

# KNJIGA PREPORUKA NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI

2016/2017





# KNJIGA PREPORUKA NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI 2016/2017

Beograd, 2017.



# SADRŽAJ

UVOD.....	5
RG za poglavlje 1 – Slobodno kretanje robe.....	9
RG za poglavlja 2 – Sloboda kretanja radnika i 19 – Socijalna politika i zapošljavanje.....	13
RG za poglavlja 5 – Javne nabavke i 32 – Finansijska kontrola.....	33
RG za poglavlje 6 – Pravo privrednih društava (Kompanijsko pravo).....	39
RG za poglavlje 7 – Pravo intelektualne svojine.....	45
RG za poglavlje 8 – Politika konkurencije.....	50
RG za poglavlje 10 – Informaciono društvo i mediji.....	58
RG za poglavlja 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika i 13 – Ribarstvo.....	65
RG za poglavlje 15 – Energetika.....	87
RG za poglavlje 16 – Oporezivanje.....	95
RG za poglavlja 17 – Ekonomska i monetarna politika i 29 – Carinska unija.....	101
RG za poglavlje 20 – Preduzetništvo i industrijska politika.....	107
RG za poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata.....	115
RG za poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava.....	123
RG za poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost.....	135
RG za poglavlja 25 – Nauka i istraživanje i 26 – Obrazovanje i kultura.....	149
RG za poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene.....	159
RG za poglavlje 28 – Zaštita potrošača i zaštita zdravlja.....	171
RG za poglavlja 30 – Ekonomski odnosi sa inostranstvom i 31 – Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika.....	175
RG za poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe.....	185
RG za poglavlje 35 – Ostala pitanja – Kosovo.....	189
Podgrupa za slobodu izražavanja i medije.....	195
ANEKS.....	201



## Uvod

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji sa preko 700 članica predstavlja danas najveću organizovanu mrežu civilnog društva koja podržava proces integracije Srbije u Evropsku uniju. Tri godine uspešno olakšavamo i pomažemo dijalog predstavnika Vlade, Pregovaračkog tima i Narodne skupštine, s jedne, i organizacija civilnog društva, s druge strane. Nakon 64 održane sednice naših radnih grupa u proteklih godinu dana i kontinuiranog rada na unapređenju Pregovaračkih pozicija, strategija i Akcionih planova, lobiranja i zalaganja da se proces pregovora Srbije i Evropske unije vodi na javan, otvoren način i u korist Srbije i njenih građana, možemo reći da je Nacionalni konvent postao relevantan sagovornik i kredibilan akter u ovom procesu.

Naše članice dale su ozbiljan analitički i kritički doprinos sadržaju dokumenata na bazi kojih se vode pregovori sa EU. Informisali

smo javnost o sadržaju i posledicama preuzetih obaveza, dobitima od reformi koje se sprovode tokom procesa pristupanja Evropskoj uniji. Razgovarali smo sa brojnim evropskim parlamentarima, komesarima i zvaničnicima, uključujući i Visoku predstavnicu EU za Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, Federiku Mogerini, i aktivno se zalagali za ubrzanje i intenziviranje pregovora sa Srbijom. U Briselu smo aktivno lobirali za otvaranje poglavlja, u Srbiji za što revnosnije ispunjavanje obaveza. Konstruktivnim pristupom u dijalogu sa Vladom obezbedili smo da se naše preporuke pažljivo razmatraju, prihvataju i obrazlaže njihovo eventualno odbijanje. To pre nastanka Nacionalnog konventa nije bio slučaj. Sa Odborom za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije ostvarili smo izuzetnu saradnju tokom razmatranja predloga pregovaračkih pozicija.



Aktivno smo koristili mogućnosti koje pružaju procedure Vlade i Parlamenta za uključivanje organizacija civilnog društva u proces pregovora Srbije sa Evropskom unijom o budućem članstvu. Ovakva platforma civilnog društva i ovakav način vođenja dijaloga tokom procesa pristupanja Evropskoj uniji pozitivno je ocenjen u raznim izveštajima evropskih organa i institucija. Nacionalni konvent je postao primer i model za druge države koje se nalaze u ovom procesu, kako da uključe svoje civilno društvo i omoguće im da na ovaj proces organizovano utiču. Dosta pažnje posvetili smo i izgradnji kapaciteta organizacija civilnog društva, kako bi mogle da prate i razumeju proces pregovora, ključne reformske procese i da ostvaruju uticaj. Nivo znanja i kapaciteta za učešće u ovom procesu je povećan, entuzijazam naših članica je nesmanjen.

Kroz aktivnosti u okviru Nacionalnog konventa menjale su se i same organizacije civilnog društva koje su, u otvorenom i konstruktivnom dijalogu, usaglašavale često oprečne stavove, na bazi ozbiljnih analiza artikulisale svoje preporuke ka Vladi i zajedničkim snagama se zalagale za njihovo usvajanje. Svi učesnici ovako struktuiranog dijaloga su na dobitku – i vladini i nevladini. Opravdano se nadamo da će, upravo zbog toga, biti spremnosti da se dijalog održi, a Nacionalni konvent opstane, oстане otvoren za nove članice i ideje, spreman za narednu fazu pristupanja u kojoj će dati aktivan doprinos u oceni primene svih obaveza koje iz procesa pristupanja proizilaze.

Dve godine uspešno saradujemo sa Ministarstvom finansija u zahtevnom poslu izrade i praćenja realizacije Programa ekonomskih reformi (ERP). Praksa koju smo ranije uspostavili u saradnji sa Ministarstvom pravde i Ministarstvom unutrašnjih poslova u izradi i monitoringu Akcionih planova za poglavlja 23 i 24, uspešno je primenjena i uspostavljanjem multisektorske radne grupe Nacionalnog kon-

venta koja je zadužena za praćenje ispunjenja mera Vlade u ovoj oblasti. Saradnju smo proširili i na Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike i formalizovali je kroz potpisivanje Sporazuma o saradnji na poslovima praćenja Programa reforme socijalne i politike zapošljavanja (ESRP). Zahvaljujući inicijativi Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, uz podršku ministara za finansije i rad, zapošljavanje i socijalnu politiku, kao i uz spremnost članica Nacionalnog konventa da se angažuju na ovom poslu, uspostavljen je mehanizam saradnje i monitoringa, kakav do sada nije imala ni jedna država kandidat za članstvo u EU u ovim, za privredu i svakodnevni život građana, najznačajnijim oblastima harmonizacije sa EU.

Osnovali smo tri nove radne grupe (za poglavlja 6, 7 i 33) i održali dinamiku rada postojećih radnih grupa, uz podršku Balkanskog Fonda za demokratiju i Fonda za otvoreno društvo, koji od prvog dana podržavaju rad Konventa. Uz njihovu podršku realizovane su: redovne sednice radnih grupa NKEU, formiran Uži stručni tim koji je izradio analize: *Da li je potrebno menjati Ustav RS usled pristupanja EU?*, *Značaj učlanjenja Srbije u Svetsku trgovinsku organizaciju za proces pregovora Srbije sa EU*, *Kako do uspeha u pregovorima sa EU u sektoru poljoprivrede – oblast direktnih plaćanja*, *Povezanost ekonomske politike i sektorskih reformi sa kohezionom politikom EU – Uticaj pridruženja Srbije EU na njenu spoljnotrgovinsku politiku*, *Energetsko siromaštvo i uslovi za njegovo smanjenje*, *Prostorna/teritorijalna dostupnost obrazovanja* i izrađena je *treća Knjiga preporuka NKEU*.

Kroz GIZ komponentu podrške realizovane su značajne aktivnosti, kao što su: analize – *Finansiranje unapređenja energetske efikasnosti*, *Mogućnosti Srbije u dostizanju standarda EU u oblasti upravljanja vodama*, *Kako će izgledati izveštavanje o Akcionom planu za poglavlje 23?*, zatim okrugli stolovi u Valjevu, Sremskoj



Mitrovici, obuke za Programski savet i radne grupe NKEU usmerene na jačanje kapaciteta u monitoringu i evaluaciji, promotivni filmovi za oblasti poljoprivrede, socijalne politike i pravosuđa i održana je završna konferencija na kojoj je prvi put predstavljen SPAS-a (*Serbian Policy Analysis System*). U narednom periodu, Nacionalni konvent će nastaviti da daje aktivan doprinos uspostavljanju analitičke baze koja je neophodna za uspešno vođenje pregovora sa Evropskom unijom i oblikovanje pregovaračkih pozicija Srbije.

Kroz podršku TACSO-a realizovane su strateški veoma važne aktivnosti: predstavljanje Nacionalnog konventa u Briselu (Evropski parlament, Evropska komisija, COELA, Međunarodni evropski pokret, Misija Srbije pri EU), radionica Programskog saveta NKEU i Pregovaračkog tima u Subotici i Plenarna sednica. Takođe, omogućeno nam je da svoja iskustva prenesemo i civilnom društvu u Bosni i Hercegovini, ali i da, prilikom studijske posete Estoniji, upoznamo načine na koji saraduju vlada i civilno društvo te države u kreiranju javnih politika.

Uz podršku GGF-a (Good Governance Fund) Vlade Ujedinjenog Kraljevstva omogućeno je uspostavljanje strukturirane saradnje sa Pregovaračkim timom, izrađene su brojne analize, formirana Međusektorska radna grupa za slobodu govora i slobodu medija, koju vode Građanske inicijative, radionice za članove radnih grupa Konventa koje prate poglavlja 1, 8, 20, 28 i 30 i organizovana su dva lokalna događaja *Nacionalni konvent u vašem gradu* u Raški i Vranju.

Članice 21 radne grupe Nacionalnog konventa održale su od svog osnivanja preko 200 sednica i javnih događaja u Beogradu i Srbiji u kojima je učestvovalo preko 2.500 predstavnika organizacija civilnog društva, državnih institucija, medija, predstavnika privrede i naših građana. Sa sedam objavljenih publikacija,

23 analize, tri filma i 1024 objava u medijima ostali smo važan kanal komunikacije i izvor informacija, kako za stručnu, tako i za širu javnost, o toku i rezultatima pregovora Srbije sa Evropskom unijom o članstvu.

*Knjiga preporuka* Nacionalnog konventa predstavlja svedočanstvo o tome kako su pregovori Srbije sa Evropskom unijom vođeni, kojom dinamikom i sa kojim ključnim temama i tačkama pregovora, kakvi su bili stavovi Vlade, a kakvi civilnog društva o njima. Strukturirana je tako da daje pregled sadržaja poglavlja, ključne delove dokumenata na bazi kojih se pregovori vode, pregled aktivnosti koje su radne grupe imale i preporuke i mišljenja koje su tom prilikom nastajale. Treći set preporuka radnih grupa Nacionalnog konventa različito je strukturiran u zavisnosti od statusa u kome se pojedina poglavlja nalaze. U ovom trenutku Srbija je u pregovorima sa EU otvorila 10 poglavlja, a za još tri poglavlja pripremljene su pregovaračke pozicije. Neka od tih poglavlja sadrže merila i Akcione planove, neka ne. Ima poglavlja za koja još nisu stigli izveštaji sa skrininga, pa to otežava rad radnih grupa. Nakon tri godine moguće je izmeriti realan uticaj naših preporuka jer po prvi put znamo šta je usvojeno i prihvaćeno od strane Vlade, a šta nije i zašto. Nadamo se da će naše preporuke biti pažljivo čitane i u Beogradu i u Briselu. One predstavljaju autentične stavove civilnog društva, nastale su na bazi ozbiljnih analiza, istraživanja i uporedne prakse i izraz su napora naših članica da rezultati pregovora sa Evropskom unijom dovedu do suštinske transformacije države, društva i privrede i omoguće život naših građana po pravu i standardima po kojima već žive građani država članica Evropske unije.

U Beogradu su predstavnici Nacionalnog konventa imali nedavno priliku da čuju i predavanje komesara Johanesa Hana na temu „Srbija i Evropska unija – strateško partnerstvo za budućnost“ – samo dan nakon godišnjeg

obraćanja predsednika Evropske komisije, Žan Kloda Junkera, Evropskom parlamentu. Komesar Han je predočio našim članicama i javnosti Srbije jasnu perspektivu članstva uz još jasnije uslove, ali i otvorenu i konkretnu podršku Evropske unije. Nacionalni konvent će, i u narednom periodu, dodatno jačati i koristiti svoje kapacitete da proces pregovora i pristupanja Evropskoj uniji učini otvorenim, jasnim i važnim građanima Srbije.

Ovo je prilika i da se zahvalimo na podršci svima koji su razumeli značaj Nacionalnog

konventa, kao i svima koji vrednuju rezultate dosadašnjeg rada iza kojih stoji entuzijizam i posvećenost koordinatora radnih grupa i sve brojnijih članica. Veliko hvala i asistentkinjama Mariji Nikić i Katarini Stevanović, koje su učinile sve da Nacionalni konvent nesmetano funkcioniše tokom trećeg ciklusa rada.

**Nataša Dragojlović**

Koordinatorica Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji



16/17  
2016/2017

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **1**

# ▶▶ SLOBODNO KRETANJE ROBE

Koordinator  
**CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE**  
Dušan Protić



## PRIKAZ POGLAVLJA

Pregovaračko poglavlje 1 – Sloboda kretanja robe, se odnosi na pravni i institucionalni okvir kojim se obezbeđuje jedna od četiri temeljne slobode jedinstvenog tržišta EU. Slobodno kretanje robe obuhvata propise koji uređuju uslove stavljanja robe na tržište, i to tehničke propise koji spadaju u sistem infrastrukture kvaliteta, nacionalne propise neharmonizovanog područja, kao i proceduralne mere radi notifikacije tehničkih standarda.

Slobodno kretanje robe obezbeđuje se eliminisanjem carinskih i kvantitativnih ograničenja i zabranom drugih nacionalnih mera sa jednakim efektom, kao i izgradnjom jedinstvenog pravnog okvira tehničkih propisa. Ovo načelo je utvrđeno članovima 34, 35 i 36 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, čime se sprečava da države članice usvoje i zadržе neopravdana ograničenja za trgovinu u okviru EU. Sekundarno zakonodavstvo dalje razrađuje navedena pravila, uredbama koje se odnose na zajednička pravila standardizacije, akreditacije, tržišnog nadzora, koordinacije procedura za ocenjivanje usaglašenosti i metrologiju proizvoda. Ovaj pravni okvir je dalje dograđen relevantnom jurisprudencijom Evropskog suda pravde u ovoj oblasti. Harmonizovano evropsko zakonodavstvo u oblasti tehničkih propisa, zasnovano je na pravilima „Starog pristupa“, kojim su propisane precizne specifikacije proizvoda, odnosno „Novog i Globalnog pristupa“, kojim su propisani samo opšti zahtevi za proizvode. U slučajevima kada za pojedine grupe proizvoda tehnički propisi nisu usklađeni na području EU (neharmonizovano područje), svaka država članica može primeniti svoje nacionalno tehničko zakonodavstvo i nacionalne standarde, a u tom delu poseban značaj ima primena načela uzajamnog priznanja, kao i mehanizama za njegovo sprovođenje.

## STATUS POGLAVLJA

U sklopu pregovaračkog procesa, u ovom poglavlju su održani: eksplanatorni skrining, 17-20. juna 2014. godine, i bilateralni skrining, 9-12. septembra 2014. godine. U martu 2015. godine je usvojen i dostavljen Izveštaj o skriningu, koji sadrži ocenu delimične usklađenosti sa pravnim tekovinama u okviru poglavlja 1. Navedeno je da su strukture za sprovođenje harmonizacije formirane ili utvrđene u nekoliko sektora, kao i da je Srbija izradila planove za usaglašavanje u mnogim oblastima. Utvrđeno je da još potrebno otkloniti određene nedostatke u vezi sa izmenama zakonskog okvira, uključujući koordinaciju i planiranje koraka ka potpunom usaglašavanju i obezbeđivanje dovoljnih administrativnih kapaciteta.

Ovim izveštajem su utvrđena sledeća merila za otvaranje pregovora u ovom poglavlju:

- Srbija dostavlja Komisiji akcioni plan za usaglašavanje sa članovima 34-36 UFEU, koji će sadržati prekretnice za interni skrining domaćeg zakonodavstva i administrativnih praksi, za uvođenje klauzula o uzajamnom priznavanju i za neophodne naknadne dopune ili izmene;
- Srbija dostavlja Komisiji strategiju i akcioni plan sa ključnim tačkama za sprovođenje zakonodavstva EU iz ovog poglavlja. Ovi dokumenti treba da obuhvate vertikalno (Novi pristup i Stari pristup) i horizontalno zakonodavstvo, kao i relevantne horizontalne organizacije (standardizacija, akreditacija, metrologija i tržišni nadzor). U njima, takođe, treba da bude definisano na koji način i do kada će Srbija otkloniti prepreke u trgovini koje se odnose na proizvode obuhvaćene ovim poglavljem, a posebno dodatne granične ili druge kontrole. Ovim dokumentima treba da bude utvrđena jasna nadležnost za uvođenje i delotvorno sprovođenje zakonodavnih mera i za

obezbeđivanje neophodnih administrativnih kapaciteta.

## PRESEK STANJA

Radna grupa se, u prethodnom periodu, sastala na plenarnim sednicama 8. novembra 2016. godine i 29. marta 2017. godine. Tom prilikom su razmatrana najznačajnija pitanja o trenutnom stanju u pripremama za otvaranje poglavlja i predstavljene su akutelnosti iz tematskog okvira ovog poglavlja od strane predstavnika Ministarstva privrede. Pored toga, u kontinuitetu je održavana redovna komunikacija između članova Radne grupe, kao i sa predstavnicima nadležnih državnih organa.

U odnosu na Izveštaj Evropske komisije iz 2015. godine o ovom pregovaračkom poglavlju, kojim se konstatovalo da se Republika Srbija ne može smatrati dovoljno spremnom za pregovore o ovom poglavlju, Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2016. godinu ukazuje na određeni napredak gde se kaže: „Srbija je umereno pripremljena za slobodno kretanje robe. Ostvaren je izvestan napredak, pretežno u pogledu kvaliteta infrastrukture i prenošenja zakonodavstva *novog pristupa*“. Podsećanja radi, u ovom poglavlju su definisana merila za otvaranje pregovora, i to donošenje akcionog plana za usaglašavanje zakonodavstva u neharmonizovanom pravnom području, kao i donošenje strategije i akcionog plana za dalje usaglašavanje zakonodavstva u harmonizovanom pravnom području.

Pored napretka u navedenim oblastima primetno je da tokom prošle godine nisu ostvareni pomaci u delovima koji se dotiču prošlogodišnjih preporuka, tako da Srbija još uvek nije usvojila akcioni plan za usklađivanje sa članovima 34-36 i pojedinačnih propisa u kojima nedostaju klauzule o uzajamnom priznavanju. Srbija, takođe, nije usvojila posebnu strategiju i akcioni plan za sprovođenje

pravnih tekovina EU u okviru ovog poglavlja. Administrativne strukture i pravni osnovi za tehničke propise, standarde, akreditacije, metrologiju, ocenu usaglašenosti i tržišni nadzor (naročito rad Saveta za bezbednost proizvoda) i dalje trpe brojne nedostatke, te je ostvareni napredak u jačanju navedenih kapaciteta gotovo neznatan u prethodnom periodu.

Na sednici Radne grupe, održanoj 29. marta 2017. godine, članovi su informisani da su izrađeni nacrti akcionog plana za neharmonizovano, kao i strategije i akcionog plana za harmonizovano područje, i dostavljeni nadležnim institucijama Evropske komisije, kao i da se očekuje povratna informacija pre razmatranja i usvajanja tih akata na sednici Vlade. Međutim, istom prilikom je konstatovano da ovi dokumenti, iako radnog karaktera, nisu učinjeni dostupni javnosti preko tematski specijalizovanog sajta Ministarstva.

Pozitivan pomak je postignut ostvarivanjem punopravnog članstva Instituta za standardizaciju Srbije u CEN i CENELEC. Pored toga, nastavljeni su napor na prenošenju tehničkog zakonodavstva, i trenutna procena je da je ostvareno preko 90% transpozicije tehničkih propisa EU u pravni sistem Srbije.

## PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 1

Na osnovu postojećeg stanja u poglavlju, najveći deo preporuka za sledeću godinu predstavlja ponovljene ili sublimirane preporuke iz prethodnog perioda:

1. Donošenje akcionog plana za usaglašavanje zakonodavstva u neharmonizovanom pravnom području, kao i donošenje strategije i akcionog plana za dalje usaglašavanje zakonodavstva u harmonizovanom pravnom području, kao merila za otvaranje pregovora u ovom poglavlju;
2. Nastaviti proces usklađivanja tehničkog

- zakonodavstva sa pravom EU: u harmonizovanom području, naročito u vezi sa bezbednošću igračaka, medicinskim sredstvima i građevinskim proizvodima (Novi pristup), kao i u oblasti motornih vozila i izgradnje harmonizovanog sistema upravljanja hemikalijama – REACH & CLP (Stari pristup);
3. Potrebno dalje jačanje mehanizama tržišnog nadzora: neophodno funkcionisanje Saveta za bezbednost proizvoda, povezivanje i usklađivanje rada inspeksijskih službi u okvirima Zakona o inspeksijskom nadzoru i Zakona o tržišnom nadzoru; jačanje administrativnih i personalnih resursa;
  4. Podizanje nivoa svesti učesnika na tržištu u pogledu posledica procesa usklađivanja domaćeg tehničkog zakonodavstva sa relevantnim propisima EU, kao i standarda i tehničkih zahteva za proizvode na tržištu EU, a radi stvaranja elementarnih osnova za podnošenje konkurentskog pritiska na jedinstvenom evropskom tržištu.



RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 2 19

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

Koordinator

FONDACIJA CENTAR ZA DEMOKRATIJU

Bojana Ružić

Nataša Vučković





## PRIKAZ POGLAVLJA

### Poglavlje 2 – Sloboda kretanja radnika

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 (Evropska služba za zapošljavanje), koordinacije sistema socijalne sigurnosti i Evropske kartice zdravstvenog osiguranja.

Prema odredbama pravne tekovine EU, radnik koji se seli u drugu državu članicu ima određena prava:

- pravo na rad bez radne dozvole (osim radnika iz novih država članica koje su obuhvaćene prelaznim periodom),
- jednakost postupanja prilikom zapošljavanja kao sa državljanima članice u kojoj se rad obavlja,
- pravo na jednaku socijalnu sigurnost kakvu imaju i državljanima 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 je mreža zavoda za zapošljavanje pokrenuta 1993. godine sa ciljem da olakša slobodno kretanje radnika unutar 28 zemalja

EU, uključujući i Švajcarsku, Island, Lihtenštajn i Norvešku. Partneri u mreži mogu biti javne službe za zapošljavanje, privatne službe za zapošljavanje, sindikati, organizacije poslodavaca i drugih relevantnih aktera na tržištu rada. Partneri pružaju informacije, usluge savetovanja i posredovanja pri zapošljavanju. U praksi, EURES pruža svoje usluge preko portala i kroz ljudsku 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.

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 28 zemalja EU, kao i Lihtenštajnu, Norveškoj, Švajcarskoj i na Islandu, prema istim uslovima i po istoj ceni (besplatno u nekim zemljama) kakvu imaju ljudi osigurani u toj zemlji. Kartica se izdaje od strane nacionalnog fonda za zdravstveno osiguranje.

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



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

Smisao svih ovih prava je i da se podstakne **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 15 do 64 godine živi u državi članici u kojoj nisu rođeni. Međutim, njihovo slobodno kretanje smanjilo je nezaposlenost u nekim državama članicama najteže pogođenim krizom i pomoglo je rešavanju problema nedostatka radnika u zemljama prijema. Ovi ishodi potvrdili su ekonomski potencijal mobilnosti radne snage.

