnosti s jedne strane, a i dalje mogu biti nedovoljno jasni nestručnoj javnosti. Budući da predstavljaju vodiče kroz budžete republike, a ne države, oni prikazuju šta se događa sa tek 55-60% ukupnih konsolidovanih rashoda. Dalje, u vodičima ponekad nije jasno o kom se nivou vlasti radi, tj. na šta se, i kojim delom pojedine kategorije rashoda odnose. Potrebno je obezbediti veću konzistentnost saopštavanja – nazivi i nivoi vlasti u metodološkim objašnjenjima nisu uvek konzistentni kroz ceo izveštaj. Takođe, trebalo bi u izveštaje uključiti ukrštenu analizu koja podrazumeva prikazivanje rashoda prema ekonomskoj (na šta se sredstva troše – rashodi za zaposlene, subvencije itd) i funkcionalnoj klasifikaciji (koji

sektor – odbrana, zaštita životne sredine ili zdravstvo). To bi otvorilo prostor za analizu ne samo u koji sektor novac odlazi (na primer, zdravstvo ili obrazovanje), već i koji deo od tog novca se koristi za isplatu zarada ili investicije u okviru tog sektora.

I dalje ne postoji koherentan planski okvir koji bi omogućio praćenje svrsishodnosti trošenja javnih sredstava, iako je Plan razvoja predviđen Zakonom o planskom sistemu (član 6), kao dokument kojim se za desetogodišnji horizont uređuju prioritetni ciljevi i razvojna vizija Srbije, uzimajući u obzir analize međunarodnih ekonomskih i društvenih trendova i mogućnosti koje Srbija ima. Takođe, postojanje ovakvog (ili sličnog) plana predviđeno je i Pregovaračkim poglavljem 20 (Preduzetništvo i industrijska politika). Budući da se Planom razvoja definiše i politika regionalnog razvoja, njegova vizija bi trebalo da se kapilarno prenosi i na lokalne samouprave kroz oblikovanje lokalnih strategija razvoja. U slučaju odsustva ovakvog plana, nije poznato kako se određuju prioriteti, ne samo za javne kapitalne investicije, već i po pitanju zdravstva, obrazovanja ili nacionalne odbrane. Usvajanje takvog dokumenta pruža sistemu IFKJ suštinski osnov za delovanje – sistem internih kontrola (uključujući i IR) vršio bi i posrednu i neposrednu kontrolu svrsishodnosti trošenja sredstava i poslovnih procesa – jer bi svi oni morali biti usklađeni sa lokalnom strategijom razvoja koja se zasniva na Planu razvoja. U suprotnom, većina odluka, pa i onih centralnom nivou, postaje arbitrarna, bez jasno naznačene odgovornosti i nadležnih institucija (pogledati okvir 1: Investicioni plan).

### Okvir 1: Investicioni plan

Najavljeno usvajanje Investicionog plana predstavlja nastavak prakse nedostatka planskog, transparentnog i predvidljivog upravljanja sistemom javnih finansija u Srbiji. Naime, Zakonom o planskom sistemu

(član 7) predviđeno je postojanje Investicionog plana koji sledi iz Plana razvoja, a koji se donosi za period od najmanje sedam godina. Faktički, Investicioni plan, tj. investicije koje su njime predviđene, moraju da predstavljaju glavni instrument kojim se sprovodi Plan razvoja. U okolnostima predviđenim zakonom, nacrt investicionog plana donosi Ministarstvo finansija, koga dostavlja Vladi na usvajanje, a Vlada o svojoj odluci zatim obaveštava Narodnu skupštinu. S druge strane, realno stanje ukazuje da se najavljeni investicioni plan u Srbiji donosi mimo ovih zakonski predviđenih procedura. Polovične informacije o Investicionom planu mogu se naći samo putem medija, dok se konkretne i celovite informacije ne mogu naći na sajtu Vlade ili Ministarstva finansija. Ključne informacije je preneo predsednik Republike Srbije lično. Plan investicija je predstavljen kao petogodišnji (iako zakon predviđa sedmogodišnji horizont), čija je ukupna vrednost procenjena na 10-12 milijardi evra. Međutim, postavlja se pitanje kriterijuma po kojima su za konkretne namene opredeljavani iznosi i ko snosi odgovornost za njegovo sprovođenje. Investicioni plan se ne spominje ni u revidiranom Planu ekonomskih reformi za period 2019-2021. godine. Ne postoje ni Plan razvoja, čije sprovođenje bi Investicioni plan omogućio, kao ni ex ante analiza predloženih ulaganja i očekivanih efekata. Zaključno sa trenutkom pisanja ovog izveštaja, nikakav oblik javne diskusije nije sproveden na datu temu, iako je najavljeno da će usvajanje Investicionog plana biti obavljeno do kraja 2019. godine.

## EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

### 1.1. Preporuke sprovedene u prethodnim izveštajnim periodima

**Kapaciteti Državne revizorske institucije su dalje unapređeni** kroz popunjavanje upražnjenih radnih mesta i jačanje stručnih kapaciteta. Od 2017. godine DRI je započela aktivnosti na automatizaciji revizija kroz uvođenje Sistema za upravljanje revizijama (*Audit Management System*), koji će dodatno unaprediti efikasnost i povećati broj obavljenih revizija.

**Kroz sveobuhvatan konsultativan proces, AFCOS je usvojio Strategiju za suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa finansijskim sredstvima Evropske unije** u Republici Srbiji za period 2017-2020. godina.

**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.

**1.2. Preporuke sprovedene u izveštajnom periodu**

| Preporuka                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Ocena                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>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.</p>                                                                                                                                                                                                                                           | <p><b>Delimično sprovedeno</b></p> <p>Podizanje svesti i obuka o značaju IFKJ ostali su, uglavnom, limitirani na državne službenike. Isto važi i za promociju značaja Poglavlja 32 u celini.</p>                                                                      |
| <p>Da Sektor za internu kontrolu i internu reviziju Ministarstva finansija unapredi statističku analizu prikupljenih podataka o stanju sistema za FUK i revidira sadržaj Konsolidovanog godišnjeg izveštaja o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru koji priprema Ministarstvo finansija, tako da sadrži sažet prikaz napretka u sprovođenju Strategije za dalji razvoj interne finansijske kontrole u javnom sektoru za period 2017-2020. godina, 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><b>Sprovedeno</b></p> <p>Centralna jedinica za harmonizaciju (CJH) kontinuirano radi na unapređivanju konsolidovanog izveštaja. Izveštaj sadrži praćenje napretka u sprovođenju strategije, praćenje preporuka EK, praćenje preporuka iz prethodnih izveštaja.</p> |
| <p>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>                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <p><b>Nije sprovedeno</b></p>                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p>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.</p>                                                                                                                                               | <p><b>Nije sprovedeno</b></p>                                                                                                                                                                                                                                         |

| Preporuka                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Ocena                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Da Ministarstvo finansija, izvrši konsolidaciju Odeljenja za suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa finansijskim sredstvima Evropske unije (AFCOS) i Odeljenja za budžetsku inspekciju, kao što je predviđeno Programom reformi javnih finansija, a u skladu sa preporukama u SIGMA studiji. Pre toga 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 Evropske unije (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. | <b>Nije sprovedeno</b>                                                                                                                                          |
| 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.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <b>Nije sprovedeno</b>                                                                                                                                          |
| 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.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <b>Nije sprovedeno</b>                                                                                                                                          |
| Da Ministarstvo finansija, uz nezavisnu stručnu pomoć, pripremi srednjoročni plan funkcionalne i organizacione integracije svih funkcija naknadne ( <i>ex post</i> ) kontrole koje vrši Ministarstvo finansija, u skladu sa dinamikom procesa pristupanja i ispunjenja zahteva iz Pregovaračkih poglavlja 22, 23 i 32.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>Nije sprovedeno</b>                                                                                                                                          |
| Evropskoj komisiji, kao i svim njenim stručnim telima koja sarađuju sa državnim organima uključenim u rad Pregovaračkog tima za pristupanje EU i u rad 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.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>Delimično sprovedeno</b><br><br>Postoje naznake da je komunikacija EK sa relevantnim učesnicima intenzivirana, ali je neophodno više informacija za javnost. |

| Preporuka                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Ocena                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| Da organizacije civilnog društva kroz Nacionalni konvent Evropske unije ojačaju svoje unutrašnje kapacitete za praćenje pitanja iz ove oblasti.                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>Delimično sprovedeno</b> |
| Da organizacije civilnog društva 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. | <b>Nije sprovedeno</b>      |

### PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2020. GODINU

Sve preporuke koje iz prethodnog izveštajnog perioda nisu sprovedene ostaju važeće.

Uz njih, preporuke za naredni izveštajni period su:

- Da Ministarstvo finansija u okviru svoje internet stranice obrazuje posebnu sekciju u kojoj će se nalaziti relevantne informacije o statusu Poglavlja 32, uključujući i vesti o dešavanjima na sastancima radne grupe, napretku u ostvarivanju preporuka Evropske komisije, Nacionalnog koventa o EU i slično.
- Da Ministarstvo finansija na redovnom, godišnjem, nivou objavljuje plan i izvršenje konsolidovanog budžeta opšte države, prema ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji, u mašinski čitljivom formatu.
- Da Ministarstvo finansija unapredi Građanski budžet tako što će ga učiniti interaktivnim i što će unaprediti način saopštavanja metodologije, učinivši ga konzistentnijim, pogotovo u domenu različitih nivoa vlasti.
- Da Republički sekretarijat za javne politike, u saradnji sa drugim nadležnim organima državne uprave, hitno započne sa procesom pripreme Plana razvoja, čije usvajanje bi omogućilo i finansijsku kontrolu svrishodnosti trošenja javnih sredstava.
- Da Ministarstvo finansija i Ministarstvo državne uprave, u saradnji sa drugim nadležnim organima državne uprave, naprave iskorak u domenu Reforme javne uprave koji će biti uočen od strane EK, a koji se tiče rešavanja spornog pitanja nedostatka upravljačke odgovornosti i decentralizacije donošenja odluka.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **33**

# » FINANSIJSKE I BUDŽETSKE ODREDBE

Koordinator:

**EVROPSKI POKRET U SRBIJI – EPUS**

**Andrija Pejović**

## PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe obuhvata pravila o finansijskim sredstvima koja su neophodna za finansiranje budžeta Evropske unije. Budžetska sredstva Evropske unije 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 Evropske unije imaju obavezu da uplaćuju u budžet EU, ali i pravo na korišćenje sredstava iz budžeta Evropske 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 struktura 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 ovom poglavlju jeste da su pravne tekovine u ovoj oblasti direktno obavezujuće i ne zahtevaju prenošenje u nacionalno zakonodavstvo.

## STATUS PREGOVORA

Na osmom sastanku Pristupne konferencije sa Srbijom na ministarskom nivou, održanom 28. juna 2018. godine, otvoreni su pregovori o Poglavlju 33 – Finansijske i budžetske odredbe. Na konferenciji je Srbija prezentovala Pregovaračku poziciju u kojoj je tražila primenu prelaznih korektivnih mera vezanih za uplate Republike Srbije u budžet Evropske unije. 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 pravnim tekovinama 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 je vizuelno 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                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Zakonodavni okvir                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p><i>Sredstva po osnovu poreza na dodatu vrednost</i></p> <p>Zakon o PDV-u će se uskladiti sa propisima Evropske unije koji su relevantni za normativnu uređenost ovog zakona. Delimična usklađenost ogleda se u pogledu poreskih oslobođenja.</p> <p>Zakon o PDV-u 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 Evropske unije 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-a za finansiranje budžeta Evropske unije, preduzeti sve aktivnosti neophodne za unapređenje svojih sistema i usklađivanje IT sistema sa standardima EU.</p> | <p>U julu 2018. godine je stupio na snagu Zakon o izmenama i dopunama zakona o PDV-u sa pojedinim odredbama, koje su stupile na snagu 1. januara 2019. godine, a početkom aprila su usklađeni dinarski iznosi u Zakonu.</p> <p>Tokom 2019. godine se nastavilo sprovođenje Akcionog plana Programa transformacije Poreske uprave za period 2018-2023. godine. Nastavljen je rad na odvajanju osnovnih od sporednih aktivnosti koje administrira Poreska uprava. Tokom prošle godine nastavljen je rad na promeni organizacije rada Uprave, tako da je od jula 2019. godine počela da funkcioniše nova poslovna mreža koja podrazumeva 37 filijala. Uvedeni su i novi servisi elektronske komunikacije prvenstveno putem korišćenja portala e-porez.</p> <p>Ocena Fiskalnog saveta jeste da se proces reforme nedovoljno brzo sprovodi, a da je jedan od ključnih problema manjak kvalifikovanih radnika na ključnim pozicijama, poput poreskih inspektora, da je dozvola Vlade da se zaposli novih 100 radnika u Poreskoj upravi bila je nedovoljna da se adekvatno pojačaju neophodni ljudski kapaciteti, dok veliki broj pravnih i administrativnih rigidnosti još uvek onemogućava Poresku upravu da svoje zaposlene isplaćuje u skladu sa ostvarenim učinkom i na konkurentan način u odnosu na privatni sektor.</p> <p>Kako bi nastavila proces reforme Poreske uprave Vlada Republike Srbije je odobrila kredit u vrednosti od 50 miliona dolara kod Svetske banke koji će tokom pet godina podržati rad na modernizaciji Poreske uprave, što nužno dovodi do zaključka da će period transformacije biti pomeren za najmanje jednu godinu od inicijalno planirane 2023. godine.</p> |

| Pregovaračka pozicija                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Napredak i preporuke                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <p>U pogledu uspostavljanja sistema sopstvenih sredstava Evropske unije u Srbiji i izračunavanja ponderisane prosečne stope učinjen je napredak. Republički zavod za statistiku je prvi put posle 1996. godine objavio tabele ponude i upotrebe i input-autput tabele za Republiku Srbiju. Sa ovim tabelama se upotpunjuje sistem nacionalnih računa koji sačinjavaju godišnji obračun BDP-a sa sektorskim računima, kvartalni i regionalni računi, i omogućava multidimenzionalna makroekonomska i strukturna analiza, prognostika i modeliranje.</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. godina, 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 Evropske unije biće dat u Pregovaračkoj poziciji za navedeno poglavlje.</p> | <p>RZS je u celini se uskladilo sa ESA 2010. Nova metodologija nacionalnih računa je uvedena u toku 2016-2017. godine realizacijom projekta finansiranog iz IPA 2012 „Jačanje statističkog sistema Srbije“ kroz izmenu metodologije i putem primene dobre prakse. Narodna banka Srbije je u okviru ovoga projekta proverila novu metodologiju platnog bilansa i svi pokazatelji su usklađeni sa Eurostat-om.</p> <p>Potpisan je sporazum o saradnji u oblasti statistike nacionalnih računa sektora države, i sa njom povezanih statistika, između Narodne banke Srbije, Ministarstva finansija i Republičkog zavoda, čime je pokazana spremnost za uspostavljanje efikasnog statističkog sistema u oblasti nacionalnih računa, koji će biti usklađen sa odgovarajućim pravnim aktima EU i zasnovan na Kodeksu prakse evropske statistike.</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>Eurostat peer review-a</i>.</p> |

| Pregovaračka pozicija                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Napredak i preporuke                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Institucionalni okvir                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <p>Republika Srbija će uspostaviti 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 Evropske unije.</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>Prema informacijama iz Informatora o radu Ministarstva finansija, jedinica koja je osnovana za poslove upravljanja sopstvenim sredstvima Evropske unije je na nivou grupe, te je potrebno jačanje kapaciteta ove organizacione jedinice.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <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. godine 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> |

### **AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 33**

---

U toku 2019. godine je održan jedan sastanak Radne grupe na kome je razmatran napredak sproveden u oblastima koje su predmet Knjige preporuka NKEU.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 35

## » OSTALA PITANJA – KOSOVO

Koordinator:

**INSTITUT ZA TERITORIJALNI EKONOMSKI RAZVOJ –  
INTER**

**Dragiša Mijačić**

## PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 35 – Ostala pitanja - Kosovo zauzima specifično mesto u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji, jer obuhvata pitanja koja se ne mogu svrstati ni u jedno drugo pregovaračko poglavlje. Poglavlje 35 je (zajedno sa Poglavljem 23 – Pravosuđe i ostala prava i Poglavljem 24 – Pravda, sloboda i bezbednost) značajno i zbog toga što predstavlja kontrolno poglavlje sa uticajem na čitav tok pregovora. Takođe, za razliku od drugih, u ovom poglavlju nema unapred definisanih tekovina EU.

Evropska unija je, u pregovorima sa Srbijom, iskoristila Poglavlje 35 kako bi se preko njega pratio i napredak u dijalogu Beograda i Prištine, koji je pod pokroviteljstvom Evropske unije pokrenut 2011. godine, na osnovu Rezolucije Generalne skupštine Ujedinjenih nacija A/RES/64/298 od 9. septembra 2010. godine. U pregovaračkom okviru EU za vođenje pristupnih pregovora sa Srbijom navodi se 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 visokog predstavnika Evropske unije, 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 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.

Dijalog u Briselu se odvijao u dve faze. U prvoj, takozvanoj, tehničkoj fazi dijaloga postignuto je osam tehničkih sporazuma: matične knjige, sloboda kretanja, carinski pečat, katastar, funkcionisanje CEFTA (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 15 tačaka, od kojih se šest odnosi na osnivanje Asocijacije/Zajednice srpskih opština (ZSO). Pojedini sporazumi su sprovedeni delimično ili u potpunosti, dok sprovođenje određenih dogovora nije započeto ni nakon više godina.

## STATUS POGLAVLJA I PRESEK STANJA

Iako je proces pregovora između Beograda i Prištine u prethodne dve godine podignut na najviši mogući politički nivo u cilju postizanja Sveobuhvatnog sporazuma o normalizaciji odnosa, nije bilo značajnijeg napretka u dijalogu dve pregovaračke strane. Na to su uticali i brojni događaji koji su obeležili 2018. i 2019. godinu, počevši od ubistva Olivera Ivanovića, hapšenja Marka Đurića u Kosovskoj Mitrovici, do pojave novih predloga o rešavanju kosovskog problema koji se baziraju na razgraničenju ili korekciji granice, kao i uvođenja carina na robu koja dolazi iz Srbije. O pokrenutoj inicijativi predsednika Republike Srbije, Aleksandra Vučića, o Unutrašnjem dijalogu o Kosovu i Metohiji, manje se govorilo iako je državna platforma za rešavanje kosovskog pitanja trebalo da bude predstavljena javnosti do kraja

<sup>1</sup> Pregovarački okvir, tačka 23. Dostupno na: <http://bit.ly/2DEpTFf>.

<sup>2</sup> Zajednička pozicija EU. Dostupno na: <http://bit.ly/2PMnEmt>.

aprila 2018. godine. Kako se to nije dogodilo, javnost je sve do danas ostala uskraćena za tu informaciju, kao i za sadržaj analitičkog izveštaja<sup>3</sup> koji je trebalo da bude produkt Unutrašnjeg dijaloga.

Odlukom Vlade Kosova od novembra 2018. godine, da se uvede carina (od 100%) na uvoz robe iz Srbije i Bosne i Hercegovine,<sup>4</sup> dijalog u Briselu je zapeo u ćorsokak. Vlada Kosova je ovu odluku donela pod obrazloženjem zaštite domaćeg tržišta, dok Vlada Srbije smatra da se ovom odlukom krši Sporazum o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi (CEFTA). Na osnovu CEFTA sporazuma, roba iz zemalja potpisnica je oslobođena plaćanja carine, ali ne i ostalih dažbina (PDV, akciza i drugo). Međutim, nakon neuspešne aplikacije Kosova za prijem u INTERPOL, Vlada Kosova je za svoj neuspeh optužila Srbiju i povećala takse na uvoz robe iz Srbije i BiH sa prvobitnih 10% na čak 100%. Ova odluka rezultirala je povlačenjem srpske delegacije iz pregovora u Briselu, što je izazvalo destabilizaciju u regionu i usporavanje procesa evropskih integracija Srbije u ovom Poglavlju.

Novonastala situacija dovela je i do niza sva-kodevnih mitinga i protesta na severu Kosova. Ispred kancelarije Euleksa, u severnom delu Mitrovice, građani, studenti, predstavnici javnih institucija, protestovali su protiv uvođenja taksi od strane Prištine. Uoči jednog od protesta gradonačelnici četiri severne kosovske opštine podneli su ostavke, a Skupštine opština donele

deklaraciju kojom se, do ukidanja odluke Prištine, obustavlja rad organa lokalne samouprave i prekida komunikacija sa prištinskim institucijama. Međutim, Priština je odbila ostavke gradonačelnika, smatrajući ih neustavnim zbog natpisa „Kosovo i Metohija“ na njima. Nakon dva meseca, protesti su utihnuli, a odluka Vlade Kosova je ostala na snazi i pored osuda predstavnika Evropske unije i međunarodne zajednice. Kosovski premijer Ramuš Haradinaj, za vreme čijeg mandata su takse uvedene, odbijao je da ukine iste sve dok Srbija ne prizna nezavisnost Kosova. Prema izjavama srpskih zvaničnika, zategnuti odnosi i zastoj dijaloga u Briselu će trajati sve dok se sporna odluka ne povuče i obaveze iz sporazuma o slobodnoj trgovini počnu da se primenjuju u potpunosti.

S ciljem jačanja regionalne saradnje i ponovnog pokretanja dijaloga na relaciji Beograd-Priština nakon šest meseci zatišja, francuski predsednik Emanuel Makron i nemačka kancelarka Angela Merkel su pokrenuli inicijativu i okupili lidere Zapadnog Balkana na samitu u Berlinu, održanom 29. aprila 2019. godine. Pored dve pregovaračke strane, sastanku, koji je privukao veliku pažnju evropske javnosti, su prisustvovali i tadašnja visoka predstavnica EU za spoljnu politiku i bezbednost Federika Moggerini i lideri BiH, Albanije, Crne Gore, Severne Makedonije, Hrvatske i Slovenije. I pored različitih očekivanja javnosti, počevši od „sahranjivanja“ ideje o promeni granica po etničkom principu (kojoj se Nemačka oštro protivila), predstavljanja specijalnog statusa za sever Kosova, postavljanja ultimatumu Srbiji i slično, sastanak je završen bez formalnih zaključaka i konkretnih rezultata. Bilo je planirano da se sledeći samit održi početkom jula 2019. godine u Parizu. Ipak, ovaj sastanak odložen je do daljnog, a organizatori nisu obrazložili razloge za takvu odluku. Zvaničnici Beograda i Prištine su se međusobno optuživali i prebacivali odgovornost jedni na druge za odlaganje samita,<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Za izradu analitičkog izveštaja 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/2Patg4l>

<sup>4</sup> Odluka Vlade Kosova o povećanju taksi na uvoz robe iz Srbije i BiH. Dostupno na: <https://bit.ly/2DVUaLw>.

<sup>5</sup> KoSSev. Dostupno na: <http://bit.ly/33YtjIS>.

što je dodatno uticalo na stvaranje negativne atmosfere među pregovaračkim stranama.

Na proces normalizacije odnosa između Beograda i Prištine su uticale i nove tenzije krajem maja 2019. godine, kada su specijalne policijske jedinice ROSU upale na sever Kosova u akciji protiv organizovanog kriminala, kako je navedeno u saopštenju kosovske policije. Tokom višesatnih incidenata povređen je određen broj građana, što je izazvalo burnu reakciju lokalnog srpskog stanovništva i reakciju Beograda u vidu organizovanja sednica za Nacionalnu bezbednost i podizanja borbene gotovosti Vojske Srbije.

Kao što je već pomenuto, od uvođenja taksi od strane Prištine nije bilo dijaloga niti pomaka u približavanju stavova vezanim za postizanje dogovora o „pravno-obavezujućem sporazumu za sveobuhvatnu normalizaciju odnosa“. Sprovođenje Briselskog sporazuma je kao tema nestalo sa političke i medijske scene. Nakon podnošenja ostavke kosovskog premijera Haradinaja zbog, kako je navedeno, poziva Specijalnog suda za ratne zločine u Hagu, Skupština Kosova je raspuštena avgusta 2019. godine, a sedmi po redu vanredni parlamentarni izbori na Kosovu su održani 6. oktobra 2019. godine. Pobedu na izborima je odneo pokret Samoopredeljenje, dok je Srpska lista osvojila svih deset garantovanih mandata koji pripadaju srpskoj zajednici na Kosovu.