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

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

## Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje

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 rasne 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, stečajeva, preseljenja poslovnog sedišta (poslovanja), prava radnika da budu informisani i konsultovani o pitanjima koja se odnose na njihov rad, pravilima koja se odnose na radno vreme i bezbednost na radu, te pitanjima zaštite zdravlja. 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 kažnjava diskriminaciju po osnovu pola, rase, etničkog porekla, invaliditeta, seksualne orijentacije, starosti, vere ili uverenja. Dakle, evropsko zakonodavstvo u oblasti socijalne politike i zapošljavanja usmereno je ka stvaranju jednakih mogućnosti za sve, zabranu diskriminacije po bilo kom osnovu i jačanju socijalnog dijaloga. Takođe, EU se nizom efikasnih mera bori protiv neformalnog rada (takozvani „rad

na crno“), kako bi omogućili da sva radna snaga na teritoriji EU uživa 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 sa diplomom visokoškolske ustanove, a broj ljudi koji žive ispod linije siromaštva smanjen 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.

Na osnovu Strategije proširenja Evropske unije za 2013-2014. godinu, Evropska komisija je pokrenula novi proces kojim će, za zemlje u procesu pristupanja, biti utvrđeni i praćeni prioriteti u oblasti zapošljavanja i socijalne politike – **Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike** (eng. *Employment and Social Reform Programme – ESRP*). Proces izrade ESRP-a u Republici Srbiji zvanično je započet u septembru 2013. godine. Održale su se tri javne rasprave, a svi relevantni akteri su, u više navrata, bili konsultovani i pozvani da se aktivno uključe u izradu dokumenta. Dokument je usvojen 2016. godine.

Evropska komisija je za 2016. godine objavila godišnji pregled najnovijih trendova u oblasti zapošljavanja i socijalne politike<sup>2</sup>, koji razmatra i

predstojeće izazove u ovim oblastima i moguće odgovore na njih. Ovogodišnji pregled prikazuje pozitivan razvoj, ali ogromne razlike i dalje postoje između država članica u smislu ekonomskog rasta, zapošljavanja i drugih ključnih indikatora. Ovogodišnji izveštaj u fokus stavlja: zapošljavanje kao sredstvo za borbu protiv siromaštva, digitalizaciju i smanjenje tržišta rada, ulogu socijalnog dijaloga, nejednakosti između država članica i integraciju izbeglica na tržište rada.

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

## STATUS POGHLAVLJA

Za **poghlavlje 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 poghlavlja.

Za **poghlavlje 19** eksplanatorni skrining je održan od 10. do 12. februara 2014. godine,

<sup>2</sup> Employment and Social Developments in Europe 2016, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2016.

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

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, obavestena 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 sledeće merilo ispunjeno: Srbija treba da podnese Komisiji akcioni plan za postepeno prenošenje pravnih tekovina (gde je neophodno) i za izgradnju neophodnih kapaciteta za sprovođenje i primenu pravnih tekovina u svim oblastima koje obuhvata poglavlje Socijalna politika i zapošljavanje.<sup>5</sup>

Akcioni plan je poslat je u Evropsku komisiju na proveru metodologije. Po prijemu mišljenja Evropske komisije, planira se javna rasprava, a potom i definisanje pregovaračke pozicije.

## PRESEK STANJA

### Poglavljje 2 – Sloboda kretanja radnika

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.

<sup>4</sup> [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/skrining/izveštaj\\_skrining\\_pg\\_19.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/skrining/izveštaj_skrining_pg_19.pdf), izvor: Kancelarija za evropske integracije, Vlada RS, pristupljeno: 31.3.2017.

<sup>5</sup> [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/Skrining/rezultati\\_skrininga/merilo\\_pg\\_19.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/rezultati_skrininga/merilo_pg_19.pdf), izvor: Kancelarija za evropske integracije, Vlada RS, pristupljeno: 31.3.2017.

Generalne ocene u izveštaju su da je Srbija dosegla zadovoljavajući nivo usklađenosti u oblasti slobode kretanja radnika. Novi Zakon o zapošljavanju stranaca usvojen je u novembru 2014. godine, sa ciljem da se dalje izvrši usklađivanje sa pravnim tekovinama EU. Međutim, značajna usklađivanja zakonodavstva je neophodno izvršiti da bi se ono uskladilo sa pravilima EU o pristupu tržištu rada, uglavnom u pogledu 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 **pristupa tržištu rada** postojeće zakonodavstvo u Srbiji još nije u skladu sa pravnim tekovinama EU. Potrebno je izmeniti pravni okvir tako što će se ukinuti procedure i prakse koje štete slobodi kretanja radnika: predvideti da do momenta pristupanja građani EU ne moraju imati radne dozvole, kao i garanciju da neće biti diskriminirani na osnovu državljanstva u pogledu zasnivanja radnog odnosa, odnosno zaposlenja, iako još uvek nemaju prebivalište u Srbiji; mobilni radnici iz EU ne moraju biti predmet kvota za strane radnike; u javnom sektoru samo radna mesta koja su direktno vezana za određene poslove javnih službi (vršenje javnih ovlašćenja i obaveza očuvanja opšteg interesa države) mogu da budu rezervisana za srpske državljane; vezu između državljanstva i znanja jezika je potrebno ukloniti, a uslov poznavanja srpskog jezika za pristup zaposlenju će morati pažljivo da se ispita; državljani EU moraju imati pravo da dovedu članove svoje porodice u Srbiju, a bračnom partneru i deci mora biti dozvoljeno da rade bez radne dozvole.

U skladu sa zakonodavstvom EU, Srbija će po pristupanju, takođe, morati da primeni mere koje bi garantovale jednakost postupanja između migranata iz EU i državljana u pogledu očuvanja penzijskih prava na dopunsku penziju pod drugim stubom sistema penzijskog osiguranja i njihovu isplatu u drugoj državi članici EU dopunskim penzijama.

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 obezbedilo 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 socijalnoj sigurnosti. Međutim, kod prava na roditeljski i dečiji dodatak, Srbija će morati da primeni načelo jednakosti postupanja i pravila koordinacije koja važe u EU. Ukazano je da će biti neophodne tehničke izmene, da bi u obzir mogle da se uzmu osobenosti srpskog sistema socijalne sigurnosti i da se izvrši priprema za učešće u Elektronskoj razmeni informacija o socijalnoj sigurnosti (EESSI), što će zahtevati investicije u IT infrastrukturu.

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

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

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

Zaključak Evropske komisije 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.

## **Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje**

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 su 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 i napore za smanjenje siromaštva, unaprediti inkluziju Roma, osoba sa invaliditetom i drugih ranjivih grupa, obezbediti dobro funkcionisanje i transparent-

tnost socijalnog dijaloga, ojačati administrativne kapacitete za pravilnu primenu tekovina EU, obezbediti dovoljno finansijskih sredstava u oblasti politike zapošljavanja i zdravlja i bezbednosti na radu.

U **radnom zakonodavstvu** biće neophodno sprovesti značajna usklađivanja i prilagođavanja nacionalnog zakonodavstva. Administrativni kapacitet organa nadležan za praćenje primene zakona se mora ojačati, što uključuje pružanje adekvatne obuke. Funkcionisanje tripartitnog dijaloga u pogledu tekućeg ponovnog razmatranja radnog prava se mora obezbediti.

U delu koji se odnosi na **bezbednost i zdravlje na radu** akcenat se stavlja na neophodnost daljeg usaglašavanja nacionalnog zakonodavstva kako bi se Srbija pripremila za potpunu pravnu usaglašenost u ovoj oblasti. U izveštaju se navodi da Inspektorat za rad ima odgovarajuću strukturu, ovlašćenja i sposobnost da prati primenu zakonodavstva o bezbednosti i zdravlju na radu, ali i da nema prostora za povećanje broja inspektora čime bi se obezbedile efikasnije inspekcije na terenu.

Izveštaj, posebno u delu koji se odnosi na **socijalni dijalog**, naglašava neophodnost poboljšanja funkcionisanja tripartitnog socijalnog dijaloga (na nacionalnom i na lokalnom nivou). Ističe se da sastanci Socijalno-ekonomskog saveta nisu sistematski i da ih treba poboljšati u skladu sa relevantnim pravilima. U izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji naglašeno je da treba ograničiti upotrebu hitnih procedura u postupku donošenja zakona. Konsultovanje Saveta u pogledu izmena i dopunama zakona se poboljšava, ali je i dalje ograničeno. Bipartitni socijalni dijalog je i dalje slabo razvijen, pri čemu je kolektivno pregovaranje skoro potpuno prekinuto. EK je konstatovala da su novi kolektivni ugovori zaključeni skoro i isključivo u javnom sektoru (poslednji izveštaj EK o napretku Srbije na putu ka EU za 2016.

godinu). Potrebno je dodatno ojačati administrativni kapacitet socijalnih partnera, kako bi se osiguralo njihovo učešće u kolektivnom pregovaranju i zakonodavnim konsultacijam. Potrebno je i dodatno jačanje Agencija za mirno rešavanje sporova.

Situacija na **tržištu rada Srbije** u pogledu politike zapošljavanja je i dalje kritična. Veliki izazovi za srpsko tržište rada su: niska aktivnost na tržištu rada i niske stope zaposlenih (naročito među ženama), visok nivo neformalne zaposlenosti, nepodudarnost kvalifikacija i neadekvatni razvoj ljudskog kapitala. Takođe, postoji i ozbiljna zabrinutost u pogledu veoma visoke stope nezaposlenosti mladih i visokog udela mladih koji nisu zaposleni i nisu u sistemu obrazovanja ili obuke (NEET). Budžetska sredstva izdvojena za aktivne mere na tržištu rada nisu dovoljna za rešavanje visoke stope nezaposlenosti. Posebnu pažnju treba posvetiti obrazovanju odraslih i njihovoj obuci. Potrebno je i preduzeti mere kako bi se rešilo pitanje rada na crno koje je i dalje prepreka za ostvarivanje rasta regularne zaposlenosti. Kada je reč o administrativnom kapacitetu, kapaciteti NSZ su ograničeni i pored postojeće kompetentnosti.

U sklopu priprema za **Evropski socijalni fond (ESF)** Srbija će morati da prilagodi svoje zakonodavstvo i strukture kako bi mogla uspešno da upravlja merama za ESF, da ih sprovedi, prati njihovo sprovođenje i vrši reviziju i kontrolu tih mera.

U oblasti **socijalne inkluzije** potrebno je: uložiti veće napore kako bi se obezbedila socijalna inkluzija ranjivih grupa (kao što su Romi, osobe sa invaliditetom, mladi, starija populacija i drugo socijalno i ekonomsko ugroženo stanovništvo); posvetiti posebnu pažnju stopi rizika od siromaštva (25,6%) koja je u porastu (i može se uporediti sa najvišim stopama u EU). Ističe se neophodnost strateškog pristupa reformama socijalnih naknada u okviru integrisanog pristupa, uključujući pružanje

socijalnih usluga kako bi se pružila delotvornija podrška onom stanovništvu kojima je najpotrebnija. Posebna pažnja se poklanja pripremi procesa deinstitucionalizacije, ali je još važnije preuzeti mere za sprečavanje institucionalizacije. U pogledu osoba sa invaliditetom, postoji širok normativni i pravni okvir i neophodno je dosledno sprovođenje zakonodavstva i različitih strategija, uključujući izdvajanje dovoljnih finansijskih sredstava.

Srbija je sprovela i niz reformi u oblasti **socijalne zaštite**, prvenstveno penzija, kao što je povećanje starosne granice za odlazak u penziju. Kako bi se suočila sa demografskim izazovima populacije koja stari, potrebno je nastaviti sa ulaganjem napora da bi sistem socijalne zaštite mogao da podrži aktiviranje, veće učešće u tržištu rada i inkluzivno tržište rada. U sektoru zdravstvene zaštite potrebno je obezbediti jednak pristup uslugama zdravstvene zaštite i za predstavnike socijalno ugroženih grupa (na primer, Roma).

U oblasti **borbe protiv diskriminacije** ustanovljen je nacionalni pravni okvir, ali je potrebno da se on u potpunosti usaglasi sa pravnim tekovinama EU u pogledu obima izuzetaka od načela jednakog tretmana, definicija posredne diskriminacije i obaveza obezbeđivanja odgovarajućeg prostora za zaposlene sa invaliditetom.

Osnovno zakonodavstvo u pogledu **jednakosti muškarca i žena u oblasti zapošljavanja i socijalne politike** takođe postoji. I ovde je potrebno dalje usaglašavanje prvenstveno u pogledu primene načela jednakog tretmana žena i muškaraca u pristupu robama i uslugama i prodaji robe i usluga (Direktiva 2004/113/EZ), kod rada u trudnoći, dojenja, porodijskog odsustva (Direktiva 92/85/EEZ) i kod roditeljskog odsustva (Direktiva 2010/18/EU). Dalje, potrebna je delotvorna primena pravnog okvira, naročito onog koji se odnosi na žene na porodijskom odsustvu,

seksualno uznemiravanje, nejednakost u napredovanju i platama, ali i podizanje svesti o rodnoj ravnopravnosti (naročito u ruralnim sredinama). Delotvorna primena postojećeg zakonodavstva i jačanje relevantnog administrativnog kapaciteta su glavni izazovi u ovoj oblasti.

Iako je zaključak EK da Srbija nije dovoljno pripremljena za pregovore o ovom poglavlju, preporučuje se da se pregovori otvore kada se ispuni sledeće merilo: Srbija treba da podnese Komisiji akcioni plan za postepeno prenošenje pravnih tekovina i za izgradnju neophodnih kapaciteta za sprovođenje i primenu pravnih tekovina u svim oblastima koje obuhvata poglavlje Socijalna politika i zapošljavanje. Plan treba da uključuje: a) vremenski raspored, b) identifikaciju ljudskih resursa koji su određeni za svaki zadatak, c) identifikaciju institucija koje su uključene, njihovu nadležnost i ulogu u pristupnim pregovorima i d) identifikaciju pratećih aktivnosti podrške u pretpristupnom kontekstu (jačanje administrativnih kapaciteta).

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJA 2 I 19

### 1. Sastanak RG povodom godišnjeg izveštaja Evropske komisije (24.11.2016)

Fondacija Centar za demokratiju (FCD) i članovi Radne grupe 17 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (RG17) učestvovali su, na poziv Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji u maju mesecu, u konsultacijama sa civilnim društvom u procesu pripreme Godišnjeg Izveštaja o napretku za Srbiju za 2016 godinu. **Povodom godišnjeg izveštaja Evropske komisije (EK) i zaključaka u vezi sa poglavljima 2 i 19**, u četvrtak 24. novembra 2016. održana je sednica Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji koja prati ova poglavlja.



U zaključcima Izveštaja Evropske komisije se navodi da je u oblasti zapošljavanja i socijalne politike postignut izvestan napredak, a ista ocena je izvedena kada je u pitanju slobodno kretanje radnika.

Koordinatorica radne grupe, dala je pregled zaključaka Evropske komisije: U vezi sa poglavljem 2 – Sloboda kretanja radne snage, nema pomaka po pitanju EURES mreže iako su prošle godine osnovani Migracioni servisni centri Nacionalne službe za zapošljavanje u 12 gradova u Srbiji i imenovani EURES savetnici. I dalje je otvoreno pitanje usklađivanja Zakona o zapošljavanju stranaca sa Zakonom o strancima. Pregovaračka pozicija za ovo poglavlje je u pripremi, te Radna grupa očekuje da će u narednom periodu dobiti više informacija. Drugu godinu za redom Izveštaj se minimalno bavi radnim zakonodavstvom, iako još neki zakoni nisu doneseni, odnosno izmenjeni. Pretpostavka je da je razlog za to postojanje radnih grupa za donošenje nekoliko zakona, ali i priprema Akcionog plana za poglavlje 19, a na osnovu preporuka Izveštaja o skriningu za ovo poglavlje. Takođe, nadležno Ministarstvo izradilo je analizu usklađenosti Zakona o radu sa pravnim tekovinama EU i Konvencijama MOR-a što se može okarakterisati kao izvesni pomak. Potrebno je hitno regulisati zapošljavanje preko agencija – propuštena je šansa da se to učini sa izmenama i dopunama Zakona o radu (ZOR) još 2014. godine, što i ovogodišnji Izveštaj uočava. Pomaka u socijalnom dijalogu nije bilo, a karakter i kvalitet socijalnog dijaloga ne može se meriti brojem sednica Socijalno-ekonomskog saveta.

**Članovi radne grupe su posebno pozdravili usvajanje Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP)**, čiji će proces primene na godišnjem nivou pratiti ne samo Evropska komisija, već i civilno društvo kroz, za to posebno predviđenu, platformu.

U smislu politike zapošljavanja, konstatovani su statistički pokazatelji povećanja zaposleno-

sti, ali je Radna grupa ukazala na različite pristupe u izračunavanju broja zaposlenih, odnosno nezaposlenih (koriste se ankete radne snage, broj registrovanih u Nacionalnoj službi za zapošljavanje, a ne postoji podatak o broju zaposlenih u realnom sektoru).

U oblasti zapošljavanja mladih se razvija poseban pristup i na tome, u kontekstu ESRP-a, radi Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva.

U vezi sa radom na crno, Izveštaj EK uključio je i zaključak koji je RG17 uputila Delegaciji EU, u toku konsultacija u maju 2016. godine, kojim se konstatuju rezultati aktivnosti Inspekcije rada u vezi sa suzbijanjem rada na crno, ali se i ističe da su za efikasniju borbu protiv sive ekonomije i smanjenje ove pojave neohodne aktivnosti i dodatni naponi drugih institucija.

Već godinama EK daje isti komentar u vezi sa Evropskim socijalnim fondom (ESF) – nedostaci kontinuiteta kada su u pitanju ljudski resursi. Potrebno je veće povezivanje SEKO mehanizma sa NKEU radi boljeg razumevanja korišćenja fondova u oblasti ljudskih resursa i društvenog razvoja.

Poseban osvrt na teme koje se tiču rodne ravnopravnosti, socijalne politike i smanjenja siromaštva dao je Žarko Šunderić, direktor Centra za socijalnu politiku (CSP). On je istakao da je proces izrade Akcionog plana za poglavlje 19 važna prilika za civilno društvo da utiče na taj proces. Evropska regulativa postoji u oblastima kao što je jednakost muškaraca i žena na tržištu rada, roditeljsko odsustvo i tu su propuštene prilike da relevantni zakoni koji se čekaju godinama, budu već uvedeni. Ukazao je na stopu zaposlenosti žena koja je niža za 15 procentnih poena u odnosu na muškarce, što predstavlja neiskorišćeni socijalni kapital, posebno u slučaju Romkinja gde je stopa zaposlenosti žena samo 10%, što znači

da u ovoj populaciji mali deo žena radi po bilo kom osnovu, uključujući i rad na crno. Šunderić je posebno istakao značaj teme jednakog pristupa uslugama zdravstvene zaštite. Sve manji broj ljudi na godišnjem nivou ostvaruje usluge socijalne zaštite, sistem nije ni efektivan, ni efikasan, bez obzira na garantovano osiguranje. Tema je posebno važna sa stanovišta efikasnosti, ako se uzme u obzir da se svake godine beleži veće izdvajanje „iz džepa“ za zadovoljavanje zdravstvenih usluga. Izveštaji ukazuju i da visok broj dece biva izdvojen iz svojih (prirodnih) porodica, što uvećava stepen institucionalizacije, što je u suprotnosti sa politikom deinstitucionalizacije u EU. Važno je da civilni sektor ovde da svoju reč. U vezi sa daljim razvojem koncepta deinstitucionalizacije u Srbiji, CSP je sproveo mapiranje usluga socijalne zaštite. Poslednje tri godine isti je nivo izdvajanja za socijalne usluge. To nije dobar znak ukoliko uzmemo u obzir razvoj drugih inkluzivnih politika i povećanje potrebe za dodatnim finansiranjem inkluzije. Rezerva je izrečena na kvalitet nedavno usvojenog akta Ministarstva rada, zapošljavanja, boračkih i socijalnih pitanja o namenskim transferima. Kriterijumi daju prednost mestima sa većim brojem stanovnika, čime se dovodi u pitanje finansiranje usluga u manjim i siromašnijim mestima za određene usluge socijalne zaštite. Pitanje integrisanog pristupa je vrlo ozbiljno, jer nema uvezanosti, na primer, sistema obrazovanja i socijalne zaštite. Nema pomaka, čak ni procesno, u vidu neke radne grupe i slično. Zakoni iz oblasti socijalne zaštite se godinama samo najavljuju. Bilo je pokušaja javne rasprave o nekim zakonima, ali nema pomaka. Indikatori siromaštva u EU su zasnovani na, takozvanom, relativnom, a ne apsolutnom siromaštvu, a i sama EU je uvidela nedostatke ove metodologije i razmatra kako da je unapredi. Za Srbiju je posebno važno da prati indikatore koji govore o potrošnji, odnosno apsolutno siromaštvu. Šunderić je istakao trend unutar EU u vezi sa finansiranjem mera za zapošljavanje mladih, ali je naveo i prepreke

nekih zemalja EU da primenjuju mere u čije osmišljavanje je uloženo mnogo resursa.

Ivana Zonjić, Sindikat lekara i farmaceuta, je ponovila da su davanja za zdravstvene i socijalne usluge velika, čak  $\frac{1}{4}$  iz džepa zdravstvenog osiguranika se izdvaja za usluge iako Fond raspolaže ogromnim sredstvima. Tenderi su centralizovani, liste lekova su prevaziđene, a sve druge zemlje u okruženju imaju bolje liste. Mnoge grupe stanovništva ne ostvaruju zdravstveno osiguranje. Poznato je i da postoji pravilnik po kome usluge moraju da se izvrše u roku od 30 dana, a da u protivnom građani imaju pravo na refundaciju, koju, međutim, ne ostvaruju.

Borivoje Đorđević, Narodni parlament, istako je da je najveći broj korisnika njihove pravne pomoći među korisnicima socijalne pomoći. Narodni parlament je od početka bio uključen u javnu raspravu o izmenama Zakona o socijalnoj zaštiti. Oni su svoje predloge dali u pisanoj formi i usmeno na Radnom sastanku povodom predstojećih izmena i dopuna Zakona o socijalnoj zaštiti, koji je održan 10. februara 2015. godine u Beogradu (ove preporuke ušle su u Knjigu preporuka NKEU za 2016. godinu), ali od tada nisu dobili informaciju o tome šta se dešava sa nacrtom zakona i kada će isti biti na javnoj raspravi. Postoji veliki problem dugovanja doprinosa za poreze i doprinose poljoprivrednika koji su, i mimo svoje volje, prijavljivani na obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje od strane mesnih kancelarija, opštinskih organa, Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, vrlo često po službenoj dužnosti. Pravila Zakona o opštem upravnom postupku i Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju u većem broju slučajeva nisu poštovana, što čini ove prijave na osiguranje ništavim. Međutim, ovi postupci nisu revidirani i nepravilnosti ispravljene, a dugovanja na ime poljoprivrednika se uvećavaju svake godine. U izveštaju Evropske komisije se pominje samo problem održivosti i deficita



penzionog sistema. Takođe, ovom prilikom, prof. dr Mario Reljanović je prezentovao zaključke „Analize efekata izmena i dopuna Zakona o radu“ koja prema svojoj strukturi prati logiku efekata najavljenih 2014. godine – harmonizaciju radnog prava sa međunarodnim pravom, uključujući i pravo Evropske unije, koliko je Zakon o radu uticao na smanjenje nezaposlenosti, odnosno na povećanje zaposlenosti u Srbiji, pitanje povećanja individualnih prava zaposlenih i uživanja kolektivnih prava itd. U debatu o uticaju izmena i dopuna Zakona o radu na kolektivni dijalog, Zora Veselinović, iz SSS grada Novog Sada i opština, ukazala je na značaj sankcionisanja onih poslodavaca u privatnom sektoru koji onemogućavaju osnivanje sindikata i loše prakse sa kojima se ovaj sindikata susretao.