Novi pristup i dinamika u pregovorima Beograda i Prištine očekuju se smenom političke elite na Kosovu, ali i formiranjem novog sastava Evropske komisije. Izbori za Evropski parlament su održani maja 2019. godine, a potom se krenulo sa izborom novog predsednika Evropske komisije, čije je mesto zauzela Ursula fon der Lajen, bivša nemačka ministarka odbrane. Izabran je i novi visoki predstavnik EU za spoljnu politiku i bezbednost, Žozep Borelj, koji je u medijima naveo da će postizanje sporazuma između Beograda i Prištine biti njegov prioritet. Dodatno, jača se uloga SAD-u u di-

jalogu Beograda i Prištine i razrešenju kosovskog čvora, što potvrđuje i imenovanje dva specijalna predstavnika koji će se baviti ovim pitanjima: specijalnog izaslanika Stejt departmenta za Zapadni Balkan, Metju Palmera, i specijalnog izaslanika predsednika Trampa i aktuelnog američkog ambasadora u Berlinu, Ričarda Grenela.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 35

Radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 35 okuplja 30 organizacija civilnog društva i pojedinaca koji učestvuju u društvenom dijalogu sa predstavnicima vlasti u oblasti ovog pregovaračkog poglavlja. Početkom 2018. godine, koordinaciju rada Radne grupe preuzeo je Dragiša Mijačić i Institut za teritorijalni ekonomski razvoj (InTER). Radna grupa je od tada izradila pet analitičkih studija na temu implementacije Briselskog sporazuma, pokrenula elektronski bilten na teme od značaja za Poglavlje 35, održala osam sastanaka i organizovala sedam događaja na kojima su učestvovali i nosioci najviših javnih funkcija u Srbiji, uključujući i predsednika i premijera Srbije.

Analitička podrška u praćenju sporazuma postignutih u okviru Briselskog dijaloga i prelaznih merila iz Poglavlja 35, spada među ključne aktivnosti ove Radne grupe. Početkom 2019. godine, Radna grupa je uradila dokument „Briselski dijalog: Sedam godina kasnije“ u kome se analiziraju svi postignuti sporazumi u okviru Briselskog dijaloga. Pored ove, Radna grupa je uradila i četiri sektorske analize kojima su obuhvaćeni pojedini sporazumi, i to:

### 1. Kosovski Srbi u kontekstu razgraničenja,<sup>6</sup> Centar za društveni dijalog i regionalne inicijative i Nova društvena inicijativa;

<sup>6</sup> Kosovski Srbi u kontekstu razgraničenja. Dostupno na: <http://bit.ly/2DfwssP>.

2. **Obrazovanje u procesu normalizacije odnosa Beograda i Prištine,**<sup>7</sup> Centar za interdisciplinarnu studiju Balkana, NVO Lanac i Milica Andrić Rakić;
3. **Zajednica srpskih opština – ključni element dijaloga između Beograda i Prištine,**<sup>8</sup> Centar savremene politike i NVO Aktiv;
4. **Energetika – od kočnice do rešenja u dijalogu Beograda i Prištine,**<sup>9</sup> Beogradski fond za političku izuzetnost i Crno-beli svet.

Ključni nalazi analiza predstavljeni su na događajima koji su organizovani u Beogradu i Kosovskoj Mitrovici. Analiza „Kosovski Srbi u kontekstu razgraničenja“ predstavljena je u Kući ljudskih prava u Beogradu, početkom aprila 2019. godine. Na skupu su učestvovali predstavnici nekoliko ambasada, donatorske zajednice, organizacija civilnog društva, mediji. Među preporukama navedenim u analizi izdvajaju se sledeće: neophodno je omogućiti očuvanje dosadašnjeg obima prava većinskih zajednica kako bi se osigurao njihov opstanak i osigurati očuvanje odredbi koje se tiču funkcionisanja većinskih srpskih opština i uspostavljanje Asocijacije većinskih srpskih opština u skladu sa zakonima Kosova. Takođe, autori smatraju da je važno učešće srpske zajednice u centralnim institucijama Kosova, transparentno finansiranje srpske zajednice od strane Beograda, kao i ostanak međunarodnih bezbednosnih snaga na Kosovu barem pet godina od potpisivanja Sporazuma između Beograda i Prištine.

Studija „Obrazovanje u procesu normalizacije odnosa Beograda i Prištine“ predstavljena je, takođe, u Kući ljudskih prava u Beogradu,

krajem aprila 2019. godine. Analiza je izrađena sa ciljem da se prikažu dosadašnji rezultati primene postignutog sporazuma o međusobnom priznavanju visokoškolskih diploma u cilju nastavka školovanja ili zaposlenja. Neki od problema koji su istaknutih u ovom dokumentu odnose se na to da sporazumi koji su do sada postignuti u pregovaračkom procesu Beograda i Prištine zavise od finalnog sporazuma i spremnosti obe strane da normalizuju odnose, a da sva parcijalna pitanja, uključujući i obrazovanje, čekaju po strani. U analizi se konstatuje da Uredba Vlade Kosova o procedurama i kriterijumima za izdavanje uverenja građanima Kosova koji su diplomirali na Univerzitetu u Prištini, sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici, nije sveobuhvatna i to predstavlja jednu od glavnih poteškoća u procesu verifikacije diploma.

Analiza „Zajednica srpskih opština – ključni element dijaloga između Beograda i Prištine“ predstavljena je na događaju organizovanom u Kosovskoj Mitrovici početkom maja 2019. godine. Jedna od preporuka analize je, da uprkos suštinskom neslaganju oko nadležnosti i funkcionisanja Zajednice srpskih opština, dve strane moraju nastaviti razgovore u cilju postizanja kompromisa i pronalaska mehanizma koji bi adekvatno zaštitio interese srpske zajednice na Kosovu na način da bi bio prihvatljiv i za kosovsku stranu. Zaključcima iz analize je, takođe, konstatovano da razgovori o Zajednici ne bi smeli biti žrtvovani radi razgovora o mogućem razgraničenju, da stvaranje Zajednice srpskih opština mora biti u skladu sa postignutim sporazumima, kao i da treba biti deo Sporazuma o sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa.

Predstavljanje analize „Energetika – od kočnice do rešenja u dijalogu Beograda i Prištine“ je održano juna 2019. godine u Kosovskoj Mitrovici. Na događaju su naglašeni izazovi u realizaciji Sporazuma o energetici koji je potpisan u okviru dijaloga u Briselu između Srbije i Kosova. Neke od preporuka navedene u analizi od-

<sup>7</sup> Obrazovanje u procesu normalizacije odnosa Beograda i Prištine. Dostupno na: <http://bit.ly/2GwW9pD>.

<sup>8</sup> Zajednica srpskih opština – ključni element dijaloga između Beograda i Prištine. Dostupno na: <http://bit.ly/2H7oDYI>.

<sup>9</sup> Energetika – od kočnice do rešenja u dijalogu Beograda i Prištine. Dostupno na: <http://bit.ly/2HV1adm>.

nose se na kontinuirano i transparentno informisanje o međunarodnim obavezama u oblasti energetike, izradu i usvajanje integrisanih planova o energiji i klimi, kao i nastavak pregovora o energetici u cilju prevazilaženja trenutnih sporova Beograda i Prištine u ovoj oblasti. Analiza, takođe, konstatuje da bi Kosovo trebalo da omogući funkcionisanje kompanije „Elektro-Sever“ u skladu sa sporazumima koje su dve strane postigle u pregovorima. S druge strane, u skladu sa ranijim sporazumima, Srbija bi trebalo da podrži članstvo Kosova u ENTSO-E kako bi Kosovo preuzelo odgovornost za probleme nastale u elektromreži na Kosovu.

Članovi Radne grupe NKEU za Poglavlje 35 su imali priliku da predstavie ključne probleme identifikovane u ovim analizama i da postave pitanja predsedniku Republike Srbije na plenarnoj sednici Nacionalnog konventa o EU, održanoj 10. juna 2019. godine. Tom prilikom, predsedniku su predate publikacije sa analizama.

U okviru festivala „Miredita, dobar dan“, u saradnji sa Inicijativom mladih za ljudska prava i Građanskim inicijativama, Radna grupa NKEU za Poglavlje 35 je organizovala događaj „Debata o tri slobode u kontekstu Kosova“. Na panelu su učestvovali predstavnici Inicijative mladih za ljudska prava, Građanskih inicijativa i InTER-a, koji su istakli da se prostor za slobodu okupljanja, udruživanja i informisanja, kada su u pitanju kosovske teme, sve više se sužava i za novinare i aktiviste organizacija civilnog društva. Navedeni su brojni primeri u kojima se isti targetiraju od strane političara i različitih desničarskih organizacija. Tokom ovog događaja, panelisti su se osvrnuli i na zajedničko saopštenje za javnost Radne grupe NKEU za Poglavlje 35 i Međusektorske radne grupe za slobodu izražavanja i slobodu medija pod nazivom „Podržati a ne napadati rad nezavisnih medija“.<sup>10</sup> Ovim saopštenjem se reago-

valo na napade i etiketiranje, od strane nosioca najvećih državnih funkcija u Republici Srbiji, nezavisnih medija sa Kosova i Metohije koji izveštavaju na srpskom jeziku.

Povodom odluke Vlade Kosova o uvođenju carine od 100% na uvoz robe iz Srbije u novembru 2018. godine, Radna grupa NKEU za Poglavlje 35 se oglasila sa saopštenjem za javnost „Ukinuti carine i vratiti se dijalogu“.<sup>11</sup> U saopštenju se osuđuje odluka o uvođenju taksi na robu iz Srbije i Bosne i Hercegovine jer ona podjednako pogađa sve stanovnike na Kosovu, bez obzira na etničku pripadnost, a njena primena pretila da izazove ekonomsku krizu, kao i političku i bezbednosnu nestabilnost širih razmera. Radna grupa NKEU za Poglavlje 35 je pozvala Vladu Kosova da hitno povuče ove mere koje, takođe, nisu u skladu sa CEFTA sporazumom o slobodnoj trgovini i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Takođe, u saopštenju se traži da se predstavnici Evropske unije značajnije angažuju na rešavanju problema koji su proistekli od uvođenja taksi i nesprovođenja odredbi Briselskog sporazuma, a od pregovaračkih strana Beograda i Prištine da se uzdrže od iznošenja verbalnih provokacija i da se vrate dijalogu koji bi vodio ka normalizaciji odnosa i postizanju pravno-obavezujućeg sporazuma.

U okviru svojih aktivnosti od novembra 2018. godine, Radna grupa NKEU za Poglavlje 35 je objavila bilten u kome 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

<sup>10</sup> Saopštenje za javnost: Podržati a ne napadati rad nezavisnih medija. Dostupno na: <http://bit.ly/2XkAHv8>.

<sup>11</sup> Saopštenje za javnost: Ukinuti carine i vratiti se dijalogu. Dostupno na: <http://bit.ly/2WCdHXD>.

političkim akterima da iznesu svoje stavove po pitanjima od značaja za Poglavlje 35. Bilteni se distribuiraju elektronski, a mogu se naći i na internet stranicama Nacionalnog konventa

o Evropskoj uniji<sup>12</sup> i InTER-a<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Nacionalni konvent o Evropskoj uniji. Dostupno na: <https://bit.ly/2zBHmW>.

<sup>13</sup> InTER, bilteni dostupni na: <http://bit.ly/2MnwflZ>.

### PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 35

Imajući u vidu da su preporuke objavljene u Knjizi preporuka NKEU za 2017/2018 još uvek aktuelne, Radna grupa NKEU za Poglavlje 35 ih ponovo navodi kao prioritete, dopunjujući ih sa preporukama proisteklih dešavanjima tokom 2019. godine.

- Odmah nakon formiranja Vlade Kosova i ukidanja taksi što pre se vratiti dijalogu i intenzivirati pregovore o normalizaciji odnosa između Beograda i Prištine, koji bi doveli do potpisivanja Sporazuma zasnovanog na konsenzusu koji bi garantovao trajni mir i bezbednost i omogućio nesmetan put Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji.
- 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 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, 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. Uključivanje u procese na Kosovu i Metohiji treba da se odvija u duhu demokratije i bez političkih pritisaka iz Beograda. Takođe, potrebno je raditi na 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 kako bi se razrešile sve okolnosti u vezi ubistva Olivera Ivanovića. Postojeća saradnja u okviru posrednika UNMIK, EULEX ili neformalni kanalima (ILE-CUs) 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 javnošću – izbegavati verbalne provokacije, nacionalističke ispade 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.



Foto: Sedma Plenarna sednica Nacionalnog konventa o EU

2019.

# » MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA SLOBODU IZRAŽAVANJA I MEDIJA

Koordinatorke:

**GRAĐANSKE INICIJATIVE**

Maja Stojanović i 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 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.

Stanje u oblasti slobode izražavanja i medija u Srbiji u protekloj godini može se okarakterisati kao zabrinjavajuće. Sam izveštaj Evropske Komisije za 2018. Godinu ukazuje na brojne nedostatke koji se odnose pre svega na slučajeve pretnji, napada i zastrašivanja novinara, transparentnost vlasništva u medijima, poštovanje medijskih zakona, itd. I brojni drugi izveštaji međunarodnih instiucija ukazuju na zabrinjavajuće stanje kada je reč o slobodi izražavanja i medija. U svom godišnjem izveštaju o stanju u slobodi medija širom sveta američke organizacija „Freedom House“, u delu izveštaja koji se odnosi na Evropu, fokus je stavila na Srbiju i Mađarsku. Obe zemlje su pogoršale svoj rejting i prešle iz grupe „slobodnih“ u „delimično slobodne“, uspevajući da razviju nove taktike pritiska na medije<sup>1</sup>.

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 prate se prema definisanim ciljevima on line alata za praćenje slobode izražavanja i medije- Matrice slobode medija<sup>2</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>3</sup>.

**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

<sup>2</sup> <https://mediji.gradjanske.org/>

<sup>3</sup> <https://mediji.gradjanske.org/wp-content/uploads/2018/07/Pra%C4%87enje-slobode-izra%C5%BEavanja-i-medijskih-sloboda-u-procesu-EU-integracija.pdf>, strane 30-31

<sup>1</sup> <https://www.gradjanske.org/freedom-house-srbija-pre-la-iz-slobodne-u-delimicno-slobodnu-kategoriju/>

medijima), okončavanje kontrole medija od 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 samuprave i republički organi imaju praksu da finansiraju medije putem javnih nabavki i da na ovaj način zaoblize pravila konkursnog sufinansiranja medijskih sadržaja i vrše uticaj na uređivačku politiku. Najdrastičniji slučaj je državna agencija Tanjug koja od 31. oktobra 2015. kada je zvanično ugašena i dalje dobije novac iz državnog budžeta... 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. Nakon sprovede javne rasprave tokom 2018. godine, Vlada Republike Srbije je 23. septembra usvojila je predlog novog zakona o javnim nabavkama. Na sajtu Vlade RS je naglašeno da „predložena rešenja imaju za cilj sprečavanje koruptivnog ponašanja, bolju konkurentnost i potpuno otvoreno oglašavanje u postupku javne nabavke.” Tokom procesa javne rasprave većina komentara civilnog društva nije usvojena. Preciziranje odnosa sadržaja od javnog interesa u sferi javnog informisanja i sistema javnih nabavki ni ovim Zakonom nije obuhvaćeno.

## **Poglavlje 8**

Ova oblast 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 Srbija upozoravala je i pre usvajanja Zakona o oglašavanju 2016. godine da je ostavljen prostor za nastavak pritiska na medije kroz oglašavanje državnih institucija. 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. Stanje u ovoj oblasti ostalo je nepromenjeno u toku prethodne godine, iako je najavljivano da će ovo Poglavlje biti otvoreno već krajem 2018. godine, a da je Srbija još krajem 2017. godine pripremila svoju pregovoračku poziciju za ovo Poglavlje.

## **Poglavlje 10**

U ovim 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. Do parlamentarnih izbora 2016. godine REM je imao praksu da objavljuje izveštaje o ponašanju emitera u predizbornoj kampanji. Međutim 2016, REM je odlučio da prekine višego-

dišnju praksu objavljivanja izveštaja o nadzoru pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje. U avgustu 2019, novinari Centra za istraživačko novinarstvo (CINS) uspeali su da dođu do izveštaja u posedu ove institucije, iako je prema pisanju Nezavisnog udruženja novinara Srbije, REM zvanično negirao da izveštaj uopšte postoji. U izveštaju do kojeg je CINS došao, televizije sa nacionalnom frekvencijom su promovisale vladajuću stranku i njenog prvog čoveka, a u nekim slučajevima davale im čak četiri puta više vremena nego opoziciji.<sup>4</sup> REM nije objavio ni zapisnike sa poslednjih sedam sednica Saveta (održana je jedna redovna i šest vanrednih), što je samo jedan od brojnih pokazatelja kontinuiranog netransparentnog rada ovog regulatornog organa. 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. REM ne obavlja svoj posao u skladu sa zakonom, ne reagujući na kršenje slobode izražavanja, govora mržnje i drugih kršenja ljudskih prava koji se skoro svakodnevno dešavaju u programima televizija sa nacionalnom frekvencijom.

### 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 AP za Poglavlje 23. Nakon nešto manje od tri godine, Akcioni plan za Poglavlje 23 ušao je u proces revizije. Ministarstvo pravde objavilo je nacrt revidiranog plana na svom sajtu u januaru 2019. godine. Nakon

ostavljenog kratkog roka za davanje komentara, Radna grupa za Poglavlje 23 zajedno sa Međusektorskom grupom za slobodu izražavanja i medija uputila je otvoreno pismo Ministarstvu pravde gde je između ostalog, tražila produženje roka za dostavljanje komentara imajući u vidu obimnost i važnost AP. Komentari Međusektorske grupe na revidirani nacrt AP odnosili su se pre svega na indikatori, odnosno pokazatelji rezultata koji su u većini slučajeva bilinemerljivi i nisu imali jasnu formulaciju što svakako ostavlja prostor za olako ocenjivanje ispunjenosti aktivnosti, nerealno postavljene rokove za realizaciju aktivnosti (većina njih se odnosila na 2019. iako su stari rokovi probijeni i mnogo aktivnosti kasne i po nekoliko godina) kao brisanje aktivnosti koje nisu ispunjene. Ministarstvo je delimično prihvatilo preporuke organizacija civilnog društva i poslalo nacrt na komentarisanje Evropskoj komisiji. Nakon komentara koje je dala EK koji se uglavnom poklapaju sa komentarima organizacija civilnog društva drugi krug revizije najavljen je za kraj novembra 2019. Godine. Trend fizičkih i verbalnih napada, pretnji i pritisaka na novinare u porastu je od 2013. godine da bi svoj vrhunac dostigao u 2018 (102 napada) i 2019. u kojoj je do sada zabeleženo 100 napada<sup>5</sup>. Tužilaštvo u većini slučajeva ne reaguje ili veoma sporo reaguje, iako se jedna od preporuka Evropske komisije odnosila na primenu efektivnih istraga i sankcionisanje napada na novinare. Savet je i ovim slučajevima davao ocene ispunjenosti na osnovu formalnih dešavanja poput sastanaka raznih komisija i one se skoro nikad ne podudara sa ocenama organizacija civilnog društva. Druga preporuka Evropske komisije odnosi se na unapređenje institucionalnog i normativnog okvira za zaštitu slobode medija i izradu Medijske strategije. Celokupan proces izrade nove Medijske strategije obeležile su brojne kontramere i nedostaci u pogledu izbora članova Radne grupe,

<sup>4</sup> <https://www.cins.rs/tajni-izvestaj-rem-a-televizije-pred-izbore-u-sluzbi-vucica/>

<sup>5</sup> <http://www.bazenuns.rs/srpski/napadi-na-novinare>

isključivanja organizacija civilnog društva iz učešća u procesu kao i neobjavlivanja nacarta strategije. Nakon što je Vlada RS u maju 2018. godine obustavila rad na izradi prethodne otpočeo je nov proces izrade Medijske strategije. Nakon završenog procesa javne rasprave, Vlada RS je nacrt uputila Evropskoj komisiji ali uz značajne izmene zbog čega su protestovala novinarska i medijska udruženja koja su imala svoje predstavnike u RG, nakon čega je Premijerka Srbije izjavila da je došlo do greške. Izmene su se pre svega odnosile na status i rad Regulatornog tela za elektronske medije<sup>6</sup>. RG je krajem oktobra 2019. godine poslala Vladi Srbije usaglašen Nacrt koji se očekuje da će biti usvojen do kraja godine. U oblasti konkursnog sufinansiranja medija primećene su brojne zluotrebe, naročito na nivou lokalnih samouprava. Medijska koalicija dala je svoje komentare na novi Pravilnik o konkursnom sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja koji je napisan u decembru 2018 i od tada se čeka na njegovo usvajanje. Medijska strategija iz 2011. kao i Nacrt strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji iz 2018. kao jednu od najkrupnijih zamerki i najvažnijih zadataka u narednom periodu označavaju povlačenje države iz vlasničke strukture medija. Eksplicitno se navodi da nije iskorišćen normativni okvir uspostavljen donošenjem Zakona o privatizaciji i da nije do kraja poštovano strateško opredeljenje da država ne bude vlasnik medija (kao u slučajevima "Politika" i Tanjug). 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. „Telekom Srbija“ je u novembru 2018 godine kupio kompaniju „Kopernikus Technology“. Telekom je tada naveo da nije preuzeo televiziju Kopernikus, već samo kablovskog operatera. Samo mesec

dana kasnije, sada bivši suvlasnik kompanije „Kopernikus Technology“ kupio je dve televizije sa nacionalnom frekvencijom, TV O2 i Prvu. Iz svega navedenog, jasno je da umesto realizacije strateškog cilja povlačenja države iz medija Vlada Srbije koristi strategiju zloupotrebe javnog preduzeća Telekom Srbija za jače prisustvo na medijskom tržištu<sup>7</sup>. 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 zakonom propisanu obavezu 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

Država je, prethodnih godina, kršenjem pravila o zaštiti konkurencije i selektivnim davanjem državne pomoći diskriminirala medije koji kritički izveštavaju i favorizovala sebi bliske. Poseban problem u praksi, predstavlja državna pomoć koja je dodeljivana medijima. Država a i lokalne samouprave dodeljivale su pomoć medijima u državnom i privatnom vlasništvu kroz netransparentne procese samim tim narušavajući i konkurenciju. Zbog ograničenja u iznosu koji mogu da dobiju, većina davanja medijima spadaju u de minimis državnu pomoć, jednu od kategorija državne pomoći (do

<sup>6</sup> <https://www.gradjanske.org/znacajne-izmene-medijske-strategije-u-odnosu-na-prvobitni-predlog/>

<sup>7</sup> <https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2019/10/Dr%C5%BEava-Srbija-i-EURO-NEWS-kr%C5%A1e-zakon.pdf>

23 miliona dinara u periodu od 3 godine)<sup>8</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 lokalno nivou. Nju ne odobrava Komisija za dodelu državne pomoći, već sam davalac, bez prethodne kontrole. Zakon o kontroli državne pomoći ne prepoznaje sufinansiranje medija kao posebnu kategoriju i tretira ga kao i bilo koju drugu pomoć. Narodna Skupština RS na sednici, 10. oktobra 2019. godine usvojila je novi Zakon o kontroli državne pomoći. Komisiji za kontrolu državne pomoći dodeljena je veća nezavisnost i nadležnosti. Kada je reč o Komisiji za zaštitu konkurencije, ona kao nezavisna institucija poseduje ovlašćenja za ispitivanje narušavanja slobodnog tržišta. Komisija ni u toku ove godine nije uradila analizu medijskog tržišta uz ista objašnjenja da ne postoje zakonski uslovi da se to učini.

## Poglavlje 32

DRI je od 2015. godine uradila reviziju trinaest političkih partija kao Regulatornog tela za elektronske medije i utvrdila brojne nepravilnosti u njihovom radu, ali sankcije su izostale. Predložio organizacija civilnog društva da davanja medijima na lokalnu buduću ubačena u godišnji plan DRI nisu prihvaćena.

**Status poglavlja sa hronologijom pregovora i glavne ocene iz skrining izveštaja nalaze se u izveštajima Radnih grupa za Poglavlja 5, 8, 10, 23, 28 i 32.**

## Aktivnosti rada Grupe

U decembru 2018. Građanske inicijative i Balkanska istraživačka mreža (BIRN) predstavile

su svoje izveštaje o slobodi izražavanja. Građanske inicijative su predstavile svoj izveštaj Analiza "Sloboda izražavanja i medijske slobode u Srbiji u procesu EU integracija" u kome su analizirana stanja i trendovi u pregovaračkim poglavljima 5,8,10, 23, 28 i 32, dok je BIRN predstavio svoj izveštaj "Monitoring izveštaja Akcionog Plana za Poglavlje 23". Izveštaje su predstavljali Maja Stojanović, izvršna direktorka Građanskih inicijativa, Dragan Popović, izvršni direktor Centra za praktičnu politiku i Tanja Maksić ispred Balkanske istraživačke mreže (BIRN). Na konferenciji je bilo reči o alarmantnom broju napada na novinare, zloupotrebama prilikom finansiranja medija putem javnih nabavki, kontrola koncentracije medijskog vlasništva i konkurencija u oblasti medija i finansiranja medija kroz davanje državne pomoći kao i netransparentan rad REM-a.

U maju je Međusektorska grupa za slobodu izražavanja i medije je zajedno sa članovima Radne grupe za poglavlje 35 Nacionalnog konventa o EU održala okrugli sto na temu kršenja prava na slobodu izražavanja u kontekstu pitanja Kosova. Na okruglom stolu su govorili Maja Stojanović, izvršna direktorka Građanskih inicijativa, Ivan Đurić, programski direktor Inicijative mladih za ljudska prava, Milena Vasić, advokatica Komiteta pravnika za ljudska prava, kao i predstavnici RG za Poglavlje 35 NKEU. Debata je završena zaključkom da je neophodno da civilno društvo pojača saradnju kada je u pitanju ove tema i zaštita osnovnih prava, kao i regionalno povezivanje, kako bi zajednički našli odgovore na suštinska pitanja. Tom prilikom su predstavljeni i najdrastičniji slučajevi kršenja slobode izražavanja.

U Beogradu je 10. Oktobra 2019. U Kući ljudskih prava i demokratije održan sastanak Zajedničkog odbora civilnog društva EU i Srbije (ZKO). Sastankom su predsedavali članovi ZKO Boško Savković, u ime Republike Srbije i Ana Milićević Pezelj, u ime Evropskog komiteta za ekonomska i socijalna pitanja. Na dnevnom

<sup>8</sup> <https://mediji.gradjanske.org/wp-content/uploads/2018/07/Pra%C4%87enje-slobode-izra%C5%BEavanja-i-medijskih-sloboda-u-procesu-EU-integracija.pdf>

redu su bili trenutno stanje u pogledu odnosa Srbije i EU kao stanje u pogledu ostvarivanja osnovnih prava. Na uvodnom panelu govorila je i Maja Stojanović, izvršna direktorka Građanskih inicijativa i koordinator Međusektorske grupe za slobodu izražavanja i medije NKEU. Drugi panel je bio posvećen slobodi izražavanja na kojoj su govorili i članovi Međusktroske grupe, Ivana Stevanović iz Slavko Čuruvija Fondacije, Dragana Pečo iz KRIK-a i Gordana Bjeletić iz Južnih vesti.

Međusektorska grupa za slobodu izražavanja i medija broji preko osamdeset članica, među kojima su predstavnici organizacija civilnog društva, novinarska i medijska udruženja, mediji, novinari i pojedinci koji se bave temom slobode izražavanja i medija. Kroz održavanje i redovne kontakte sa ambasadama zemalja EU, regionalnim i međunarodnim organizacijama i institucijama Međusektorska grupa radi na povezivanju svih zainteresovanih aktera u ovoj oblasti.



Foto: Međusektorska radna grupa za slobodu izražavanja i medija

## REPORUKE ZA 2019. GODINU

### Poglavlje 5

- Preciziranje odnosa sadržaja od javnog interesa u sferi javnog informisanja i sistema javnih nabavki od strane nadležne institucije preko dopuna Priloga i Zakona o javnim nabavkama (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 medija za izveštavanje u javnom interesu ostane u sistemu državne pomoći.
- Jasno precizirati i zakonom definisati sankcije za kršenje zakona o dodeli državne pomoći.
- Povećati i jasno definisati 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

- Redefinisati način izbora članova Saveta REM-a i sprovesti novi izbor članova Saveta.
- Zakonom precizno regulisati proceduru razrešenja članova. Konkretno, u kom roku je Savet REM-a dužan da se izjasni o predlogu za razrešenje nekog od članova i jasno naznačiti da mišljenje koje Savet daje u tom slučaju nije obavezujuće za organ koji o razrešenju odlučuje, a to je Narodna skupština.
- Precizirati zakonske odredbe koje se tiču obaveza REM-a da kontroliše izveštavanje u predizbornim kampanjama. Jedan od zahteva je i formiranje Nadzornog odbora za monitoring izbornog procesa.
- Unaprediti i jasno definisati procedure za izbor članova u telima javnih medijskih servisa.
- U skladu sa Zakonom o javnim medijskim servisima, omogućiti istinito, nepristrasno, potpuno i blagovremeno informisanje na javnim medijskim servisima, nezavisnost njihove uređivačke politike, nezavisnost izvora finansiranja, zabraniti svaki oblik cenzure i nezakonitog uticaja na rad javnog medijskog servisa, redakcije i novinara, primenu međunarodno priznatih normi i principa, a naročito poštovanje ljudskih prava i sloboda i demokratskih vrednosti, kao i poštovanje profesionalnih standarda i kodeksa.
- Obustaviti podršku, političku, moralnu i finansijsku, medijima koji kontinuirano krše Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima, Kodeks novinara Srbije, koji neprestano šire nacionalnu i drugu mržnju, izazivaju paniku i stvaraju atmosferu straha i nasilja u društvu. (Ministarstvo kulture i informisanja).
- Precizirati zakonske odredbe koje se tiču zabrane govora mržnje i zaštite dece i maloletnika od neprikladnih sadržaja, sa mogućnošću izricanja novčanih sankcija.
- Uvesti obaveznu analizu kvaliteta medijskih sadržaja javnih medijskih servisa.

### Poglavlje 23

- Usvojiti poslednji Nacrt Strategije razvoja sistema javnog informisanja u RS koji je potpisan od strane svih članova Radne grupe i predat predsednici vlade 23.10.2019. godine. (Vlada Republike Srbije).
- Osigurati inkluzivan i transparentan rad na Akcionom planu za implementaciju Strategije te uključiti predstavnike relevantnih novinarskih i medijskih asocijacija i predstavnike civilnog društva.
- Osigurati inkluzivan i transparentan rad na izmenama i dopunama relevantnih zakona u vezi sa medijskim slobodama što bi trebalo da bude deo implementacije Strategije i u taj proces uključiti predstavnike relevantnih novinarskih i medijskih asocijacija i predstavnike civilnog društva.
- Neophodno je da se utvrdi uloga Ministarstva kulture i informisanja u celokupnom procesu medijskih reformi.
- Preduzeti sve mere za zaštitu novinarskih izvora preciziranjem zakonskih odredbi.
- Da se u najkraćem roku rasvetle svi slučajevi napada na novinare i ugrožavanja njihove bezbednosti, pokrenu i u razumnom roku dovrše procesi protiv počinitelaca. Da se predstavnici državnih organa (RJT i MUP) u Stalnoj radnoj grupi za bezbednost novinara prema predstavnicima novinarskih i medijskih udruženja u ovom telu i njihovim zahtevima odnose sa dužnim poštovanjem i poštuju odredbe Sporazuma o saradnji i merama za podizanje nivoa bezbednosti novinara.
- Da se hitno obustave sudske kampanje protiv medija sa nezavisnom uređivačkom politikom. Da Ministarstvo pravde, u saradnji sa međunarodnim organizacijama, organizuje seminare za sudije koji sude medijske sporove, radi usklađivanja sa relevantnom praksom Evropskog suda za ljudska prava u ovoj oblasti
- Država hitno da preduzme mere koje će omogućiti da novinska agencija Tanjug i Radio-televizija Kragujevac u najkraćem mogućem roku izađu iz nezakonitog položaja kao i sprovede privatizaciju ostalih medijskih subjekata koji su i dalje u vlasništvu države.
- Vlast na svim nivoima hitno da prestane sa diskriminacijom medija u pristupu javnim sredstvima i zaustavi dosadašnju pogubnu praksu konkursnog sufinansiranja medijskih sadržaja. U skladu sa Zakonom o javnom informisanju i medijima, konkursna sredstva trebalo bi da se dodeljuju uz uvažavajuće mišljenja stručnih komisija, sastavljenih od predstavnika relevantnih novinarskih i medijskih udruženja, stručnih i nekompromitovanih osoba. Ovaj proces mora da bude potpuno transparentan i otvoren, da za primarni cilj ima javni interes i kvalitet ponuđenih medijskih projekata, a ne politička podobnost. Neophodno je i jasno utvrditi koji je državni organ nadležan za zakonitost sprovođenja konkursnog sufinansiranja na lokalnom nivou, s obzirom na dosadašnju praksu međusobnog prebacivanja odgovornosti. Ostala davanja trebalo bi da prate potpuna transparentnost procesa, jasni kriterijumi i merljivi efekti, u potpunosti u skladu sa zakonom;
- Nadležne institucije da pokrenu postupak izmene podzakonskih akata, – u sadašnjim zakonskim okvirima unaprediti sistem konkursnog sufinansiranja, funkcionisanje registra medija i transparentnost trošenja javnih sredstava u medijskoj sferi;
- Poreske i druge inspekcije da prestanu svojim aktivnostima da vrše pritiske i da ugrožavaju rad nezavisnih medija.

- 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 koju su u vlasništvu Nacionalnih saveta nacionalnih manjina.
- Osigurati izvršenje rešenja Poverenika za informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i naložiti svim organima javne vlasti da izvršavaju svoje obaveze po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Hitno se mora zaustaviti trend da se organi javne vlasti sve više oglašuju o zahteve novinara i građana, kao i da diskriminišu pojedine medije i novinare, odbijajući bilo kakvu komunikaciju sa njima.

### **Poglavlje 28**

- Detaljnije utvrditi i precizirati zakonskim odredbama načine i mogućnosti oglašavanja državnih organa i drugih javnih entiteta.
- Uvažiti i primeniti prepruke Saveta za borbu protiv korupcije.

### **Poglavlje 32**

- Državna revizorska institucija da obavi reviziju svrsishodnosti poslovanja REM-a za 2019. godinu.
- Izvršiti monitoring rada revizorske kuće koja svake godine radi reviziju REM-a.
- Jasno definisati i precizirati sankcije za utvrđene nepravlnosti prilikom revizije poslovanja.
- Vršiti stalni monitoring i sankcionisanje zloupotreba i pritiska na medije kroz oglašavanje političkih stranaka tokom izbornih kampanja.

2019.

# » MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA PROGRAM EKONOMSKIH REFORMI – ERP 2020-2022. GODINE

Koordinator:  
prof. dr Marko Malović



Međusektorska radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za ERP razmotrila je predlog strukturnih reformi u nacrtu Programa ekonomskih reformi za period 2020-2022. godine i pripremila komentare i sugestije na ovaj predlog. Na događaju održanom 20. decembra 2019. godine, komentari i predlozi su predstavljani Ministarstvu finansija, Republičkom sekretarijatu za javne politike, kao i nadležnim resornim ministarstvima. U nastavku je dat sažetak komentara i sugestija.

## OPŠTI KOMENTARI

Uočen je izostanak marko-fiskalnog predloška iz nacrtu ERP-a, što se samo delimično da nadomestiti fiskalnom strategijom na koju se ERP poziva, te je predlog da se u narednim ciklusima i ovaj deo dostavi za diskusiju.

Sa makroekonomskog stanovišta, zabrinjava kašnjenje u donošenju i implementaciji strategije reindustrijalizacije zemlje, zapostavljanje reforme javnih preduzeća, izostanak konkretne i jasno trasirane podrške malim i srednjim preduzećima (ne samo kroz pristup finansijama), odlaganje obustave zabrane zapošljavanja u javnom sektoru, odlaganje uvođenja platnih razreda i nastavak arbitrarnog utvrđivanja plata za iste pozicije po različitim ministarstvima, te napokon i činjenica da je u najnovijem ERP-u prilično zapostavljen imperativ podizanja konkurentnosti privrede kroz pametnu specijalizaciju, istaknutu u poslednjim preporukama Evropske komisije. Ipak, makroekonomski komentari – dati u ERP-u kao analitički predložak za predstavljanje srodnih strukturnih reformi – veoma su kvalitetni i profesionalno i odgovorno prepoznaju i ističu mnoge slabosti i rizike, tek ovlaš pomenute u ovom osvrtu.

Međusektorska radna grupa NKEU za ERP smatra da bi državne institucije mogle ranije

da uključe eksperte NKEU u proces, pre svega u metodologiju identifikacije mogućih strukturnih reformi koje mogu dobiti zeleno svetlo pre no što zvanično postanu prioritetne. To bi doprinelo transparentnosti i optimizaciji čitavog procesa, gde NKEU nudi pomoć u reviziji kako *ex ante* (prioritizacija jednih reformi u odnosu na druge) tako i *ex post* indikatora (kojima merimo stepen uspešnosti u sprovođenju odabranih strukturnih reformi i postizanju učinaka koje bi te reforme trebalo da imaju).

Kada je reč o samim prioritetnim strukturnim reformama, čini se da su ovoga puta predominantno određene popularnim inicijativama vezanim za digitalizaciju (odnosno, neke od mera su takve da iako definitivno predstavljaju prioritet, upitno je da li im je mesto u dokumentu koji se odnosi na ekonomsko upravljanje i ekonomsku politiku), velike baze podataka, dualno obrazovanje i cirkularnost ekonomije, a bez dovoljno fokusa na ekonomskoj politici koja će obezbediti kvalitetnija i bolje plaćena radna mesta, te ravnomeran održiv razvoj.

Unapređenje konkurentnosti industrije treba da bude jedna od ključnih strukturnih reformi, pa je sugestija da navedenu reformu treba vratiti u listu strukturnih reformi. U prilog tome je i nacrt Strategije industrijske politike u kome su definisani ciljevi i indikatori.

S obzirom da je postojeća Strategija za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti definisana za period 2015-2020. godine, tokom naredne godine intenziviraće se pripreme za definisanje nove strategije. Sugestija je da se u narednom Programu ekonomskih reformi više pažnje posveti jačanju sektora malih i srednjih preduzeća (dakle, ne samo olakšavanju pristupa finansijama MSP-a), pogotovo što MSP čine 99% srpske privrede.

Takođe, Međusektorska radna grupa NKEU za ERP je mišljenja da bi indikatori trebalo da budu adekvatnije definisani, pre svega da to budu indikatori ishoda (*outcome*) i indikatori rezultata (*output*), kako bi se pratio efekat strukturnih reformi, a ne indikatori na nivou *inputa*.

#### **SR1 – Razvoj energetskeg tržišta uz izgradnju energetske infrastrukture**

#### **SR2 – Unapređenje uslova za povećanje energetske efikasnosti kroz harmonizaciju zakonodavnog okvira i uspostavljanje održivog načina finansiranja projekata energetske efikasnosti**

Uprkos tome što je u dokumentu navedeno da energetski sektor učestuje sa svega 4% u formiranju BDP-a, ovaj sektor vrši uticaj i na druge sektore poput poljoprivrede, šumarstva, zaštite životne sredine, kao i finansijsku i fiskalnu strukturu Srbije, te je važno da to bude reflektovano i u tekstu.

Potrebno je stvoriti infrastrukturne uslove za prelazak na korišćenje obnovljivih izvora energije. U pogledu nacionalnih obnovljivih izvora energije, cilj za 2020. godinu je da oni čine 27% bruto finalne potrošnje energije. Nacionalnim akcionim planom za korišćenje obnovljivih izvora energije iz 2013. godine, definisano je ostvarenje 23,1% učešća obnovljivih izvora energije u bruto finalnoj potrošnji u 2017. godini. Prema poslednjim podacima, ostvareno je 20,6% u 2017. godini. Potrebno je usvajanje pripremljenih podzakonskih akata u oblasti korišćenja biogoriva.

Predlog je da se daju početni podaci za korišćenje obnovljivih izvora energije, a nakon sprovođenja reformi da se pokaže kroz indikatore koliko je Srbija napredovala.

Postojeća energetska postrojenja emituju velike količine štetnih gasova sa efektom staklene

bašte, što se negativno odražava na životnu sredinu. Kao izvor električne energije najviše se koristi lignit, što negativno utiče na kvalitet vazduha. EPS kroz sagorevanje uglja oslobađa velike količine štetnih gasova. Uvedene su naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine propisane Zakonom o naknadama za korišćenje javnih dobara, a od marta 2019. godine počela je primena ovih naknada. Propisani su iznosi koje zagađivači plaćaju u zavisnosti od vrste i količine zagađenja. Ostvareni prihodi od naknada se uplaćuju u budžete gradova i opština.

#### **SR3 – Unapređenje kapaciteta i kvaliteta drumskog saobraćaja kroz reformu putnog sektora u pogledu formiranja ugovornog odnosa između RS i upravljača državnih puteva i dalju primenu novog načina ugovaranja održavanja na osnovu učinka**

#### **SR4 – Reforma železnice kroz unapređenje bezbednosti u železničkom saobraćaju i unapređenje regulatornog okvira**

U oblasti transporta postoji visoka usaglašenost sa pravnim tekovinama EU. Najveći napredak je ostvaren kroz prilagođavanje zakonske regulative, izgradnju transportne infrastrukture<sup>1</sup> i diversifikacije u oblasti železničkog saobraćaja. Neophodno je u narednom periodu nastaviti sa reformom železnice, unaprediti bezbednost saobraćaja na putevima i poboljšati putnu i železničku infrastrukturu. Potrebno je dodatno unaprediti administrativne kapacitete za sve vidove transporta.

Predlog je da se razmotri stimulisanje korišćenja vodnog transporta na rečnoj i kanalskoj mreži. Takođe, od značaja za razvoj privrede je i dalji razvoj industrijskih pruga i zatvorenih transportnih petlji. Sa implementacijom inteligentnih transportnih sistema (ITS) u

<sup>1</sup> Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2019. godinu, str. 73.

Srbiji se i dalje kasni, a potrebno je uvesti i integrisano transportno tarifiranje i prevoz tipa od tačke do tačke.

#### **SR6 – Unapređenje vođenja registra poljoprivrednih gazdinstava i odobravanja nacionalnih podsticaja u poljoprivredi kroz razvoj portala e-Agrar**

NKEU pozdravlja uvođenje ove strukturne reforme, koja je i dodata u ERP nakon zagarantovanih aktivnosti jedne od članica NKEU – Nacionalne alijanse za lokalni ekonomski razvoj (NALED). Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstvo finansija su uočili značaj ove reforme i uvrstili je u predlog, iako ona nije bila originalno planirana.

#### **SR7 – Pojednostavljenje i giljotina postupaka za poslovanje privrednih subjekata – e-PAPIR**

Međusektorska radna grupa NKEU za ERP, pre svega predlaže promenu naziva reforme – Pojednostavljenje i giljotina postupaka za poslovanje privrednih subjekata, odnosno da se briše reč e-Papir.

Predlažemo da se tekst koriguje i dodaju mere koje su predviđene Nacionalnim programom za suzbijanje sive ekonomije i Sivom knjigom preporuka:

1. *reforma neporeskih prihoda* – ažuriranje i unapređenje postojećeg elektronskog registra neporeskih dažbina kojima će se na jedinstven način urediti takse i ostali neporeski nameti, u cilju povećanja transparentnosti i predvidivosti privrednog ambijenta;
2. *nastavak smanjenja fiskalnog opterećenja rada* – smanjenje stopa poreza i doprinosa ili značajnije povećanje neoporezivog dela, sa ciljem povećanja konkurentnosti i zaposlenosti;

#### **3. uvođenje novih poreskih tretmana za nove oblike radnog angažovanja.**

Prihvatanje ovih strukturnih mera je izuzetno važno s obzirom da je u oceni prošlogodišnjeg ERP-a, kao i u preporukama Evropske komisije za njegovo unapređenje, navedeno da su glavni izazovi u pogledu povećanja konkurentnosti i dugoročno održivog inkluzivnog rasta upravo povećanje transparentnosti i predvidivosti poslovnog okruženja i unapređenje konkurencije, kao i povećanje doprinosa rada rastu BDP-a.

Takođe, osnivanje jedinstvene kontaktne tačke (JEKT) suštinski ne pripada strukturnoj reformi koja se bavi uspostavljanjem jedinstvenog javnog registra administrativnih postupaka. I pored toga što bi JEKT koristio podatke dobijene iz jedinstvenog javnog registra, ova platforma, pored pružanja informaciju o procedurama i postupcima, treba da posluži i kao jedna elektronska stanica gde će privrednici iz sektora usluga moći da obave sve neophodne administrativne postupke (postupke vezane za porez, prijavu radnika, itd.. Treba naglasiti i da osnivanje ovakve platforme ne treba posmatrati samo kao zahtev koji je neophodno ispuniti prilikom učlanjenja u EU, već da je funkcionisanje ovakvog sistema bitno i korisno i za naše privrednike i pre zvaničnog članstva Republike Srbije u EU. Zbog toga osnivanje i funkcionisanje JEKT-a treba da zauzme značajnije mesto u predloženom ERP dokumentu, kao posebna strukturna reforma ili relevantan deo strukturne reforme koja se bavi opštim poboljšanjem uslova za poslovanje u sektoru usluga.

#### **SR8 – Transformacija Poreske uprave**

Predlažemo da se dodatno preciziraju i pojašne aktivnosti Poreske uprave, posebno u delu jačanja kapaciteta za analizu rizika. Dodatno revidirati pokazatelje indikatora (definisati da li su u pitanju procenti ili indeksi, u odnosu na koju baznu vrednost se mere itd).

### **SR9 – Unapređenje geoprostornog sektora kreiranjem strateške digitalne platforme kao podrška investicionom odlučivanju**

U toku je ažuriranje adresnog registra na celoj teritoriji Srbije. Do sada je završeno oko 45%, a završetak je predviđen za 2022. godinu. To je vrlo složen zadatak, ali je pitanje da li će postojati administrativni kapacitet da se ostvari planirana dinamika.

### **SR10 – Uspostavljanje održivog sistema finansiranja zaštite životne sredine**

Ova reforma je od izuzetnog značaja i s pravom je u ERP-u. Međutim, potrebno je dopuniti je i doraditi. Imajući u vidu da je ukinuto obavezno namensko korišćenje sredstava iz lokalnih fondova za životnu sredinu, neophodno je izmeniti Zakon o budžetskom sistemu, koji je ovu obavezu ukinuo, i pojačati kontrolu svrsishodnog i namenskog trošenja sredstava prikupljenih za zaštitu životne sredine.

### **SR11 – Uvođenje koncepta cirkularne ekonomije kroz definisanje strateškog okvira**

Reforma sama po sebi nije sporna, ali treba promeniti naslov strukturne reforme jer strukturna reforma ne može da se svodi na definisanje strateškog okvira.

Indikatori su pokazatelji napretka sprovođenja reforme i najbolje je da budu kvantitativni. U skladu sa ovim, kao i u cilju praćenja efekata strukturnih reformi, nije adekvatno da se kao indikator navede: „1. izrađen i usvojen dokument javne politike sa akcionim planom i 2. sprovedene aktivnosti u cilju uvođenja koncepta cirkularne ekonomije, u skladu sa akcionim planom“, naročito imajući u vidu da je obrazloženje nadležnih institucija da je industrijska politika isključena sa liste strukturnih reformi zbog toga što reforma ne može biti usvajanje strategije, te nije konzistentan

pristup u izboru strukturnih reformi. Indikatori su ključan element svake strategije, tako da i indikatori u okviru ERP-a treba da budu u skladu sa strategijom. Na primer, to može biti broj kompanija koje se bave reciklažom, količina recikliranog otpada *per capita*, ili bilo koji drugi pokazatelj koji ukazuje na strukturne promene u ovoj oblasti.

Kod očekivanog uticaja ove reforme na konkurentnost, navodi se da kompanije koje su „prešle na cirkularnu ekonomiju“ postaju konkurentnije jer novi način proizvodnje dovodi do sirovinke i energetske efikasnosti i smanjenja otpada što donosi uštede na duže staze. Na prvom mestu, ne postoje zemlje koje su prešle ili nisu prešle na cirkularnu ekonomiju, već samo zemlje koje u većoj ili manjoj meri implementiraju principe cirkularne ekonomije. Ne postoji metodologija kojom bi se merila „cirkularnost“ ekonomije niti postoji plan i metode kako bi se motivisale kompanije koje u svom poslovanju primenjuju principe cirkularne ekonomije (i kako odrediti koliko je to povećanje „cirkularnosti“). S druge strane, ne postoji mehanizam za sankcionisanje kompanija koje u svom poslovanju ne primenjuju princip cirkularne ekonomije.

Primer: Proizvođači plastičnih proizvoda kao što su PET ambalaža i drugi proizvodi od različitih plastičnih materijala mogu da biraju novoproduzenu ili recikliranu sirovinu. Treba uzeti u obzir da ne mogu sve plastike da se recikliraju, da postoji ograničen broj puta koji određene plastike mogu da se recikliraju i da određene vrste plastika degradiraju u tom procesu, odnosno ne mogu ponovo da se koriste za istu vrstu proizvoda. Uz to, reciklaža plastike je energetski neefikasan i logistički jako zahtevan proces što sve opterećuje cenu reciklirane plastike. Dakle, korišćenje reciklirane plastike često ne doprinosi poboljšanju konkurentnosti, već naprotiv, iako nesumnjivo doprinosi očuvanju životne sredine i stvara nova radna mesta u lancu reciklaže.

Takođe, navodi se da prelazak na cirkularnu ekonomiju dovodi do privrednog rasta u kratkom srednjem i dužem roku, međutim, ne pojašnjava se na koji način, niti koji su parametri uzeti u razmatranje pri donošenju takvog zaključka.

### **SR13 – Podrška inovativnim start-up kompanijama i digitalnoj transformaciji privrednih društava**

Inovativnost treba shvatiti u širem smislu, tako da inovativnost podrazumeva i, na primer, tehnološke procese koji unapređuju produktivnost, povećavaju energetska efikasnost, smanjuju emisiju CO<sub>2</sub> i drugo. Inovativnost se ne odnosi isključivo na inovativne proizvode. Neophodno je uvesti pravo na poreski kredit za MSP, odnosno redukovanje poreza na dobit kada MSP investira u nabavku opreme. Takođe, iako je uvedeno oslobođanje od poreza za start-upove, bilo bi dobro povećati period za koji su oni oslobođeni ove obaveze na 3 do 5 godina, imajući u vidu da početnici u poslovanju tek posle tri godine počinju da ostvaruju profit, odnosno ne posluju više sa nulom ili minusom. Ovo bi doprinelo i smanjenju sive ekonomije. Bitan indikator je broj start-up inkubatora, kao i broj kompanija u tim inkubatorima, broj komercijalizovanih proizvoda i tako dalje.