Sastanku su prisustvovali: Zora Veselinović (SSS grada Novog Sada), Milica Đorđević (Međunarodna organizacija rada), Mario Reljanović (Centar za dostojanstven rad), Tanja Jakobi (Centar za istraživanje javnih politika), Ivana Zonjić (Sindikata lekara i farmaceuta), Žarko Šunderić (Centar za socijalnu politiku), Mladen A. Priljeva (IDEAS), Nada Novaković (Institut društvenih nauka), Borivoje Đorđević (Narodni parlament), Katarina Stevanović i Dina Rakin (Evropski pokret u Srbiji), Bojana Ružić i Marko Milićević (Fondacija Centar za demokratiju).

## **2. Sastanak RG nakon objavljivanja izveštaja o skriningu za poglavlje 19 (8.7.2016)**

**Nakon objavljivanja Izveštaja o skriningu za poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje** i video sastanka koji je, 14. juna 2016. godine, održan između predstavnika Evropske komisije i predstavnika nadležnih institucija Republike Srbije, koji je u fokusu imao ovo poglavlje, Radna grupa Nacionalnog konventa sastala se u punom sastavu sa predstavnicima Pregovaračkog tima i nadležnog Ministarstva, kako bi razgovarali o opštem prikazu Izvešta-

ja o skriningu, ali i o stanju po pojedinačnim temama. Sednica Radne grupe održana je u petak, 8. jula 2016. godine, u zgradi Narodne skupštine Republike Srbije.

Preporuka Evropske komisije je da se ovo poglavlje otvori za pregovore kada se ispuni zadato merilo – Akcioni plan za postepeno prenošenje pravnih tekovina Evropske unije i za izgradnju neophodnih kapaciteta za sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u svim oblastima na koje se poglavlje odnosi. Tanja Mišćević, šefica Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, iznela je nekoliko prioriteta u ovom procesu: „Prva i osnovna stvar je pitanje socijalnog dijaloga, kako ga razumemo i da li postoji u Srbiji. On nije važan sam po sebi, već se posmatra i kroz pitanja programiranja sredstava Evropskog socijalnog fonda, jer je socijalni dijalog njegov važan element. Druga stvar su planovi daljeg razvoja tržišta rada, pristup tržištu rada za strance i državljane EU, zabrana diskriminacije“. Tanja Mišćević je dodala i to da je reprezentativnost jedno od pitanja koje je veoma važno i otvara mnoga pitanja, kao i pitanje lizinga radnika. „Ono na čemu ćemo insistirati je inkluzivnost dokumenta, kao što smo to radili za akcione planove za poglavlja 23 i 24. Prva verzija Akcionog plana biće poslata u Brisel za proveru metodologije, a nakon komentara Evropske komisije počinjemo da radimo sa vama. To nam je važan segment, posebno u socijalnoj politici. Saradnja sa civilnim društvom u najširem smislu nam je, ne uslov, nego potreba“, poručila je Mišćević prisutnim predstavnicima organizacija civilnog društva.

Dragana Savić, rukovoditeljka Grupe za međunarodnu saradnju i evropske integracije u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, je iznela opšte zaključke o Izveštaju o skriningu za koji kaže da je stigao dosta kasno s obzirom da su eksplanatorni i bilateralni skrining završeni u prvoj polovini 2014. godine: „Ovaj izveštaj očekivao se u oktobru

2014. godine, ali se kasnilo zbog organizacijskih promena unutar EK. U međuvremenu, do oktobra 2015. godine, Pregovaračka radna grupa za poglavlje 19 je dva-tri puta dobila setove pitanja koji su se odnosili na materiju iz poglavlja za svaku oblast iz ovog poglavlja i mi smo te odgovore dostavili. Prvi draft izveštaj smo dobili u oktobru 2015. godine, a konačan izveštaj sa skrininga u aprilu ove godine“, navela je Savić i dodala da se ovo poglavlje sastoji se od različitih oblasti. „S jedne strane, na primer, imamo oblast bezbednosti i zdravlja na radu koja je vrlo jasno normirana od strane Evropske komisije i tu se moraju prevesti uredbe i inkorporirati u zakonodavstvo, do recimo oblasti socijalne inkluzije i socijalne zaštite gde nema striktnih propisa Evropske unije i gde postoji otvoren metod koordinacije.“

Na video sastanku 14. juna 2016. godine predstavnici Pregovaračke radne grupe za poglavlje 19 sa kolegama iz Evropske komisije su razjasnili određena pitanja, i to: za oblast radnog prava i socijalnog dijaloga rečeno je da Srbija vrlo konkretno mora da uredi socijalni dijalog na kompanijskom nivou, zatim da reguliše takozvani „lizing radne snage“. Za oblast socijalne zaštite i socijalne inkluzije je posebno istaknuta stopa rizika od siromaštva koja je vrlo visoka, ne samo u poređenju sa zemljama Zapadne Evrope, nego i u poređenju sa zemljama u regionu, te je rečeno da akcionim planom moraju da se prikažu jasne mere da se stopa siromaštva smanji, uz finansijski aspekt ovih mera. Za oblast zapošljavanja je rečeno da je visoka stopa rada na crno i da treba da se ojačaju kapaciteti inspekcije rada, ali i ostalih relevantnih institucija. „Evropska komisija nije dala striktan rok za Akcioni plan. Izjavili su da očekuju da taj dokument bude kvalitetan i konkretan, da se usredsredi na buduće planove i mere, a da manje opisuje sadašnje stanje i trenutne kapacitete. Akcioni plan mora da sadrži jasan vremenski okvir, potrebne ljudske resurse i institucije koja će ga sprovesti“, naglasila je Savić.

Nataša Dragojlović, koordinatorka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, je istakla značaj dijaloga koji je Konvent uspeo da ostvari sa državnim institucijama, pre svega, zahvaljujući razumevanju Tanje Mišćević i njenog tima, kao i kolega iz drugih ministarstava. „Zahvaljujući iskustvu sa akcionim planovima za poglavlja 23 i 24 i saradnji sa Ministarstvom pravde i Ministarstvom unutrašnjih poslova (u ova dokumenta dodata je još jedna kolona sa komentarima organizacija civilnog društva sa odgovorima da li je to relevantno ili ne, da li će komentari biti usvojeni), danas imamo dokumentovano da smo razgovarali sa predstavnicima institucija, da je nivo dijaloga zavidan, da je ono što su organizacije civilnog društva pružile bilo adekvatno tretirano i da su na to dobile odgovor.“

Koordinatorica Radne grupe koja u okviru NKEU prati poglavlje 19, predstavila je organizacije članice i dosadašnje aktivnosti: Radna grupa sastajala se povodom izmena i dopuna Zakona o radu 2014; davala je značajne komentare iz oblasti rada, zapošljavanja, socijalne politike, politike antidiskriminacije i rodne ravnopravnosti, od kojih su mnogi uključeni u godišnje izveštaje Evropske komisije o napretku Srbije; članice su aktivne u analizi i komentaranju javnih politika u ovim oblastima, aktivno su učestvovala u procesu kreiranja Programa reforme politike zapošljavanja i socijalne politike, a preporuke radne grupe u vezi sa Programom ekonomskih reformi su prihvaćene i uključene u finalnu verziju ovog važnog dokumenta. Kao i ostale radne grupe NKEU i ova radna grupa izgrađuje svoje kapacitete za monitoring i evaluaciju nacionalnih strategija i akcionih planova.

Na sastanku su po temama ključne nalaze Izveštaja o skriningu za poglavlje 19 izneli: Snežana Bogdanović, šefica Odseka u Sektoru za rad – radno pravo; Vera Božić Trefalt, direktorka Uprave za bezbednost i zdravlje na radu – bezbednost i zdravlje na radu; Jesenka

Čvoro, šefica Odseka u Sektoru za rad – socijalni dijalog; Jelena Vasić, rukovoditeljka u Sektoru za zapošljavanje – politika zapošljavanja; Aleksandra Miletić, rukovoditeljka Grupe za pripremu projekata – Evropski socijalni fond; Nenad Rakić, samostalni savetnik u Sektoru PIO; Biljana Zekavica i Ljiljana Protić, više savetnice u Sektoru za brigu o porodici i socijalnu zaštitu – socijalna inkluzija i socijalna zaštita; Jelena Kotević, rukovoditeljka Grupe za normativne poslove Sektora za zaštitu osoba sa invaliditetom i Tatjana Prijčić, rukovoditeljka Grupe za unapređenje zaštite osoba sa invaliditetom – zabrana diskriminacije; Dragan Knežević, Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost – rodna ravnopravnost.

Sastanku su prisustvovali predstavnici organizacija članica Radne grupe: Snežana Pavković i Sanja Džakula (Timočki klub), Tanja Jakobi (Centar za istraživanje javnih politika), Marija Mijatović (Centar Đorđe Vajfert), Bojana Jevtović (Beogradska otvorena škola), Ognjen Gogić (Mreža organizacija za decu Srbije – MODS), Jovan Protić (Međunarodna organizacija rada), Nada Novaković (Institut društvenih nauka), Nadežda Satarić (Amity), Mirjana Pantelić (UIPS), Marija Martinić (UGS Nezavisnost), Zora Veselinović (Savez samostalnih sindikata grada Novog Sada i opština), Bojana Bijelović Bosanac i Rajko Kosanović (Savez samostalnih sindikata Srbije), Srđan Drobniaković (Udruženje poslodavaca Srbije), Borivoje Đorđević (Narodni parlament), **Žarko Šunderić** (Centar za socijalnu politiku), Katarina Stevanović (Evropski pokret u Srbiji), Tijana Kljajević (Fundacija Centar za demokratiju), Sonja Tošković (Beogradski centar za ljudska prava). Prisutni su bili i Irena Radinović (Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije), Mira Božić (Uprava za bezbednost i zdravlje na radu), Ivana Banković (Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja) i **Đorđe Jocić** (Pregovarački tim).

### 3. Trening seminar za članove RG (20.10.2016)

**U susret Akcionom planu za poglavlje 19, održan je trening seminar namenjen Radnoj grupi NKEU koja prati poglavlja 2 i 19.** Jednodnevni trening je organizovan u četvrtak, 20. oktobra 2016. godine.

Znanja i kapaciteti članova Radne grupe u vezi su sa osnovnim oblastima rada organizacija koje predstavljaju, te je cilj ovog treninga bio da se najpre napravi sveobuhvatan pregled evropskih politika zapošljavanja i socijalne politike. Učesnici su tako dobili uvid u opšti okvir koji je važan za razumevanje pregovora sa Evropskom unijom u poglavlju 19.

Prvi deo treninga pripremila je Ljiljana Lučić, sa fokusom na probleme najranjivijih grupa. Jedna od tema bila je i održivost penzijskog sistema. U drugom delu, prof. dr Mirjana Rašević je upozнала učesnike sa demografskim trendovima u Srbiji i podstakla vrlo zanimljivu debatu o pitanjima – migracioni saldo, starenje populacije i kriza rađanja u kontekstu uticaja ovih problema na politike zapošljavanja i socijalnu politiku.

### 4. Tribina „Evropski socijalni fond za građane i građanke – zapošljavanje i socijalna inkluzija“ (Sremska Mitrovica, 19.5.2016)

Tokom 2016. godine, uz podršku Nemačke organizacije za tehničku saradnju (GIZ), RG17 je, pored drugih radnih grupa, imala priliku da, u sklopu projekta analitičke podrške procesu pristupanja Srbije EU, organizuje više aktivnosti. Cilj analitičke podrške je da se dovoljno rano uoče potencijalni problemi sa kojima zemlja može da se suoči u okviru procesa pregovaranja o pristupanju EU, a koji mogu da nastanu kao posledica usklađivanja sa pravnim tekovinama EU. Istovremeno, treba da da predloge kako da se ti problemi reše. Takođe, treba da obezbedi analitičke studije

i stručna mišljenja koje treba pripremiti kao osnov za pisanje pregovaračkih pozicija i drugih strateških dokumenata ili dokumenata u vezi sa politikama. Konačno, treba da pruži analitičku ocenu doslednosti u okviru i među političkim ciljevima i pozicijama u pregovaračkim poglavljima ali, takođe, i usklađenost ekonomskih aspekata procesa pristupanja EU sa opštom makroekonomskom i fiskalnom realnošću zemlje.

U skladu s tim, Radna grupa koja prati poglavlja 2 i 19 organizovala je tribinu „**Evropski socijalni fond za građane i građanke – zapošljavanje i socijalna inkluzija**“, koja je održana u četvrtak, 19. maja 2016. u Sremskoj Mitrovici. Saradnja lokalne samouprave i lokalnih organizacija civilnog društva neophodna je kako bi se obezbedila sredstva iz Evropskog socijalnog fonda (ESF), bio je jedan od glavnih zaključaka tribine. Na tribini, koja je naišla na veoma veliko interesovanje, govorili su: Zoran Stojiljković, **član Pregovaračkog tima Vlade Srbije**; Aleksandra Miletić iz Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja; Ivan Sekulović iz Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva i Bojana Jevtović iz Beogradske otvorene škole.

U okviru istog projekta, u oktobru 2016. godine, održana je konferencija „**Analitička podrška i javne politike u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji**“ na kojoj je koordinatorica RG17 i autorka Bojana Ružić imala priliku da predstavi analizu „Dometi lokalizacije politika zapošljavanja u EU – lekcije za Srbiju“.

Predstavljeni su i promotivni spotovi koji su izrađeni za poglavlja 11, 19 i 23. Spotove su realizovali i izradili studenti Fakulteta za medije i komunikacije uz mentorstvo profesora Stanke Crnobrnje, a uz instrukcije i pomoć članova radnih grupa pomenutih poglavlja.

## EVALUACIJA PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU ZA POGAVLJA 2 I 19

Prošlogodišnje preporuke RG NKEU su, u procesu konsultacija Delegacije EU u Srbiji u periodu izrade Izveštaja EK o napretku Srbije za 2016. godinu, u velikoj meri uzete u obzir i najveći deo zaključaka i preporuka RG iz predhodnog ciklusa odgovara nalazima iz Izveštaja.

Problemi na polju socijalne zaštite, na koje su naše preporuke ukazivale i u vezi sa kojima smo dali konkretne predloge, nisu rešeni, te u ovogodišnjim preporukama za ovu oblast ukazujemo na sve preporuke iz 2015. i 2016. godine i predlažemo što hitnije usvajanje zakona, odnosno izmene i dopune zakona iz ove oblasti.

Od prošlogodišnjih preporuka za usvajanje važnih strateških dokumentata, važno je istaći ostvarivanje preporuke o usvajanju Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike koji je, u junu 2016. godine, i usvojen. Važno je istaći ulogu civilnog društva u pracenju implementacije ovog važnog dokumenta, te će RG u narednom periodu ovome pitanju posvetiti posebnu pažnju.

Rad Inspektorata za rad je mnogo transparentniji otkako je 2015. godine kreirana podstranica na internet prezentaciji Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, što je bila i jedna od preporuka ovoj instituciji u predlogu praktične politike „Efikasnija uloga inspekcija rada u suzbijanju rada na crno“ koju je izradila Fondacija Centar za demokratiju, a članice Radne grupe NKEU podržale na Trećoj sednici održanoj u Nišu u decembru 2014. godine.

Jedna od primedbi odnosila se na ukidanje Uprave za rodnu ravnopravnost i nepostojanje tela koje bi se fokusirano bavilo pitanjem rodne ravnopravnosti. Koordinaciono telo

Vlade, koje je osnovano 2014. godine, predložilo je i usvojilo u januaru 2016. godine Strategiju za rodnu ravnopravnost do 2020. godine i Akcioni plan za period od 2016 do 2018. godine. RG nastavlja da prati implementaciju postojećih dokumenata i apeluje na što skorije usvajanje Zakona o ravnopravnosti žena i muškaraca, koji je u 2016. godini povučen iz skupštinske procedure zbog mnoštva primedbi na tekst zakona od strane civilnog sektora i stručne javnosti.

Kao i u ranijem periodu, RG je u konstatovala da postoji potreba za jačanjem uloge Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova. RG je u više navrata navodila da je potrebno obezbediti više resursa za efikasan rad ovog tela, a trenutnu organizacionu strukturu unaprediti.

Prošlogodišnja analiza Izveštaja EK o Srbiji koja je nastala nakon sastanka RG17 NKEU i dalje ukazuje na važne preporuke koje ni nakon godinu dana nisu do kraja ili nisu uopšte usvojene. Iz nje ponovo izdvajamo sledeće naloge i preporuke<sup>6</sup>:

## 1. Poglavlje 2 – Sloboda kretanja radnika

1.1. Zakonom o zapošljavanju stranaca koji je stupio na snagu 4. decembra 2014. godine i, u skladu sa njim, donetim Pravilnikom o dozvolama za rad kojim je bliže uređen način izdavanja, odnosno produženja dozvole za rad, način dokazivanja ispunjenosti uslova i potrebni dokazi za izdavanje, odnosno produženje dozvole za rad i oblik i sadržina dozvole za rad u značajnoj meri usklađeno je domaće zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU. Međutim, ostaje da se ova oblast dodatno uredi stoga ponavljamo preporuke:

- *Doneti podzakonske akte kojim će se ova oblast preciznije urediti;*
- *Razmotriti drugačije modele za izdavanje radnih dozvola, naročito veću ulogu Ministarstva unutrašnjih poslova u tom pogledu, imajući u vidu da u mnogim zemljama radne i boravišne dozvole izdaju upravo nadležna tela ovog Ministarstva što značajno pojednostavljuje procedure i onemogućuje diskreciono odlučivanje.*

1.2. Potrebno je dalje jačati bazu podataka NSZ o slobodnim radnim mestima. Još u 2014. godini planirano je da se svi ovi oglasi objedine na internet stranici NSZ, ali to još uvek nije urađeno. Tehnički i proceduralni zahtevi za ostvarenje ove aktivnosti nisu poznati.

- Što pre pristupiti jačanju administrativno-tehničkih uslova za efikasno sprovođenje planiranih aktivnosti, a u skladu sa relevantnim Uredbama EU i Odlukama Evropske komisije.
- Ojačati kapacitete Migracionih servisa centara koji svakodnevno pružaju informacije, individualnu pomoć i savetovanje migrantima i potencijalnim migrantima, naročito u pogledu rizika od ilegalnih migracija.
- Unapređenje znanja stranih jezika budućih EURES savetnika jedan je od specifičnih potreba u ovom procesu te je i tome potrebno pristupiti u narednom periodu.

## 2. Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje

2.1. Ovogodišnji Izveštaj EK se ne osvrće u velikoj meri na radno zakonodavstvo i tek se usput navodi da su preuzeti koraci za utvrđivanje neusklađenosti u ovoj oblasti.

<sup>6</sup> Opštirinije videti na: <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/analiza-zakljucaka-izvestaja-ek-o-napretku-srbije-za-2015-pg-2-i-19.pdf>, pristupljeno 21.3.2017.

U pogledu Zakona o radu, prilažemo ključne preporuke iz istraživanja – publikacije „Analiza efekata primene izmena i dopuna Zakona o radu“, koju je Fondacija Centar za demokratiju objavila u jesen 2016. godine.<sup>7</sup>

- Potrebno je hitno usvojiti poseban zakon o agencijama za privremeno zapošljavanje. Propust da se uredi rad agencija za privremeno zapošljavanje, odnosno transpozicija odredbi Direktive 2008/104/EZ u Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o radu 2014, ima velike posledice u praksi, takozvanog, lizinga radne snage u Srbiji koji se još uvek odvija u zakonskom vakuumu.
- Vansudska zaštita, gledano iz aspekta rešenja Zakona o radu, nije dovoljno razvijena. Potrebno je razmišljati o daleko ozbiljnijem internom mehanizmu rešavanja sporova, u kojem bi zaposleni u slučaju da smatra da mu je povređeno neko pravo, najpre morao da se obrati poslodavcu, odnosno licu ili telu koje poslodavac za to ovlasti.
- Potrebno je redefinisati pojam „zaposlenog lica“. Sva individualna i kolektivna prava, obaveze i odgovornosti koja su regulisana Zakonom o radu, rezervisana su za zaposlena lica. Pod zaposlenim licem se podrazumeva lice koje je u radnom odnosu – dakle, koje ima zaključen ugovor o radu sa poslodavcem. Tako lica angažovana prema ugovorima o radnom angažovanju, kao što su ugovor o privremenim i povremenim poslovima i ugovor o delu, nisu obuhvaćena ni jednim od prava garantovanim zaposlenim licima.
- Uskladiti Zakon o zabrani diskrimi-

nacije i Zakon o radu. Neusklađenost ova dva zakona dovodi do nerazumevanja problema diskriminacije u oblasti rada, koja rezultira i veoma lošom sudskom praksom i praktičnim obespravljanjem zaposlenih u ovoj oblasti.

- Zakonom o radu bi trebalo načelno urediti vrednovanje rezultata rada i sposobnosti zaposlenih, budući da neuređenost ovog pitanja u zakonu ima za posledicu da poslodavci proizvoljno biraju način i kriterijume vrednovanja, što negativno utiče na ostvarivanje niza individualnih prava, od prava na zaradu, preko prava na napredovanje, do prava na zaštitu od neopravdanog otkaza.

2.2. Kako je Akcioni plan za usklađivanje nacionalnih propisa u ovoj oblasti sa pravnim tekovinama Evropske unije merilo za otvaranje poglavlja 19, za koji Evropska komisija treba da da svoje mišljenje, preporuka je:

- Učiniti proces izrade najavljenog Akcionog plana transparentnim i u svim fazama omogućiti zainteresovanim stranama, a posebno Nacionalnom konventu o Evropskoj uniji, da učestvuju u konsultacijama i komentarisanju nacrti i finalne verzije Akcionog plana i pregovaračke pozicije;
- Učiniti dostupnim prethodne naloge radnih grupa koje su bile aktivne protekle godine i javno prezentovati dalje korake Ministarstva povodom izmene i usklađivanja radnog zakonodavstva.

2.3. U socijalnom dijalogu skoro da nema napretka. Uticaj Socijalno-ekonomskog saveza (SES) ostaje ograničen. U Izveštaju EK za 2016. godinu navodi se da postoji nešto bolji napredak u razvoju tripartitnog socijalnog dijaloga, koji se ogleda u češćim sasatanci-

<sup>7</sup> Više videti na: <http://www.centaronline.org/sr/publikacija/1753/analiza-efekata-primene-izmena-i-dopuna-zakona-o-radu>



ma SES-a na nacionalnom nivou. Osnovano je 29 lokalnih SES-a širom zemlje, ali njihova održivost je otežana zbog nedostatka kapaciteta i finansijskih sredstava. Pohvalno je da su socijalni partneri postigli zajednički dogovor o prilagođavanju minimalne zarade po satu u drugoj polovini 2016. godine. I dalje ostaje pitanje usvajanja nekoliko zakona koji su već duže vreme u pripremi kao, na primer, Zakon o štrajku, Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu i drugih. Preporuke iz prethodne godine ostaju:

- 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 koji nisu dovoljno zainteresovane;
- Doneti Zakon o štrajku i izvršiti izmene i dopune Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu i učiniti ga primenjivijim u praksi.

2.4. U oblasti politike zapošljavanja prema dostupnim izveštajima za 2016. godinu stopa zaposlenosti radnog lica (starosti 15-64) je umereno nastavila da raste, u prvom kvartalu 2016. godine je iznosila 52,1%. Međutim, kod stope nezaposlenosti lica radnog uzrasta (15-64), takođe se primećuje rast od 1,7 procentnih poena u prvom kvartalu 2016. godine i iznosi 19,7%. Procenat mladih ljudi (15-24) koji nemaju zaposlenje i dalje je visok u prvom

kvartalu 2016. godine i iznosi 44,2%<sup>8</sup>. I dalje ostaje pitanje primene metodologije Ankete o radnoj snazi. Zaposlenim se smatra svako ko je, u nedelji koja je prethodila anketiranju, radio bar jedan sat, i ko je za rad primio bilo kakvu nadoknadu, bez obzira da li je ona novčana ili u naturi, te se svako ko nije aktivno tražio posao u prethodnih mesec dana po ovoj metodologiji ne ubraja u nezaposlene.