### **SR14 – Povećanje dostupnosti elektronske uprave građanima i privredi kroz unapređenje korisničkih servisa**

S obzirom na to da se mere obuhvaćene ovom strukturnom reformom već nalaze u Programu razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji, kao i u novoj Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji, čija izrada je u toku, predlog je da se na ovom mestu jasno istakne veza između ERP-a i ovih planskih dokumenata. Uzevši u obzir da je reformom javne uprave pitanje eUprave sveobuhvatno obrađeno, predlog je da se u ERP-u fokus stavi na

poboljšanje poslovnog ambijenta kroz veću upotrebu digitalnih servisa a da predložene aktivnosti budu deo seta mera fokusiranih na olakšavanje poslovanja.

U Nacrtu programa razvoja elektronske uprave, kao poseban cilj 1 navodi se: „Razvoj infrastrukture u elektronskoj upravi i obezbeđivanje interoperabilnosti“, a kao mera 1.1: „Uspostavljanje Državnog centra za upravljanje i čuvanje podataka u Kragujevcu (Data centar Kragujevac) i unapređenje Državnog centra za upravljanje i čuvanje podataka u Beogradu (Data centar Beograd)“. Stoga nije jasno koja je dodatna vrednost navođenja identične mere u Programu ekonomskih reformi, kao ni zašto je fokus stavljen na Data centar u Kragujevcu, a nije i na unapređenje Data centra u Beogradu, odnosno nije jasno zašto se ova aktivnosti uopšte nalazi u ERP-u, koja je njena dodata vrednost za privredu.

Dalje, u Nacrtu programa razvoja elektronske uprave, u meri 1.4, kao aktivnost 1.4.1 navodi se: „Unapređenje sistema naplate taksi i naknada korišćenjem softverskog rešenja ePlaćanje“, što se kroz drugačiju formulaciju poklapa sa aktivnošću navedenom u strukturnoj reformi 14 – „Unapređenje funkcionalnosti ePlaćanja na Portalu eUprava“. Kao i u prethodnom slučaju, nije jasna potreba ili dodatna vrednost dupliranja ove aktivnosti u još jednom planskom dokumentu.

Sve ovo je u vezi i sa indikatorima koje treba prilagoditi ovom uglu posmatranja uloge eUprave za privredu. Tako na primer, indikator treba konkretno postaviti da meri broj postupaka (ili usluga) na portalu eUprava za koje je privrednicima omogućeno ePlaćanje, i treba da je izražen u procentima. Pored samog broja postupaka koje omogućavaju ovu funkciju, potrebno je da se meri i njihova iskoristivost kod korisnika, tj. da li se procenat korisnika elektronskih usluga povećao nakon uvođenja elektronskog plaćanja. Napredniji pokazatelj

bi uveo i ispitivanje zadovoljstva korisnika ovom novom funkcijom.

#### **SR15 – Unapređenje servisa elektronske uprave i obrazovanja kroz razvoj nacionalne informaciono-komunikacione infrastrukture**

Sama strukturna reforma, kao i dinamika njenog sprovođenja su relevantni i dobro definisani. Potrebno je dodati očekivani efekat – poboljšanje poslovnog ambijenta za privredu, kao i dodatni indikator – zadovoljstvo korisnika. Ipak, tu se suočavamo i sa rizikom – uskoro sledi veliki nedostatak IT kadrova, te je potrebno za tri godine za 100% povećati kvote za studiranje informatike. Takođe, neophodno je uvesti i programe za podizanje digitalnih kompetencija predavača.

#### **SR17 – „Proizvod info“ – Uspostavljanje jedinstvenog digitalnog servisa u vezi sa tehničkim propisima**

Uspostavljanje digitalnog servisa „Proizvod info“ kao strukturne reforme je dobar potez, ali je potrebno osmisliti i predstaviti postupak za funkcionisanje ovog servisa, tj. način na koji će portal TEHNIS biti proširen kako bi služio kao Kontaktna tačka za otklanjanje tehničkih barijera u trgovini. Takođe, kako se u izveštajima Evropske komisije iz godine u godinu ponavlja apel za osnivanjem i unapređenjem Kontaktne tačke za proizvode, ovaj proces u Srbiji bi trebalo ubrzati postavljanjem ovog cilja kao prioritet u predloženom akcionom planu.

#### **SR19 – Digitalizacija sistema obrazovanja i uvođenje Jedinstvenog informacionog sistema obrazovanja**

Nastaviti sa razvojem informatičkog obrazovanja u osnovnim i srednjim školama. Objasniti efekte stvaranja nove objedinjene evidencije. Nejasno su definisane uloge i od-

govornosti. Obezbediti zaštitu ličnih podataka u novoj integrisanoj evidenciji ukoliko baš sve ne bude anonimno. Uvesti programe za podizanje digitalnih kompetencija predavača.

#### **SR21 – Stvaranje uslova za praćenje, podsticanje i podršku cirkularnim migracijama**

Specijalni ekonomski programi za povratnike nisu potrebni, jer što je dobro za povratnike to je dobro i za ostale građane Srbije. Povratnici ne žele specijalne povlastice, koje bi ih razlikovale od drugih građanja, jer bi to samo otežalo već komplikovanu reintegraciju. Fokus treba da bude na olakšavanju procedura pri povratku i olakšavanju uslova za rad i investicije za sve građane. Nostrifikacija na nivou države bi mogla potpuno da se eliminiše. U mnogim razvijenijim ekonomijama, univerziteti i firme odlučuju o vrednosti diploma i proveravaju njihovu ispravnost. Uvoz nameštaja i kola mora biti brži i liberalniji. Smanjivanje papirologije za povratak je ozbiljan poduhvat i sigurno će stvoriti dodatne troškove. Kad se ostvare uslovi za zdravo poslovanje, privreda će da raste. Na taj način će se otvoriti radna mesta i za mlade. Subvencije i podsticaji za povratnike samo će dovesti do neefikasne alokacije kapitala. Bilo kakvo popunjavanje baze podataka od strane države, radi praćenja migranata, treba da je dobrovoljno i ne sme da stvori uslov u papirologiji.

#### **Kratka analiza odgovora Koordinacionog tela za ERP na komentare Međusektorske RG za ERP NKEU**

Nakon sastanka i konsultacija Međusektorske RG NKEU za ERP sa predstavnicima Ministarstva finansija i ostalih predstavnika resornih ministarstava i Vlade R. Srbije povodom nacrtu novog (sada aktuelnog) Programa ekonomskih reformi za period 2020.-2022., komentari članica NKEU u formi posebnog aneksa po prvi put -gotovo in integro- sastavni su deo srbijanskog ERP dokumenta. Ovo je

svakako pohvalno i predstavlja dobru osnovu za dalju konstruktivnu saradnju države i ek-sperata iz sfere civilnog društva.

Kada je reč o opštim napomenama, one su uglavnom usvojene uz ponovljenu apologetiku o a) dovoljnosti fiskalne strategije na koju smo ove godine upućeni umesto uobičajenog makro predloška, b) tome da su i ranije na mrežnoj stranici ministarstva finansija i RSJP objavljivali preliminarne liste kandidovanih strukturnih reformi te v) objavljivali prezentacije s preliminarne liste odabranih strukturnih reformi uz taksativno navedene razloge za izbor. Ipak, u odgovoru se pozdravljaju naše inicijative za raniju blagovremenu saradnju oko prioritizacije, rangiranja i revizije te praćenja indikatora izbora kao i indikatora uspešnosti odabranih reformi. Oko svega ovoga poziv bi trebalo da stigne polovinom 2020. (ili do jeseni ako vanredni događaji isforsiraju izvesna kašnjenja), a u susret pripremi nacrtu novog ERP 2021–2023. Takođe, svi naši pojedinačni predlozi, kritike i sugestije vezano za digitalizaciju, dualno obrazovanje, cirkularnu ekonomiju, reafirmaciju Strategije industrijske politike i jačanje sektora malih i srednjih preduzeća, obećano nam je da će se naći na stolu kada ovoga leta zajednički sa predstavnicima državne administracije pristupimo pripremi novog ciklusa ERP.

Kada je u pitanju energetika, očito je da podizanje naknada za energetske zagađivače nije dovoljno, jer je narušen kvalitet vazduha i zagađenje čovekove okoline tihi i spori ubica čiji efekti često bivaju zaboravljeni. Potrebno je dakle promeniti delimično i izvore (s neobnovljivih na obnovljive) i osavremeniti kapacitete proizvodnje energije kao i načine korišćenja određenih oblika energije od strane domaćinstava i privrede. Predstavnici države obećali su da će svi naši predlozi biti ozbiljno uzeti u obzir prilikom pripreme sledećeg ERP dokumenta.

Svi naši predlozi i preporuke biće razmotreni u sledećem ciklusu ERP i kada je reč o reformi tržišta transporta, što će imati ne samo ekonomske (troškovne i vremenske) efekte, već i pozitivne efekte po bezbednost putnika i zdravlje ljudi i životne sredine.

Po pitanju poljoprivrede, kolege iz resornih ministarstava takođe su saglasni sa NKEU, što ilustruju i samom činjenicom da je po sugestijama jedne naše članice lansirana zasebna strukturna reforma koja je promovisala razvoj portala E-agrar.

U vezi sa strukturnim reformama usmerekom na poboljšanje i pojednostavljenje poslovnog ambijenta, te na borbu protiv sive ekonomije, pristigli odgovor je dosta opširan, nepregledan i ponegde fabuliran tako da širenjem tema ili fokusiranjem na sitnice, formalno-pravne prepreke ili neodgovarajući format amandmana skreće pažnju ili gubi iz vida suštinu naših komentara. Povrh toga, gotovo anegdotski detalj predstavnja isticanje (u odgovoru) činjenice da je Odeljenje za strateške rizike Poreske uprave sačinilo Plan poštovanja poreskih propisa radi stvaranja uslova za dobrovoljno poštovanje propisa(?!). Takođe jedan broj zahvata koji su ovde započeti nedvojbeno su potrebni ali po definiciji ne predstavljaju materijal/objekat strukturne reforme onako kako se ona poima u ekonomiji i menadžmentu. Nadalje, osporeni su naši predlozi indikatora razvoja cirkularne ekonomije, jer je reciklaža po kolegama iz resornog ministarstva poslednji i najmanje važan aspekt cirkularnosti savremene privrede, te umesto toga nude alternativne indikatore dostupne na sajtu fondacije Ellen McArthur. Ostaje nada da će u međuvremenu usvojen Akcioni plan za cirkularnu ekonomiju objavljen 11.marta 2020. postaviti metodološki i operativni okvir koji će pomiriti naše ponešto suprotstavljene stavove u ovom segmentu ERP.

U odgovoru na komentare i sugestije iz oblasti istraživanja&razvoja, inovacija i digitalizacije, visoko su vrednovani naši inputi i obećana maksimalna pažnja i saradnja sa Međusektorskom RG pri planiranju daljih koraka.

Kada je reč o uspostavljanju potrebnih digitalnih servisa u trgovini i kontaktne tačke za otklanjanje tehničkih barijera trgovini, svesni važnosti poštovanja vremenskih rokova i istovremeno ograničenja postojećih nedovoljnih kapaciteta, predstavnici države su najavili da će se ova strukturna reforma morati sprovesti fazno.

U oblasti obrazovanja i veština, predstavnici Kabineta premijerke dali su svoje argumente u prilog važnosti uspostavljanja JISP registra i probali da otklone izvesne rezerve (što funkcionalne, što suštinske, što vezane za zaštitu ličnih podataka) koje su pojedini članovi RG NKEU izneli.

Strukturne reforme predložene u oblasti zaposlenosti i tržišta rada, revizijom su u velikoj meri uvažile sugestije naših članova RG, koji su se tom problematikom pozabavili.

Ukupno uzevši, može se izneti zaključak da je oko 75% naših komentara i sugestija prepoznato kao važne teme za budući razgovor, te da će preko polovine njih biti na ovaj ili onaj način, pre ili kasnije implementirane u budućim izdanjima postojećih ili zasebnim strukturnim reformama narednog/ih ciklusa ERP.



Foto: Predstavljanje Programa ekonomskih reformi (ERP)

2019.

Analiza:

» **MOTIVACIJA IT SEKTORA ZA  
ULAZAK SRBIJE U EU**  
- ELEMENTI, PRETPOSTAVKE I ANALIZA -

Autori:

Milovan Matijević,  
prof. dr Dragana Bečejski Vujaklija,  
dr Milan Paroški,  
Nikola Marković

## UVOD

Poznato je da Srbija ima dugročni cilj i interes pristupanje Evropskoj uniji. Oko 64% izvoza iz Srbije ide u zemlje članice Evropske unije. Oko 1,5 miliona građana Srbije radi i živi u Evropskoj uniji. Veoma su jake kulturne i privredne veze sa narodima u Evropskoj uniji. Daleko najveći broj građana Srbije se, pre svega, interesuje za život i rad u Evropskoj uniji. Ukupno gledano, Srbija i njeni građani su po ličnim interesovanjima, kao i po ekonomskim i društvenim potrebama, orijentisani na ljude i privredu u zemljama Evropske unije. Građani Srbije žele da ostvare životni standard kao u Evropskoj uniji, a on je sada 2,5 puta manji od proseka u Evropskoj uniji. Takođe, po političkim i geostrateškim interesima, država Srbija je veoma zainteresovana za pristupanje Evropskoj uniji.

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU) okuplja oko 700 organizacija civilnog društva i zastupa interese građana i građanki Srbije u svim fazama procesa integracije Srbije u Evropsku uniju. NKEU nastoji da utiče na sadržaj dokumenata i dinamiku pregovora, pruža stručnu i analitičku podršku Pregovaračkom timu, formuliše preporuke i mišljenja u cilju unapređivanja pregovaračkog procesa i obavlja niz drugih aktivnosti kao podršku procesu pristupanja Srbije u Evropsku uniju.

Izrada projekta „Motivacija IT sektora za ulazak Srbije u EU“ je jedan od vidova stvaranja stručne podrške i kreiranja podsticajnih mera i aktivnosti za pristup u Evropsku uniju.

Poslednjih godina se uočava blagi pad interesovanja javnosti za ulazak Srbije u EU. Istraživanja koja je sproveo Ministarstvo za evropske integracije, u junu 2019. godine, pokazuje da 53% anketiranih podržava članstvo Srbije u EU, a 25% se protivi. Potrebne su mere i aktivnosti koje doprinose realnom sagledavanju efekata i koristi od pristupa Evropskoj uniji.

Radna grupa Nacionalnog konventa za Evropsku uniju za Poglavlje 10 (Informaciono društvo i mediji) koordinira aktivnosti na pripremama Srbije za ulazak u EU u oblasti razvoja informacionog društva i medija. U okviru Radne grupe uključeni su i predstavnici IT delatnosti i razmatraju se i pitanja vezana za interese i motivaciju IT sektora za ulazak Srbije u EU. Ovo je tim potrebnije jer IT (informacione tehnologije) sektor spada u 14 vodećih industrija u Srbiji sa perspektivom daljeg ubrzanog razvoja.

Cilj ovog projekta je sagledavanje:

- stanja i potencijala u domaćem IT sektoru,
- interesa IT sektora za ulazak Srbije u EU,
- očekivanih efekata IT sektora od ulaska Srbije u EU i
- potrebnih mera i aktivnosti da bi se podržavao i razvijao interes IT sektora za ulazak u EU.

Najzad, iz ovog projekta treba da proisteknu dogovorene i organizovane mere i inicijative, kako bi se podsticao i razvijao interes IT sektora za ulazak Srbije u EU.

## 1. KLJUČNI DOGAĐAJI NA PUTU SRBIJE U EVROPSKU UNIJU

Kao aktuelne i novije događaje na putu Srbije u Evropsku uniju treba napomenuti sledeće:

- 19. decembra 2006. godine Evropska unija je sa Srbijom potpisala Sporazum o slobodnoj trgovini u Jugoistočnoj Evropi – CEFTA sporazum;
- od 1. januara 2009. godine Srbija jednostrano primenjuje Prelazni trgovinski sporazum;
- 22. decembra 2009. godine Srbija je podnela zahtev za prijem u EU;
- 1. februara 2010. godine stupio je na snagu Prelazni trgovinski sporazum između EU i Srbije;

- 18. juna 2013. godine završen je proces ratifikacije u zemljama članicama Evropske unije;
- 1. septembra 2013. godine stupio je na snagu Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i Srbija je dobila status pridružene države EU, uspostavljena je zona slobodne trgovine i počeo proces usklađivanja zakonodavstva u Srbiji sa pravnim sistemom Evropske unije;
- 21. januara 2014. godine u Briselu su počeli pristupni pregovori Srbije i EU.

Do 10. decembra 2019. godine, otvoreno je 16 (od ukupno 35) poglavlja za pristupanje Srbije Evropskoj uniji. Upravo je otvoreno Poglavlje 4 (Slobodno kretanje kapitala), ali je potrebno još intenzivnije nastaviti sa reformama.

Poglavlje 4 omogućava slobodno ulaganje kapitala, ulaganje u nekretnine, finansijske zajmove i kredite, lakša prekogranična plaćanja, informacije o platiocu, veći izbor finansijskih institucija, izjednačavanje tarifa za transakcije i odobravanje kredita bez obzira na rezidentnost. Otvaranje ovog poglavlja je veoma značajno i pogodno za razvoj IT poslovanja sa Evropskom unijom.

## 2. STANJE I KAPACITETI IT SEKTORA U SRBIJI

**Na „rang listi“ 14 delatnosti koje se statistički prate, IT sektor se u proseku svrstava na 9. mesto po svojim kapacitetima, ali je po profitabilnosti među četiri vodeće industrije u Srbiji, a stope rasta prihoda i zaposlenosti značajno su iznad proseka privrede. Za pet do šest godina, kada IT bude ušao u vodećih pet delatnosti i po kapacitetima, može doći do privrednog zaokreta, što je prilika za ekonomski oporavak koji Srbija ne sme da propusti.**

U 2018. godini u Srbiji je poslovalo 2.349 informatičkih preduzeća čiji je pojedinačni godišnji

prihod iznosio više od milion dinara. Posmatrano po delatnosti, najviše je programerskih preduzeća (1.483), što je 63% ukupnog broja. Posmatrano po veličini, u ukupnom broju IT preduzeća dominiraju mikro firme (manje od 10 zaposlenih) kojih je bilo 78%, malih preduzeća je bilo 411 (18%), srednjih 97 (4%), dok u je samo 11 velikih preduzeća bilo više od 250 radnika. Mala i srednja preduzeća predstavljaju okosnicu IT sektora i zato bi njihov broj trebalo da bude veći.

U prvih osam meseci 2019. godine, u Srbiji je osnovano 229 programerskih preduzeća, što je više nego ikada ranije, ali na putu od početnika do velike kompanije, najuspešnijim domaćim IT firmama trebalo je u proseku više od decenije.

Usled snažnog usmerenja srpske informatičke industrije na inostrano tržište i izražene slabosti domaćeg poslovnog okruženja, IT preduzeća sa domaćim osnivačima se suočavaju sa objektivnim granicama rasta, pa radi dalje internacionalizacije poslovanja najčešće uključuju strane partnere ili sele aktivnosti van Srbije. Trenutno, osam od 10 vodećih programerskih kompanija na našem tržištu su u stranom vlasništvu. Ove kompanije privlače i zapošljavaju najstručnije kadrove, jer su u mogućnosti da ponude veće plate od konkurencije.

Stalno jačanje pozicije najvećih IT preduzeća u Srbiji, s jedne strane, i dalje povećanje broja mikro preduzeća, s druge strane, povećaće različitost unutar informatičke industrije, što će otežati strateško delovanje države u ovoj delatnosti. Pored toga, sve veći broj preduzeća sa stranim osnivačima, učiniće da tržišna utakmica bude veoma zaoštrena.

### 2.1. Zaposleni u IT industriji

U 2018. godini, srpska IT industrija zapošljavala je 28.543 radnika, a na osnovu dosadašnjih istraživanja procenjuje se da su od toga dve

trećine IT stručnjaci, dok ostalo čine zaposleni u prodaji, administraciji i rukovođenju. U poređenju sa oko 1,5 miliona zaposlenih u svim preduzećima i ustanovama u Srbiji može da se učini da su IT stručnjaci skromno zastupljeni. Međutim, slobodnije procene govore da je ovo samo deo većeg korpusa od preko 60.000 IT stručnjaka, koji pored IT sektora uključuje zaposlene u telekomunikacionom sektoru, zatim i one u preduzećima – IT korisnicima, kao i registrovane u preduzetničkim IT vodama.

Iznad proseka raste zaposlenost u sektoru programiranja gde sada radi 19.414 radnika, što je 68% radne snage u IT sektoru. Posmatrano prema veličini preduzeća, najveću zaposlenost beleže srednja IT preduzeća sa 33% ukupne radne snage, slede mala preduzeća sa 29%, dok 11 velikih firmi i 1.830 mikro preduzeća zapošljavaju približno isti broj radnika – oko 19% ukupne radne snage. Broj zaposlenih u IT sektoru u 2018. godini je skoro dupliran u odnosu na 2011. godinu, sa prosečnom godišnjom stopom rasta od 10%. U odnosu na 2011. godinu sve informatičke delatnosti, osim trgovine IT opremom, značajno su povećale zaposlenost, što potvrđuje razvojni karakter IT delatnosti.

U međuvremenu, struktura po delatnostima se popravila u korist struke: programiranje i IT usluge zajedno zapošljavaju 85% radnika,

što je za oko 20 procentnih poena više nego 2011. godine. Smanjenje broja zaposlenih može da se očekuje samo kod hardveraških preduzeća. Broj sertifikovanih stručnjaka u preduzećima koja pretežno rade sa PC opremom je vrlo mali. Ova preduzeća duži niz godina ne mogu da zadrže IT stručnjake, tako da su izgubila konkurentnost i imaće sve manji značaj u ukupnoj IT industriji.

## 2.2. Poslovni prihodi

U 2018. godini, ukupan poslovni prihod informatičke industrije u Srbiji dostigao je 2,51 milijardi evra, što predstavlja povećanje od 19,5% u odnosu na godinu ranije. Procenjuje se da prihod od same informatičke delatnosti iznosi blizu dve milijarde evra, dok preostalih oko pola milijarde evra potiče od srodnih IT ili pratećih neinformatičkih aktivnosti preduzeća. S druge strane, rast samog IT tržišta je iznosio oko 10%, što znači da je rast ostalih prihoda u informatičkim firmama bio veći od rasta IT prihoda. Takođe, rast softverskog izvoza raste znatno višom stopom nego što raste domaće IT tržište. Sve ovo predstavlja nepovoljne indikatore i ukazuje na zaostajanje u informatizaciji srpske privrede i društva.

Najveći poslovni prihod u IT industriji ostvaruje delatnost programiranja, sa 37% ukupnih prihoda. Posmatrano prema veličini, mala i

**Tabela 1: Ključne odlike IT industrije Srbije prema delatnosti preduzeća**

| Delatnost preduzeća       | Broj preduzeća | Zaposleni     | Prihod (mil. EUR) | Kapital (mil. EUR) |
|---------------------------|----------------|---------------|-------------------|--------------------|
| Programiranje             | 1.483          | 19.414        | 935,8             | 376,9              |
| Informatičke usluge       | 534            | 4.981         | 627,0             | 173,1              |
| Trgovina na veliko i malo | 32             | 820           | 532,9             | 74,7               |
| PC oprema                 | 300            | 3.328         | 409,7             | 49,6               |
| <b>Ukupno</b>             | <b>2.349</b>   | <b>28.543</b> | <b>2.505,4</b>    | <b>674,3</b>       |

\*Svi iznosi su u milionima evra

srednja IT preduzeća zbirno ostvaruju 1,45 milijardi evra, što iznosi 70% poslovnog prihoda celokupnog sektora IT industrije. Preostalih 30% ravnopravno dele mikro i velika preduzeća.

### 2.3. Kapital srpske IT industrije

U 2018. godini, IT industrija raspolaže sa 674 miliona evra vlastitog kapitala i beleži godišnji rast od 16%. Drugu godinu zaredom kapital IT industrije raste dvocifrenom stopom. Takođe, u poređenju sa 2006. godinom, kada je sopstveni kapital iznosio oko 150 miliona evra, srpska IT industrija sada vredi četiri puta više. Ovaj trend dodatno pokreće strani kapital, budući da je među najvećih 100 IT preduzeća, skoro polovina u stranom vlasništvu. Kroz strana preduzeća u srpski IT dolaze internacionalni standardi, ali ovim se nameće i neophodnost prilagođavanja, i na neki način lokalizacije, stranih IT kompanija, ukoliko žele da budu uspešne na srpskom IT tržištu.

Preduzeća koja se bave programiranjem raspolažu najvećim kapitalom, preko 376 miliona evra, što je 56% ukupnog kapitala IT industrije. Sa velikim zaostatkom (173 miliona; 26%) sledi sektor IT usluga.

### 2.4. Pozitivan saldo kompjuterskih usluga

Prema podacima Narodne banke Srbije za prvih devet meseci 2019. godine, pozitivan

saldo u izvozu kompjuterskih usluga iznosio je 576 miliona evra, što je povećanje od 34,5% u odnosu na isti period prošle godine. Izvoz kompjuterskih usluga rastao je stopom od 32,3% i dostigao je 928 miliona evra, dok je uvoz rastao nižom stopom (17,3%) i dostigao je 352 miliona. U tabeli u nastavku su prikazane zvanične brojke Narodne banke Srbije za prvih devet meseci 2019. godine.

Dobra strana je da izvoz stalno raste, ali treba obratiti pažnju i na to da uvoz raste dvocifrenom stopom. Pokrivenost uvoza izvozom još uvek je visoka (264%) i trebalo bi je održati bar na ovom nivou.

### 2.5. Konkurentnost domaćih ponuđača informatičkih usluga

Kompjuterske usluge se na globalnom nivou koriste kao indikator za međunarodno poređenje država i nivoa njihovog tehnološkog razvoja. Domaće tržište IT usluga (u Srbiji) raste godišnjom stopom nešto višom od 10%, a izvoz kompjuterskih usluga raste više od 30% na godišnjem nivou. Na ovaj način se popravljala slika o Srbiji – od zemlje sa jeftinom radnom snagom ka zemlji sa kvalitetnim ljudskim kapitalom.

Prema podacima Svetske trgovinske organizacije, izvoz kompjuterskih usluga u svetu, u periodu od 2014. do 2017. godine, povećavao se prosečnom godišnjom stopom od 10% i

**Tabela 2: Izvoz kompjuterskih usluga iz Srbije u prvih devet meseci 2019. godine**

|             | Kompjuterske usluge<br>(milion €) | I-IX 2018 | I-IX 2019 | Rast I-IX<br>2019/2018<br>[%] |
|-------------|-----------------------------------|-----------|-----------|-------------------------------|
| 1.A.b.1.9.2 | Izvoz                             | 729       | 928       | 27,3%                         |
| 1.A.b.2.9.2 | Uvoz                              | 300       | 352       | 17,3%                         |
|             | Saldo                             | 429       | 576       | 34,20%                        |

Izvor: Narodna banka Srbije

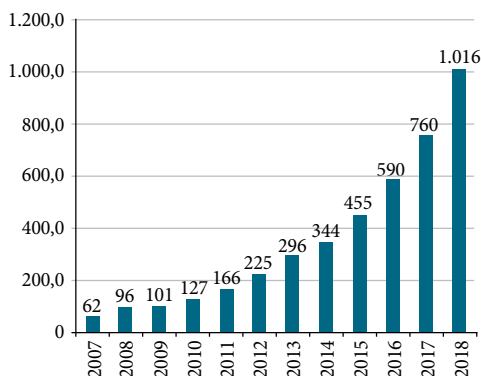
u 2017. godini je dostigao 300 milijardi evra. Srbija je u 2014. godini zauzimala 40 poziciju, dok se prema podacima za 2016. popela na 38, procenjuje se da je u 2017. godini dodatno napredovala za jednu ili dve pozicije. U poređenju sa zemljama u okruženju, prema vrednosti izvoza kompjuterskih usluga, od nas su bolje rangirane Rumunija, Mađarska i Bugarska, dok je u odnosu na sve ostale manje komšije Srbija bolje rangirana.

## 2.6. Rast izvoza koji (ne)usporava

Glavni generator vitalnosti i rasta domaće IT industrije su izvoznici softvera, koji su zaslužni za više od tri četvrtine rasta zaposlenosti, dobiti i kapitala u celom sektoru. Mada je u ovoj IT oblasti jednak broj firmi u domaćem i stranom vlasništvu – stranci učestvuju sa 58% u prihodima i broju zaposlenih. Nasuprot tome, prema učešću kapitala i dobiti, stranci zaostaju za domaćim vlasnicima, što je razumljivo jer se firme u stranom vlasništvu oslanjaju na poslovni kapital u svojim matičnim zemljama, gde se prikazuje i profit.

Analiza srpskog izvoza kompjuterskih usluga u periodu 2007-2018. godina pokazuje da je izvozna osnovica u 2007. godini bila niska (62 miliona evra). Neprekidni razvoj IT sektora stvorio je značajne kumulativne efekte i ova slika je značajno poboljšana u 2018. godini, kada je izvoz premašio milijardu evra (1.016 miliona evra), što za rezultat ima impresivan prosečan godišnji rast od 30%.

**Slika 1: Izvoz kompjuterskih usluga iz Srbije 2007-2018.**



Izvor: Narodna banka Srbije

Ako se posmatra uvoz ovih usluga, Srbija ostvaruje solidan pozitivan saldo, jer je izvoz bar duplo veći od uvoza. Velika je verovatnoća da će izvoz do kraja ove godine premašiti 1,3 milijardi evra, dok će uvoz verovatno premašiti 500 miliona evra. Već godinama pričamo da Srbija uglavnom jeftino izvozi pametnu radnu snagu, a uvozi skupa IT rešenja. Bilo bi bolje da je obrnuto, ali to je, uglavnom, rezervisano za razvijene zemlje.

Udeo Srbije u izvozu IT usluga je oko 0,3% globalnog izvoza i ima prostora za dalji rast, ali za to će nam biti potrebni IT stručnjaci koji sada nedostaju. Na primer, da bi smo dostigli dve milijarde evra izvoza IT usluga, prema sadašnjem najpovoljnijem modelu rada, biće nam potrebno dodatnih 20.000 IT stručnjaka.

## 2.7. Struktura izvoza domaćih informatičkih usluga

Poznata je činjenica da je isplativije izvoziti sopstvena informatička rešenja umesto forsiranja izvoza kroz *outsourcing* (najam radne snage). Kako stvari stoje na domaćoj IT sceni? Obrnuto od poželjnog. Outsourcing dominira po broju firmi, zaposlenim i ostvarenim

**Tabela 3: Struktura izvoza 200 najvećih izvoznika softverskih usluga u Srbiji**

| Izvori prihoda              | Zaposleni   | Prihod      | Indeks prihoda po zaposlenom |
|-----------------------------|-------------|-------------|------------------------------|
| Izvoz kroz outsourcing      | 82%         | 69%         | 83%                          |
| Izvoz sopstvenih IT rešenja | 18%         | 31%         | 178%                         |
| <b>Ukupno</b>               | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b>                  |

izvoznim prihodima, sa malim šansama da se stanje promeni. Analizom je obuhvaćeno poslovanje 200 IT preduzeća, najvećih izvoznika IT rešenja i usluga iz Srbije, a rezultati su navedeni u gornjoj tabeli.

Ključna zapažanja uz gornju tabelu:

- Posmatrano prema pretežno ostvarenim prihodima, 138 firmi se bavi outsourcingom (najam radne snage), dok preostalih 62 veći deo prihoda ostvariye prodajom svojih rešenja. Outsourcing sektor zapošljava 82% radne snage i ostvaruje 69% izvoza, što je posledica toga da je preko polovine sektora u vlasništvu stranaca.
- Prema vlasništvu preduzeća, strana fizička lica i firme su osnovali 88 od 200 najvećih IT izvoznika u Srbiji. Stranci zapošljavaju 58% radne snage i ostvaruju 54% ukupnih izvoznih prihoda i, logično, skoro isključivo se bave outsourcingom. Firme u domaćem vlasništvu su skoro podjednako opredeljene na outsourcing i na izvoz sopstvenih rešenja, što neće biti dovoljno da se u skorije vreme promeni ukupna struktura izvoza tako da prevagne izvoz sopstvenih rešenja, tako da će u Srbiji izvoz kroz outsourcing ostati glavni izvor izvoza i posle 2020. godine.
- Kod firmi koja prodaju rešenja indikator prihoda po zaposlenom iznosi 57.500 evra godišnje, što je duplo više nego kod outsourcinga gde on iznosi 27.000 evra. Indeks godišnjeg prihoda po zaposlenom za izvoznike sopstvenih rešenja iznosi 178%, a za

outsourcing sektor samo 83% u odnosu na ukupan prosečan prihod od 32.300 evra, koliko iznosi za sve IT izvoznike.

Fokusiranje IT kompanija na izvoz sopstvenih rešenja i državna podrška ovom sektoru potencijalno mnogo više vraća u poređenju sa izvozom kroz goli najam radne snage.

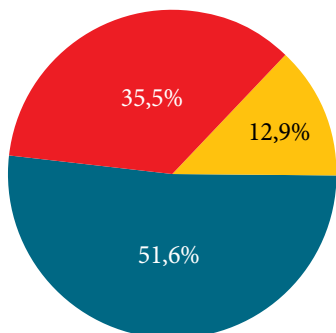
Na osnovu iznetih podataka može se konstatovati, da Srbija počinje da oslobađa svoj veliki potencijal u IT oblasti, koji bi uz podsticanje mogao da ostvari još veće uspehe!

### 3. REZULTATI I ANALIZA ANKETE O SPREMNOSTI I INTERESU IT SEKTORA ZA PLASMAN PROIZVODA I USLUGA U EVROPSKU UNIJU

Anketu je organizovalo Društvo za informatiku Srbije, koje je koordinator Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 10, a u okviru projekta „Motivacija IT sektora za ulazak Srbije u Evropsku uniju“. Cilj ankete je bio da se sagledaju stavovi IT kompanija o motivaciji za pristup Srbije u EU. Anketa je bila anonimna, realizovana je u periodu od 1. do 6. decembra 2019. godine.

Poziv za učešće u anketi poslat je na više od 100 adresa IT firmi sa sedištem u Srbiji. U anketi je učestvovala 31 firma. Najveći broj firmi koje su učestvovala u anketi su mikro preduzeća (51,6%). Velike firme nisu uzele učešće u anketi (Slika 2).

**Slika 2: Tip IT firme koje su učestvovalе u anketi**



- Mikro preduzeće – broj zaposlenih do 9
- Malo preduzeće – broj zaposlenih do 10-49
- Srednje preduzeće – broj zaposlenih do 50-249
- Veliko preduzeće – broj zaposlenih preko 250

Pitanja koja su sledila bila su:

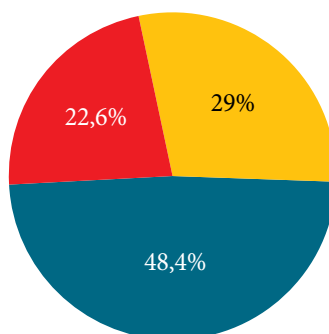
- Koji procenat plasmana Vaših proizvoda i usluga čini izvoz u EU?
- Da li je Vaša kompanija koristila ili koristi sredstva iz državnih fondova?
- Da li je Vaša kompanija koristila ili koristi sredstva iz pretpristupnih EU fondova?
- Kako ocenjujete sadašnji nivo motivisanosti vaše kompanije za tržište u EU?
- Šta su prepreke za plasman vaših proizvoda i usluga u EU? – možete odabrati više odgovora
- Koje efekte očekuje vaša kompanija od ulaska Srbije u EU? – možete odabrati više odgovora
- Čime se može povećati motivacija vaše kompanije za ulazak Srbije u EU? – možete odabrati više odgovora

Kako većinu učesnika čine mikro firme, očekivano je da polovina njih izvozi u EU (Slika 3)

**Slika 3: Procenat izvoza u EU anketiranih firmi**

**Koji procenat plasmana Vaših proizvoda i usluga čini izvoz u EU?**

31 odgovor



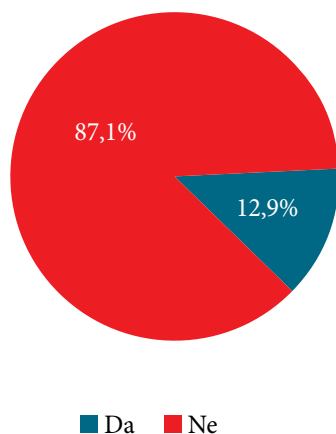
- 0%
- Do 50%
- Više od 50%

Vidljivo je da čak 51,6% anketiranih IT kompanija izvozi u EU i da među njima 29% izvozi više od 50% svojih proizvoda i usluga.

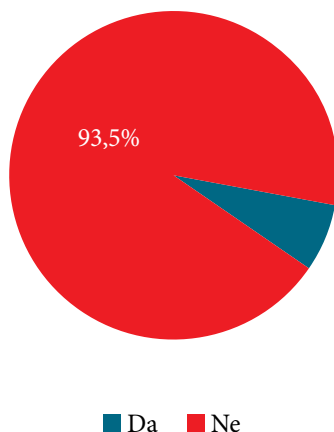
Na pitanje „Da li ste koristili ili koristite sredstva iz državnih fondova ili iz pretpristupnih EU fondova?“, velika većina firmi-učesnika je odgovorila negativno (Slika 4).

**Slika 4: Korišćenje fondova države i/ili EU od strane firme**

**Da li je Vaša kompanija koristila ili koristi sredstva iz državnih fondova?**

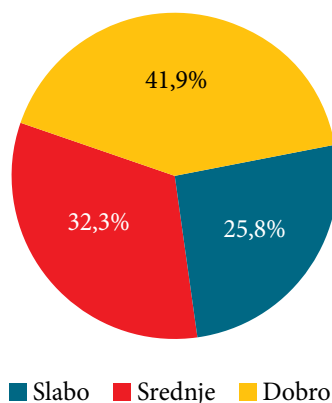


**Da li je Vaša kompanija koristila ili koristi sredstva iz pretpristupnih EU fondova?**



Na pitanje „Kako ocenjujete sadašnji nivo motivisanosti vaše kompanije za tržište u EU?“, učesnici većinom smatraju da su dobro ili srednje motivisani (Slika 5).

**Slika 5: Motivisanost za ulazak na tržište EU**



Naredna pitanja imala su više ponuđenih odgovora, sa mogućnošću potvrde više opcija, ali i dopisivanja svoje opcije.

Na pitanje „Šta su prepreke za plasman vaših proizvoda i usluga u EU? – možete odabrati više odgovora“, odgovori su bili sledeći:

- 35,5 % smatra da su zakonske procedure;
- 32,3% podržava stav da je prepreka zatvorenost tržišta Evropske unije;
- 22,6% smatra da su razlog carinski propisi;
- isti procenat (22,6%) ocenjujnt da je prepreka nedovoljan kvalitet njihove ponude;
- 19,4% brine nelojalna konkurencija;
- 19,2% podržava stav da nema značajnih prepreka za plasman njihovih proizvoda/ usluga u EU.

Sledeće pitanje bilo je fokusirano na efekte koje očekuje kompanija od ulaska Srbije u EU. I ovde se moglo odabrati više odgovora, sortirani su opadajuće:

- ulaskom u EU doći će do bržeg odliva IT kadrova – podržava 67,7% anketiranih;
- pristup novom tržištu – 51,6%;
- brži transfer tehnologije i znanja – 48,4%;
- razvoj novih proizvoda i usluga – 32,3%;

- integracija sa firmama iz EU i nove investicije – 29%;
- nove investicije – 29%;
- podsticaj za jačanje konkurentnosti – 25,8%;
- brži razvoj domaćih kadrova – 19,4%;
- porast zarada – 16,1%;
- šira primena IT standarda – 12,9%;
- unapređivanje organizacije rada – 6,5%.

Dva učesnika su navela očekivane efekte kojih nema na listi:

- „Pad konkurentnosti. Srbija može izgubiti primat vodeće IT nacije za razvoj.“
- „Nažalost, očekujem da će ulazak Srbije u EU pogubno uticati na srpsku ekonomiju. Trenutno se u EU očekuje manjak programera od 1 miliona do 2020. godine. Ulazak Srbije u EU značiće slobodan protok srpske radne snage, a svi oni koji mogu izaći iz Srbije – na taj način pružiće razorni udarac lokalnom razvoju srpskog IT sektora.“ (Ovaj odgovor je unet na engleskom, učesnik se deklarirao kao menadžer danske subvencije u Srbiji.)

Na pitanje „Čime se može povećati motivacija vaše kompanije za ulazak Srbije u EU? – možete odabrati više odgovora“, anketirani su se ovako izjasnili:

- bržom harmonizacijom domaćeg pravnog sistema sa EU – 54,8%;
- dodeljivanjem podsticajnih sredstava, kredita i poreskih olakšica za nastupe na tržištu EU – 51,6%;
- većim ulaganjem države u naučno tehnološki razvoj – 48,4%;
- razvojem marketinga domaće IT ponude u EU – 38,7%;
- unapređivanjem informisanosti o IT tržištu u EU – 32,3%;
- medijskom popularizacijom uspešnih iskustava domaćih IT kompanija na tržištu EU – 22,6%;

- stimulisanjem nastupa domaćih IT kompanija na sajmovima u EU – 19,4%;
- povećavanjem sredstava u inovacionim fondovima – 16,1%.

Dodatni komentari uz ovo pitanje su sledeći:

- „Primenom rešenja stvorenih u Srbiji na domaćem tržištu. Sve što proizvodimo i izvozimo doprinosi razvoju ostalih EU zemalja, ali ne razvoju Srbije. Nova tehnologija se stvara kod nas i tu treba da ostane, na isti način kako se to radi u Indiji i Kini. Ovakav jedan akcioni plan bi mogao da bude sproveden u roku od 3-6 meseci i preokrene situaciju u korist Srbije.“
- „Platni promet, carine i porezi, onlajn servisi su katastrofa!“
- „Država da ništa ne dira i biće Ok!“

## Rezime ankete

Kako je broj firmi koje su učestvovalе u anketi mali, rezultati se svakako ne mogu smatrati reprezentativim. Međutim, i na ovom uzorku vidljiva je pozitivna orijentacija domaćeg IT sektora ka ulasku u EU, uz rezervu da ih, uz iskazane benefite, najviše brine velika verovatnoća odliva domaćih stručnjaka iz Srbije u IT industriju Evropske unije.

U toku izrade projekta, o pitanjima koja su predmet Projekta i Ankete, obavljene su konsultacije u Privrednoj komori Srbije i u nekoliko IT kompanija koje spadaju u kategoriju srednjih domaćih IT preduzeća.

U Privrednoj komori Srbije je podržana izrada Projekta, jer će se time realnije sagledati stanje, odnosno šta IT sektor misli o svojoj konkurentnosti i osposobljenosti za poslovanje u zemljama koje su članovi Evropske unije. Podržane su sve predložene mere na čijoj realizaciji treba da se angažuje Privredna komora Srbije. Još je predloženo je da se na sajtu Komore predstavlja i „domaća izabrana kvalitetna IT ponuda“.

Srednje IT kompanije podržavaju plasman svojih roba i usluga na tržišta Evropske unije, s tim što neke već sada skoro celokupnu produkciju izvoze u EU, a jedna ima druga uhođana tržišta.

Srednje IT kompanije nisu koristile sredstva iz državnih fondova, kao ni pretpristupne EU fondove. Podržavaju stav da „nema značajnijih prepreka“ za plasman njihovih proizvoda ili usluga u zemlje članice Evropske unije.

Osnovni korisni efekat od ulaska u Evropsku uniju će biti „pristup novom i većem tržištu“. Motivacija za ulazak u Evropsku uniju se može povećati „bržom harmonizacijom domaćeg pravnog sistema“ sa pravnim okvirom u Evropskoj uniji i „razvojem marketinga domaće IT ponude“ na tržišta Evropske unije.

Kao što se vidi, izneta mišljenja se uglavnom poklapaju sa mišljenjima izraženim u Anketi. Znači da IT sektor (mikro i srednja preduzeća) koristi mogućnosti za plasman svojih proizvoda i usluga u Evropsku uniju, da bi plasman mogao da bude znatno veći i da su velika očekivanja od ulaska u Evropsku uniju.

## 4. OČEKIVANI EFEKTI ZA IT SEKTOR

### 4.1 Izlazak na šire tržište

IT sektor obuhvata tehnologije kao što su: stoni i prenosni računari, softver, periferni uređaji i uređaji za povezivanje na internet, koji su namenjeni za obradu informacija i komunikaciju. IT igraju najvažniju ulogu kako u proizvodnji i ekonomiji, tako i u svim ostalim sferama života pojedinca i društva u celini.

IT usluge obuhvataju kompjuterske usluge, informacijske usluge i usluge telekomunikacija. U ukupnom izvozu IT usluga u Srbiji dominira izvoz kompjuterskih usluga, a daleko je manji izvoz ostvaren je kroz usluge teleko-

munikacija, tako da je u ovom tekstu akcenat dat na informacione tehnologije (IT) bez telekomunikacija.

IT sektor u Srbiji se sastoji iz tržišta hardvera i tržišta softvera. Tržište softvera predstavlja preko 70% ukupnog tržišta u pogledu ostvarenog prometa i sastoji se iz segmenta:

- izrade sopstvenog softvera,
- uslužne izrade softvera (IT outsourcing) i
- prodaje licenciranih softvera.

Segment tržišta koji najbrže raste jeste segment uslužne izrade softvera (IT outsourcing), koji je pretežno izvozno orijentisan i koji beleži godišnje stope rasta od preko 30%.

Iako je reč o najdinamičnijem sektoru u državi, čiji je razvoj brz i konstantan, neki drugi podaci mogu da zabrinu:

- konkretno, u Srbiji prema nekim procenama nedostaje 20.000 do 30.000 IT stručnjaka;
- osim toga, nivo ulaganja u IT u Srbiji iznosi 60 evra, dok je proseka u Evropi 800 evra;
- u Srbiji potražnja za IT uslugama u značajnoj meri nadmašuje ponudu IT usluga;
- pored toga što je do kvalitetnog IT kadra teško doći, takav kadar je teško i zadržati.

Inače, fluktuacija radne snage u IT sektoru u Srbiji je na visokom nivou.

Sve ovo ukazuje da preduslovi za izlazak Srbije na šire tržište već postoje, jer IT Srbije je već dugo prisutan na stranom tržištu. Međutim, postoji potreba da se ti preduslovi poboljšaju. Rast IT industrije bi bio značajno veći da postoji razvijenija infrastruktura. Jedan od najvećih izazova u procesu digitalizacije je uspostavljanje širokopojasnog interneta kojim je trenutno pokriveno 60% teritorije Srbije. Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija je najavilo ulaganje

od 110 miliona evra u širokopojasni internet što bi dovelo do rasta u IT sektoru za 16%. To bi omogućilo rast BDP-a od dva do 2,5%. Iz ovoga sledi da digitalizacija ne može da bude zahtev, već imperativ.

Razvojem poslovanja u zemljama Evropske unije, domaće IT kompanije šire tržište na kome posluju. Sa ulaskom u Evropsku uniju još više će se proširiti tržište za poslovanje domaćih IT kompanija.

## 4.2 Jedinstveno digitalno tržište

Sa četvrtom industrijskom revolucijom, digitalizacija postaje glavni katalizator inovacija, modernizacije, ekonomskog rasta, konkurentnosti i sveobuhvatnog društveno-ekonomskog napretka i razvoja. Mi živimo u doba digitalizacije. Broj digitalnih uređaja, sistema i aplikacija koji trenutno utiču na naše živote je vrlo veliki i nema kraja listi novih za koje možemo očekivati da će se pojaviti u godinama koje dolaze. Samo u jednom minutu u svetu prosečno se pošalje 18 miliona poruka, 4,5 miliona pregleda bude na YouTube i online se potroši 997 miliona dolara. U odnosu na 2015. godinu, broj postavki novih tvitova u jednoj minuti je porastao sa 100.000 na 400.000, broj aplikacija koje se download-uju sa 47.000 na 390.000, broj logova na Facebook sa 277.000 na 1.000.000 i broj upita na Google je porastao sa 2.000.000 na 3.800.000.

Početkom 2019. godine, broj korisnika mobilne telefonije iznosi 67% u odnosu na ukupnu populaciju u svetu, broj internet korisnika je 57%, a broj aktivnih korisnika društvenih mreža je 45%.

Sve ovo ukazuje na porast digitalizacije i prelazak na jedinstveno digitalno tržište u kome i Srbija mora naći svoje mesto.

Ako je Srbija sa 1,1 milijardom izvoza prošle godine stigla do udela od skoro pola procenta

vrednosti svetskog tržišta IT usluga, to znači da ima prostora za dalji rast, ali za taj rast u IT sektoru nema dovoljno zaposlenih.

U eri digitalizacije, i veštine potrebne za obavljanje posla se digitalizuju. Ljudi koji su spremni da gledaju napred i da se menjaju u skladu s vremenom imaju najviše mogućnosti za uspeh. U Srbiji postoji potencijal i uspevaju ljudi s vizijom.

Jedinstveno digitalno tržište je jedno od najvećih dostignuća Evropske unije. Ono je uspostavljeno da bi se u Evropskoj uniji osigurao jednak pristup robama i uslugama, obezbedilo slobodno kretanje kapitala i omogućilo slobodno kretanje radnika. Preduzeća iz država članica Evropske unije mogu slobodno prodavati svoje robe i usluge širom Evropske unije i olakšano im je prikupljanje kapitala.

Imajući u vidu sve pomenute prednosti, kompanije iz Srbije su veoma zainteresovane za poslovanje i ulazak Srbije u Evropsku uniju.

## 4.3 Porast ili smanjivanje odliva IT kadrova

Evidentan nedostatak IT inženjera se može smanjiti na dva načina:

- pojačanom edukacijom i
- uvozom.