- Okončati reviziju Nacionalne strategije za zapošljavanje.
  - Strateški i na inovativan način pristupiti smanjenju stope nezaposlenosti mladih.
  - Finalizovati uspostavljanje sistema Nacionalnog okvira kvalifikacija u Srbiji (NOKS).
- 2.5. Tri godine zaredom se u izveštajima EK, u vezi sa pripremanjem za Evropski socijalni fond, skreće pažnja da nije bilo razvoja u odnosu na administrativne kapacitete i kvalitet upravljanja IPA projektima. Ulaškom u EU, Srbiji će na raspolaganju biti značajna sredstva u okviru Evropskog socijalnog fonda, a važno je da se administracija, oni koji će koristiti ta sredstva i učestvovati u projektima, na vreme pripreme kako bi se ona iskoristila na najbolji mogući način.
- Unaprediti broj i obučenosť kadra koji se bavi programiranjem predpristupne 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

<sup>8</sup> Više videti na: <http://www.minrzs.gov.rs/lat/dokumenti/zaposljavanje/plan-zaposljavanja>, Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2017. godinu, pristupljeno 27.3.2017.

SEKO) koji omogućava organizacijama civilnog društva da se uključe u proces planiranja i korišćenja IPA II sredstava i bolje povezivanje RG17 NKEU i HRSD SEKO.

2.6. Stopa izloženosti riziku od siromaštva je u 2015. godini ostala na nivou iz 2014. godine od 25,4%. I dalje se čeka na usvajanje izmena važnih zakona – Zakona o socijalnoj zaštiti, Porodičnog zakona, nacrt Zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom.

- U oblasti socijalne zaštite ponavljamo sve preporuke RG17 detaljno obrazložene u Knjizi preporuka NKEU 2014/2015<sup>9</sup>, a tiču se prava na socijalnu pomoć, podzakonskih akata za pružanje socijalnih usluga (namenski transferi, licenciranje) i srodna pitanja.
- Uključiti sve relevantne aktere u proces donošenja/izmena zakona iz ove oblasti.
- Povećati transparentnost državnih i lokalnih konkursa u oblasti socijalne zaštite.

2.7. Izveštaj navodi da su Romi i dalje isključeni iz niza socijalnih usluga i njihovo učešće u formalnom tržištu rada i dalje je veoma nisko. Samo 17,8% registrovanih nezaposlenih Roma su uključeni u aktivne mere zapošljavanja.<sup>10</sup>

- Unaprediti aktivnosti za povećanje motivacije nezaposlenih Roma za ulazak na tržište rada, naročito mladih pripadnika ove nacionalne manjine, te povećati efektivnost aktivnih mera zapošljavanja kod romske populacije.
- Revidirati uslove za dobijanje subvencija za samozapošljavanje Roma.
- Potreban je ujednačan kvalitet rada sa nezaposlenim Romima na obukama za pripremu poslovnih planova.

9 Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji: 2014/2015, Beograd, Evropski pokret u Srbiji, 2015, str 31-34.

<sup>10</sup> Prema rezultatima Popisa stanovništva iz 2011. godine, broj lica koja su se izjasnili kao Romi iznosi 147.604, što predstavlja 2,05% udela u ukupnom broju stanovnika Republike Srbije.

- Obezbediti mehanizam za dalji nadzor, pomoć i usmeravanja u procesu implementacije biznis planova kako bi se smanjio rizik od nemogućnosti korisnika subvencije da ispuni uslove ugovora.

2.8. Izveštaj EK ističe da su žene naročito izložene diskriminaciji na tržištu rada i da je stopa zaposlenosti muškaraca veća za 14%, a aktivnosti na tržištu rada veće za 16%.

- Potrebno je obezbediti punu primenu relevantnih zakona kada su u pitanju prava zaposlenih trudnica i porodilja, nejednakost u primanjima, napredovanju žena i muškaraca i srodni problemi.
- Kreirati posebne programe i mere za podsticaj zapošljavanja žena i ženskog preduzetništva.
- Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost potrebno je da nastavi sa aktivnostima u vezi sa ekonomskim osnaživanjem žena.

### **Komentari i preporuke koje se odnose na saradnju NKEU i ERP-a**

Kao i prethodne godine, Nacionalnom konventu o Evropskoj uniji 27. januara 2017. godine, predstavljen je Program ekonomskih reformi (eng. *Economic Reform Program – ERP*), instrument za unapređenje ekonomskog upravljanja u državama u procesu pristupanja EU u okviru kojeg države koordinišu politike ekonomskih, strukturnih i budžetskih reformi. ERP je predstavio ministar finansija, dr Dušan Vujović. Naročito značajno je pitanje suštinskog povezivanja ovog dokumenta sa ostalim dokumentima i strategijama, pre svega sa Programom ekonomskih i socijalnih reformi (ESRP), koje je istakla koordinatorka RG17, kao i sa Planom reforme javnih finansija. U finalnu verziju Programa ekonomskih reformi za period od 2017. do 2019. godine, unesen je Prilog 1 (Pregled konsultovanih or-



ganizacija civilnog društva sa komentarima na ERP i u njemu se nalaze sledeće sugestije RG17 i odgovori na njih), iz kog izdvajamo:

Fondacija Centar za demokratiju – koordinator radne grupe za poglavlja 2 i 19 (komentari izneti na javnom predstavljanju ERP-a 27. januara 2017. godine i poslani putem imejla 31. januara 2017. godine); Strukturna reforma koja je predmet komentara: Unapređena adekvatnost, kvalitet i targetiranost socijalne zaštite.

*Komentar I:* Potrebno je unapređenje programske klasifikacije u oblasti socijalne zaštite (Ministarstvo finansija, SKGO i SIPRU tim radili na ovom problemu i čak je testiran predlog unapređenja, te smatramo da bi trebalo i te promene inkorporirati kako bi se povećala vrednost prikupljenih podataka, a olakšalo izveštavanje i praćenje u vezi sa ovom strukturnom reformom)

*Odgovor I:* Ministarstvo finansija uvažava navedeni komentar te će se u budžetskom ciklusu za 2017. nastaviti aktivnosti na unapređenju programske klasifikacije na lokalnom nivou u oblasti socijalne zaštite u saradnji sa SKGO i SIPRU.

*Komentar II:* Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije uradio je studiju o uspostavljanju informacionog sistema u ovoj oblasti. Ova mera od izuzetnog je značaja za unapređenje efikasnosti raspodele već ograničenih sredstava u oblasti socijalne zaštite. Bitno je da se ova mera što pre operacionalizuje kako bismo odgovorili na tri ključna pitanja: 1. Koliko se efikasno vrši raspodela sredstava? 2. Da li sistem štiti najsiromašnije? i 3. Utvrditi socijalni profil pojedinaca i porodica.

*Odgovor II:* Navedeni komentar se uvažava i u predstojećim reformskim aktivnostima u oblasti socijalne zaštite informaciono povezivanje će biti jedan od prioriteta.



RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 5 32

» JAVNE NABAVKE  
» FINANSIJSKA KONTROLA

Koordinator

KOALICIJA ZA NADZOR JAVNIH FINANSIJA

Aleksandar Bratković

## PRIKAZ POGLAVLJA

U okviru radne grupe 4 prate se pregovaračka poglavlja 5 – Javne nabavke i 32 – Finansijska kontrola.

Značaj ova dva poglavlja za proces pristupanja Srbije EU ogleda se i u ekonomskom, ali i u političkom kontekstu. Kao gorući problem u pregovorima, vezan za oba poglavlja, postavlja se problem rasprostranjene korupcije i ne-transparentnosti u postupcima javnih nabavki, što manje-više vezano i za oblast finansijske kontrole. Pored pozitivnih stvari, kao što su uspostavljanje institucija koje se bave ovim oblastima (Uprave za javne nabavke, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Komisija za zaštitu konkurencije, Komisija za javno privatno partnerstvo i Državne revizorske institucije) koje predstavljaju pomak napred kada je u pitanju podizanje standarda i „dovođenje u red“ oblasti javnih nabavki i finansijske kontrole, valja istaći i vrlo nejasnu i komplikovanu situaciju kada je u pitanju Agencija za borbu protiv korupcije koja je praktično blokirana u poslednjih nekoliko meseci. Naime, nakon isteka mandata prethodnom direktoru Agencije, još uvek nije izabran novi, a Savet Agencije, takođe, radi u nepotpunom, „krnjem“ sastavu. To može da se oceni kao ozbiljan problem u procesu sprovođenja mera i aktivnosti glede procesa pregovaranja u okviru poglavlja 5 i 32.

Pregovaračke pozicije za oba poglavlja objavljene su na internet stranici Vlade Srbije, odnosno Kancelarije za evropske integracije i dostupne su javnosti. Načelno, i dalje možemo da stavimo zamerku na to što su pozicije držane u tajnosti do otvaranja poglavlja te su građani, odnosno organizacije civilnog društva imale manju mogućnost eventualnog uticaja na izradu pregovaračkih pozicija kroz kritike i predloge upućene pregovaračkom timu, odnosno Vladi Republike Srbije.

## STATUS POGLAVLJA

Analitički pregled usklađenosti zakonodavstva Srbije sa propisima EU za poglavlje 5 – Javne nabavke, urađen je u martu (eksplosivni) 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 one glase na dan 13. maja 2014. godine, kao i da će se tekovine nastale nakon tog datuma sprovesti u skladu sa daljim pregovorima. Takođe, usvojena je Strategija razvoja javnih nabavki za period 2014-2018. godine, kao i Akcioni plan. Predviđeno je i usvajanje nove Strategije za drugi kvartal 2018. godine i donošenje svih podzakonskih i drugih akata za primenu novog zakona o javnim nabavkama.

Pregovaračko poglavlje 32 – Finansijska kontrola obuhvata oblasti koje se tiču finansijskog upravljanja, upravljačke odgovornosti i kontrole. Ovo poglavlje pokriva oblasti interne i eksterne revizije, zaštite finansijskih interesa EU i zaštite evra od krivotvorenja.

Iako je poglavlje 32 – Finansijska kontrola prvo otvoreno, usklađenost pravnih propisa sa pravnim tekovinama i standardima EU je, u okviru izveštaja Evropske komisije iz 2016. godine, slabije ocenjena od poglavlja 5 – Javne nabavke. Utisak je da se situacija, kada je u pitanju usklađenost pravnih propisa sa standardima i praksom EU u okviru poglavlja 32, nije značajno promenila u odnosu na prethodni period. Konstatovano je, kao što je navedeno i u izveštaju Evropske komisije, da je ostvaren „izvestan napredak“ u oblastima eksterne revizije, zaštite finansijskih interesa EU i zaštite evra od krivotvorenja. U oblasti interne revizije izražen je određen nizak nivo razumevanja i prihvatanja potrebe za istom od strane rukovodilaca koji sistem interne revizije doživljavaju kao hiperkontrolu,

a ne sredstvo koje može i treba da poboljša efikasnost upravljanja i kontrole korišćenja javnih sredstava. Vlada Republike Srbije je, sa velikim zakašnjenjem u odnosu na planirano, usvojila novu Strategiju razvoja interne finansijske kontrole u Republici Srbiji za pe-

riod 2017-2020, kao i akcioni plan za period 2018-2020. godine. Oba dokumenta usvojena su u maju 2017. godine. Ostaje da se vidi kako će teći implementacija akcionog plana i strategije, a organizacije civilnog društva će sa pažnjom pratiti oba procesa.

Pregled hronologije dat je u tabelama 1 i 2.

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

21. mart 2014.	Održan eksplanatorni srkining u Briselu na kome su predstavljani propisi Evropske unije u poglavlju 5
13. maj 2014.	Održan 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. april 2015.	Izveštaj o skriningu za poglavlje 5 bez dostavljenih merila za otvaranje poglavlja
21. mart 2016.	Vlada Republike Srbije usvojila pregovaračku poziciju za poglavlje 5
13. decembar 2016.	Otvoreno pregovaračko poglavlje 5 – Javne nabavke

**Tabela 2: Hronologija pregovora o poglavlju 32**

17. oktobar 2013.	Održan eksplanatorni srkining u Briselu na kome su predstavljani 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 5
14. decembar 2014.	Otvoreno poglavlje 32 – Finansijska kontrola

## PRESEK STANJA, GLAVNE OCENE I PREPORUKE

Kod poglavlja 5 – Javne nabavke, zaključak je da je nivo usklađenosti pravnih propisa Republike Srbije sa pravnim tekovinama i standardima EU zadovoljavajuć, ali da je potrebno i dalje raditi na unapređenju i podizanju standarda u oblastima javnih nabavki i finansijske kontrole.

Organizacije civilnog društva koje se bave javnim finansijama, odnosno, generalno, oblašću javnih nabavki ili finansijske kontrole, slično kao i Komisija EU, akcenat su stavile na primenu postojećih propisa u praksi. Kao „ključni izazov“ u izveštaju o srkiningu za poglavlje 5 – Javne nabavke postavljeno je pitanje jačanja kapaciteta za primenu i sprovođenje zakona na svim nivoima. Možemo da zaključimo da su slabosti uočene u prethodnom izveštaju ostale manje-više iste. Nedovoljni kapaciteti (ljudski i finansijski) institucija, koje treba da sprovede ili prate sprovođenje zakona i akata koji regulišu javne nabavke, ostali su i dalje jedan od gorućih problema u ovoj oblasti. Nedovoljan broj građanskih nadzornika (OCD ili pojedinaca koji se time bave), kao i nedostatak mogućnosti za njihovo usavršavanje i dalje se mogu smatrati oblašću koja iziskuje značajne napore da bi bila unapređena. Imajući u vidu da se u primenu uvode i koncesije i javno-privatna partnerstva, još je izraženija potreba za obukom novih pojedinaca i organizacija koji bi mogli da obavljaju ulogu građanskog nadzornika u javnim nabavkama velike vrednosti (preko milijarde dinara).

Isto tako primetna je potreba za podizanjem kapaciteta i dodatnim usavršavanjem i profesionalizacijom u okviru naručilaca javnih nabavki u smislu njihovog profesionalnog usavršavanja, ali i podizanja njihovog profesionalno-ličnog autoriteta na viši nivo. Imajući u vidu profesionalce ili osobe zadužene za sprovođenje javnih nabavki u lokalnim

samoupravama, odnosno u, takozvanim, malim sredinama, neophodno je ojačati njihov profesionalni i lični integritet, čime bi pored povećanja efikasnosti i isplativosti javnih nabavki istovremeno uticali na povećanje poverenja, kako ponuđača, tako i šire privrede ili javnosti.

S obzirom je u izveštajima EU napomenuta i potreba usklađivanja, odnosno obezbeđivanja poštovanja načela zabrane diskriminacije i isključivanja favorizujućih odredbi za domaće proizvode i usluge, neophodno je posebnu pažnju obratiti na ovu oblast, kako bi se uz poštovanje ovog načela ipak obezbedila konkurentnost domaćih ponuđača u pojedinim oblastima.

Potrebno je dalje raditi na unapređivanju kapaciteta „ovlašćenih službenika za javne nabavke“ na svim nivoima, kroz njihovu edukaciju i nastavak obavezne sertifikacije.

U pogledu povećanja efikasnosti i svrsishodnosti javnih nabavki, posebnu pažnju trebalo bi obratiti na unapređenje rada interne finansijske kontrole kroz institucije internih revizora. Naime, Državna revizorska institucija (DRI) radi revizije javnih nabavki *post festum*, odnosno kada je nabavka već sprovedena i više nema prostora za ispravke. Interna revizija ima ulogu da se uoče moguće nepravilnosti ili nelogičnosti u samom procesu i da se blagovremenim delovanjem isprave ili preduprede. Ovo može da bude naročito značajno na nivou jedinica lokalnih samouprava, te bi zbog toga trebalo dodatno osnaživati interne revizore kroz programe obuke i edukacije. S obzirom na to da DRI u poslednje dve godine radi i reviziju svrsishodnosti, bilo bi dobro da se i interni revizori obuče za tu vrstu revizije kako bi unapredili sistem javnih nabavki na svim nivoima.

U periodu od otvaranja poglavlja Srbija je napravila značajan iskorak u primeni elek-

tronskih javnih nabavki čime bi se ostvarile značajne uštede i povećala efikasnost i transparentnost procesa javnih nabavki. Da bi se sistem elektronskih javnih nabavki dodatno poboljšao i više primenjivao neophodno je, između ostalog, poboljšati infrastrukturu u oblasti IT sektora i komunikacija (dostupnost interneta dobrog protoka na celoj teritoriji Srbije), raditi na poboljšanju sistema zaštite komunikacije i sprovođenja procesa javnih nabavki i obrazovanju stručnih kadrova koji se već bave javnim nabavkama u oblasti e-nabavki, kao i podršku ponuđačima, kako bi se i u praksi ostvarilo poštovanje načela zabrane diskriminacije, transparentnosti, jednakog tretmana i slobodne konkurencije.

Prostora za unapređivanje ima i u, takozvanim, socijalno odgovornim oblastima, odnosno „zelenim“ nabavkama gde bi, kako je preporučeno i u izveštajima EU, trebalo uskladiti postojeće propise sa najboljim standardima, odnosno praksom EU. Pri tome bi trebalo voditi računa o statusu i pravima, takozvanih, socijalnih preduzeća i sledstveno primerima dobre prakse iz zemalja članica EU postaviti i njihovu poziciju u sistemu javnih nabavki, istovremeno vodeći računa o već uspostavljenim načelima.

#### **U okviru poglavlja 5 – Javne nabavke, u najkraćim crtama, potrebno je:**

- 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.

Kod pregovaračkog poglavlja 32 – Finansijska kontrola stanje je sledeće:

Pravni okvir za delovanje u okviru finansijskog upravljanja i kontrole je zadovoljavajući, ali je neophodno unaprediti podzakonske akte kojima se bliže određuje upravljanje i kontrola javnih sredstava. Posebno je važno da se institucije koje se bave upravljanjem i kontrolom javnih finansija, pored zakonitosti i pravilnosti bave i eknomičnošću, efikasnošću i efektivnošću upotrebe javnih sredstava.

Kad je u pitanju eksterna revizija koju sprovodi Državna revizorska institucija treba napomenuti i uvođenje revizije svrsishodnosti pored revizija zakonitosti i pravilnosti. U oblasti kontrole javnih finansija u Srbiji revizija svrsishodnosti predstavlja novinu, te bi u narednom periodu trebalo posvetiti dodatnu pažnju sprovođenju ove revizije podrškom DRI-a da dalje razvija taj sektor. Ova oblast je u direktnoj vezi i sa oblašću koja se odnosi na pregovaračko poglavlje 5 Javne nabavke, tako da se zaključci iz prethodnog dela odnose i na ovaj.

Kad je u pitanju rad DRI-a možemo da preporučimo i dalji rad na podizanju kapaciteta komunikacije sa javnošću, uključujući i komunikaciju sa medijima, kao i podizanje kapaciteta DRI-a za strateško planiranje koje se u ovom slučaju odnosi na strateški plan razvoja DRI-a, a ne na planiranje revizija. Postojeći Strateški plan razvoja i revizijskih prioriteta bi morao da bude značajno unapređen sa jasno definisanim pravcima i ciljevima, prateći sve standarde izrade strateških planova. Takođe, preporuka je da ove strateške planove prate i akcioni planovi za kraće periode sa jasno postavljenim merilima ostvarenosti ciljeva i jedinicama verifikacije.

U okviru zaštite finansijskih interesa EU, preporuka je da se što pre pristupi izradi nacionalne strategije za borbu protiv prevara.



Kako je već preporučivano i od strane OCD-a i od strane EU, posebnu pažnju treba posvetiti poboljšanju efikasnosti borbe protiv korupcije na svim nivoima. Sledstveno tome, preporučuje se da se u najkraćem mogućem roku dovrši izbor organa u okviru Agencije za borbu protiv korupcije, ojača nadzorna uloga Narodne Skupštine Republike Srbije, primene odluke i preporuke Agencije za borbu protiv korupcije za donošenje planova i mera za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, poveća učešće građana u finansijskoj kontroli i to kroz rad organizacija civilnog društva i bolju obaveštenost putem medija.

- pristupiti izradi nacionalne strategije za borbu protiv prevara;
- poboljšati saradnju između institucija koje su ključne za finansijsku kontrolu i ostale oblasti iz poglavlja 32. Unaprediti saradnju DRI-a sa Agencijom za borbu protiv korupcije, nadležnim tužilaštvima i drugim organima koji su uključeni u antikoruptivne aktivnosti;
- unaprediti komunikaciju i saradnju sa Svetom za borbu protiv korupcije i povećati njegovu uključenost u aktivnostima obuhvaćenim strategijama i akcionim planovima.

**U okviru poglavlja 32 – Finansijska kontrola preporuke su:**

- dalje podizanje kapaciteta DRI-a (kapaciteta za razvoj i rukovođenje u okviru funkcionisanja institucije, ali i u okvirima delatnosti revizije);





16/17  
2016/2017

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **6**

►► **PRAVO PRIVREDNIH  
DRUŠTAVA  
(KOMPANIJSKO PRAVO)**

Koordinator

**PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA UNION**  
prof. dr Zlatko Stefanović

## PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 6 pojavljuje se u dokumentima pod dva naziva. Čini se da je zvaničan naziv – Pravo privrednih društava, ali se koristi i naziv – Kompanijsko pravo. Ono obuhvata dve celine. Jedna se odnosi na statusna pitanja privrednih društava, među kojima se posebno ističu pravila o osnivanju, registraciji, obavljanju delatnosti, domaćem i prekograničnom spajanju i podeli privrednih društava. Drugu celinu čine pravila o računovodstvu i reviziji. Evropska unija je donela značajan broj direktiva u cilju harmonizacije pravila o statusu privrednih društava, kao i o vođenju poslovnih knjiga, kontroli, odnosno reviziji.

Pravila o statusu privrednih društava uglavnom se odnose na publikovanje podataka o privrednim društvima, kao što su podaci o članovima, kapitalu, organima i promenama u društvu. Kada je reč o promenama, posebno su značajne statusne promene i promene statusa privrednih društava kod kojih treba obezbediti zaštitu prava i interesa određenih kategorija lica, među kojima se posebno izdvajaju članovi društva i poverioci.

Kada je reč o računovodstvenim pravilima i reviziji, cilj je ujednačavanje normi o vođenju evidencije o promenama u imovini privrednog društva, kao i iskazivanju rezultata poslovanja. Ujednačavanje pravila omogućava lakše snalaženje prilikom pregleda poslovnih knjiga, što se odnosi i na iskazivanje rezultata poslovanja – finansijske izveštaje. Usklađena pravila o reviziji bi trebalo da obezbede objektivnu i nepristrasnu kontrolu čiji je cilj obezbeđenje tačnih informacija o poslovanju privrednih društava, ali i ukazivanje na nepravilnosti i savete kako bi ih trebalo otkloniti.

## STATUS POGLAVLJA

Informativni prezentacioni sastanak za poglavlje 6 održan je 11. decembra 2014. godine u Briselu. Tom prilikom je dogovoreno bilateralno predstavljanje za 5. februar 2015. godine. Nakon ovih sastanaka Evropska unija je, 11. januara 2016. godine, izradila izveštaj o stanju propisa na koje se odnosi poglavlje 6 (*Screening Report*). Republika Srbija definisala je svoju pregovaračku poziciju za ovo poglavlje i očekuje se da pregovori o njemu otpočnu krajem 2017. ili početkom 2018. godine.<sup>11</sup>

## ZNAČAJNIJE OCENE IZ SKRINING IZVEŠTAJA

Skining izveštaj (*Screening report*)<sup>12</sup> sadrži četiri glavne celine, od kojih su neke podeljene i razrađene u posebnim tačkama i podtačkama. U prvom delu prikazuje se ukratko sadržaj poglavlja. Drugi deo ocenjuje usklađenost države i kapacitet za sprovođenje mera i promena. Treći deo sadrži procenu stepena usklađenosti prava Republike Srbije sa pravom Evropske unije i kapaciteta Republike Srbije za sprovođenje promena. Četvrti deo sadrži zaključke i preporuke o mogućnosti otvaranja poglavlja 6 za pregovore.