Pojačana edukacija se sprovodi na više načina:

Programiranje je, kao obavezan predmet, uvedeno od petog razreda osnovne škole. Osnovci imaju priliku da uče informatiku kao obavezan predmet. Konkretno uče kako da programiraju, između ostalog, i zahvaljujući uključivanju nevladinog sektora u ovaj projekat. Po tome smo prvi u regionu. Recimo, u SAD-u taj predmet još ne postoji, a u Velikoj Britaniji je uveden prošle godine. U toku proteklih par godina, formiran je veliki broj informatičkih odeljenja u gimnazijama širom zemlje.

U Srbiji su do sada okončana dva kruga pre-kvalifikacija za zaposlene i nezaposlene koje je uspešno završilo 800 polaznika. Prekvalifikacije su bile namenjene za zaposlene koji žele da promene zanimanje i oprobaju se u sektoru informacionih tehnologija. Potencijalni kandidati su polagali test sposobnosti i potencijala za rad u IT-u, na osnovu koga se vršilo rangiranje. Cilj programa je bio da obuči ljude koji odgovaraju potrebama industrije, utvrđene na osnovu anketiranja kompanija. Program je vrlo isplativ jer novozaposleni programer kroz poreze „vraća” iznos uložen u obuke za oko šest meseci. Prosečna početna plata zaposlenih iz prve pilot faze prekvalifikacija je oko 45.000 dinara. Sa više od 30% zaposlenih na pozicijama programera iz prve pilot faze prekvalifikacija, investicija se vraća državi kroz poreze i doprinose za manje od godinu dana, dok je celokupan efekat na ekonomiju Srbije mnogo veći. Obuke u programu prekvalifikacija za IT su osmišljene sa ciljem da brzo doprinese ponudi talenata na tržištu rada.

Program za nezaposlene kandidate sprovodi Nacionalna služba za zapošljavanje, dok program za zaposlene sprovodi Kancelarija za IT i eUpravu u saradnji sa Kabinetom predsednice Vlade RS.

Osim toga, ove godine je povećan broj upisanih studenata na tehničke fakultete, što je pokazatelj zainteresovanosti mladih da se posvete informacionim tehnologijama.

Na državnim fakultetima, koji daju odlično predznanje i školuju dobre programere, broj upisanih kvota nije dovoljno povećan. S druge strane, broj programera koji su završili privatne fakultete se povećava svake godine. Međutim, vrlo je upitno koliko su oni konkurentni programerima koji su završili državne fakultete u Beogradu, Novom Sadu i Nišu.

Sve u svemu, nedostatak kapaciteta formalnog obrazovanja uslovio je da u ovom sektoru, u

kome su primanja do tri puta veća od proseka, nedostaje radna snaga.

Ukoliko bi srpske IT kompanije u većoj meri angažovale kadar iz drugih zemalja, na primer iz zemalja Istočne Evrope ili čak iz Kine i Indije, problem bi se mogao smanjiti, ali ovo se i dalje ne dešava u velikom obimu tako da srpski IT sektor i dalje ostaje sa visokim obimom nezadovoljene tražnje.

U Srbiji, putem elektronskih oglasa za nova radna mesta, kategorije poslova u kojima su oglasi najčešće objavljivani su trgovina i prodaja, IT, mašinstvo, administracija i elektrotehnika. U IT oblasti najtraženiji su bili JavaScript Developer, Java Developer, IT Help Desk / Support, .NET Developer i PHP Developer.

#### **4.4 Jačanje konkurentnosti i smanjivanje troškova, uloga klastera**

IT sektor u Srbiji ima potencijal, rezultat i perspektivu. Međutim, pitanje je da li uslužna izrada softvera može biti osnova održive konkurentske prednosti.

U Srbiji postoji dosta IT klastera koji okupljaju IT kompanije. Jačanje klastera može da poveća njihov uticaj i njihova uloga može da doprinese:

- unapređenju saradnje IT kompanija i zajedničkom nastupu na EU tržištu;
- formiranju zajedničkog portfolija usluga klastera za trenutne i buduće članice;
- podrška klijentima klastera u pristupanju EU programima i izgradnji znanja i veština u ovoj oblasti;
- jačanje veza između istraživača i poslovne zajednice;
- sprega klijenata u dijalogu sa državom, EU i programima.

Potrebno je da se država više angažuje u procesu i poboljšanju strukture podrške za ove

programe, jer je IT sektor najdinamičniji i sa najviše izgleda za razvoj u celokupnoj srpskoj privredi.

#### 4.5 Porast ulaganja stranog kapitala i integracija sa kompanijama iz EU

Srbija ima stručan i kvalitetan kadar. Njega su uočili stranci, tako da su vodeće svetske tehnološke kompanije, poput Microsoft-a, IBM-a i Intel-a, već osnovala razvojne centre u Srbiji ili su dale licence za outsorsing usluge lokalnim firmama, nudeći tri puta veća primanja od prosečne mesečne plate u Srbiji. No, te plate su i dalje niže od onih koje bi plaćale u zemljama EU. Baš to će i biti motiv stranim kompanijama da i dalje ulažu, a ulaskom u EU će sigurno procedure za ulaganja u Srbiju biti pojednostavljene i standardizovane, što samo može povećati strani kapital.

#### 4.6 Primena novih modela poslovanja

Outsourcing predstavlja model koji omogućava da se stekne iskustvo i oprobaj u globalnim poslovima širom sveta. Međutim, model razvoja sopstvenih rešenja može doprineti dugoročnoj strategiji razvoja IT sektora. Sopstveni proizvodi okrenuti svetu su dobra prilika, pre svega, jer je bolje prodavati nešto na svetskom tržištu, a ne samo na srpskom. IT kompanije koje prave sopstvene proizvode kreiraju dodatnu vrednost koja ostaje u zemlji i ne zapošljavaju samo programere, već i stručnjake iz drugih oblasti – marketing, dizajn, različita domenska znanja i tako dalje.

Inicijativa o dve milijarde izvoza do kraja 2020. godine može čak i biti ostvariva, ali isključivo zasnovana na outsourcingu. No, ipak su državi potrebna rešenja predviđena za strana tržišta gde je faktor rasta inovacija, a ne samo broj zaposlenih. Pored samog kodiranja po datim specifikacijama, bilo bi korisno preuzeti i osvojiti i razvoj proizvoda i pravljenje specifikacija, vođenje marketing

kampanja, brigu o korisnicima. Na taj način će kompanije povećati i svoju profitabilnost, ali i omogućiti zapošljavanje i veće plate ne samo IT stručnjacima, već i drugim profesionalcima na kojima se bazira digitalna ekonomija.

Osim toga, država treba da utiče da sva zanimanja uhvate korak sa digitalnim tehnologijama i razumeju kako ona menjaju njihove profesije. Imamo dobre primere kako su grafički alati kao digitalna tehnika uneli promene u građevini, savremeni uređaji u medicini, ekspertski softverski sistemi u ekonomiji, nadzorni sistemi u poljoprivredi, prediktabilni softverski sistemi u meteorologiji, SCADA sistemi u industriji i tako dalje.

Neki pravci kojih se treba držati u IT oblasti su klad (cloud) i virtuelizacija u infrastrukturi, veštačka inteligencija (*Artificial Intelligence*) kao podrška softverskoj infrastrukturi, (I)IoT (*Industrial Internet of Things*) kao komunikaciono-hardverska infrastruktura, Blockchain u finansijskoj infrastrukturi, virtuelna realnost i igrice kao proizvodi za masovno tržište, open data, big data, mobilne aplikacije i tako dalje.

Popularne svetske igre, autopilot za Audi i druge auto kompanije, softver za elektroenergetsku efikasnost, softver za upravljanje vetro-parkovima, igre rešavanja zagonetki, softver za kompletnu digitalizaciju ljudskog lika – to su samo neki od proizvoda kojima se može pohvaliti domaća IT industrija. To znači da ima mogućnosti, samo je potrebna inicijativa.

Nove tehnologije u našem društvu se još uvek ne primenjuju u onoj meri koja bi omogućila podizanje konkurentnosti privrede, kvaliteta javnog sektora, života građana i našeg društva. Mnoge outsourcing firme su na prodaju i nadaju se stranoj akviziciji jer im je sve teže da se takmiče sa stranim korporacijama koje ulaze na naše tržište rada.

#### 4.7 Iskustva zemalja u okruženju (Rumunija, Bugarska, Hrvatska)

U Srbiji plata programera početnika je oko 700 evra, dok seniori u ovom poslu zarađuju i četiri puta više. To ih svrstava na drugo mesto najbolje plaćenih, ali i na prvo mesto poslova koje najviše traže poslodavci. U IT sektoru mnogi vide razvojnu šansu naše zemlje. Dobar primer je Rumunija, koja je kao jedna od najsiromašnijih članica EU postigla dominaciju u digitalnom svetu. Imaju najbrži internet u Evropi i šesti najbrži na svetu, dok Sjedinjene Američke Države na toj listi zauzimaju tek 17. mesto. Zato je i veliki broj mladih ljudi zaposlen u IT kompanijama, a zarade najboljih IT stručnjaka idu i do 6.500 evra.

IT sektor u Bugarskoj jedan je od najbrže rastućih sektora u toj zemlji. Bugarska spada u one zemlje Evropske unije gde je ideo informaciono-komunikacionih tehnologija u formiranju bruto dodatne vrednosti relativno viši u odnosu na ostale, što Bugarsku smešta na peto mesto u EU. U prvom kvartalu 2019. godine indeks prometa za IT usluge usluge je dostigao 154% u odnosu na 2015. godinu, a promet preduzeća porastao je za 16% u odnosu na isti kvartal predhodne godine. U ovoj oblasti ima 57.000 zaposlenih, što IT granu čini veoma važnom za Bugarsku privredu. IT sektor se razvija bez državne intervencije, ali Ministarstvo ekonomije ima alate za podršku ovog sektora. Na osnovu toga, Bugarska je spremna da postane IT centar Evrope.

Udruženje informatičke i komunikacijske delatnosti (Udruga HUP-ICT) je predstavilo analizu ICT sektora u Hrvatskoj za 2018. godinu. Predstavnici Udruge su konstatovali da nedostatak konkretnih mera stimulacije radnika u ICT sektoru i strateškog pristupa celom sektoru može dovesti do ozbiljnog manjka radne snage, pritiska na neto plate i smanjenja konkurentnosti jedne od najrazvijenijih hrvatskih industrija. Uz to, ponovili su zahteve

prema Vladi Republike Hrvatske, nazvane „5 malih mjera“, za zadržavanje digitalnih profesionalaca i strateški razvoj sektora. Brojke pokazuju da je 2018. godina bila uspešna za hrvatsku ICT industriju: nastavljen je rast izvoza, prihoda i dodatne vrednosti, a povećan broj zaposlenih i kompanija. Prošla godina je bila već deseta godina u kojoj je ICT sektor kontinuirano rastao – čak i u vreme krize ta industrija je ostvarivala pozitivne rezultate. U odnosu na 2008. godinu, broj ICT kompanija u Hrvatskoj danas je gotovo udvostručen (6.136), broj zaposlenih se povećao za 45% (sa 26.970 na 39.062), izvoz je povećan za 90% (sa 4,4 na 8,3 milijarde), prihodi su porasli za nešto manje od 30% (sa 29,86 na 38,33 milijarde), a stvorena dodatna vrednost za gotovo 50% (sa 7,6 na 11,3 milijarde). U nekim segmentima ICT industrije, kao što su programiranje ili obrada podataka, u kojima se poslednjih godina beleže veliki svetski uspesi hrvatskih kompanija, izvoz je od 2008. godine narastao gotovo sedam puta, broj kompanija više od 100 puta, a broj zaposlenih se utrostručio.

#### 4.8 SWOT analiza

SWOT analiza, kao tehnika strateškog planiranja, koristi se da pomogne osobi ili organizaciji da identifikuje snage (*Strengths*), slabosti (*Weaknesses*), prilike (*Opportunities*) i pretnje (*Threats*) vezane za poslovnu konkurenciju. Osnovna namena SWOT analize je da specifičira ciljeve poslovnog poduhvata ili projekta i identifikuje unutrašnje (S i W) i spoljašnje faktore (O i T) koji mogu pozitivno i negativno da utiču na naš kranji cilj. U tom cilju je i urađena SWOT analiza „Motivacija IT sektora za ulazak Srbije u Evropsku uniju“.

##### **Prednosti (S):**

- IT sektor je u top 10 industrija u Srbiji i ubrzava razvoj;
- IT Srbije je u najvećoj meri usmeren na tržište EU sa 80% izvoza proizvoda i usluga;

- usvojen je set zakona i propisa od 2006-2019. godine i upravo je otvoreno Poglavlje 4 (Sloboda kretanja kapitala) koja pojednostavljaju učešće IT Srbije na tržištu EU;
- postoje kvalitetni kadrovi koji su usmereni na inovacije;
- svake godine se broj firmi u IT sektoru povećava za 10-15%;
- konkurentne su cene proizvoda i usluga;
- blizina tržišta EU zbog adekvatnog održavanja proizvoda i usluga, odnosno reklamacija korisnika.

#### **Slabosti (W):**

- broj kadrova u IT sektoru Srbije je nedovoljan;
- nastava informatike u osnovnim, srednjim i visokim školama mora da prati u korak razvoj IT industrije u EU;
- potpuna harmonizacija sa propisima Evropske unije u IT oblasti još uvek nije postignuta.

#### **Prilike (O):**

- osposobljavanje novih kadrova IT sektora;
- povratak domaćih IT stručnjaka;
- povratak kapitala naših stručnjaka iz inostranstva;
- digitalizacija poslovanja u EU otvara sve veći obim IT poslova;
- unapređenje IT proizvoda povećava izvozu strukturu IT Srbije;
- lakši pristup EU fondovima podrške.

#### **Pretnje (T):**

- odliv domaćih IT kadrova;
- ulaskom Srbije u EU očekuje se povećanje prihoda u klasteru, usklađivanje poreskih stopa te povećanje cena proizvoda i usluga IT sektora, čime se smanjuje konkurentnost na tržištu;
- kašnjenje u usaglašavanju pravnog i poslovnog okvira sa EU;

- neujednačenost infrastrukture i digitalnog sadržaja.

Analiza ukazuje da postoje dobri preduslovi da IT ostvari dalji uspešan razvoj, ali i da država mora aktivno da se uključi i da doprinese da IT sektor ostvari benefite ulaskom Srbije u EU.

## **5. IT SEKTOR SRBIJE I EVROPSKE UNIJE**

Kao što je rečeno, u Srbiji je 2018. godine registrovano 2.349 IT kompanija, a svake godine se osniva od 250 do 350 novih. IT kompanije okupljaju i radno angažuju oko 28.500 radnika od kojih je oko 80% iz oblasti tehničkih i prirodnih nauka.

Zaposleni u IT kompanijama, polazeći od svog obrazovanja, upućeni su da prate i brzo usvajaju najnovija IT znanja i tehnologije. Njihova bitna karakteristika je interes da najnovija IT znanja i tehnologije upoznaju, razvijaju i upotrebljavaju stvarajući nove IT proizvode i usluge.

Domaći IT proizvodi i usluge se zasnivaju na respektabilnom poznavanju najnovijih tehnologija (klaud, IoT, veštačka inteligencija, open data, big data, industrija 4.0, mobilne elektronske aplikacije, komunikacije 5. generacije i druge).

Zaposleni u većini domaćih IT kompanija su obično vrlo ambiciozni i kreativni ljudi.

IT kompanije u Srbiji su nastale i razvijaju se time što nastoje da razvijaju i plasiraju nove proizvode i usluge koji se zasnivaju na primeni najnovijih IT znanja i tehnologija uz izvesnu njihovu dopunsku kreaciju. Istovremeno, IT kompanije koriste IT za stalno unapređivanje i transformaciju sopstvenog poslovanja i obezbeđivanje povoljnije tržišne pozicije.

Proizvodi domaćih IT kompanija su obično kvalitetni i konkurentni u pogledu cene, koja je odraz nižih troškova za radnu snagu. Domaći IT proizvodi i usluge obično sadrže i neku inovaciju i zato su traženi na tržištu.

Zahvaljujući svemu ovome, veliki broj domaćih IT kompanija uspešno gradi pozicije u Zapadnoj Evropi i Severnoj Americi. Manji broj kompanija ima tržište i u Africi, na Bliskom istoku i u Rusiji. Male su šanse za veće poslovanje u Aziji.

Prema tome, naše IT tržište je, pre svega, Evropska unija i u njoj se plasira oko 80% domaćeg izvoza IT proizvoda i usluga.

Znači, prirodna orijentacija naše IT industrije je tržište u Evropskoj uniji na kome postoji velika potražnja, ali i ništa manja konkurencija.

Sa daljim razvojem saradnje sa Evropskom unijom, a posebno nakon ulaska u Evropsku uniju, povećavaće se odliv domaćih IT kadrova i zato treba intenzivirati osposobljavanje novih kadrova, ali i uvoditi mere koje će podsticati povratak domaćih IT stručnjaka. Nedostatak IT kadrova u ovom trenutku, a posebno u narednom periodu, jedan je od najvećih problema u daljem razvoju domaćih IT kompanija.

Naša komparativna prednost su: kvalitetni kadrovi, inovacije, konkurentne cene i blizina tržišta sa stanovišta reagovanja na reklamacije i održavanja proizvoda i usluga.

Evropska unija i zemlje članice imaju ambiciozne planove za digitalizaciju poslovanja i zato ovo tržište ima velike perspektive i ono će biti sve veće i veće.

Unapređivanjem plasmana IT proizvoda poboljšava se izvozna struktura u ukupnom izvozu Srbije.

Prijemom u EU Srbija postaje deo unutrašnjeg tržišta na kome važe jednaka pravila za sve proizvode i usluge država članica. Sertifikati izdati u Srbiji priznavaće se u svim zemljama i srpski proizvođači će izbeći dvostruko testiranje i troškove.

Da bi IT kompanije iz Srbije zadržale i razvijale svoj položaj na IT tržištu Evropske unije preporučuje se:

- intenzivno praćenje razvoj najnovijih IT;
- stalno unapređivanje nastave iz informatike u osnovnim, srednjim i visokim školama u cilju ovladavanja znanjima iz najnovijih IT;
- dalja dosledna harmonizacija sa propisima i standardima Evropske unije u IT oblasti;
- unapređivanje domaćeg marketinga prema zemljama članicama Evropske unije;
- praćenje IT potreba u Evropskoj uniji i drugo.

Očigledno je da će IT sektor sada, a i u budućnosti imati interes za razvoj poslovanja u Evropskoj uniji i da će sve više postajati jedan od ključnih činilaca približavanja Srbije Evropskoj uniji.

## 6. PODSTICAJNE MERE ZA PODRŽAVANJE I UNAPREĐIVANJE DELOVANJA IT SEKTORA U EVROPSKOJ UNIJI

U prilog jačanja konkurentnosti i motivacije IT sektora da unapređuje saradnju i delatnost u EU, u okviru ovog projekta analizirane su i identifikovane neke podsticajne mere. Polazeći od značaja stvaranja što povoljnijih uslova za realizaciju očekivanih korisnih efekata, neophodno je da se koriste i razvijaju efikasne podsticajne mere.

Predlažemo sledeće mere:

- **Unapređivanje informisanja o IT ponudi i potražnji u EU**

Privredna komora Srbije, u okviru svog sistema informisanja za privredu, treba da posveti posebnu pažnju predstavljanju IT ponude i potražnje iz EU zemalja. Predlaže se otvaranje namenske tematske stranice na sajtu Privredne komore Srbije.

Stranica treba da bude posvećena promociji i podsticanju saradnje IT kompanija sa IT kompanijama iz EU. Na ovoj stranici bi mogli da se nalaze podaci o mogućoj ponudi domaćih IT kompanija, objavljenim tenderima, sklopljenim ugovorima i drugo.

### • Održavanje i povećavanje konkurentnosti IT kompanija

Jedna od prednosti domaćih IT kompanija je relativna konkurentnost, koju treba održavati i unapređivati. Pre svega, neophodna su veća ulaganja države u nove tehnologije i stimulisanje nauke i privrede da koriste nova sredstva. Treba motivisati IT kompanije da i same izdvajaju sve više sredstava za primenu najnovijih tehnologija i povećavanje efikasnosti i produktivnosti.

### • Informisanje o raspoloživim podsticajnim fondovima

Moguće je koristiti namenske fondove koje osnivaju domaći državni organi i organizacije kao što su: Ministarstvo privrede, Ministarstvo finansija, Razvojna agencija Srbije, Privredna komora Srbije i drugi.

Takođe, Evropska unija nudi podsticajne fondove. Instrumenti za pretpriputnu pomoć (IPA) je međunarodni fond EU i služi za podsticanje projekata u obuci, stručnom usavršavanju i nabavci neophodne opreme u procesu pripreme za ulazak u Evropsku uniju. Pomoć Evropske unije na godišnjem nivou kroz IPA program je oko 200 miliona evra.

Ministarstvo privrede, Ministarstvo finansija, Razvojna agencija Srbije i Privredna komora

Srbije treba da obezbede širi sistem informisanja zainteresovanih i stručnu pomoć kod konkurisanja za korišćenje ovih sredstava.

Do ulaska u EU, aplikanti sa ovog prostora mogu da koriste pretpriputne fondove, a nakon prijema u EU moći će da se koriste kohezioni i strukturni fondovi. Ovi fondovi su u funkciji regionalne politike EU. Njihov cilj je da se smanje razlike između bogatih i siromašnih regija, i ostvari privredna i društvena ujednačenost među članicama.

Trenutno nama dostupni EU fondovi su: IPA, HORIZON 2020, COSME, CREATIVE EUROPE, ERASMUS+, IPARD.

Stupanjem u punopravno članstvo prestaju sva ograničenja i otvaraju se mogućnosti za korišćenje glavnih fondova EU: Kohezioni fond, Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond i drugi.

IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance*) je pojedinačno najveći program od strane EU koji nam je dostupan. Kroz pet komponenti koje su nam dostupne (Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija, Prekogranična saradnja – CBC, Regionalni razvoj, Razvoj ljudskih resursa i Ruralni razvoj – IPARD) vrše se pripreme za upotrebu glavnih fondova.

HORIZON 2020. je najveći program za istraživanje i inovacije u EU.

Pozive za prikupljanje ponuda objavljuju Delegacija EU i relevantne institucije Vlade Republike Srbije. Tenderi su otvoreni za sva kvalifikovana pravna lica i pod jednakim uslovima za sve. Tenderske procedure za sve ugovore su definisane u „Praktičnom priručniku za ugovorne postupke za eksterne akcije EU (PRAG)“.

Podsticaji koji su dostupni od nacionalnih institucija uglavnom iznose od 2,000.00 do

20,000.00 evra. Kada su u pitanju evropski fondovi, iznosi za koje se može aplicirati su od 50,000.00 pa i do preko milion evra.

### • Program ekonomskih reformi

U nedostatku Strategije razvoja Srbije realizuje se „Program ekonomskih reformi (ERP) od 2018. do 2020. godine“, koji je revidiran i usvojen za period 2020-2022. ERP je najvažniji strateški dokument u dijalogu o ekonomskim temama sa EU.

NKEU sarađuje u koncipiranju i realizaciji ERP-a. Društvo za informatiku Srbije je već iznosilo predloge da se digitalizacija poslovanja unese kao jedan od strateških zadataka i da se prošire indikatori za praćenje ostvarenih efekata. Treba tražiti od Ministarstva finansija da se u ERP uključe i aktivnosti motivacije IT sektora da poveća saradnju sa privredama zemalja članica EU.

### • Pripremiti Strategiju razvoja Srbije

Srbija nema odgovarajući strateški dokument o ukupnom društvenom i privrednom razvoju i zato treba usvojiti Strategiju razvoja Srbije.

Polazeći od rastuće uloge IT delatnosti, u Strategiji bi trebalo definisati ulogu i potrebne mere za razvoj IT sektora. Između ostalog, u Startegiji treba da se definiše i odnos IT sektora prema poslovanju u EU, pre i posle ulaska u EU.

### • Strategija IT ponude za zemlje članice Evropske unije

Nije dobra praksa pojedinih IT kompanija da nude „sve proizvode i usluge“. Potrebno je identifikovati proizvode i usluge u kojima smo najbolji ili bi mogli da budemo najbolji. Već sada je poznato da Srbija ima prednosti u softveru za „gejming“, digitalnu transformaciju upravljanja energijom, primeni IoT u poljoprivredi i druge.

Potrebno je, polazeći od potencijala domaćih kadrova, videti mogućnosti za razvoj novih vrhunskih domaćih IT proizvoda i usluga.

Realizacija Strategije treba da doprinese unapređivanju kvaliteta domaće IT ponude. Nosioци izrade Strategije mogu da budu Ministarstvo privrede, Privredna komora Srbije, IT klasteri i drugi.

### • Brži rast širokopojsnog interneta

Treba pratiti i iskoristiti inicijativu Ministarstva za trgovinu, turizam i telekomunikacije da se uloži 120 miliona evra u širokopojsni internet, koji bi omogućio rast IT sektora za oko 16%. Rast širokopojsne mreže će podstaći i širu razmenu IT-a sa EU.