Kada je reč o sadržini poglavlja 6, skining izveštaj posebno insistira na usklađivanju sa određenim uredbama, direktivama EU, ali i preporukama, iako preporuke nisu obavezu-

<sup>11</sup> Detaljnije informacije dostupne su na adresi: <http://www.eu-pregovori.rs/sr/pregovaračka-poglavlja/poglavlje-6-pravo-privrednih-drustava/>.

<sup>12</sup> Tekst na srpskom jeziku može se preuzeti na adresi: [http://www.eu-pregovori.rs/files/File/documents/skining/SRB\\_Izvestaji\\_sa\\_skrininga/PG\\_6/izvestaj\\_skrining\\_6.PDF](http://www.eu-pregovori.rs/files/File/documents/skining/SRB_Izvestaji_sa_skrininga/PG_6/izvestaj_skrining_6.PDF).

jući akti.<sup>13</sup> U izveštaju se, pre svega, konstatuje stanje srpskog zakonodavstva o statusnim pitanjima privrednih subjekata i to na osnovu poznavanja propisa i izjava srpskih predstavnika. Konstatuje se da ne postoji regulativa u odnosu na prekogranična spajanja, te da nisu predviđene dve pravne forme koje postoje u državama članicama EU – Evropska ekonomska interesna grupacija i Evropsko akcionarsko društvo (*Societas Europaea*). U oblasti računovodstva Srbija primenjuje međunarodne računovodstvene standarde. Propisima je uređena i zakonska (obavezna) revizija za pojedina društva.

U trećem delu izveštaja konstatuje se u kojim oblastima je pravni sistem Republike Srbije usklađen sa pravom EU. Među neusklađenostima koje se pominju, ističu se:

<sup>13</sup> Reč je o sledećim aktima: 1) Prva Direktiva o pravu privrednih društava (2009/101/EZ); 2) Direktiva o obelodanjivanju informacija za ogranke otvorene u državama članicama koji su uređeni pravom druge države (89/666/EEZ); 3) Direktiva o osnivanju javnih akcionarskih društava (77/91/EEZ i 2012/30/EU); 4) Direktiva o jednočlanim društvima s ograničenom odgovornošću (2009/102/EZ); 5) Direktive o spajanju i podeli akcionarskih društava (2011/35/EU i 82/891/EEZ); 6) Direktiva o pojednostavljenom izveštavanju i podnošenju dokumentacije prilikom spajanja i podela privrednih društava (2009/109/EZ); 7) Direktiva o prekograničnim fuzijama (2005/56/EZ); 8) Direktiva o ponudama za preuzimanje akcionarskih društava (2004/25/EZ); 9) Direktiva o interkonekciji centralnih, trgovinskih i privrednih registara (2012/17/EU); 10) Uredba o Evropskoj ekonomskoj interesnoj grupaciji (EEIG - Uredba 2137/85); 11) Uredba o Evropskom akcionarskom društvu – *Societas Europaea* ili *SE* (Uredba 2157/2001); 12) Direktiva o pravima akcionara u listiranim društvima (2007/36/EZ); 13) Preporuke Komisije o načelima korporativnog upravljanja u pogledu novčane naknade za članove uprave, nezavisnosti neizvršnih direktora i komisija odbora i novčane naknade u finansijskim institucijama (2004/913/EZ, 2005/162/EZ i 2009/385/EZ i 2009/384/EZ); 14) Preporuka Komisije o kvalitetu izveštavanja u korporativnom upravljanju (2014/208/EU); 15) Direktiva o transparentnosti u listiranim društvima (2004/109/EZ); 16) Direktiva o priznavanju, vrednovanju i obelodanjivanju bilansa stanja i bilansa uspeha za godišnje i konsolidovane finansijske izveštaje javnih akcionarskih društava sa ograničenom odgovornošću i akcionarskih društava koja nisu javna i društava sa ograničenom odgovornošću (2013/34/EU); 17) Uredba o primeni međunarodnih računovodstvenih standarda (1606/2002/EZ); 18) Direktiva o zakonskim revizijama (2006/43/EZ, 2014/56/EU i 537/2014/EU).

- neusklađenost u pogledu prava zadržavanja sopstvenih akcija za nelistirana akcionarska društva;
- neuređenost prekograničnog spajanja akcionarskih društava;
- neusklađenost sa normama o kontroli preuzimanja akcionarskih društava i akcija sa više glasova;
- nepostojanje normi kojima se uređuje mogućnost osnivanja Evropske ekonomske interesne grupacije i Evropskog akcionarskog društva na teritoriji Republike Srbije;
- neusklađenost sa principima preporuke o izveštavanju o korporativnom upravljanju;
- postoje i neke neusklađenosti sa različitim aktima EU u odnosu na transparentnost, naročito u pogledu dostupnosti finansijskih izveštaja;
- u oblasti računovodstva ističe se postojanje većeg broja neusklađenosti:
  - neusklađenost kriterijuma za određivanje prosečne vrednosti imovine i poslovnog prihoda za definisanje veličine privrednog društva,
  - neusklađenost pravnog okvira za mala preduzeća u pogledu ograničenog obelodanjivanja u finansijskim izveštajima,
  - nepostojanje obaveze sačinjavanja određenih izveštaja za srednja preduzeća,
  - izuzimanje malih grupa privrednih subjekata od obaveze sačinjavanja konsolidovanih finansijskih izveštaja,
  - nepostojanje obaveza privrednih subjekata koji obavljaju delatnost u ekstraktivnoj industriji ili eksploataciji primarnih šuma da sastavljaju i objavljuju izveštaj o plaćanjima državi, kao i da objavljuju određene nefinansijske informacije;
- postoje neznatne neusklađenosti propisa o zakonskim revizijama zbog čega nije dovoljno dobro obezbeđena samostalnost revizora, transparentnost njihovog rada i

nadzor nad radom – mora postojati organ koji je ovlašćen da vrši kontrolu rada revizora, koji će biti nezavisan i imati ovlašćenje da izriče sankcije.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 6

NKEU je formirao Radnu grupu za poglavlje 6 koja je do sada pratila rad organa Evropske unije i Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji. Na eksplanatornom sastanku, održanom 11. decembra 2014. godine i bilateralnom sastanku, održanom 5. februara 2015. godine, predstavnici Radne grupe nisu učestvovali jer nisu bili pozvani da učestvuju u radu.

Članovi Odbora za evropske integracije Narodne Skupštine RS održali su sastanak sa članovima ove radne grupe 29. maja 2017. godine. Na ovom sastanku Radnoj grupi NKEU za poglavlje 6 – Kompanijsko pravo, kojom koordinira Pravni fakultet Univerziteta Union, predstavljena je pregovaračka pozicija Republike Srbije. S druge strane, članovi NKEU su izneli svoje stavove, mišljenja i preporuke o kojima je zajednički prodiskutovano.

Tanja Mišćević, šefica Pregovaračkog tima, rekla je da je Srbija odlučna da prihvati sve norme iz ovog poglavlja kako bi se harmonizovala do trenutka stupanja u članstvo EU. „Jednostavno je poglavlje, ne očekujemo veće probleme i o ovom poglavlju se od starta pregovara. Očekujemo da bude otvoreno tokom predsedavanja Estonije, u drugoj polovini ove godine.“

U ime Radne grupe NKEU za poglavlje 6, stavove i mišljenja izneo je prof. dr Zlatko Stefanović, sa Pravnog fakulteta Univerziteta Union i koordinator Radne grupe NKEU za poglavlje 6. Predlozi su pažljivo razmotreni i

diskusija o njima biće nastavljena na narednim sednicama ove Radne grupe Konventa sa predstavnicima Vlade RS i Pregovaračkog tima.

Sednicu Odbora za evropske integracije je vodio predsednik Nenad Čanak, koji je u zaključku istakao važnost mišljenja i sugestija koje dolaze od civilnog društva za dalje praćenje promena na putu evropskih integracija i primene onoga što se preuzima kao obaveza države u toku ovog procesa. Takođe, naglasio je i važnost uloge civilnog društva i u procesu izmene zakona, kao i u vršenju kontrolne funkcije samog Parlamenta nad radom Vlade.

Sastanku je prisustvovala i koordinatorica NKEU, Nataša Dragojlović, koja je izrazila zadovoljstvo zbog činjenice da postoje brojne teme o kojima će novoosnovana Radna grupa NKEU za poglavlje 6 diskutovati i pozdravila spremnost Odbora za evropske integracije da produbi raspravu oko budućih zakonskih rešenja, kao i spremnost Pregovaračkog tima da uvaži mišljenja civilnog društva okupljenog u NKEU.

## OCENA ZAHTEVA I PREPORUKA EU I POZICIJE REPUBLIKE SRBIJE

Opšti je utisak da je pravni sistem Republike Srbije visoko usklađen sa pravom Evropske unije, odnosno *acquis communautaire*, u oblasti prava privrednih društava, odnosno kompanijskog prava. To je konstatovano i u skrining izveštaju Evropske unije. Neki od zahteva Evropske unije nisu ni mogli biti ispunjeni u prethodnom periodu, jer nije bilo svrhe da se određeni odnosi uređuju, kao što je, na primer, predviđanje prekogranične fuzije, mogućnosti osnivanja Evropske grupacije ekonomskog interesa i Evropskog akcionarskog društva – *Societas Europaea*, jer te norme ne bi mogle da se primene sve dok Republika Srbija ne postane članica Evropske unije.

Gledajući zahteve EU za uređenje pojedinih odnosa u materiji poglavlja 6, ne uočavaju se bilo kakvi zahtevi koji bi za Republiku Srbiju bili neprihvatljivi ili teški za ispunjenje, kao što to važi za neka druga poglavlja. Nadležni organi Republike Srbije su već započeli preduzimanje odgovarajućih radnji u cilju izmene propisa. Očekuje se da najveći deo primedaba bude otklonjen već krajem 2017. godine, možda i na nivou od 90% u odnosu na zahteve sadržane u skrining izveštaju, kada bi trebalo da o poglavlju 6 i otpočinu pregovori. Očekuje se da ovi pregovori neće trajati dugo, niti da će išta biti sporno iz ugla Republike Srbije.

Radna grupa NKEU će pratiti pregovore i učestvovati sa svojim predlozima i sugestijama u skladu sa mogućnostima, s ciljem da se, ako je moguće, pravo Republike Srbije harmonizuje s pravom EU i u nešto većoj meri od onoga što kao minimalne zahteve postavlja Evropska unija.



16/17  
2016/2017

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **7**

# ▶▶ PRAVO INTELEKTUALNE SVOJINE

Koordinator  
Andrea Radonjanin





## PRIKAZ POGLAVLJA

U okviru korpusa komunitarnog prava Evropske unije (fr. *acquis communautaire*), pregovaračko poglavlje 7 obuhvata pravo intelektualne svojine. Poglavlje 7 sadrži skup propisa u oblastima zaštite autorskog i srodnih prava, kao i prava industrijske svojine (patent, žig, industrijski dizajn itd).

O značaju ove oblasti najjasnije govori činjenica da je izdvojena u posebno poglavlje i zavređuje posebnu pažnju. Intelektualna svojina predstavlja jednu od fundamentalnih civilizacijskih tekovina jer reflektuje svest društva da je mentalni, kreativni rad vredan, te da zaslužuje da bude prepoznat, vrednovan i zaštićen. Prava intelektualne svojine su ona prava kojima se takav rad, tačnije rezultati takvog kreativnog rada štite. Ta prava imaju više od jedne svrhe - stimulišu stvaralaštvo i pokreću razvoj društva, obogaćuju kulturu društva kroz podsticaj daljem stvaralaštvu, motivišu dalji razvoj nauke i inovacije te na taj način omogućavaju dalji napredak društva. Poznato je da 38% ukupne zaposlenosti i 42% bruto domaćeg proizvoda u Evropskoj uniji ostvaruju industrije koje se u velikoj meri oslanjaju na prava intelektualne svojine.<sup>14</sup> Nažalost, i dalje nije sprovedena sveobuhvatna studija o uticaju prava intelektualne svojine na domaću ekonomiju.

Kada je reč o konkretnim politikama koje poglavlje 7 obuhvata, one su grupisane u tri podoblasti:

1. autorsko i srodna prava;
2. prava industrijske svojine;
3. sprovođenje prava intelektualne svojine.

Dodatno, bitno je pomenuti da je u pitanju oblast koja sadrži, takozvano, „tvrdo pravo“

<sup>14</sup> Studija o uticaju prava intelektualne svojine na ekonomske performanse Evropske unije dostupna je na sledećoj internet adresi: <https://euipo.europa.eu/ohimpportal/en/web/observatory/ip-contribution>, 19.9.2017.

(eng. *hard acquis*) i da su stvari oko kojih se pregovara veoma stručne i zahtevaju veoma specifična znanja. Ovo predstavlja poseban izazov za civilno društvo gde, za razliku od nekih drugih poglavlja, postoji manji broj organizacija koje se bave ovim temama, te je i nivo ekspertize u organizacijama građanskog društva niži nego za druga poglavlja. Stoga je praćenje politika iz ovog poglavlja poseban izazov za civilno društvo, što se može videti i iz iskustava zemalja iz prethodnih talasa proširenja.

## STATUS POGLAVLJA

Analitički pregled usaglašenosti srpskog zakonodavstva u okviru poglavlja 7 sa evropskim, takozvani skrining (eng. *screening*), obavljen je još pre nego što je Srbija zvanično otpočela pregovore o pristupanju u januaru 2014. godine. Proces skrininga sproveden je krajem 2013. godine i to u dve faze. Prvo je eksplanatorni skrining, koji obuhvata predstavljanje propisa Evropske unije u ovoj oblasti državi kandidatu za članstvo, obavljen u periodu od 24. do 25. septembra 2013. godine. Zatim, održan je i bilateralni skrining za poglavlje 7, na kome je Srbija predstavila domaće zakonodavstvo u okviru politika iz poglavlja 7 i utvrdila razlike koje postoje u odnosu na evropski korpus prava. Bilateralni skrining obavljen je u periodu od 12. do 13. novembra iste godine.

Nakon završenog procesa skrininga, Evropska komisija pristupila je izradi Izveštaja o skriningu za Srbiju za oblast prava intelektualne svojine, poglavlje 7 (detaljniji pregled Izveštaja dat je dole, u okviru tačke 3). Ovaj Izveštaj sadrži sistematski pregled srpskog zakonodavstva i institucionalnih okvira za sprovođenje politika koje spadaju pod poglavlje 7, identifikuje one aspekte u kojima ima nedostataka u odnosu na evropske norme, te daje preporuke u cilju usklađivanja propisa Srbije sa pravom

Evropske unije<sup>15</sup>. Zaključak nakon izvršenog skrining procesa je da je Srbija dovoljno pripremljena za otvaranje pregovora o ovom poglavlju, te Komisija preporučuje otvaranje pristupnih pregovora sa Srbijom o poglavlju 7.

Na osnovu preporuka iz Izveštaja sa skrininga, pristupljeno je implementaciji niza mera u cilju harmonizovanja domaćeg zakonodavstva sa evropskim. U Pregovaračkoj poziciji Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za poglavlje 7, koju je Vlada Republike Srbije usvojila na sednici održanoj 23. marta 2017. godine<sup>16</sup>, konstatovani su koraci i mere koji će biti preduzeti u narednom periodu, prevashodno tokom 2017. i 2018. godine, kako bi se nacionalno zakonodavstvo u potpunosti usaglasilo sa pravnim tekovinama Evropske unije i osigurala dosledna primena postojećih propisa.

## PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE IZ SKRINING IZVEŠTAJA

Prema opštoj oceni Izveštaja o skriningu za Srbiju za oblast prava intelektualne svojine (poglavlje 7), Srbija je dostigla dobar nivo usklađenosti sa pravom Evropske unije u oblasti prava intelektualne svojine. Srbija je, takođe, pokazala da poseduje osnovne administrativne kapacitete za ostvarivanje i zaštitu prava intelektualne svojine. Međutim, konstatovano je da Srbija mora da održava efikasan i operativan sistem praćenja implementacije i zaštite prava intelektualne svojine, kao i da mora pokazati efikasnu

<sup>15</sup> Tekst Izveštaja sa skrininga za poglavlje 7 na srpskom jeziku dostupan je ovde: [http://www.eu-pregovori.rs/files/File/documents/skrining/SRB\\_Izvestaji\\_sa\\_skrininga/PG\\_7/izvestaj\\_skrining\\_7.PDF](http://www.eu-pregovori.rs/files/File/documents/skrining/SRB_Izvestaji_sa_skrininga/PG_7/izvestaj_skrining_7.PDF) (pristupljeno 22.9.2017. godine).

<sup>16</sup> Tekst pozicije dostupan je ovde: [http://www.eu-pregovori.rs/files/File/documents/skrining/SRB\\_Izvestaji\\_sa\\_skrininga/PG\\_7/Pregovaračka\\_pozicija\\_poglavlje\\_7\\_SRB.pdf](http://www.eu-pregovori.rs/files/File/documents/skrining/SRB_Izvestaji_sa_skrininga/PG_7/Pregovaračka_pozicija_poglavlje_7_SRB.pdf) (pristupljeno 22.9.2017. godine).

koordinaciju između različitih tela uključenih u proces zaštite. Neki od ključnih ciljeva za naredni period su poboljšanje institucionalnih kapaciteta organa nadležnih za sprovođenje propisa, unapređenje saradnje i koordinacije među izvršnim organima, promocija inovacija, podizanje svesti javnosti i jačanje obrazovanja u oblasti prava intelektualne svojine. Očekivani ulazak Srbije u članstvo STO-a (Svetska trgovinska organizacija) takođe će doprineti usaglašavanju srpskog sistema zaštite prava intelektualne svojine onome u Evropskoj uniji.

Izveštaj o skriningu za poglavlje 7 predlaže sprovođenje sledećih preporuka u okviru pojedinačnih politika:

### Autorsko i srodna prava

Prema opštem utisku, Srbija je dostigla dobar nivo usklađivanja svog zakonodavstva sa pravom Evropske unije u oblasti autorskog i srodnih prava.

Međutim, Komisija je primetila da je došlo do kašnjenja u usvajanju relevantnih propisa prema rokovima utvrđenim Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije i Vladinim akcionim planom. Nakon usvajanja planiranih izmena, glavna preostala otvorena pitanja vezana za transponovanje prava Evropske unije u srpsko pravo biće unošenje Direktive 2012/28/EU o regulisanju dozvoljenog korišćenja dela „siročića“ (*orphan works*) i Direktive 2014/26/EU o kolektivnom upravljanju autorskim i srodnim prava i multi-teritorijalnom licenciranju prava na muzičkim delima za *online* upotrebu na unutrašnjem tržištu. Srbija bi morala da što pre uskladi svoje zakonodavstvo sa ove dve Direktive.

Konačno, konstatovano je da je potrebno dodatno ojačati administrativni kapacitet za primenu prava u oblasti autorskog i srodnih prava, posebno u pogledu razumevanja i praktične primene propisa.

## Prava industrijske svojine

Opšta ocena je da je Srbija dostigla dobar nivo usklađivanja sa pravom Evropske unije u oblasti prava industrijske svojine.

Sve u svemu, Srbija je već dobro usklađena sa pravnim tekovinama Evropske unije kada se radi o pravima industrijske svojine, a planiranim izmenama propisa o patentima i žigovima postićiće se gotovo potpuna usklađenost.

Međutim, Srbija će morati da nastavi sa usaglašavanjem zakonodavnog okvira kako bi ga u potpunosti uskladila sa pravom Evropske unije koje se periodično menja, a naročito u pogledu žigova.

Konačno, iako postoje određeni resursi za implementaciju propisa o industrijskoj svojini, Srbija mora dodatno ojačati svoje administrativne kapacitete.

## Sprovođenje prava intelektualne svojine

Najslabija ocena odnosi se na kapacitete za sprovođenje prava intelektualne svojine. Srbija je delimično uskladila svoje zakonodavstvo sa Direktivom Evropske unije o sprovođenju prava intelektualne svojine 2004/48/EC. Neke odredbe navedene Direktive unete su u srpske propise o pravima intelektualne svojine, kao i u Zakon o obezbeđenju i izvršenju i Zakon o parničnom postupku.

Srbija raspolaze osnovnim kapacitetima za sprovođenje prava intelektualne svojine u okviru nadležnih organa (na primer, sudova, tužilaštva, policije, carinskih organa, tržišnog inspektorata, poreskog inspektorata, inspektorata za lekove i medicinska sredstva). Saradnja između ovih institucija, kao i saradnja sa Zavodom za intelektualnu svojinu i organima iz susednih zemalja je zadovoljavajuća, a u oktobru 2014. godine uspostavljeno je stalno koordinaciono telo za sprovođenje prava in-

telektualne svojine čiji rezultati tek treba da se vide.

Što se tiče sudova, postoji devet sudija specijaliziranih za prava intelektualne svojine. Takođe, osnovano je Specijalno tužilaštvo za borbu protiv visokotehnološkog kriminala. Statistika pokazuje da se nivo primene i zaštite prava intelektualne svojine poboljšava, ali još uvek postoji prostor za dalji napredak. Srbija mora da ojača svoje administrativne kapacitete naročito kroz pružanje specijalizovanih kurseva radi obuke relevantnih lica koja učestvuju u procesu zaštite. Saradnja i razmena informacija između različitih institucija uključenih u sprovođenje prava intelektualne svojine mora da se ojača i da se nadalje vrši na sistematičniji i trajniji način.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 7

### Sastanak sa Odborom za evropske integracije Narodne skupštine

Datum održavanja: 17. mart 2017. godine

Radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji predstavila je Odboru za evropske integracije ključne preporuke za unapređenje pregovaračke pozicije za poglavlje 7 na sastanku održanom 17. marta 2017. godine u Narodnoj skupštini Republike Srbije.

Pre svega, generalni komentar Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji odnosi se na veću transparentnost pregovora i donošenja zakona koji su ključni za ovu oblast, uključivanje organizacija civilnog društva u proceduru davanja komentara na predloge zakona, kao i donošenje preciznijih mera, rokova i jasnih indikatora za sprovođenje planiranih reformi. Neophodno je pokrenuti širi dijalog između učesnika na tržištu, države i društva. Tako bi se sprečile negativne posledice pogrešnih uverenja u vezi sa usaglašavanjem sa propisima Evropske unije. „Usaglašavanje sa prav-

nim tekovinama EU je napredovalo, postignut je dobar nivo pripremljenosti, ali je ostvaren neznatan ili nikakav napredak. Formalna koordinacija između različitih zainteresovanih strana tek treba da se uspostavi i ojača.<sup>17</sup>

Nadalje, načelna sugestija odnosi se na jasnije definisanje uloge i ograničavanje okvira delovanja učesnika u oblasti registracije i zaštite prava intelektualne svojine – prevashodno Zavoda za intelektualnu svojinu Republike Srbije, kao posebne stručne organizacije u sistemu državne uprave Republike Srbije, u čijoj su nadležnosti poslovi koji se odnose na prava industrijske svojine i autorsko i srodna prava. Delokrug rada Zavoda za intelektualnu svojinu propisan je Zakonom o ministarstvima i ograničen je na stručne poslove i poslove državne uprave koji se odnose na: patent i mali patent, žig, dizajn, oznaku geografskog porekla, topografiju poluprovodničkih proizvoda, autorsko pravo i srodna prava; primenu međunarodnih ugovora iz oblasti zaštite intelektualne svojine i predstavljanje i zastupanje interesa Republike Srbije u specijalizovanim međunarodnim organizacijama za zaštitu intelektualne svojine; nadzor nad radom organizacija za kolektivno ostvarivanje autorskog prava i srodnih prava; razvoj u oblasti zaštite intelektualne svojine; informaciono-obrazovne poslove u oblasti zaštite intelektualne svojine, kao i druge poslove određene zakonom. Međutim, zbog nedostatka institucionalnih kapaciteta, dolazi do mešanja i narušavanja sistema podele vlasti, budući da Zavod u praksi vrši čitav niz poslova koji izlaze iz okvira poslova koji pripadaju upravnoj vlasti. Tako, na primer, Zavod priprema nacрте svih zakona u oblasti prava intelektualne svojine, koordiniše stručne rasprave pre usvajanja istih, ali u isto vreme vrši i obuke sudija koji kao predstavnici sudske vlasti vrše primenu istih ovih zakona. Isto tako, u slučaju neuspaha pregovora o tarifi između korisnika

i kolektivnih organizacija, Zavod posreduje (u isto vreme vrši superviziju navedenih organizacija), dajući saglasnost na tarifu koju predlože kolektivne organizacije. U tom smislu, jedna od ključnih sugestija tiče se daljeg jačanja stručnih kapaciteta svih učesnika u procesu zaštite prava intelektualne svojine, a kako bi se održao ključni princip samostalnosti i odnos ograničenja i kontrole između tri grane vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske).