### • Jačati ulogu IT klastera za zajedničke nastupe na tržištu Evropske unije

Iskoristiti mogućnosti da se preko IT klastera organizuju zajednički nastupi na IT tržištu Evropske unije. Moguće je formirati zajedničke portfolie usluga za nastup na tržištu EU.

### • Razvoj servisa eUprave za podršku razvoja razmene u IT oblasti

Portal eUprava treba da razvije servise za podršku trgovinskoj razmeni sa EU:

- informacije o podsticajnim sredstvima za nastup na tržištu EU (fondovi) i načinu konkurisanja,
- informacije o podsticajnim kreditima, visini kamata, načinu konkurisanja i dr.

### • Usvajanje Zakona o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanje usaglašenosti

Ovim Zakonom će biti propisano ocenjivanje usaglašenosti proizvoda sa propisanim tehničkim zahtevima u EU, važenje inostranih isprava o usaglašenosti i drugo. Primena ovog

Zakona pomoći će plasman naših proizvoda u inostranstvu.

- **Unapređivanje administrativnog kapaciteta**

U Izveštaju Evropske komisije konstatuje se „nedostatak administrativnog kapaciteta“, između ostalog, i u Ministarstvu privrede, Ministarstvu finansija i Ministarstvu za trgovinu, turizam i telekomunikacije. Ovo se odražava na sporost i nedovoljnu angažovanost u stvaranju uslova za ulazak u EU. Potrebno je inicirati ukidanje zabrane zapošljavanja u državnim organima i tražiti da oni imaju mnogo aktivniju ulogu u osmišljavanju aktivnosti za podršku prijemu Srbije u EU.

- **Popularisanje korišćenja portala TEHNIS**

Ministarstvo privrede je pokrenulo portal TEHNIS kako bi se privredni subjekti informisali o sistemu kvaliteta, tehničkim zahtevima za plasman roba i usluga na tržište EU. IT kompanije treba informisati da se na ovom portalu nalaze mnoge dragocene tehničke informacije za njihovo poslovanje u EU.

- **Dalji razvoj edukacije iz informatike u školama**

Ministarstvo za prosvetu, nauku i tehnološki razvoj nastavlja sa razvojem nastave iz informatike za osnovne i srednje škole. Na taj način će se stvoriti uslovi da se značajno unapredi kvalitet IT obrazovanja za čitavu populaciju, što će se odraziti na kvalitet radne snage i domaćih IT proizvoda i usluga.

- **Dalje povećavanje kvota za upis na studije informatike**

Veoma je dobro što su kvote za studiranje informatike tokom protekle dve godine povećane u proseku za oko 20%. Međutim, za potrebe daljeg razvoja proizvodnje softvera

neophodno je drastično povećavanje kvota za studiranje informatike.

Društvo za informatiku Srbije je uputilo predlog Vladi Republike Srbije i Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja o povećavanju kvota za studiranje informatike u naredne tri godine za 100% i to na račun profesija u kojima opada tražnja za kadrovima. Zna se da su glavni problemi nedostatak prostora i nastavnog kadra. Nedostatak visokoškolskih kadrova je ključni problem daljeg razvoja IT delatnosti i daljeg širenja plasmana domaće IT produkcije u EU i zato se mora obezbediti povećavanje broja kadrova povećavanjem upisa ili uvozom kadrova.

Svaki treći student planira da po završetku studija napusti Srbiju. Potrebno je dalje razvijati sadržaj programa podsticanja mladih stručnjaka da ostanu u zemlji. Pored viših plata, treba razviti i atraktivne projekte koji se mogu raditi iz lokalne sredine.

- **Razvoj brenda IT proizvoda iz Srbije**

Potrebno je obezbediti bolju prepoznatljivost IT proizvoda iz Srbije. Zato treba razvijati srpski IT brend prepoznatljiv kao izuzetni kvalitetan IT proizvod iz Srbije. To je zadatak IT kompanija, Privredne komore Srbije i asocijacija koje okupljaju IT kompanije.

Udruženje StartIT je počelo kampanju „Tesla Nation“ želeći da IT proizvod iz Srbije povežu sa imenom svetski poznatog Nikole Tesle.

- **Primena standarda**

Proizvodi i usluge koji su urađeni saglasno standardima garantuju kvalitet i imaju povoljnije uslove za plasman. Potrebna je masovna promocija primene standarda, kako u proizvodnji postojećih, tako i u razvoju novih proizvoda i usluga.

- **Međudržavna saradnja**

Ministarstvo spoljnih poslova i Privredna komora Srbije, kao organizatori međunarodne saradnje, treba prilikom pripreme programa saradnje sa drugim državama da obuhvate i mogućnosti saradnje u oblasti informatike. Poželjno je da članovi delegacija budu i predstavnici IT kompanija. Treba im omogućiti prezentacije i susrete sa predstavnicima IT kompanija u drugim državama.

- **Stimulativni i harmonizovani propisi**

Srbija treba da obezbedi da se u okviru njenog pristupanja EU obezbedi harmonizacija svih domaćih propisa sa pravnim sistemom u EU. Skoro dve godine se čeka na usvajanje novog Zakona o elektronskim komunikacijama koji bi bio usaglašen sa preporukama Evropske komisije.

- **Finansiranje nastupa na stranim sajmovima, konferencijama i stručnim skupovima**

Domaće IT kompanije se nedovoljno pojavljuju na stranim sajmovima i stručnim skupovima. Jedan od problema je nedostatak finansijskih sredstava za zakup prostora na stranim sajmovima, plaćanje kotizacija i drugo. Nadležni državni organi i fondovi treba da predvide sredstva koja bi po javnom konkursu dobijale zainteresovane kompanije za odlazak na stručne sajmove i stručne skupove u inostranstvu.

Potrebno je prikupiti i na sajtu PKS objaviti spisak IT sajmova, konferencija i skupova.

Predlažemo da uslove konkursa i potrebna sredstva treba da, u dogovoru, obezbede Ministarstvo privrede, Razvojna agencija Srbije i Privredna komora Srbije.

- **Podizanje opšteg nivoa svesti o značaju izlaska IT sektora na tržište EU**

Javnost i zaposlene u IT sektoru treba redovno informisati o obimu i efektima razmene sa EU i važnosti usklađivanja sa pravnim sistemom u EU. Razvoj svesti doprinosi stvaranju podsticajnog ambijenta za rast poslovnih inicijativa.

- **Istraživanje o aktuelnim trendovima u razmeni IT sektora sa zemljama u EU**

Nedostaju podaci i posebno njihova obrada za potrebe sagledavanja aktuelnih trendova u pogledu asortimana, procedura, problema itd, u vezi izvoza IT proizvoda i usluga. Postoji mogućnost da takve analize uradi kompanija „Mineco computers“ koja je specijalizovana za analitičke poslove u oblasti IT. Na osnovu dobijenih podataka bi mogla da se poveća trgovinska razmena, razvijaju kvalitetne podsticajne mere i aktivnosti i drugo.

- **Godišnja nagrada „Najuspešnija IT kompanija u plasmanu IT proizvoda i usluga u zemlje EU“**

Predlaže se da asocijacije koje okupljaju IT kompanije i Privredna komora Srbije ustanove godišnju nagradu za „Najuspešniju IT kompanija u plasmanu IT proizvoda i usluga u zemlje EU“. Postoji mogućnost i da se ova nagrada uključi u postojeći sistem nagrada PKS.

Ovim bi se dopunski afirmisali uspesi domaćih kompanija na tržištima zemalja članica EU.

Organizatori ovog projekta će nakon javne raspave i usvajanja projekta, izraditi pregled usvojenih mera, objaviti ih na internetu i dostaviti IT klasterima, Privrednoj komori Srbije, organima i organizacijama koji se mogu angažovati na njihovoj realizaciji.

## ZAKLJUČAK

Na osnovu prikupljenih podataka i analiza može se zaključiti:

Najveći broj IT kompanija je orijentisan na poslovanje sa zemljama članicama Evropske unije. Anketirane IT kompanije su u EU plasirale 51,8% svojih proizvoda i usluga.

IT kompanije nastoje da pronađu poslovne partnere u EU, jer je domaće IT tržište još uvek malo i nerazvijeno.

Podsticajna sredstva iz državnih (12,9%) i fondova EU (6,5%) se koriste, ali malo i potrebno je unaprediti obaveštenost o njima, visini sredstava i uslovima korišćenja.

Većina IT kompanija koje su učestvovala u Anketi ocenjuje da su „dobro ili vrlo dobro“ motivisane za tržište u EU, ali je 25,8% slabo motivisano i zato treba preduzeti mere za njihovo podsticanje i angažovanje.

Najveći broj IT kompanija smatra da su „zakonske procedure“ i „zatvorenost tržišta“ Evropske unije najveće prepreke za plasman njihovih proizvoda i usluga u Evropsku uniju. Zato je potrebno unapređivati informisanost o procedurama i EU tržištu i raditi na daljem pojednostavljivanju domaćih procedura.

Najveći broj IT kompanija smatra da će ulaskom u Evropsku uniju doći do:

- bržeg odliva IT kadrova,
- pristupa novim tržištima i
- bržeg transfera tehnologija i znanja.

IT kompanije i nadležni državni organi, imajući u vidu izneta mišljenja, treba da pripreme i preduzmu odgovarajuće mere i aktivnosti. U ovom Projektu su im sugerisane pojedine mere.

Motivacija IT kompanija za ulazak u Evropsku uniju se može podržati i povećavati:

- bržom harmonizacijom domaćeg pravnog sistema sa pravnim sistemom Evropske unije,
- dodeljivanjem podsticajnih sredstava, kredita i poreskih olakšica za nastupe na tržištu Evropske unije,
- većim ulaganjem države u naučno-tehnološki razvoj i
- razvojem marketinga domaće IT ponude u zemlje Evropske unije.

Poželjno je da projekat nastavi sa praćenjem, analizom i evaluacijom očekivanih efekata i daljom razradom potrebnih mera za jačanje konkurentnosti i motivacije IT sektora za pristupanje Srbije u Evropsku uniju.

Daljim razvojem saradnje IT sektora sa privredama zemalja članica Evropske unije ubrzava se ukupno kretanje Srbije ka Evropskoj uniji!

## KORIŠĆENI IZVORI I LITERATURA

---

- <https://novaekonomija.rs/vesti/vesti-iz-sve-ta/sofija-ho%C4%87e-da-bude-centar-it-sektora-u-evropi>
- <https://split-techcity.com/analiza-ict-sektora-2018-udruga-hup-ict>
- <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3446939/dobro-placeni-a-na-po-sao-ne-cekaju.html>
- <https://www.bizlife.rs/biznis/poslovne-vesti/zasto-nijedan-iz-srbije-a-sest-iz-hrvatske-ovo-je-5-glavnih-izazova-domace-start-ap-scene/>
- <http://www.politika.rs/sr/clanak/399028/Drustvo/U-Srbiji-nema-ko-da-uci-programe#!>
- <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2016/95/1/reg>
- <https://vojvodinaictcluster.org/sr/>
- <https://mtt.gov.rs/>
- <http://www.draganvaragic.com/blog/kategorija/internet-marketing/>
- <http://eukonvent.org>
- <http://www.nbs.rs>
- <http://www.mei.gov.rs>
- <http://www.ras.gov.rs>
- Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, Beograd 2019.
- Publikacija DATUM 2019



Foto: Plenarna sednica

2019.

Analiza:

# ►► OBRAZOVANJE U PROCESU EU INTEGRACIJA

Autor:

ISTRAŽIVAČKA STANICA PETNICA

Nikola Božić



## UVOD: ŠKOLA BUDUĆNOSTI

Brzina promene današnjeg društva, gledano i lokalno i globalno, dovodi do toga da je sve teže predviđati njegove potrebe u srednjoročnom, a posebno dugoročnom periodu.

Obrazovanje služi da dolazeće generacije pripremi da se uključe na civilizacijski i istorijski tok razvoja, da razumeju osnovne koncepte koji funkcionišu u prirodi i društvu, da svesni prošlosti mogu da sagledavaju budućnost, ali i da se pripreme za nove nepoznate izazove koji će tek da se pojave. Ako je brzina razvoja društva, tehnologije i njihove povezanosti toliko da je teško pogledati u narednu deceniju, a kamoli u narodni vek, postavlja se pitanje kakvo obrazovanje danas treba da imamo da bismo dolazeće generacije pripremili da budu sposobne za opstanak i razvoj.

I akademska zajednica i svetski privrednici predviđaju da će u narednih dvadesetak godina bar 30% svih aktuelnih profesija biti zamenjeno tehnologijama. Ipak, za razliku od industrijske revolucije koja je dovela da toga da mašine zamenjuju fizičku radnu snagu, ova današnja će dovesti do zamene visokoobrazovanih ljudi. Upravo zbog toga pitanje o budućnosti obrazovanja postaje još važnije.

Treba imati na umu da obrazovnom sistemu treba, u proseku, oko 16 godina da jednog pojedinca pripremi da bude kvalitetan profesionalac i da narednih, najmanje, 40 godina bude uspešan i produktivan. Kako se tehnologije ubrzano menjaju i razvijaju sve je teže kroz obrazovni sistem obezbediti veštine i znanja da prate tehnološke promene kroz decenije života. Trenutno, obrazovni programi u celom svetu zaostaju bar jednu generaciju za današnjim potrebama na tržištu radne snage.

U ovom veku, veku znanja, proizvodi se velika količina podataka. Obrazovanje više ne može biti zasnovano na faktografskom znanju. Ne

možemo povećavati obim školskog gradiva da bismo pratili društvene promene i tehnološke inovacije.

Jedan od mehanizama za unapređenje lokalnog obrazovnog sistema jedne zemlje može biti potraga za uspešnim modelom koji daje rezultate na drugim tačkama na planeti. Ipak *copy/paste* metoda nije dovoljna. Mnogo je razloga zbog kojih je neki obrazovni sistem uspešan. Treba imati na umu i kulturološke odlike naroda i države, socio-ekonomsku situaciju, porodične odnose, klimatske i geografske karakteristike, istorijski razvoj, odnos društva prema obrazovanju i nastavnicima i profesorima, tržište rada... Sve ovo treba uzeti u razmatranje prilikom traganja za modelom koji može unaprediti neki drugi lokalni obrazovni sistem.

Ključno je da razumemo da obrazovanje više nije samo deo života, i to njegovog samog početka, nego postaje deo svih životnih faza. Kontinuirano obrazovanje, stalno informisanje o oblasti ekspertize, rad na sopstvenim veštinama bez prekida, praćenje i drugih oblasti, ključne su osobine uspešnih ljudi u decenijama pred nama. Diploma više nije cilj, ali nije ni garancija celoživotnog uspeha. Samo je stalni rad i ostajanje u toku sa dešavanjima i promenama garancija uspešnosti.

Šta nam onda škola može pružiti i u kom smeru je treba razvijati? Svakako školi ostaje da nove generacije upozna sa pojavama, fenomenima, procesima, međusobnim vezama, osnovnim činjenicama o svetu oko nas, o prirodi, o društvu, o tehnologijama...

Ono što škola današnjice mora da nauči svoje učenike i studente jesu kritičko razmišljanje, rešavanje problema, da su nauke interdisciplinarno povezane, veštine međusobne saradnje i veštine komunikacije.

Kritičko razmišljanje jeste srž opstanka današnjeg čoveka. Kada nauči kako da se iz či-

njenica dođe do pravih zaključaka, kako koristeći naučni metod proveriti odgovarajuće pretpostavke i hipoteze, kako se u moru činjenica izboriti sa lažnim i razumeti prave, tada je osoba spremna da se izbori sa svim novim i nepoznatim izazovima.

Negovanje kreativnosti, sagledavanje šire slike, razmišljanje van okvira jesu osobine koje moraju da krase savremenog čoveka. Znati definisati problem, sagledati sve njegove delove i pogledati ga iz različitih uglova, a zatim kreativno rešavati takav problem je odlika uspešnog pojedinca u vremenu pred nama.

Fah idiotizam je davna prošlost. Neka vrsta renesansnosti je potreba 21. veka. Danas moramo dobro biti informisani o različitim oblastima društvenog delovanja, međusobno povezivati činjenice i znanja i interdisciplinarno sagledavati stvarnost.

Rad u timu treba negovati od malih nogu. Vrlo je važno da svako bude svestan svojih osobina koje pomažu funkcionisanju grupe ili grupu čine slabijom. Važno je ove svoje osobine poznavati, dobro njima upravljati i unapređivati ih. Veština rada u timu se može uvežbavati, a tako se postaje sposobniji za prilagođavanje promenama koje mogu da se dese bilo kada u celom profesionalnom životu.

Kako iskomunicirati svoje potrebe, svoja znanja, svoje zaključke, sopstvene stavove je vrlo važna odlika sposobnih stručnjaka. Na veštinama komunikacije, i verbalne i pisane, i akademske i svakodnevne, i administrativne i stručne, mora se svakodnevno raditi.

Škola budućnosti ne treba da pokušava da učenike i studente nauči svemu što sledi, jer to nije ni moguće. Škola budućnosti treba sve da pripremi da budu samostalni, sposobni da se adaptiraju, da odgovore svim izazovima,... Škola budućnosti treba da uči, pre svega, kako se uči.

## STATUS OBRAZOVANJA U PROCESU PRISTUPANJU EU

Kriterijumi iz Kopenhagena definišu preduslove koja jedna zemlja treba da ispuni u procesu pristupanja Evropskoj uniji. U pitanju su tri grupe kriterijuma – politički, ekonomski i pravni. Obrazovanje kao takvo direktno nije prisutno u sve tri grupe kriterijuma. Politički kriterijumi su stabilnost institucija koje obezbeđuju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih i manjinskih prava. Ekonomski kriterijumi su postojanje delujuće tržišne privrede i sposobnost da se izdrži pritisak konkurencije iz EU. Pravni kriterijumi su sposobnost uprave i institucija za efikasnom primenom pravnih tekovina i preuzimanja obaveza iz članstva. Analize ovih kriterijuma su deo redovnih izveštaja Evropske komisije o zemljama kandidatima za članstvo u EU.

S druge strane, u pitanju je oblast koja je u nadležnosti država članica, a samim tim i država kandidata. Obrazovanje spada 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 u oblasti obrazovanja jeste uspostavljanje mehanizama za saradnju i prenošenje primera dobre prakse, definisanje strateških ciljeva, razvijanje i vođenje programa čiji je cilj unapređenje pomenutih oblasti.

Kako je obrazovanje 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“ koja, kao što sam naziv kaže, prožima kroz sebe tri pri-

oritetne tačke ili vrednosti kojima EU teži: pametan rast, održivi rast i inkluzivni rast.

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.

Poglavlje 26 (Obrazovanje i kultura) je otvoreno kao osmo po redu od početka pristupnih pregovora. Ovo poglavlje je otvoreno, i odmah zatvoreno, 27. februara 2017. godine. Budući da se poglavlja smatraju privremeno zatvorenim do trenutka završetka pregovora u svim poglavljima, to znači i da svako poglavlje koje je privremeno zatvoreno, u bilo kom trenutku dok traju pregovori sa EU, mogu biti ponovo otvorena.

## CILJEVI ODRŽIVOG RAZVOJA

Ciljevi održivog razvoja (globalni ciljevi) predstavljaju univerzalni poziv na delovanje radi iskorenjivanja siromaštva, zaštite životne sredine i obezbeđivanja mira i prosperiteta za sve. Ovih ciljeva ima sedamnaest i oni se zasnivaju na uspehu milenijumskih ciljeva razvoja, ali obuhvataju i nove prioritetne oblasti kao što su: klimatske promene, ekonomske nejednakosti, inovacije, održiva potrošnja, mir i pravda. Ciljevi su međusobno povezani, budući da ključ uspeha jednog cilja često leži u sagledavanju izazova koji su svojstveni nekom drugom cilju.

Kvalitetno obrazovanje je definisano kao četvrti cilj održivog razvoja. Od početka 21. veka do danas, ostvaren je ogroman napredak

na postizanju zadatog rezultata u sferi univerzalnog osnovnog obrazovanja. Ukupna stopa upisane dece u regionima u razvoju dostigla je 91% u 2015. godini, a broj dece koja su prekinula školovanje, na svetskom nivou, smanjen je upola. Istovremeno, porasla je stopa pismenosti, a u školama je mnogo više devojčica.

Postizanje inkluzivnog i kvalitetnog obrazovanja sve dece potvrđuje uverenje da je školovanje najmoćnije i dokazano sredstvo održivog razvoja. Prema ovom cilju, sve devojčice i dečaci završice besplatnu osnovnu i srednju školu do 2030. godine. Isto tako, cilj je obezbediti iste mogućnosti u pogledu pristupačnog strukovnog obrazovanja, kao i ukinuti disparitet u pogledu pola i bogatstva sa ciljem postizanja univerzalne dostupnosti kvalitetnog višeg obrazovanja.

Podciljevi u okviru cilja „Kvalitetno obrazovanje“ su:

- do 2030. godine obezbediti da sve devojčice i dečaci završe besplatno, ravnopravno i kvalitetno osnovno i srednje obrazovanje koje vodi ka relevantnim i delotvornim ishodima učenja;
- do 2030. godine obezbediti da sve devojčice i dečaci imaju pristup kvalitetnom razvoju u ranom detinjstvu, brizi i predškolskom obrazovanju, kako bi bili spremni za osnovno obrazovanje;
- do 2030. godine obezbediti jednaku dostupnost jeftinog i kvalitetnog tehničkog, stručnog i tercijarnog obrazovanja, uključujući univerzitetsko, za sve žene i muškarce;
- do 2030. godine značajno povećati broj mladih i odraslih koji imaju relevantne veštine, uključujući tehničke i stručne veštine, za zapošljavanje, dostojne poslove i preduzetništvo;
- do kraja 2030. godine eliminisati rodnu nejednakost u obrazovanju i obezbediti jednak pristup svim nivoima obrazovanja i stručnom osposobljavanju za ranjive grupe,

uključujući osobe sa invaliditetom, autohtono stanovništvo i decu u ranjivim situacijama;

- do kraja 2030. godine obezbediti da svi mladi i znatan deo odraslih (muškaraca i žena) postignu jezičku i numeričku pismenost;
- do kraja 2030. godine obezbediti da svi učenici steknu znanja i veštine potrebne za promovisanje održivog razvoja, između ostalog i putem edukacije o održivom razvoju i održivim stilovima života, ljudskim pravima, rodnoj ravnopravnosti, kao i o promovisanju kulture mira i nenasilja, pripadnosti globalnoj zajednici i poštovanja kulturne raznolikosti i doprinosa kulture održivom razvoju;
- izgraditi i poboljšati obrazovne ustanove koje su prilagođene deci, osobama sa invaliditetom i rodnim razlikama, te obezbediti bezbedna, nenasilna, inkluzivna i delotvorna okruženja za učenje za sve;
- do kraja 2030. godine na globalnom nivou proširiti broj stipendija koje su dostupne zemljama u razvoju, posebno najmanje razvijenim zemljama, malim ostrvskim državama u razvoju i afričkim zemljama, za pohađanje višeg obrazovanja, uključujući stručnu obuku i informacione i komunikacione tehnologije, kao i tehničke, inženjerske i naučne programe, u razvijenim zemljama i ostalim zemljama u razvoju;
- do 2030. godine značajno povećati broj kvalifikovanih učitelja, između ostalog i kroz međunarodnu saradnju za obuku učitelja u zemljama u razvoju, posebno u najmanje razvijenim zemljama i malim ostrvskim državama u razvoju.

## STANJE OBRAZOVANJA U SRBIJI

### PISA testiranje

Rezultati PISA testiranja objavljeni krajem 2019. godine pokazuju uspešnost obrazovanja u Srbiji. PISA testiranje je projekat Organiza-

cije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i za cilj ima evaluaciju postignuća učenika u zadacima koji se tiču realnih životnih situacija i koji se smatraju relevantnim za efikasno učestvovanje u savremenom društvu.

Rezultati testiranja su pokazali da je svaki treći učenik, petnaestogodišnjak, u Srbiji funkcionalno nepismen, a da za vršnjacima iz zemalja članica Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) zaostaju više od jedne školske godine. Od rangiranih 79 zemalja, Srbija zauzima 45 mesto.

PISA testiranje pokazuje da istovremeno da u našoj zemlji imamo mali procenat učenika koji su na visokim i najvišim nivoima dostignuća. Rezultati pokazuju da se Srbija nalazi na istom nivou kao ranije, a da kvalitet obrazovanja nije unapređen u odnosu na prethodno testiranje tri godine ranije.

Testiranje je sprovedeno u 220 škola u Srbiji, a učestvovalo je 8500 učenika. Učenici iz Srbije su ostvarili 439 poena u čitalačkoj pismenosti, 448 u matematičkoj i 440 u naučnoj. Ovi rezultati pokazuju da 38% učenika ne dostiže prosečnu čitalačku pismenost, 40% ne dostiže matematičku, a 38% prosečnu naučnu pismenost.

Od zemalja bivše Jugoslavije, ispred Srbije su Slovenija (21) i Hrvatska (29), a niže pozicije zauzele su Crna Gora (52) i Bosna i Hercegovina (62).

Estonija, Kanada, Finska i Irska su najbolje rangirane zemlje sa Zapada (5-8 mesta).

Sjedinjene Države se nalaze na 13. mestu, Ujedinjeno Kraljevstvo na 14, Nemačka na 20, Francuska na 23, a Rusija na 31. mestu.

Na osnovu ovih rezultata, jedan od zaključaka ukazuje da će zbog niskog nivoa pismenosti učenici imati teškoća u nastavku svog školovanja.

vanja, pri kasnijem zapošljavanju, u profesionalnom razvoju i u snalaženju u savremenom društvu.

Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, komentarišući rezultate, kaže da su izostale reformske intervencije koje bi unapredile kvalitet obrazovanja od prethodnog testiranja.

### **Strategija razvoja obrazovanja 2030.**

Kako u 2020. godini prolazi važnost prethodne Strategije razvoja obrazovanja u Srbiji, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja najavljuje da se na novoj Strategiji već radi, iako nema mnogo detalja oko samog procesa.

Tako, Ministarstvo navodi da je evropska praksa da se strategije rade na period do deset godina i da gotovo sve evropske i razvijene zemlje u svetu na sličan način prave planove za strateški razvoj obrazovanja, vaspitanja i nauke. Rečeno je da se na novoj strategiji radi više meseci, i to u velikim timovima, da su održani brojni sastanci i radionice sa radnim grupama u čijem su sastavu bili predstavnici raznih obrazovnih institucija, međunarodnih organizacija i partnera, nevladinih organizacija koje se bave obrazovanjem.

Ministarstvo naglašava da će „moto ove strategije“ biti kvalitet obrazovanja. U douniverzitetskom obrazovanju u fokusu je vaspitna uloga ustanove. „Društvo zasnovano na znanju“ podrazumeva da ima više kvalitetno visokoobrazovanih mladih ljudi, a da će to biti obezbeđeno, između ostalog, kroz strožu akreditaciju ustanova, uvođenje indikatora kvaliteta i nove modele finansiranja.

Nacrtom strategije obrazovanja 2030. predviđeno je da u narednih pet do sedam godina 95% dece, uzrasta tri do pet i po godina, treba da bude u vrtićima. U poslednje tri godi-

ne porastao je sa 52% na 65,5% broj dece koja su obuhvaćena predškolskim obrazovanjem i vaspitanjem, uzrasta tri do pet i po godina.

Predlogom Strategijom obrazovanja 2030. predviđeno da se za obrazovanje izdvaja 6% od BDP-a, a da se trenutno izdvaja 4,15%, uključujući i nauku.

Glavna primedba stručne javnosti je netransparentnost u procesu izrade Strategije obrazovanja 2030.

EU podržava saradnju u oblasti obrazovanja i kulture finansiranjem programa i koordinacijom politike država članica otvorenom metodom koordinacije. EU i države članice, takođe, moraju da sprečavaju diskriminaciju i obezbede kvalitetno obrazovanje za decu radnika migranata, uključujući i one iz ugroženih sredina.

U Izveštaju se posebno navodi: „Srbija je na dobrom nivou pripremljenosti u oblasti obrazovanja i kulture. Sveukupno, postignut je dobar napredak. Postignut je izvestan napredak u poboljšanju nastavnih planova i programa, uključujući i predškolsko obrazovanje, i u uspostavljanju sistema za nacionalni okvir kvalifikacija (NOK). Vrlo dobar napredak je postignut u uspostavljanju nacionalne agencije Erasmus+. U narednoj godini Srbija treba naročito da: poveća učešće dece u predškolskom vaspitanju i obrazovanju, naročito dece iz ugroženih sredina; poveže NOK sa evropskim okvirom kvalifikacija i učini da institucionalna struktura bude potpuno funkcionalna; iskoristi mogućnosti koje nudi program Erasmus+ jer sada ima status programske zemlje“.

U istom Izveštaju se navodi da se, u oblasti obrazovanja i obuke, strategija obrazovanja i njen akcioni plan sprovode, mada uz zakašnjenja. Stope upisa i završetka školovanja u preduniverzitetskom obrazovanju dosledno su visoke. Međutim, samo polovina dece uzra-

sta 3–5 godina pohađa formalno predškolsko vaspitanje, dok je samo 9% dece iz romskih naselja starosti 3–5 godina upisano, u poređenju sa 28% dece iz najbogatijih domaćinstava. Stopa prevremenog napuštanja školovanja opala je 2017. godine na 6,2% sa 7,4% koliko je iznosila 2015. godine, dok je stopa celoživotnog učenja i dalje niska – 4,4%, daleko ispod cilja EU za 2020. godinu od 15%. Potrebna je konzistentna sveobuhvatna obuka nastavnika kao dopuna tekućim izmenama nastavnih planova i programa, zasnovanim na rezultatima. Obuke treba da budu usmerene na razvijanje ključnih kompetencija učenika.

Postignut je izvestan napredak u smanjenju broja učenika srednjih škola u stručnim školama i povećanju broja učenika u opštem srednjoškolskom obrazovanju, stvaranjem relevantnijih nastavnih planova i programa i povećanjem privlačnosti opšteg srednjoškolskog obrazovanja. Postoji struktura zakonodavnog i institucionalnog okvira NOK-a.

Institucionalni okvir za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju je rekonstituisan, što je dovelo do stvaranja Nacionalnog tela za akreditaciju i proveru kvaliteta u visokom obrazovanju Srbije, što je u skladu sa jednim od stubova reformi vezanih za Bolonju. Postizanje kvalifikacija na tercijarnom nivou za osobe starosti 30–34 godine se sporo povećava, dostižući 31,4% u 2017. godini, što je ispod cilja EU od najmanje 40%. Još uvek postoji značajan broj mladih, kvalifikovanih ljudi koji emigriraju.

U septembru 2019. godine usvojen je Zakon o dualnom modelu studija u visokom obrazovanju. Ovim zakonom uređuju se sadržaj i način ostvarivanja dualnog modela studija u visokom obrazovanju, uzajamna prava i obaveze studenata, visokoškolskih ustanova i poslodavaca, materijalno i finansijsko obezbeđenje studenata, kao i druga pitanja od značaja za realizaciju studija po dualnom modelu.

## Pozicija univerziteta na svetskim listama

Od 2012. godine Univerzitet u Beogradu se nalazi među prvih 500 univerziteta na Šangajskoj listi, i on je jedini univerzitet iz Srbije na ovoj listi. Pored ove postoji još nekoliko referentnih lista: Tajvanska lista, US News lista, URAP lista.

Šangajska lista (*Academic Word Ranking University List – ARWU list*) je jedna od najuticajnijih lista koja rangira najbolje univerzitete u svetu, a objavljuje je svake godine univerzitet Ciao Tong iz Šangaja. Kriterijumi koji se uzimaju u obzir, između ostalog, su broj dobitnika Nobelovih nagrada i Fildsovih medalja koji su pohađali univerzitet ili rade na univerzitetu, broj i kvalitet naučnih radova. Na Šangajskoj listi navedeno je 100 najbolje rangiranih univerziteta, a zatim se, u grupe od po 100, visokoškolske ustanove svrstavaju po abecedi – ukupno 500 univerziteta. Pozicioniranje na ovoj listi obuhvata svega dva odsto svetskih univerziteta. U ovom momentu Univerzitet u Beogradu nalazi se na poziciji između 400. i 500. mesta Šangajske liste.

Tajvanska lista (*National Taiwan University Ranking*) je, takođe, jedna od najuticajnijih rang lista univerziteta po naučnim dostignućima. Počevši od 2007. godine, svake godine je objavljuje Nacionalni tajvanski univerzitet i sadrži listu od 500 univerziteta. Kriterijum rangiranja na Tajvanskoj listi je broj i kvalitet naučnih publikacija. Tajvanska lista rangira univerzitete po naučnim dostignućima u svim oblastima, u šest širih i 14 užih naučnih oblasti, među kojima je i matematika. Univerzitet u Beogradu se nalazi na 298. mestu ove liste.

US News lista koristi 12 indikatora koji mere kvalitet nastave i istraživanja, regionalnu i globalnu reputaciju univerziteta. Kreirana je od strane izdavača *US News & World Report* i rangira sve univerzitete u SAD-u i univerzitete u još 60 država. US News lista sadrži 1000 najbolje plasiranih univerziteta širom sveta.

Namenjena je prvenstveno studentima SAD-a, kao pomoć prilikom odluke koji univerzitet upisati. Univerzitet u Beogradu se nalazi na 419. mestu, a Univerzitet u Novom Sadu na 1072, pa mu malo nedostaje da bude na listi od 1000 najboljih.

URAP lista rangira univerzitete prema broju i citiranosti naučnih radova u časopisima i na konferencijama (izvor je isključivo Web of Science), kontinuitetu naučnog rada, međunarodnoj saradnji (uzima se u obzir broj i kvalitet radova u kojima su koautori sa drugih univerziteta). Ova lista je kreirana od strane neprofitne organizacije *University Ranking by Academic Performance (URAP)*, pri istraživačkoj laboratoriji sa Informatics Institute of Middle East Technical University. Univerzitet u Beogradu je na 293. mestu ove liste, Univerzitet u Novom Sadu na 858, Univerzitet u Kragujevcu na 1283, a Univerzitet u Nišu na 1306. mestu.

## PRISTUP EU PROGRAMIMA U OBRAZOVANJU

Erasmus+ je program Evropske unije koji obezbeđuje finansiranje projekata u oblastima obrazovanja, osposobljavanja, mladih i sporta. Njegov budžet od 14,7 milijardi evra omogućava studiranje, osposobljavanje i sticanje iskustva u inostranstvu za više od četiri miliona Evropljana.

Cilj programa Erasmus+ je da doprinese strategiji Evropa 2020 za rast, radna mesta, socijalnu jednakost i uključenost, kao i ciljevima ET2020, strateškog okvira EU za obrazovanje i osposobljavanje. Programom se podstiču i održivi razvoj partnera programa u području visokog obrazovanja.

Specifična pitanja kojima se program bavi su:

- smanjenje nezaposlenosti, posebno među mladima;

- podsticanje učenja odraslih, posebno u svrhu sticanja novih veština i veština koje se traže na tržištu rada;
- podsticanje mladih na učestvovanje u (evropskoj) demokratiji;
- podršku inovacijama, saradnji i reformama;
- smanjenje ranog napuštanja školovanja;
- podsticanje saradnje i mobilnosti s partnerskim zemljama EU.

Srbija u potpunosti učestvuje u ovom programu.

## VEZA SA DRUGIM POGLAVLJIMA

Pored poglavlja 25 i 26 tema obrazovanja je veoma prisutna u većem broju pregovaračkih poglavlja. Kako je obrazovanje značajno za razvoj modernog društva, treba imati na umu da u svakoj društvenoj delatnosti treba tragati za vezama sa obrazovnim politikama.

### Poglavljje 5 – Javne nabavke

U ovom poglavlju stručna javnost naglašava potrebu za dobrim obrazovanjem stručnih kadrova koji se već bave javnim nabavkama u oblasti e-nabavki, kao i za obrazovanjem i daljom podrškom ponuđačima, kako bi se i u praksi ostvarilo poštovanje načela zabrane diskriminacije, transparentnosti, jednakog tretmana i slobodne konkurencije.

### Poglavljje 8 – Politika konkurencije

Preporuke stručne javnosti za prethodnu godinu predviđaju dodatno razvijanje i promociju značaja tema zaštite konkurencije i kontrole državne pomoći, a četvrta tačka preporučuje izmenu postojećeg obrazovnog kurikuluma, naročito u delu master i postdiplomskih studija, u cilju uključivanja tema zaštite konkurencije i kontrole državne pomoći u postojeće obrazovne programe, kako bi se stvorili školovani kadrovi.

## **Poglavljja 14 i 21 – Transportna politika i transevropske mreže**

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. Nacionalni konvent o EU smatra da je potrebno uspostaviti sistem u kome će Ministarstvo saobraćaja uspostaviti mehanizme kojima bi se omogućilo da svi đaci na teritoriji Srbije imaju jednak tretman u smislu dostupnosti saobraćajnih usluga.

## **Poglavljje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje**

Osnovni ciljevi socijalne politike EU su: 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.

Stručna javnost u okviru ove teme naglašava obrazovanje kao važan faktor. Oni podvlače da je obrazovanje ključni zamajac promene i ekonomskog rasta, i da je ono važan preduslov da se u zemlji zadrže oni koji imaju šta da ponude na globalnom tržištu, a žele i dalje da ostanu u Srbiji.

## **Poglavljje 20 – Preduzetništvo i industrijska politika**

Prema poslednjem izveštaju o sprovođenju Akta o malim preduzećima (*The Small Business Act – SBA*), Srbija je imala veoma dobre rezultate na polju podsticanja inovativnosti kod malih i srednjih preduzeća (MSP), dok su niske ocene bile kod preduzetničkog obra-

zovanja i stečaja (dela koji se odnosi na drugu šansu). Zato su preporuke bile da se, između ostalog, podrži inovativni razvoj MSP-a kroz formiranje laboratorija za komercijalizaciju inovativnih ideja. Kako 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, takozvane „otvorene“ laboratorije (*open labs*) sa raspoloživom opremom i stručnim znanjem. Ovo će omogućiti snažnu vezu nauke i privrede i biće osnova za osnivanje novih *spin-off* kompanija pri naučno-obrazovnim ustanovama, a univerziteti će biti značajni poslodavci.

## **Poglavljje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata**

Opšti komentar vezan i za oblast obrazovanja može biti da u oblastima, poput inovacija, istraživanja, obrazovanja, integracije mladih u tržište rada, energetike i transporta, nedostatak adekvatnog strateškog okvira ugrožava kapacitet da se delotvorno ostvare ciljevi politike.

## **Poglavljje 23 – Pravosuđe i osnovna prava**

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 poglavljje. 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.

## **Poglavljje 28 – Zaštita potrošača i zaštita zdravlja**

Kada je reč o zaštiti potrošača važne su i aktivnosti u pogledu obrazovanja i informisanja

potrošača, kao i aktivnosti na podizanju nivoa svesti kod potrošača, što dovodi do aktivnog uključivanja predstavnika potrošača u osmišljavanje i sprovođenje politika, čime se obezbeđuje uloga za udruženja potrošača.

### **Poglavlje 31 – Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika**

Poseban problem u ovoj oblasti, pre svega vezano za Strategiju, predstavljaju široki i ne-definisani delovi koji se odnose na uključivanje obrazovnog sistema, čime se omogućava proizvoljnost prilikom pristupa obrazovnom sistemu u kontekstu nacionalne bezbednosti. Sve 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.

### **PROGRAM EKONOMSKIH REFORMI – ERP**

U okviru procesa ekonomskog i fiskalnog nadzora države članice Evropske unije (EU) izrađuju dokumente kojima se obezbeđuje multilateralni nadzor i koordinacija ekonomskih politika EU. U cilju pripreme za pomenuti proces, Republika Srbija, kao država kandidat za prijem u članstvo EU, u pretpripravnim periodu izrađuje dokument pod nazivom Program ekonomskih reformi (*Economic Reform Programme – ERP*).

U širem kontekstu, ekonomsko upravljanje (*economic governance*) podrazumeva definisanje i prioritizaciju strukturnih reformi, u cilju otklanjanja prepreka privrednom rastu i razvoju, kao i povećanju konkurentnosti privrede. Strukturne reforme, u okviru poglavlja 5. ERP 2020-2022, u skladu sa smernicama Evropske komisije (EK), organizovane su u osam ključnih oblasti: reforma tržišta energije i transporta; poljoprivreda, industrija i usluge; poslovni ambijent i borba protiv sive ekono-

mije; istraživanje, razvoj i inovacije i digitalna ekonomija; trgovinske reforme; obrazovanje i veštine; zapošljavanje i tržište rada i socijalna zaštita i uključivanje.

Jedno od poglavlja u ERP-i jeste „Obrazovanje i veštine“, a njegova analiza pokazuje i stanje obrazovanja u Srbiji.

Dobro obrazovana i kompetentna radna snaga ima veliki uticaj na konkurentnost privrede - omogućava razvoj proizvoda i usluga visoke dodate vrednosti, čime stimuliše domaće i strane investicije. Međutim, pored daljih ulaganja u obrazovni sistem, s ciljem razvoja ljudskog kapitala, izdvajaju se brojni izazovi vezani za ovu oblast: niži kvalitet osnovnog obrazovanja koji se ogleda u sposobnosti primene stečenih ključnih znanja i veština, nisko učešće stanovništva sa visokim obrazovanjem, neuređen sistem kvalifikacija koje se stiču obrazovanjem, neusklađenost kvalifikacija radne snage sa potrebama tržišta rada i „odliv mozgova“.

U populaciji osoba starijih od 15 godina oko 22% nema potpuno osnovno obrazovanje (Popis, 2011), iako je osnovno školovanje u Srbiji obavezno i besplatno već više od 50 godina. Kvalitet osnovnog obrazovanja u Srbiji na nižem je nivou od proseka u zemljama OECD-a, mereno PISA33 testom iz 2012. godine – petnaestogodišnjaci iz Srbije u proseku su postigli 60 poena manje u odnosu na OECD prosek koji iznosi 500. Međutim, prema rezultatima TIMSS34 istraživanja iz 2015. godine, učenici iz Srbije ostvarili su iznad prosečne rezultate – prosečan skor iznosi 518 poena, 18 poena više u odnosu na međunarodni prosek. U cilju osavremenjavanja nastave i unapređenja digitalne pismenosti, od septembra 2017. godine je, za učenike petog razreda, uveden obavezan predmet – informatika i računarstvo.

Obuhvat dece srednjim obrazovanjem u 2017. godini je 89,2%, dok je stopa odustajanja od

školovanja bila 1,5% (prema RZS-u). Srbija je jedna od retkih zemalja gde srednje obrazovanje još uvek nije obavezno.

Zbog neusklađenosti kvalifikacija radne snage sa potrebama tržišta rada, novembra 2017. godine usvojen je Zakon o dualnom obrazovanju. U skladu sa Zakonom o dualnom obrazovanju izrađena su tri pravilnika koja bliže definišu rad tima za karijerno vođenje i save-tovanje učenika u dualnom sistemu obrazovanja, raspoređivanje učenika za učenje kroz rad i program obuke, bliže uslove i druga pitanja od značaja za polaganje ispita za instruktora. Cilj zakona je da se obezbede uslovi za sticanje, usavršavanje i razvoj kompetencija u skladu sa potrebama tržišta rada. U 84 srednje stručne škole na teritoriji Srbije, postoje 33 dualna obrazovna profila iz različitih područja rada.

Učešće stanovništva sa visokim obrazovanjem u Srbiji je nisko i iznosi samo 10,6% (Popis, 2011). Situacija je nešto bolja ako se posmatra učešće visoko obrazovane radne snage u aktivnom stanovništvu koje iznosi 25% (ARS, 2017). Ključni izazovi u oblasti visokog obrazovanja su: i dalje neodgovarajuće upisne kvote sa aspekta realnih potreba tržišta, dužina trajanja studiranja (gotovo dvostruko više od samog studijskog programa), ograničene mogućnosti za sticanje praktičnih znanja (privreda ne učestvuje u formulisanju programa rada fakulteta, a studenti nisu podstaknuti da rade na svom usavršavanju i van fakulteta), upitan kvalitet istraživačkih radova, zazim nedovoljni prostor za nastavu (posebno u univerzitet-skim centrima van Beograda), relativno zastarela oprema za istraživanje i tako dalje.



ERP sednica

Trenutna ulaganja u obrazovanje, zbog neadekvatnog sistema obrazovanja, nisu održiva s obzirom na to da ne stvaraju visoko obrazovane mlade koji su konkurentni na tržištu rada. Stopa nezaposlenosti mladih, starosti od 15 do 24 godine, je 25,35% (ARS, Q3 2018). Iako beleži pad, i dalje je visoka i jedna je od posledica sistema obrazovanja. Da bi se obezbedilo bolje usklađivanje ponude i tražnje izazov je uspostavljanje sistemskog praćenja potreba tržišta rada i usaglašavanja nastavnih programa.

Aktivnosti planirane za 2020. godinu prema ERP-u: uspostavljanje analitičkog sistema za praćenje i vrednovanje dualnog i preduzetničkog obrazovanja; ostvarivanje saradnje obrazovnih trening centara i centara izvrsnosti u cilju podrške dualnog obrazovanja u Republici Srbiji; uspostavljanje Registra NOKS koji će se sastojati iz podregistara u skladu sa Zakonom o NOKS.

Aktivnosti planirane za 2021. godinu prema ERP-u: uspostavljanje analitičkog sistema za praćenje i vrednovanje dualnog i preduzetničkog obrazovanja; ostvarivanje saradnje obrazovnih trening centara i centara izvrsnosti u cilju podrške dualnog obrazovanja u Republici Srbije; uspostavljanje sistema validacije neformalnog i informalnog učenja koji će omogućiti da se kvalifikacije stiču i na osnovu radnog ili životnog iskustva, kroz poseban postupak, posle čega će se izdavati sertifikat kao javna isprava.

## ZAKLJUČAK

Obrazovanje je važan segment jednog društva. Vrlo je važno da obrazovni sistem može da produkuje kvalitetne, zainteresovane, kreativne i visoko produktivne građane i građanke, u svim segmentima društva, i da to nastavlja da čini kroz njihovo kontinuirano celoživotno obrazovanje.

Iako je Poglavlje 26, koje se bavi temom obrazovanja, otvoreno i privremeno zatvoreno, veoma je važno razumeti da reforma ovog sektora mora biti temeljno pripremljena i sprovedena. Mana reformskog procesa u ovom sektoru jeste dugoročnost dobijanja rezultata, što smanjuje motivisanost političke elite za kvalitetnim reformskim procesom. Iako EU kroz proces pregovaranja neće vršiti pritisak za unapređenje obrazovnog okvira u Srbiji, važno je i u ovoj oblasti vršiti kontinuiranu adaptaciju na savremene potrebe društva i tržišta rada. Korišćenjem EU programa u oblasti obrazovanja i fondova koji su na raspolaganju, može se mogo toga uraditi na polju akademske mobilnosti mladih, stručnog osposobljavanja, ali i reforme obrazovnog sistema.

Veliki izazov za Srbiju jeste i problem odliva mozgova. Izazov je u tome kako ljude koji su već u inostranstvu pretvoriti u razvojni potencijal kroz povezivanje sa domaćim stručnjacima i institucijama. Umesto razmišljanja o tome kako veštački zaustaviti odlazak mladih ili kako ih vratiti, više efekta se može postići ukoliko se napravi ozbiljan program identifikacije naših stručnjaka u svetu povezivanja sa partnerima u Srbiji.

Veoma je važno insistirati da segment obrazovanja pronađe važno mesto u svakoj oblasti razvoja društva, reformskih procesa i pretpostupnih pregovora.



Foto: Osnivačka sednica Međusektorske Radne grupe za političke kriterijume



Foto: Programski savet, stratesko planiranje, jul 2019.

# KNJIGA PREPORUKA NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI 2019.

**Izdavač:**

Evropski pokret u Srbiji  
Kralja Milana 31, Beograd  
www.emins.org

**Za izdavača:**

Zvezdana Kovač

**Projektni tim:**

Nataša Dragojlović  
Đorđo Cvijović  
Maša Živojinović  
Ivona Gvozdenović  
Milena Vujović

**Autori:**

Aleksandar Kovačević, Andrija Pejović,  
Bojana Selaković, Dragana Bečejski Vujaklija,  
Dragan Roganović, Dragiša Mijačić,  
Dušan Protić, Zvezdan Kalmar,  
Igor Novaković, Jelena Rančić,  
Jovana Spremo, Kori Udovički,  
Lidija Radulović, Maja Stojanović,  
Marko Malović, Marko Obradović,  
Milan Antonijević, Milan Paroški,  
Milovan Matijević, Miloš Milovanović,  
Nataša Vučković, Nataša Dragojlović,  
Nataša Đereg, Nemanja Nenadić,  
Nikola Božić, Nikola Marković,  
Sanja Filipović, Slobodan Krstović,  
Sonja Stojanović Gajić.

**Lektura i korektura:**

Slobodanka Lopandić

**Grafički dizajn:**

Igor Sergej Sandić  
igor.sandic@issstudiodesign.com

**Tiraž:**

400

**Štampa:**

Grafičko izdavačko društvo Grafolik d.o.o,  
Beograd  
2020. godina

ISBN 978-86-80046-58-7

**Publikacija je nastala uz finansijsku pomoć Evropske unije i Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost autora i ne može ni na koji način predstavljati viđenja Evropske unije niti Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije.**

CIP - Каталогизација у публикацији  
Библиотеке Матице српске, Нови Сад

341.217.02(4-672EU:497.11)  
339.923:061.1EU

**KNJIGA preporuka Nacionalnog konventa o  
Evropskoj uniji** : 2019 / [autori Dragojlović Nataša  
... et al.]. - Beograd : Evropski pokret u Srbiji, 2020  
(Beograd : Grafolik). - 388 str. : ilustr. ; 24 cm

Tekst štampan dvostubačno. - Tiraž 400.

ISBN 978-86-80046-58-7

1. Драгојловић, Наташа, 1974- [аутор]  
а) Европска унија -- Придруживање -- Србија  
б) Србија -- Економска политика в) Србија --  
Социјална политика

COBISS.SR-ID 14524169



KNJIGA PREPORUKA  
NACIONALNOG KONVENTA  
O EVROPSKOJ UNIJI

2019.