Što se tiče pojedinačnih potpolitika, u oblasti autorskog i srodnih prava, ključna sugestija Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji tiče se uloge kolektivnih organizacija za ostvarivanje autorskog i srodnih prava, konkretno uvođenja konkurentnosti i/ili jače kontrole zakonskog monopola koji kolektivne organizacije uživaju u Republici Srbiji. Naime, u ovom trenutku u Republici Srbiji vlada uverenje (stav Ustavnog suda, Komisije za zaštitu konkurencije, Tržišne inspekcije) da kolektivne organizacije *nisu* učesnici na tržištu, te praktična primena prava, bez obzira na stepen usaglašenosti sa propisima Evropske unije, daje pogrešne rezultate, što u svakom slučaju nije u skladu sa praksama Evropske unije gde je tržište kolektivnih organizacija konkurentno. Takođe, imajući u vidu brojne praktične probleme koji nastaju delovanjem kolektivnih organizacija u Republici Srbiji, opšta sugestija odnosila se na veću transparentnost u radu navedenih organizacija – putem javnog objavljivanja godišnjeg izveštaja o poslovanju, javnog objavljivanja godišnjeg plana obračuna naknada itd.

Isto tako, skrenuta je pažnja na Strategiju o razvoju prava intelektualne svojine za 2016-2020. godinu i potrebu uključivanja šireg kruga učesnika u „kulturnu politiku“ Republike Srbije, prevashodno aktivnijim učešćem Ministarstva kulture i informisanja.

Takođe, u pogledu zaštite autorskog i srodnih prava, kao i žigova na internetu, ukazano je na potrebu dodatnog usaglašavanja domaćeg

<sup>17</sup> Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2014. i 2015. godinu.

zakonodavstva sa Direktivom o elektronskoj trgovini (Directive 2000/31/EC)<sup>18</sup>. Važeći Zakon o elektronskoj trgovini i predlog izmena Zakona o žigovima, sadrži nekoliko odredaba koje su unete po ugledu na Direktivu, međutim, ovaj problem nije ni približno dovoljno detaljno regulisan. Zapravo, u ovom trenutku se samo jedna odredba direktno bavi pitanjem odgovornosti host provajdera za povrede na internetu. Ovako štura regulativa, u nedostatku relevantne sudske prakse, ostavlja otvorena brojna pitanja i nedoumice vezane za odgovornost host provajdera i praktičnu primenu navedenih pravila.

Konačno, završni suštinski komentar na pregovaračku poziciju Republike Srbije odnosi se

na efikasno sprovođenje postojećih propisa, kao i propisa čije se usvajanje planira u narednom periodu. U tom smislu, Radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji skrenula je pažnju na to da, pored usvajanja propisa, ključan zadatak Republike Srbije mora biti primena i sprovođenje istih u praksi. U vezi sa tim, dalji napredak i uspešno zatvaranje poglavlja 7 se ne može očekivati ukoliko se u narednom periodu ne bude radilo na jačanju institucionalnih kapaciteta i stručnosti kadrova – pa tako, na primer, imajući u vidu da prosečan sudski spor povodom povrede žiga traje od pet do sedam godina, moralo bi se raditi na obuci sudija i stvaranju specijalizovanih odeljenja sudova za prava intelektualne svojine itd.

<sup>18</sup> Direktiva o elektronskoj trgovini je dostupna na sledećoj internet adresi: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32000L0031>, 19.9.2017.



RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **8**

## ►► POLITIKA KONKURENCIJE

Koordinator

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



## PRIKAZ POGLAVLJA

Oblast politike konkurencije obuhvata dve velike oblasti: **Zaštitu konkurencije i Kontrolu državne pomoći**. 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.

### Zaštita konkurencije – ključni pojmovi

#### *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 podele 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 dr.

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 trži-



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

### **Kontrola državne pomoći**

**Druga važna oblast politike konkurencije je Kontrola državne pomoći.** Sama po sebi politika državne pomoći je specifična i 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 državnim 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. Neki od tih ciljeva, na primer, su:

istraživanje, razvoj i inovacije, zaštita životne sredine, regionalni razvoj, zaštita kulturnog nasleđa, usluge od opšteg ekonomskog interesa itd., a katkad i pod posebnim monitoringom dozvoljene su i pomoći za spašavanje i restrukturiranje privrednih društava u teškoćama. Takođe, 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.

### **PROCES PREGOVORA ZA POGLAVLJE 8**

U Republici Srbiji za proces pregovora u ovom poglavlju nadležna je 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).

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

Pregovaračka grupa za konkurenciju – predsednik, zamenik predsednika, sekretar i za-

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

### **Eksplanatorni i bilateralni skrining**

U periodu od 31. marta do 2. aprila 2014. godine u Briselu je održan **eksplanatorni skrining** 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 skrininga 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. novembra do 5. novembra 2014. godine u Briselu je održan **bilateralni skrining** 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.

### **AKTIVNOSTI I PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 8**

U odnosu na prethodnu godinu i u skladu sa dostupnim skrining izveštajem za ovo poglavlje, napravljeni su određeni pomaci, ali i evidentirane i potvrđene postojeće slabosti.

#### **Zaštita konkurencije**

Uredba o sadržini i načinu podnošenja prijave koncentracija donosi pojednostavljenje pro-

cedura za prijavu koncentracije učesnika na tržištu i na snazi je od 2. februara 2016. godine. Posmatrajući dosadašnju praksu u obradi koncentracija i određene izmene propisa EU, evidentno je bilo da postoji potreba usklađivanja postojeće Uredbe o sadržini i načinu podnošenja prijave koncentracija sa novom regulativom EU. Uredba EU br. 802/2004 (uključujući poslednje izmene ove uredbe iz 2013. godine, obuhvaćene Uredbom Evropske komisije br. 1269/2013), između ostalog, predviđa skraćenu prijavu koncentracije, čime se učesnicima na tržištu olakšava podnošenje prijave i uvećava ekonomičnost postupanja u postupcima kontrole koncentracija na nivou EU. Donošenje Uredbe donelo je ekonomičniji postupak koji se vodi pred Komisijom, kao i olakšano izvršavanje obaveza za većinu podnosilaca zahteva. U izradi ovog akta su, pored eksperata Komisije i Evropske unije, učestvovali i zainteresovani subjekti iz redova privrede.

Prema nagoveštaju Komisije, u planu je priprema novog Zakona o zaštiti konkurencije, a u predstojećem periodu, tokom 2017. godine, Komisija će nastaviti i rad na pripremi predloga podzakonskih akata iz svoje nadležnosti i to:

- Uredbe o uslovima za izuzeće od zabrane sporazuma u sektoru osiguranja;
- Uredbe o uslovima za izuzeće od zabrane sporazuma u drumskom, železničkom i saobraćaju u unutrašnjim vodama i
- Uredbe o uslovima za izuzeće od zabrane sporazuma u sektoru rezervnih i auto delova.

Nadležnost Komisije koja se odnosi na davanje mišljenja na nacрте, odnosno predloge propisa koji mogu uticati na stanje konkurencije, na žalost još uvek nije dovoljno „iskorišćena“. (Da bi se ovo ostvarilo neophodno je da Vlada promeni svoj Poslovník o radu gde bi jasno bile pobrojane nezavisne institucije čije mi-

šljenje je neophodno)

Raduje činjenica da se u operativnom radu Komisije za zaštitu konkurencije sve više koriste različite metode i modeli ekonomskih analiza – kako su predstavnici Komisije najavili, u 2017. godini planirana je detaljna analiza tržišta maloprodaje u Republici Srbiji, gde je za kvalitet ove studije od ključnog značaja korišćenje relevantnih podataka.

### **Kontrola državne pomoći**

Kako je u izveštaju sa skrininga evidentirano, pravila o kontroli državne pomoći u Republici Srbiji su, ukupno gledano, u skladu sa pravnim tekovinama EU. Kako bi se obezbedila potpuna usklađenost, neophodno je dodatno usklađivanje u oblasti procesnih pravila. Komisija za kontrolu državne pomoći i pored određenih napora i dalje nije obezbedila dovoljan stepen finansijske i operativne nezavisnosti.

Imajući u vidu trenutno stanje, pregovori za ovo poglavlje zavise isključivo od napretka u delu koji se tiče državne pomoći i biće otpočeti tek kada se ispune sledeća merila:

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 organ nadležan za kontrolu državne pomoći bude 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, odnosno 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 ispuní 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.

Iako komisija za Kontrolu državne pomoći ističe da su elementi nezavisnosti mahom ispunjeni, odnosno:

- većina članova Komisije nije zaposlena u ministarstvima kojima dodeljuju državnu pomoć, nisu državni službenici, te nemaju interes da zastupaju stavove niti jednog ministarstva;
- Komisija ima mandat na pet godina, što je duže od mandata Vlade;
- Komisija ima finansijsku nezavisnost, s obzirom na to da se sredstva za rad Komisije obezbeđuju iz budžeta Republike Srbije;
- Komisija ima: sopstveni pečat, sopstvenu internet stranicu, svoju posebnu, odvojenu jedinicu za prijem pošte, uz sopstveni štambilj za prijem pošte.
- stručne, administrativne i tehničke poslove za Komisiju obavlja Odeljenje za kontrolu državne pomoći, koje predstavlja posebnu samostalnu organizacionu jedinicu u okviru ministarstva nadležnog za poslove finansija,

evidentno je da to nije dovoljno, kao i činjenica je da u odeljenju za kontrolu državne pomoći ima ukupno osam sistematizovanih radnih mesta (u skladu sa Pravilnikom o unu-

trašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu finansija), što nije dovoljno, govore u prilog da je potrebno još puno napora da se obezbedi potpuna operativna i finansijska nezavisnost i obezbedi puna implementacija propisa.

## PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 8

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

1. **Promocija opštih tema prema ciljnim grupama:** javnost, poslovni sektor (privreda i bankarski sektor) i lokalne samouprave sa primerima dobre prakse. Važno je prilagoditi način komunikacije konkretnoj ciljnoj grupi: mediji, okrugli stolovi, obuke i identifikovanje relevantne teme za Srbiju. Iako je u prethodnoj godini organizovano nekoliko radionica na ovu temu, svakako je potrebno dodatno promovisati pravce daljeg razvoja.
2. **Promocija važećih propisa iz oblasti Kontrole državne pomoći i podizanje svesti o njihovom značaju** (neprimenjivanje propisa ne sme da bude posledica neznanja kao ni političke volje).
3. **Izmena postojećeg obrazovnog kurikulumu**, naročito u delu master i postdiplomskih studija, u cilju uključivanja tema zaštite konkurencije i kontrole državne pomoći u postojeće obrazovne programe.

**Jačanje institucija za zaštitu konkurencije i kontrolu državne pomoći i poboljšanje zakonske regulative:**

1. **Jačanje institucija za kontrolu državne pomoći kroz uključivanje ekonomista i predstavnika organizacija civilnog društva** i njihova obuka za bavljenje ovom temom. Saradnja sa regulatornim telima

(identifikovanje i definisanje načina saradnje).

2. **Dodatno povećanje transparentnosti odluka Komisije za zaštitu konkurencije i Komisije za kontrolu državne pomoći.**
3. **Priprema većeg broja ekonomskih analiza u cilju jasne slike za određivanje relevantnog tržišta** (izbor kvantitativnih i kvalitativnih metoda) u skladu sa EU. Poseban osvrt i unapređenje u ovom delu je pitanje regionalizma i statistike u Srbiji, usaglašenost i međusektorski pristup i kvalitet dostupnih podataka.
4. **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 nacrt 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 pobrajane nezavisne institucije čije mišljenje je neophodno.
5. **Intenzivno uključiti Komisiju za zaštitu konkurencije u konsultacije** i radne grupe za izmenu propisa koji regulišu rad i poslovanje javnih preduzeća (uvođenje korporativnog menadžmenta), i drugih propisa što podrazumeva bolju komunikaciju sa resornim ministarstvom (Ministarstvo za trgovinu, turizam i telekomunikacije).
6. **Omogućiti nezavisan rad Komisije za kontrolu državne pomoći.** Na ovom polju nisu napravljeni dovoljni koraci u prethodnoj godini. Osim kreiranja zvanične web-stranice i drugih elemenata koji su navedeni, suštinska nezavisnost i dalje ne postoji, a ljudski resursi kojima Komisija raspolaže su nedovoljni.
7. **Izmena Zakona o pružanju državne pomoći u oblasti:** modernizacije kriterijuma i principa državne pomoći i druga unapređenja navedena u merilima koja moraju biti ispunjena pre početka otvaranja poglavlja.



16/17  
2016/2017

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **10**

# ►► INFORMACIONO DRUŠTVO I MEDIJI

Koordinator

**DRUŠTVO ZA INFORMATIKU SRBIJE**

**Nikola Marković**



## PRIKAZ POGLAVLJA

Radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (RG NKEU) za poglavlje 10 prati stanje pregovora predstavnika Republike Srbije i Evropske unije, daje predloge i preduzima mere i aktivnosti u oblasti informacionog društva i medija, a u okviru priprema za pristup Republike Srbije u Evropsku uniju. U toku 2016. godine pregovarački proces sa Evropskom unijom vezano za poglavlje 10 je, od strane Evropske unije, stagnirao. Još nije objavljen izveštaj o skriningu za poglavlje 10.

Sa druge strane Republika Srbija je u 2016. godini, na osnovu ranije preuzetih obaveza, imala intenzivnu aktivnost na normativnom uređivanju u oblasti razvoja informacionog društva i medija. Usvojeni su zakoni: Zakon o informacionoj bezbednosti, Zakon o oglašavanju, Zakon o izmenama Zakona o javnim medijskim servisima, Zakon o privremenom uređivanju načina naplate takse za javni medijski servis, Uredba o finansiranju javnih medijskih servisa, Pravilnik o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja. Takođe, preduziman je i niz drugih mera i aktivnosti u razviju informacionog društva i medija u cilju stvaranja povoljnijih uslova za pristup Evropskoj uniji, a o čemu se govori u ovom izveštaju.

### Ocena Evropske komisije u Izveštaju o napretku Srbije u 2016. godini

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije u 2016. godini se kaže da „EU podržava dobro funkcionisanje unutrašnjeg tržišta za elektronske komunikacije, elektronsku trgovinu i audio-vizuelne usluge. Pravilima se štite potrošači i podržava univerzalna dostupnost savremenih usluga. Srbija je umereno pripremljena u ovim oblastima. Postignut je izvestan napredak, naročito usvajanjem Zakona o informacionoj bezbednosti“.

Predstoji usvajanje Zakona o elektronskim komunikacijama koji je 2016. godine pripremljen u skladu sa regulatornim okvirom EU iz 2009. godine. Takođe, predstoji i usvajanje Zakona o hitnim službama. Ostaje da se obezbede operativna i finansijska nezavisnost RATEL-a i administrativni i inspekcijiski kapacitet resornog ministarstva.

U oblasti medija treba obezbediti punu primenu Zakona o javnom informisanju, Zakona o elektronskim medijima i Zakona o javnim medijskim servisima. Takođe, potrebno je rešiti pravni status novinske agencija Tanjug i usaglasiti ga sa postojećim zakonodavstvom.

Regulatorno telo REM radi sa šest od devet članova, nema nezavisnost u nadzoru emitera i treba da reaguje na često prekidanje reemitovanja audi-vizuelnog medijskog sadržaja lokalnim oglasnim porukama.

Radna grupa NKEU za poglavlje 10 je na Šestoj sednici održanoj 16. decembra 2016. godine razmatrala, i u potpunosti podržala, Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u 2016. godini.

### AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 10

Radna grupa NKEU za poglavlje 10 održala je dve sednice u 2016. godini i jednu sednicu na početku 2017. godine.

**Peta sednica** RG NKEU za poglavlje 10 održana je 11. maja 2016. godine. Na sednici su razmatrani:

1. izveštaj o radu između četvrte i pete sednice RG NKEU,
2. informaciono društvo – pogled na aktuelnu situaciju,
3. mediji – pogled na aktuelnu situaciju i
4. mesto i uloga RG NKEU za poglavlje 10 u procesu pristupanja EU.

Šesta sednica RG NKEU za poglavlje 10 održana je 16. decembra 2016. godine. Na sednici su razmatrani:

1. izvještaj o aktivnostima nakon pete sednice RG NKEU za poglavlje 10 i
2. realizacija Preporuka RG NKEU za poglavlje 10.

Na osnovu predloga koji je izneo prof. dr Stan-ko Crnobrnja na sednici je izvršena sledeća dopuna Preporuka Radne grupe NKEU za poglavlje 10:

- da se nađe trajno rešenje za finansiranje javnih servisa RTV i RTS i da se tako osigura uređivačka nezavisnost ovih medija, kao i da se nađu jasni mehanizmi kojima bi se vršio nezavisni finansijski nadzor nad ovako finansiranim javnim servisima. Takođe, preporuka je da osnivač javnih servisa RTV i RTS još jednom preispita u kojoj meri je opravdanao da se, u domenu emitovanja programa, ovi servisi uopšte i bave komercijalnim delatnostima;
- da se Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnim medijskim servisima u potpunosti primene zajedno sa svim predviđenim podzakonskim aktima, a da se strategije za masovne medije koje su u pripremi prilagode realnim potrebama razvoja ovog sektora u Srbiji;
- da se hitno razreši status novinske agencije Tanjug, odnosno ili da se donese nov zakon o ovoj agenciji, ili da se pristupi sa svim novom načinu zakonodavnog uređenja svih javnih servisa;
- da se Skupština Srbije, još jednom, ako treba od samog početka, pozabavi ustrojstvom regulatorne agencije REM i da brojno stanje, kadrovski profil i nezavisnost ove organizacije uredi u skladu sa evropskom praksom, čime bi se obezbedila nezavisnost ovog tela u nadzoru emitera i tako osiguralo da isti ispunjavaju svoje programske obaveze;
- da se hitno stane na kraj čestim reklamnim prekidima reemitovanog progra-

ma, i na taj način obustavila značajna finansijska šteta koju, od ovakve prakse, trpe domaći/lokalni emiteri.

3. Ocene Evropske komisije u Izveštaju o napretku Srbije
4. Pripreme za izradu Pregovaračke platforme za poglavlje 10.

O tačkama 3 i 4 vođena je objedinjena rasprava. Prof. dr Irini Reljin, pomoćnik ministra za telekomunikacije i zamenik predsednika Pregovaračke grupe za informaciono društvo i medije je na sednici komentarisala Izveštaj o napretku Srbije i izvestila o izradi Pregovaračke platforme za poglavlje 10. Prof. dr Irini Reljin je istakla da su pripremljeni predlozi propisa i mera koji će zadovoljiti sve iznete zahteve Evropske unije i da se u Ministarstvu za trgovinu, turizam i telekomunikacije piše Pregovaračka platforma za poglavlje 10.

Članovi Radne grupe su ocenili da Izveštaj o napretku Srbije predstavlja osnovu za sve dalje aktivnosti i da treba obezbediti da se svi zahtevi iz tog dokumenta realizuju u najkraćem periodu.

**Sedma sednica** RG NKEU za poglavlje 10 održana je 15. marta 2017. godine i na sednici su razmatrani:

1. izvještaj o aktivnostima nakon Šeste sednice RG NKEU za poglavlje 10,
2. realizacija Preporuka RG NKEU za poglavlje 10,
3. aktivnosti na izmeni medijskih zakona i
4. dogovor o PP o intelektualnoj svojini.

O aktivnostima na izmeni medijskih zakona govorio je Nino Brajović, državni sekretar u Ministarstvu kulture i informisanja, koji je članovima RG NKEU za poglavlje 10 pružio veliki broj korisnih informacija i komentara u odnosu na aktuelno stanje u medijskoj sferi i tekućim aktivnostima na izmenama zakonske regulative. Članovi RG NKEU za poglavlje 10 podržali su podnete inicijative za izmene medijskih zakona.

## PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 10

Na osnovu Preporuka koje je Radna grupa usvojila 2015. godine, i nakon toga dopunjavanja, iznose se sledeće preporuke za rad u narednom periodu:

**1. Jačati administrativni kapacitet** za rad u oblasti informacionog društva i medija. Apeluje se na Vladu Republike Srbije da dozvoli prijem u radni odnos neophodnih stručnjaka za promenu usvojenih propisa iz oblasti informacionog društva i medija.

Potrebno je obnoviti inicijativu za obrazovanje posebnog ministarstva za informaciono društvo u kome će se objediniti nadležnost za koordinaciju i ukupne aktivnosti na razvoju informacionog društva u Srbiji.

**2. Usvajanjem propisa** i njihovim stalnim unapređivanjem i primenama stvarati sve povoljniji pravni okvir za razvoj informacionog društva.

Najurgentnije je usvajanje novog Zakona o elektronskim komunikacijama, Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja, Zakon o arhiviranju elektronskih dokumenata i Zakona o hitnim službama.

Potrebno je usaglašavanje i niza drugih propisa sa usvojenim zakonima iz oblasti informacionog društva, na primer, usvajanje novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

Takođe, očekuju se i određene izmene i dopune propisa iz oblasti medija, a koje su predstavljene i prihvaćene na sednicama RG NKEU za poglavlje 10.

**3. Nacionalni CERT** je osnovan i nalazi se u okviru RATEL-a. Potrebno je da u 2017. godini počne njegov rad i realizacija njegovih zakonskih funkcija.

**4. Uređivanje u oblasti kvaliteta softvera** koji se upotrebljava u javnom sektoru treba da omoguću veću efikasnost, bezbednost i standardizovanje u njegovoj primeni. RG

NKEU za poglavlje 10 predlaže nadležnim organima da se osnuje „Nacionalni institut za IKT“.

**5. Nezavisnost Nacionalnog regulatornog tela** u oblasti elektronskih komunikacija (RATEL). Evropska komisija insistira na nezavisnosti RATEL-a. Nadležno Ministarstvo je uvažilo primedbu i očekuje se da Narodna skupština što pre usvoji novi Zakon o elektronskim komunikacijama.

**6. Ubrzati razvoj Univerzalnog servisa za pristup internetu.** Srbija zaostaje u razvoju Univerzalnog servisa i potrebno je preciznije definisanje obaveza države za stvaranje uslova za njegov razvoj i primenu.

**7. Pronaći trajno rešenje za finansiranje javnih servisa** RTV-a i RTS-a.

**8. Obezbediti potpunu primenu** Zakona o javnom informisanju i medijima, Zakona o elektronskim medijima i Zakona o javnim medijskim servisima.

**9. Potrebno je da se hitno reši status novinske agencija Tanjug.**

**10. Neophodno je obezbediti bolji normativni okvir za nezavisan, efikasan i kompetentan rad REM-a.**

Potrebno je regulisati, u skladu sa medijskim i finansijskim propisima, poslovanje prekograničnih kanala na medijskom tržištu Srbije.





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

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

Koordinatori

**EVROPSKI POKRET U SRBIJI**

Ivan Knežević

**MREŽA ZA RURALNI RAZVOJ SRBIJE**

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 snabdevanja evropskog tržišta poljoprivrednim proizvodima po pristupačnim cenama, a posebna pažnja je posvećena obezbeđivanju adekvatnih prihoda poljoprivrednika, uključujući i značajnu pažnju usmerenu na mala poljoprivredna gazdinstva.

Zajednička poljoprivredna politika (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 usvanja 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 plaćanja poljoprivrednicima;
- pristup evropskom tržištu;

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

Predmet pregovora u **poglavlju 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika** jesu modaliteti usvajanja i primene pravne tekovine u oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike. Pravnu tekovinu u ovom poglavlju čini veoma veliki broj regulativa, direktiva i odluka koje imaju za cilj osiguranje visokog stepena bezbednosti hrane, pravila higijene za proizvodnju hrane, zdravlja i dobrobiti životinja i zdravlja bilja u okviru 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, uključujući postojanje odgovarajućih laboratorija za analizu u kontrolu proizvoda. Istovremeno, potrebno je obezbediti efikasno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta EU, što je jedino moguće ukoliko su standardi bezbednosti hrane i hrane za životinje ujednačeni i dosledno primenjeni na celoj teritoriji EU.

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

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

Pregovorima u okviru poglavlja 13, Zajednička ribarska politika 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 1.1.2014. 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 **poglavljju 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 sprovoditi 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 2014-2016. godine, održani su eksplanatorni i bilateralni skrining, pripremljen je Skrining izveštaj i trenutno je u izradi Akcioni plan kao jedno od dva merila za otvaranje pregovora u poglavlju 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj. Eksplanatorni skrining je održan od 18. do 20. marta 2014. godine u Briselu, a bilateralni skrining je održan u periodu od 14. do 16. maja 2014. godine u Briselu. Skrining izveštaj za poglavlje 11 je dostavljen Srbiji 24. februara 2015. godine.

Skrining izveštaj je konstatovao da Srbija nije dovoljno spremna za pregovore i da će pregovori biti otvoreni po ispunjenju dva merila:

- Srbija treba da predstavi Komisiji akcioni plan, koji će biti osnov za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Akcioni plan će obuhvatiti i razvoj administrativnih kapaciteta, procenu zahtevanih resursa, kao i razvoj Integrisanog administrativnog i kontrolnog sistema radi pripreme za upravljanje i kontrolu plaćanja;
- Srbija treba da dostavi Komisiji zahtev za poveravanje poslova u vezi sa sprovođenjem budžeta za IPARD II, u skladu sa odredbama Sprovedene uredbe Komisije 447/2014.

Trenutno se od strane pregovaračke grupe za poglavlje 11 priprema Akcioni plan, kao jedan od dva merila. Prvi predlog Akcionog plana je pripremljen u prvoj polovini 2016. godine i posle konsultacija sa Evropskom komisijom je stavljen na konsultacije sa zainteresovanim stranama, okupljenim u okviru Radne grupe Poljoprivreda NKEU u decembru 2016. godine.

Kada je reč o pretpristupnom periodu, za zemlju kandidata je od krucijalnog značaja da na adekvatan način implementira IPARD program, jer ne samo da se obezbeđuju 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. Da je tako, jasno govori i drugo merilo koje je Srbija dobila kao uslov za otvaranje pregovora.

Kada je reč o implementaciji IPARD programa u Srbiji, treba istaći da je IPARD program 2014-2020. Republike Srbije odobren od strane Evropske komisije u februaru 2015. godine. Inače, samim programom su planirane sledeće mere za period 2014-2020: 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.

Implementacija IPARD programa nije još uvek otpočela, a glavni razlog je što još uvek nije akreditovana Agencija za plaćanja. Ministarstvo je dobilo obaveštenje da je privremeno odbijena akreditacija u dokumentu o nalazima i preporukama revizije Evropske komisije iz avgusta 2016. godine. Trenutno se sprovode aktivnosti koje imaju za cilj ispunjavanje zahtevanih kriterijuma i otklanjanje uočenih nedostataka, kako bi IPARD agencija što pre bila osposobljena za funkcionisanje.

Kada govorimo o **poglavlju 12**, u dosadašnjem procesu pristupanja su realizovani eksplanatorni i bilateralni skrining. Eksplanatorni skrining je realizovan od 3. do 7. februara 2014. godine u Briselu. U okviru eksplana-

tornog 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, na sastanku 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 osvrtom na buduće aktivnosti u procesu usklađivanja sa pravnim tekovinama EU.

Izveštaj sa skrininga za pregovaračko poglavlje 12 i rezultati skrininga su publikovani u februaru 2017. godine. Skrining izveštaj je konstatovao da Srbija nije dovoljno spremna za pregovore i da će pregovori biti otvoreni po ispunjenju tri merila:

- Srbija treba da usvoji zakonodavni okvir koji je usklađen sa pravnim tekovinama EU, da obezbedi puno prenošenje pravnih tekovina u okviru ovog poglavlja i da obezbedi jasno dodeljivanje nadležnosti, naročito u pogledu kontrolnih tela;
- Srbija treba Komisiji da predstavi sveobuhvatnu nacionalnu strategiju, uključujući i akcioni plan sa konkretnim rokovima, koji će služiti kao osnova za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU iz oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike, uključujući i planove za razvoj odgovarajućih administrativnih kapaciteta i procenu neophodnih finansijskih sredstava. Naročitu pažnju treba posvetiti de-

talnom akcionom planu za kontrolu i iskorenjivanje klasične svinjske kuge kod domaćih svinja i divljih svinja nakon obustavljanja vakcinacije;

- Srbija treba Komisiji da predstavi klasifikaciju svih prehrambenih objekata i svih objekata za tretiranje sporednih proizvoda životinjskog porekla, koja će činiti osnovu za budući Nacionalni program za unapređenje prehrambenih objekata i objekata za tretiranje sporednih proizvoda životinjskog porekla.

U okviru **poglavlja 13**, u dosadašnjem procesu pristupanja realizovani su eksplanatorni i bilateralni skrining. Na eksplanatornom skriningu, održanom 30. septembra 2014. 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.

### **PRESEK STANJA U PREGOVARAČKIM POGLAVLJIMA 11, 12 I 13 (glavne ocene iz skrining i godišnjeg izveštaja)**

**Skrining izveštaj za poglavlje 11** daje pregled usklađenosti pravne regulative Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije, kao i pregled postojećih i neophodnih kapaciteta za sprovođenje pravnih tekovina.

Glavni nalazi Skrinig izveštaja su:

- Veliki deo poljoprivrednog budžeta u Srbiji usmeren je na mere direktne podrške povezane sa proizvodnjom i dodeljuje se za proizvodne sektore na sledeći način: plaćanja za obradivo zemljište (proizvodno nevezana), proizvodno vezana plaćanja po grlu stoke, cenovna podrška za mleko, kreditna podrška i drugi posebni podsticaji. Ova plaćanja i sistem podrške u najvećoj meri nisu usklađeni sa pravilima EU. Mere podrške treba u potpunosti uskladiti sa pravnim tekovinama, razdvojiti ih od proizvodnje i uvesti sistem prava na plaćanje po hektaru. Određenim sektorima i vrstama proizvodnje može se odobriti dobrovoljna proizvodno vezana podrška;
- Neophodno je uspostaviti Agenciju za plaćanje i integrisati sistem upravljanja i kontrole (IACS), u okviru kojeg će se upravljati svim plaćanjima za poljoprivredne proizvođače, direktnim plaćanjima i merama ruralnog razvoja, kako bi se uskladili sa detaljnim zahtevima pravnih tekovina;
- Potrebno je pravovremeno uspostavljanje svih operativnih struktura za sprovođenje direktnih plaćanja i mera ruralnog razvoja – Integrisani sistem upravljanja i kontrole (IACS), Sistem za definiciju zemljišnih parcela (LPIS); neophodno je integrisati postojeće softverske aplikacije;
- Sistem računovodstvenih podataka na poljoprivrednim gazdinstvima (FADN) je usklađen sa pravnim tekovinama i neophodno ga je proširiti na veći broj gazdinstava do podizanja reprezentativnosti;
- Državnu pomoć, koja ne obuhvata mere tržišne podrške i mere ruralnog razvoja, Srbija će po pristupanju morati da uskladi sa pravnim tekovinama.

U okviru Zajedničke organizacije tržišta su definisani nalazi, koji su sažeti u tabeli:

Sektor	Usklađivanje sa pravnim tekovinama
Ratarske kulture, tekstilne biljke, šećer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delimično je usklađeno sa direktnim plaćanjima EU;</li> <li>• Sistem prava na plaćanje još uvek ne postoji;</li> <li>• Tržišne mere za sve ratarske kulture treba u potpunosti uskladiti sa pravnim tekovinama.</li> </ul>
Proizvodi stočarstva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistem proizvodno vezanih plaćanja treba potpuno uskladiti pravnim tekovinama (sektor mlekarstva, plaćanja za goveda, ovce, koze i za pčelarstvo);</li> <li>• Do datuma pristupanja moraju se ukinuti plaćanja za proizvode svinjarstva i živinarstva;</li> <li>• Treba uspostaviti sistem klasifikacije trupova i sistem praćenja cena za životinjske proizvode u skladu sa pravnim tekovinama.</li> </ul>
Voće i povrće	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Podsticaji po hektaru za podizanje novih voćnih zasada nisu u skladu sa pravnim tekovinama;</li> <li>• Ne postoje proizvođačke organizacije saglasno pravnim tekovinama;</li> <li>• Tržišni standardi delimično su usklađeni sa pravnim tekovinama;</li> <li>• Sistem izveštavanja o cenama za domaće i uvezeno voće i povrće potrebno je potpuno uskladiti sa pravnim tekovinama.</li> </ul>
Vinogradarstvo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visok stepen usklađenosti;</li> <li>• Potrebno je unaprediti računarske sisteme za izradu, korišćenje i održavanje obaveznih deklaracija (o berbama, proizvodnji, plasmanu i zalihama), Vinski registar i Vinogradarski registar;</li> <li>• Obezbedi uspostavljanje informacionog sistema za kontrolu vinskih proizvoda.</li> </ul>
Alkoholna pića	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delimična usaglašenost, neophodno nastaviti sa usaglašavanjem.</li> </ul>

Sektor	Usklađivanje sa pravnim tekovinama
Ruralni razvoj	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delimična usaglašenost sa politikom EU;</li> <li>• Potrebno je uspostaviti kriterijum selekcije i usmeravanje mera;</li> <li>• Potrebno dalje unapređenje kapaciteta za programiranje, praćenje, kontrolu i evaluaciju;</li> <li>• Politike u oblasti životne sredine i klime treba da se ojačaju i usklade sa ciljevima u okvirima EU u oblasti ruralnog razvoja;</li> <li>• Prenos znanja i stručne i savetodavne službe treba ojačati radi unapređenja ljudskih kapaciteta;</li> <li>• Moraju se predvideti i informacione aktivnosti usmerene na lokalne zajednice radi formiranja lokalnih akcionih grupa (LAG), kao i aktivnosti izgradnje kapaciteta za LAG.</li> </ul>
Politika kvaliteta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Treba nastaviti sa usklađivanjem i jačanjem sprovođenja politike kvaliteta.</li> </ul>
Organska proizvodnja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visok stepen usklađenosti sa pravnim tekovinama i neophodno je dalje usklađivanje i jačanje sistema kontrole.</li> </ul>

### Zaključci i preporuke Evropske komisije u Izveštaju o skriningu su:

1. Srbija nije dovoljno pripremljena za pregovore u ovoj fazi i ne preporučuje se otvaranje pristupnih pregovora u poglavlju 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj;
2. Otvaranje pregovora se preporučuje kada se ispune dva merila:
  - Srbija treba da predstavi Komisiji akcioni plan koji će biti osnov za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Akcioni plan će obuhvatiti i razvoj administrativnih kapaciteta, procenu zahtevanih resursa, kao i razvoj Integrisanog administrativnog i kontrolnog sistema radi pripreme za upravljanje i kontrolu plaćanja;
  - Srbija treba da dostavi Komisiji zahtev za poveravanje poslova u vezi sa sprovođenjem budžeta za IPARD II, u skladu sa odredbama Sprovedene uredbe Komisije 447/2014.

Na bazi uspostavljenih merila, Srbija priprema Akcioni plan i, takođe, deluje u pravcu ispunjavanja drugog merila, koje je vezano za poveravanje poslova za sprovođenje budžeta za IPARD II.

**Skrining izveštaj za poglavlje 12** objavljen je u februaru 2017. godine. Izveštaj u odeljku „**Usklađivanje države i kapaciteta za sprovođenje**“ konstatuje da je Srbija iskazala spremnost da prihvati pravne tekovine koje se odnose na bezbednost hrane, veterinarsku i fitosanitarnu politiku, kao i da ne očekuje poteškoće prilikom prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina do datuma pristupanja.

Glavni nalazi u ovom odeljku su:

- Srbija je navela da je Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine (MPZŽS) centralni nadležni organ za bezbednost hrane i hrane za životinje;
- Do 2009. godine, kada je usvojen Zakon o bezbednosti hrane, određeno je 45 zvaničnih laboratorija za bezbednost i kvalitet hrane i zdravlje bilja, sve u sklopu ISO/IEC 17025 standarda. Nacionalna referentna laboratorija za ispitivanje mleka tek treba da se uspostavi;
- Zakon o bezbednosti hrane sadrži opšta načela pravnih tekovina EU u pogledu analize rizika (narocito u pogledu procene rizika, komunikacije i upravljanja) i njenu naučnu osnovu, načelo predostrožnosti, zaštitu interesa potrošača i načelo transparentnosti i javnih konsultacija;

- Uprava za veterinu u okviru MPZŽS je uprava nadležna za sprovođenje zakonodavstva u oblasti veterine. U vreme bilateralnog skrininga, postojalo je 13 članova osoblja koji rade na centralnom nivou i 25 na regionalnom nivou veterinarske inspekcije, kao i 740 ovlašćenih veterinarara zaposlenih u 242 veterinarske stanice;
- Sistem kontrole na unutrašnjem tržištu regulisan je Zakonom o veterinarstvu, Zakonom o bezbednosti hrane i Zakonom o dobrobiti životinja;
- Srbija je navela da je u velikoj meri usklađena sa pravnim tekovinama EU u pogledu zahteva zdravlja životinja za promet ovaca i koza, kao i da ne predviđa nikakve poteškoće u pogledu njihovog sprovođenja. Međutim, neophodno je da se obezbedi obuka za veterinare i veterinarske inspektore i da se dovrše smernice o veterinarskim kontrolama i dobrobiti životinja;
- Sistem kontrole uvoza uređen je Zakonom o veterinarstvu, Zakonom o bezbednosti hrane, Zakonom o dobrobiti životinja, Zakonom o genetički modifikovanim organizmima i Zakonom o zaštiti prirode. Kontrola uvoza je pod nadzorom Odeljenja za graničnu veterinarsku inspekciju, koje se sastoji od sedam šefova graničnih veterinarskih stanica, 23 granična veterinarska inspektora i 17 graničnih inspekcijjskih prelaza;
- Srbija je navela da su obeležavanje i registracija životinja i njihovo kretanje uređeni Zakonom o veterinarstvu i Pravilnikom o obeležavanju i registraciji goveda i Pravilnikom o obeležavanju i registraciji ovaca i koza. Jedan od izazova u ovoj oblasti jeste uveravanje držalaca da obeležavanje životinja i njihova sledljivost jača poverenje potrošača i podržava izvoz goveda, kao i vođenje ažuriranih registara malih gazdinstava;
- Izveštaj konstatuje da je bazu podataka o registraciji životinja neophodno dalje razviti i redizajnirati kako bi se povezala sa drugom nacionalnim informacionim sistemima, čime bi se načelo sledljivosti uvelo u sistem unakrsne usklađenosti za subvencije Uprave za agrarna plaćanja u okviru MPZŽS;
- U pogledu mera kontrole bolesti životinja, Uprava za veterinu uključuje Jedinicu za zdravstvenu zaštitu životinja unutar Odeljenja za zdravstvenu zaštitu, dobrobit i sledljivost životinja;
- Izveštaj navodi da postoje 12 veterinarskih instituta, veterinarskih epidemioloških centara, 12 timova za brzo reagovanje i četiri napredne veterinarske ekipe hitne pomoći. Dodatno postoji 298 ovlašćenih veterinarskih stanica i 904 veterinarskih stanica, klinika i ambulanti. Postoji 12 akreditovanih veterinarskih instituta nadležnih za laboratorijska ispitivanja i pružanje epidemiološke podrške;
- Prijavljivanje bolesti životinja je obavezno prema Zakonu o veterinarstvu, Krivičnom zakoniku i Pravilniku o listi naročito opasnih zaraznih bolesti životinja i listi zaraznih bolesti životinja koje se prijavljuju i postupku njihove prijave;
- Pravilnik o utvrđivanju programa mera zdravstvene zaštite životinja uspostavljen je na godišnjem nivou i predviđa programe za ispitivanje goveda na brucelozu i tuberkulozu, kao i na enzootsku leukozu goveda;
- Nekomercijalno kretanje kućnih ljubimaca regulisano je Zakonom o veterinarstvu i Zakonom o dobrobiti životinja. Domaće životinje (psi i mačke) se preventivno vakcinišu protiv besnila. Srbija ima jednu laboratoriju na spisku EU odobrenih laboratorija za ispitivanje besnila;
- Srbija je obavestila o svojoj nameri da



pripremi novi Pravilnik o nekomercijalnom kretanju kućnih ljubimaca u skladu sa Uredbama Komisije 576/2013 i 577/2013;

- Opšte odredbe za zabranu supstanci i kontrolu rezidua su navedeni u Zakonu o veterinarstvu, Zakonu o bezbednosti hrane, Zakonu o lekovima i medicinskim sredstvima i Zakonu o sredstvima za zaštitu bilja. Osnovni propisi su uključeni u Pravilnik o utvrđivanju sistematskog praćenja ostataka farmakoloških, hormonalnih i drugih štetnih materija u životinjama, proizvodima životinjskog porekla i stočnoj hrani. Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima utvrđuje pravila za odobravanje, proizvodnju, distribuciju, doziranje i upotrebu veterinarskih medicinskih proizvoda;
- Uslovi za uvoz živih životinja i proizvoda životinjskog porekla regulisani su Zakonom o veterinarstvu, Zakon o bezbednosti hrane i Zakonom o dobrobiti životinja. Takvi zahtevi su u skladu sa zahtevima za uvoz iz trećih zemalja OIE i EU;
- Pravni okvir za dobrobit životinja je predviđen Zakonom o dobrobiti životinja. Dopunjen je nizom pravilnika, koji propisuju detaljna pravila u pogledu dobrobiti životinja. Srbija je ratifikovala veliki broj evropskih konvencija za zaštitu životinja koje se drže za potrebe uzgoja, za klanje, koje se koriste za eksperimentalne i druge naučne svrhe i za zaštitu kućnih ljubimaca. Međutim, neophodno je poboljšanje uslova za dobrobit životinja na farmi za proizvodnju svinja, goveda i kokošaka, što zahteva značajne finansijske investicije i povećanju svest javnosti;
- Takođe, potrebno je izmeniti Zakon o dobrobiti životinja i podzakonske akte kako bi u potpunosti bili usklađeni sa pravnim tekovinama EU. Za-

kon o stočarstvu pruža pravnu osnovu u oblasti zootehnike, dopunjen je odredbama Zakona o subvencijama u poljoprivredi i ruralnom razvoju, Zakona o veterinarstvu i Zakona o dobrobiti životinja. Ključni izazov u oblasti veterinarskih rashoda u Srbiji predstavlja povećanje sredstava za: sprovođenje programa kontrole životinja, nadoknadu podrške programu za kontrolu bolesti životinja i osiguravanje održivosti sistema i programa iskorenjivanja bolesti.

Srbija je istakla da je Zakon o bezbednosti hrane glavni zakonski akt koji reguliše opšta i posebna pravila higijene za proizvode životinjskog porekla. Dopunjen je Pravilnikom o zahtevima za higijenu hrane i drugim podzakonskim aktima;

- Srbija je ukazala da razvija nacionalnu strategiju i nacionalni program za unapređenje objekata za proizvodnju hrane životinjskog porekla na osnovu pravnih tekovina EU;
- Što se tiče sirovog mleka, dozvoljeni nivo aflatoksina trenutno nije u skladu sa pravnim tekovinama EU. Srbija radi na izradi nacionalne strategije za progresivno postizanje standarda kvaliteta za sirovo mleko i na osnivanju dve laboratorije za kontrolu kvaliteta sirovog mleka za celu teritoriju zemlje;
- Srbija je istakla da Zakon o veterinarstvu, Zakon o bezbednosti hrane i Zakon o dobrobiti životinja uređuju posebna pravila kontrole proizvoda životinjskog porekla. Obavezan pregled životinja obavljaju veterinari pre i posle klanja;
- Srbija je ukazala da je osnovni akt u području bezbednosti hrane Zakon o bezbednosti hrane. Oblast deklarisanja je regulisana ovim zakonom, kao i odgovarajućim pravilnicima;
- U skladu sa Zakonom o bezbednosti

hrane, Ministarstvo zdravlja je organ nadležan za dijetetske suplemente, dijetetske proizvode, obogaćenu hranu i mineralnu vodu i za nadzor u svim fazama proizvodnje, prerade i stavljanja u promet. Praćenje kvaliteta flaširane vode obavljaju instituti za javno zdravlje. Očekuje se usvajanje Pravilnika o flaširanoj vodi usklađenog sa pravilima EU;

- Zahtevi u vezi sa novom hranom su, takođe, utvrđeni Zakonom o bezbednosti hrane. Nova hrana koja je dozvoljena na tržištu EU može se stavljati u promet na srpskom tržištu;
- U oblasti hrane za životinje, Zakon zabranjuje proizvodnju, stavljanje u promet hrane koja nije bezbedna za životinje (odnosno hrane za životinje koja štetno deluje na zdravlje životinja ili ljudi) i hranjenje životinja, od kojih se proizvode prehrambene namirnice, takvom hranom;
- Što se tiče neželjenih supstanci, Srbija je izjavila da su nivoi koje dozvoljava srpsko zakonodavstvo već u skladu sa standardima EU, izuzev nivoa aflatoksina B1;
- Subjekti u poslovanju hranom za životinje moraju da budu registrovani i da imaju saglasnost za rad. U registru aditiva za hranu za životinje ne nalazi se lista svih aditiva odobrenih u EU.

Srbija je izjavila da su metode koje se koriste za dijagnostifikovanje štetnih organizama u skladu sa zahtevima EU i metodama Organizacije za zaštitu bilja Evrope i Mediterana (EPPO). Srbija je ratifikovala Međunarodnu konvenciju o zaštiti bilja i zato je član Međunarodne organizacije za zaštitu bilja;

- Okvirni Zakon o sredstvima za zaštitu bilja je delimično usklađen sa pravnim tekovinama EU. U Srbiji je u upotrebi lista EU – dozvoljene aktivne supstance i samo proizvodi koji sadrže odobrene supstance mogu biti

stavljeni u promet;

- Uprava za zaštitu bilja je odgovorna za primenu i sertifikaciju kvaliteta semena i sadnog materijala, dok je proizvodnja semena i rasada povrća regulisana Zakonom o semenu i relevantnim podzakonskim aktima. Proizvođači semena moraju da se registruju, dok se raznovrsnost proizvedenog semenskog materijala mora registrovati u Registru priznatih poljoprivrednih sorti;
- Zakon o genetički modifikovanim organizmima (GMO), koji je stupio na snagu 2009. godine, dopunjen je s nekoliko pravilnika. Zakonom se zabranjuje puštanje GMO i proizvoda koji sadrže GMO u promet, kao i komercijalni uzgoj GMO na teritoriji Republike Srbije.

U odeljku „**Procena stepena usklađenosti i kapaciteta za sprovođenje**“ je iznet pregled usklađenosti pravne regulative Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije, kao i pregled postojećih i neophodnih kapaciteta za sprovođenje pravnih tekovina.

Glavni nalazi u ovom odeljku su:

- Srbija je ostvarila dobar napredak u usklađivanju sa pravnim tekovinama EU koje se odnose na bezbednost hrane, veterinarsku i fitosanitarnu politiku, međutim, potrebno je još obaviti znatnu količinu posla, a koji se tiče organizovanja neophodnih administrativnih i inspekcijских kapaciteta na način predviđen pravnim tekovinama;
- Srbija treba da usvoji sveobuhvatnu prehrambenu strategiju, koja će biti usklađena sa pravnim tekovinama;
- Posebna pažnja u smanjenju pravnih praznina treba da bude posvećena u vezi sa sporednim proizvodima životinjskog porekla, unapređenjem

institucija, iskorenjivanjem besnila i klasične svinjske kuge, kao i jačanjem kapaciteta svih uprava u okviru MPZŽS;

- Sistematski napori tek treba da budu preduzeti u pogledu usklađivanja zakonodavstva i sprovođenja pravnih tekovina, posebno kada se radi o usvajanju zakonskog okvira;
- Administrativni i kontrolni kapacitet Srbije predstavlja dobru osnovu za razvoj kapaciteta neophodnih da bi zemlja na pravi način ispunila svoje buduće obaveze koje se tiču ostvarivanja i primene pravnih tekovina EU u ovoj oblasti. Administrativna, inspeksijska i kontrolna tela će morati da se nadograđuju;
- U toku je revizija zakonodavnog okvira koja treba da pojašni odgovornosti svih organa koji su uključeni u kontrolu lanca ishrane, kako bi se dodatno osigurala efikasnost kontrole.

U cilju usklađenosti i unapređenja kapaciteta Republike Srbije i EU u oblasti zdravstvene bezbednosti hrane, potrebno je izmeniti i uskladiti strategije, zakone, pravilnike i druga dokumenta iz ove oblasti. Pored unapređenja svih oblika administrativnih kapaciteta, kontrola sprovođenja propisanih mera zahteva jačanje kapaciteta inspeksijskih službi, uključujući tehničku opremu, objekte, zaposlenost i obuka kadrova. U toku je revizija zakonodavnog okvira koja treba da pojašni odgovornosti svih organa koji su uključeni u kontrolu lanca ishrane kako bi se dodatno osigurala efikasnost kontrole. Nedostatak administrativnih kapaciteta treba da bude rešen, pre svega, kroz koherentnu raspodelu odgovornosti, adekvatne obuke i, gde je to potrebno, zapošljavanje dodatnog osoblja.

Potrebno je usvajanje sveobuhvatne prehrambene strategije. Posebno se ističe usklađivanje upravljanja sporednih proizvoda životinjskog porekla, unapređenjem institucija, iskorenjiva-

njem besnila i klasične svinjske kuge, kao i jačanjem kapaciteta svih uprava u okviru MPZŽS.

Opšti propisi o bezbednosti hrane u Srbiji pokrivaju sve glavne oblasti zakona o bezbednosti hrani EU i delimično su usklađeni sa zahtevima EU. Srbija je primenila glavne principe zakona o bezbednosti hrane EU.

Zbog složenosti oblasti koja se odnosi na bezbednost hrane, posebno je važno da se priprema okvirnih zakona i konkretnijih zakonskih odredbi bude temeljna i dobro planirana tokom perioda do pristupanja.

Takođe je važno razmotriti imenovanje jednog nadležnog koordinacionog tela zaduženog za bezbednost hrane. Uspostavljanje sveobuhvatne strategije koja pokriva sve aspekte koji se odnose na bezbednost hrane treba da bude završeno. Takva strategija će utvrditi odgovornosti za sveobuhvatnu usklađenost sa svim delovima pravnih tekovina u ovom poglavlju.

Trenutni kapacitet Srbije u smislu administracije, kontrole i laboratorija čini dobru osnovu za sprovođenje pravnih tekovina Evropske unije, ali je neophodan razvoj dodatnih administrativnih kapaciteta. Stoga se zahteva ukupno jačanje dotičnih usluga, a naročito u oblasti veterinarske inspekcije, fitosanitarnih i nacionalnih referentnih laboratorija. Postoji i potreba za unapređenjem kapaciteta i očuvanja institucionalne memorije u centralnim službama i posebno u veterinarskoj i fitosanitarnoj upravi MPZŽS.

### ***Veterinarska politika***

Što se tiče sistema kontrole na unutrašnjem tržištu, Zakon o veterinarstvu je delimično usklađen sa zakonodavstvom EU. Prelazak na sistem kontrole koji je u skladu sa EU pravilima zahteva ukidanje kontrola na unutrašnjim granicama EU, ukidanje dozvola za uvoz, jačanje kontrole na mestu porekla, jačanja kon-

trole na spoljnim granicama EU i očuvanje bezbednosti drugih država članica svim potrebnim sredstvima.

Što se tiče sistema kontrole uvoza nisu svi objekti i prostorije u skladu sa zahtevima EU. Biće neophodni dalji naponi da se obezbedi potpuna usklađenost zakonodavstva sa pravnim tekovinama, kao i adekvatno i dobro obučeno osoblje. Inspeksijske službe će morati da se unaprede u smislu infrastrukture, opreme i ljudskih resursa. Srbija će morati da razjasni svoje planove za lokacije graničnih inspeksijskih stanica koje će ostati nakon pristupanja na spoljnim granicama EU.

Trenutni sistem Srbije za identifikaciju i registraciju životinja obezbeđuje dobru osnovu za ispunjenje zahteva EU do pristupanja. Od vitalnog je značaja da Srbija razvija potpuno operativan sistem identifikacije i označavanja, u cilju kontrole bolesti životinja, kao i obezbeđivanje sledljivosti životinja, što se zahteva pravnim tekovinama EU.

U oblasti mera kontrole za bolesti životinja, domaće zakonodavstvo je delimično usklađeno sa pravnim tekovinama EU, a neophodno je da se obezbede i finansijski i ljudski resursi, kao i sposobnost da se preduzmu neophodne mere kontrole i aktivnosti nadzora u skladu sa međunarodnim standardima. Srbija mora da završi svoju mrežu referentnih laboratorija i osigura bolju koordinaciju i komunikaciju između svih aktera uključenih u kontrolu bolesti životinja.

U pravnom sistemu Srbije, trgovina unutar zajednice za žive životinje, semena, jajne ćelije i embrione je delimično u skladu sa pravnim tekovinama EU.

Nacionalno zakonodavstvo o zabrani supstanci i kontroli rezidua je delimično u skladu sa pravnim tekovinama EU. Neophodno je da se završi usklađivanje u ovoj oblasti, posebno u pogledu pravila i zahteva EU za monitoring ostataka

pesticida. Posebna pažnja mora se posvetiti jačanju kapaciteta laboratorija, obukama, kao i saradnji između nadležnih institucija.

Pravilnik o uslovima za uvoz živih životinja i proizvoda životinjskog porekla će biti zakonski potpuno primenljiv tek nakon pristupanja Srbije Evropskoj uniji.

Što se tiče dobrobiti životinja, nacionalno zakonodavstvo je delimično u skladu sa pravnim tekovinama, posebno u pogledu klanica i transporta životinja.

Zakonodavstvo u oblasti zootehnike je u razumnoj meri usaglašeno sa pravnim tekovinama, ali je potrebno obezbediti odgovarajuću implementaciju. Neophodni su dodatni naponi za jačanje udruženja odgajivača i razvoj srodnih programa.

U oblasti veterinarske potrošnje, Srbija treba da obezbedi potpunu zakonodavnu usaglašenost i primenu pravnih tekovina do datuma prijema.

### *Pravila o bezbednosti hrane*

Utvrđeno je da je pravni sistem Srbije u oblasti označavanja na razumnom nivou usklađen sa pravnim tekovinama EU. Usklađivanje će biti neophodno na prehrambenim deklaracijama i zdravstvenim tvrdnjama, pravilima o prodaji na daljinu, označavanju porekla sirovog mesa i informacijama o glutenu.

Zakonodavstvo Srbije koje se odnosi na dodatke ishrani, hranu za određenu nutritivnu upotrebu, prehrambene suplemente i mineralne vode, treba dalje da se usklađuje sa nedavnim promenama u pravnim tekovinama EU, a naročito u vezi sa dijetetskom ishranom. Srbija, takođe, treba da uskladi svoje zakonodavstvo sa Uredbom 1925/06 o vitaminskim dodacima, mineralima i određenim prehrambenim supstancama. Srpsko zakonodavstvo je delimično usklađeno sa Direktivom 2009/54.

Što se tiče oblasti kojom se uređuju prehrambeni aditivi, enzimi, arome i rastvoreni ekstrakti, propisi o aditivima su delimično u skladu sa pravnim tekovinama EU. Srbija mora da preispita svoje zakonodavstvo u pogledu definisanja enzima – isto važi i za rastvarače i arome. Propisi o aromama su delimično u skladu sa pravnim tekovinama. Mora se vršiti redovno ažuriranje pozitivnih lista koje su na snazi u EU.

Zakonodavstvo koje uređuje novu hranu je na dobrom nivou usklađenosti sa pravnim tekovinama sa malim razlikama koje treba obraditi do pristupanja.

Zakonodavstvo o kontaminantima je na dobrom nivou usklađenosti sa pravnim tekovinama, ali ga treba dopuniti u pogledu određivanja nadležnog organa za pripremu zakona i za laboratorije, i uspostavljanje maksimalnog nivoa zagađivača.

Zakonodavstvo u oblasti brzo smrznute hrane i jonizujućeg zračenja je delimično u skladu sa pravnim tekovinama.

Zakonodavstvo o materijalima u kontaktu sa hranom je na razumnom nivou usklađenosti sa pravnim tekovinama EU. Podzakonski akti tek treba da budu usvojeni.

U svim ovim oblastima bezbednosti hrane, praznine u odnosu na pravne tekovine EU su jasno identifikovane i predviđeni su korektivni planovi. Pravilna primena novousvojenih zakona će morati da se osigura.

### ***Fitosanitarna politika***

Srpsko zakonodavstvo je delimično usaglašeno sa pravnim tekovinama EU o fitosanitarnoj politici.

Propisi o štetnim organizmima su delimično u skladu sa pravnim tekovinama EU. Potreb-

ni su dalji napori kako bi se osigurao nesmetan prelaz iz nacionalnog sistema kontrole u sistem kontrole u EU. Nakon pristupanja, u skladu sa pravnim tekovinama, sistematske unutrašnje granične kontrole biće ukinute i zamenjene strogim kontrolama na mestu kontrole porekla i nediskriminatorskim tokom transporta, kao i na mestu odredišta.

Zakonodavstvo Srbije koje se odnosi na proizvode za zaštitu bilja je na dobrom nivou usklađenosti sa pravnim tekovinama i tekuće revizije zakona treba da doprinesu njihovom daljem usklađivanju.

Pravila o kontroli ostataka pesticida, uključujući zahteve za uzorkovanje, delimično su u skladu sa pravnim tekovinama EU.

Srbija nema referentnu laboratoriju za praćenje ostataka pesticida. Ne postoji nikakav sistem za evaluaciju aktivnih supstanci i nema statističkih podataka o upotrebi pesticida. Zbog nedostatka IT resursa, teško je utvrditi nezavisnost funkcija za obavljanje uzorkovanja i analizu rezultata. Zakon o sredstvima za zaštitu bilja treba izmeniti, kako bi se usaglasio sa Uredbom 1107/2009. Usklađivanje sa Uredbom 752/2014 je u toku.

Srbija je delimično implementirala pravne tekovine za kvalitet semena i sadnog materijala, ali su potrebni dalji napori kako bi se osigurala potpuna saglasnost do datuma pristupanja. Posebnu pažnju treba posvetiti obezbeđivanju sprovođenja zakona i da inspektori budu potpuno svesni zahteva EU, a da operateri budu dobro informisani.

Zakonodavstvo Srbije koje pokriva prava biljnih sorti u skladu je sa pravilima Međunarodne unije za zaštitu novih biljnih sorti (UPOV) i sa pravilima EU. Srbija treba da zatraži pomoć CPVO za korišćenje denominacija.

### Genetski modifikovani organizmi

Zakon o genetski modifikovanim organizmima (GMO) nije u skladu sa pravnim tekovinama EU. Srbija treba da izmeni svoje propise kako bi postala članica STO.

**Zaključci i preporuke Evropske komisije** u Izveštaju o skriningu su:

Srbija nije dovoljno pripremljena za pregovore u ovoj fazi i ne preporučuje se otvaranje pristupnih pregovora za poglavlje 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika.

Otvaranje pregovora se preporučuje kada se ispune sledeća merila:

- Srbija treba da usvoji okvir zakonodavstva koji je u skladu sa pravnim tekovinama EU, koji omogućava potpunu transpoziciju pravnih tekovina u ovom poglavlju i sadrži odredbe za jasnu raspodelu nadležnosti, posebno za kontrolna tela;
- Srbija treba da predstavi Komisiji sveobuhvatnu nacionalnu strategiju, uključujući i akcioni plan, koji će služiti kao osnova za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU za bezbednost hrane, veterinarsku

i fitosanitarnu politiku, uključujući planove za razvoj relevantnih administrativnih kapaciteta i procenu potrebnih finansijskih sredstava. Posebnu pažnju treba posvetiti detaljnom akcionom planu u pogledu kontrole i iskorenjivanja klasične svinjske kuge za domaće svinje, kao i divljih svinja posle prekida vakcinacije;

- Srbija treba da Komisiji predstavi klasifikaciju svih prehrambenih objekata i sve ustanove za rukovanje sporednim proizvodima životinjskog porekla na osnovu pravnih tekovina EU, a koja će služiti kao osnova za budući Nacionalni program za unapređenje ustanova za tretiranje hrane i sporednih proizvoda životinjskog porekla.

**Izveštaj o skriningu za poglavlje 13** daje pregled usklađenosti pravne regulative Srbije sa pravnom tekovinom Evropske unije, kao i pregled postojećih i neophodnih kapaciteta za sprovođenje pravnih tekovina. Konstatuje se da pravne tekovine u ovom poglavlju sadrže propise koji ne zahtevaju prenošenje u nacionalno zakonodavstvo, ali zakonodavstvo Srbije mora da se prilagodi u određenim slučajevima da bi se obezbedilo tačno sprovođenje pravnih tekovina EU.

U okviru ovog poglavlja su definisani nalazi i prikazani su u tabeli:

Oblast	Usklađivanje sa pravnim tekovinama
Upravljanje resursima i flotom	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Srbija treba da pripremi plan upravljanja za jegulje ili da dokaže da na njoj teritoriji nema značajnih staništa jegulje, kako bi bila izuzeta iz primene obaveze Uredbe 1100/2007 kojom se utvrđuju mere za oporavak evropske jegulje;</li> <li>• Ne postoje posebni zahtevi kada je reč o floti, jer Srbija nema pristup morima i ne poseduje flotu pod svojom zastavom.</li> </ul>
Inspekcijski nadzor i kontrola	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Srbija treba da sprovede posebne mere iz oblasti inspekcijskog nadzora i kontrole, a u vezi sa sprečavanjem uvoza ili prodaje ribe i proizvoda ribarstva koja potiču iz ilegalnog ribolova.</li> </ul>
Strukturne mere	<ul style="list-style-type: none"> <li>• U cilju realizacije strukturnih mera, Srbija treba da pripremi strateška dokumenta i operativne programe, kao i da imenuje organe za upravljanje, sertifikaciju i reviziju.</li> </ul>



Oblast	Usklađivanje sa pravnim tekovinama
Tržišna politika	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Postojeća pravila za plasiranje na tržište i obeležavanje riba i proizvoda ribarstva samo su delimično usaglašena sa zahtevima EU. Biće potrebne znatne izmene pre pristupanja, kako bi se obezbedila potpuna usaglašenost;</li> <li>• Srbija bi trebalo, pre pristupanja EU, da razmotri osnivanje organizacije proizvođača u vezi sa akvakulturom, iako to nije uslov EU.</li> </ul>
Državna pomoć	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Po pristupanju Srbija će imati obavezu da Komisiju obaveštava o svim oblicima državne pomoći za slatkovodno ribarstvo i akvakulturu;</li> <li>• Potrebno je uspostaviti sistem za kontrolu državne pomoći u tim sektorima.</li> </ul>
Međunarodni sporazumi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Srbija treba da, po pristupanju EU, ratifikuje konvenciju UN koja se odnosi na očuvanje i upravljanje prekograničnim fondovima i fondovima migratornih riba.</li> </ul>

**Zaključci i preporuke Evropske komisije** u Izveštaju o skriningu su da je Srbija dovoljno pripremljena za pregovore i preporučuje se otvaranje pristupnih pregovora u poglavlju 13 – Ribarstvo. Trenutno je u pripremi pregovaračka pozicija Srbije u okviru ovog poglavlja.

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

Radna grupa je formirana u junu 2014. godine i do sada (mart 2017. godine) broji 90 članova. U okviru RG formirane su četiri tematske podgrupe i to: 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.

Prvi sastanak radne grupe, nakon plenarne sednice NKEU održane početkom aprila 2015. godine, održan je u Kraljevu, 29. aprila 2015. godine, i bio je posvećen pitanju organske proizvodnje u Srbiji. Drugi sastanak radne grupe je održan u Arilju, 10. juna 2015. godine, u saradnji sa Nacionalnim društvom za voćarsku proizvodnju „Naše voće Srbija“. Sednica je bila posvećena korišćenju procesa pregovora sa Evropskom unijom kao mehanizma za podsticanje udruživanja u poljo-

privredi. Treći sastanak radne grupe održan je 4. decembra 2015. godine i bio je posvećen pitanjima korišćenja IPARD-a, pripremanama Akcionog plana za poglavlje 11 i pitanjima vezanim za sadržaj pregovora u poglavlju 12 – Bezbednost hrane.

Pored ovih sastanaka, članovi radne grupe su učestvovali i na petom sastanku parlamentarnog foruma za energetska politiku Srbije na kome se raspravljalo o predlogu izmena i dopuna Zakona o poljoprivrednom zemljištu (23. novembar 2015. godine), kao i zajedničkom sastanku sa radnim grupama NKEU koje prate pregovore u poglavljima Zaštita životne sredine i Energetika, na kome se diskutovalo o horizontalnoj povezanosti navedenih pregovaračkih poglavlja (23. decembar 2015. godine). Radna grupa je, takođe, krajem septembra 2015. godine uputila i pisani apel Vladi Republike Srbije za hitno rešavanje problema u vezi sa uspostavljanjem struktura neophodnih za korišćenje IPARD-a.

U 2016. godini organizovan je četvrti sastanak Radne grupe u Knjaževcu, 2. februara 2016. godine, u saradnji sa RARIS-om i regionalnom EU platformom za istočnu Srbiju. Sastanak je bio posvećen pregovorima o pristupanju EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja sa osvrtom na vinski sektor i sektor proizvodnje rakija, kao i pitanju ruralnog turizma u procesu evropske integracije Srbije. Peti sastanak je održan u Valjevu, 27.



septembra 2016. godine, a glavne teme su bile stočarska i voćarska proizvodnja.

U fazi usaglašavanja stavova vezanih za Akcioni plan koje Ministarstvo priprema, organizovan je konsultativni proces krajem 2016. godine. Konsultativni proces je uključio sve članove radne grupe, kao i druge zainteresovane strane koje su konsultovane posredstvom svojih predstavnika u radnoj grupi. Konsultacije su sprovedene preko mailing liste, a takođe je realizovana i šesta sednica radne grupe. Sednica je organizovana u Narodnoj skupštini Republike Srbije, 22. decembra 2016. godine, uz učešće predstavnika Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine (MPZŽS) iz pregovaračke grupe 11. Sastanak je u potpunosti bio posvećen prezentaciji i dijalogu o **nacrtu Akcionog plana za preuzimanje, usvajanje i sprovođenje pravnih tekovina EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja** (poglavlje 11). Nakon održane sednice RG NKEU je uputila pisane komentare predstavnicima Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine na sadržaj Akcionog plana za PG 11. Predstavnicima Ministarstva su dostavili pisane odgovore i obrazloženja krajem februara 2017. godine.

Manji deo preporuka Radne grupe iz pretходnog ciklusa (2014-2016) je ispunjen. Na ispunjavanju preostalih preporuka se još uvek radi, imajući u vidu da procesi na koje se odnose još traju, kao što je slučaj sa preporukama RG koje se tiču kreiranja struktura za IPARD, kao i izrade finalne verzije Akcionog plana za poglavlje 11. Bilo je i primera, poput preporuka za promenu Zakona o poljoprivrednom zemljištu, da je preporuka ispunjena, ali ne u skladu sa preporukama Radne grupe.

**Imajući u vidu navedene aktivnosti, Radna grupa NKEU za poglavlja 11, 12 i 13 upućuje Pregovaračkom timu sledeće PREPORUKE:**

1. Neophodno je stalno i kontinuirano usklađivanje zakonodavnog okvira za organsku proizvodnju sa zakonodavstvom EU.
2. Neophodno je uvrstiti Srbiju na listu trećih zemalja na kojoj se nalaze zemlje čiji je zakonodavni okvir za organsku proizvodnju ekvivalentan zakonodavstvu EU. Tom prilikom je dostavljena tehnička dokumentacija koja sadrži informacije o postojećem sistemu organske proizvodnje u Srbiji. Nakon pregleda dokumentacije, EK je zatražila dodatnu dokumentaciju u vezi sa ekvivalentnošću srpskog sistema proizvodnje i kontrole koji se primenjuje u zemljama EU, što je učinjeno u oktobru 2013. godine. Uključivanje Srbije na ovu listu bila bi potvrda uspešne harmonizacije, kako propisa, tako i samog sistema kontrole u organskoj proizvodnji.
3. Zakon o organskoj proizvodnji ne sadrži odredbe regulativa EU koje se odnose na organsko vino i kontrolni sistem za organsku proizvodnju, s obzirom da su ove regulative donete posle usvajanja Zakona o organskoj proizvodnji. Izuzetno je važno da se Zakonom propišu jasne nadležnosti svih aktera u sistemu kontrole i preciziraju njihove obaveze.
4. Mere podrške organskoj proizvodnji su uključene u IPARD program (Instrument pretpristupne pomoći za ruralni razvoj), koji je 20. januara 2015. godine odobren od strane Evropske komisije. Početak primene ovog programa može se očekivati nakon akreditacije mera predviđenih programom i, takođe, zavisi od uspostavljanja operativne strukture u Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine.
5. Neophodno je usvojiti Nacionalni akcioni plan za razvoj organske proizvodnje u Republici Srbiji 2015-2020. godine i preduzeti sve neophodne mere za njegovu adekvatnu primenu, kako bi se sektor organske proizvodnje u Srbiji značajno unapredio, a mali poljoprivredni proizvođači mogli, usled konkurentskog pritiska iz EU u procesu pristupanja Srbije EU, da se pravovremeno preorijentišu na ovaj sektor poljoprivredne proizvodnje koji ima dodatnu vrednost.

6. U procesu usklađivanja zakonodavnog okvira za organsku proizvodnju sa zakonodavstvom EU neophodno je da se nađe model koji bi sprečio smanjenje broja proizvođača koji se bave organskom proizvodnjom, a opstaju u poslu u najvećoj meri zahvaljujući postojanju mogućnosti grupne sertifikacije, budući da od 1.867 proizvođača u 2014. godini, proizvođači koji su deo grupne sertifikacije čine ubedljivu većinu (sa 1.575).
7. Jedno od mogućih rešenja pitanja grupne sertifikacije, ali i dobijanja podsticaja za proizvođače koji se bave organskom proizvodnjom i koji su u uključeni u grupnu sertifikaciju, jeste usvajanje zakonodavnog okvira koji bi regulisao pitanje zadrugarstva i udruživanja poljoprivrednih proizvođača. Udruživanjem kroz zadruge bi se smanjili troškovi dobijanja sertifikata, a individualni proizvođači bi bili nosioci sertifikata i time obuhvaćeni podsticajnim merama za razvoj organske proizvodnje, što važećim propisima nije predviđeno.
8. Neophodno je preduzeti sve mere kako bi se izgradio i osigurao efikasan sistem kontrole svih subjekata uključenih u sertifikaciju, proizvodnju i promet organskih poljoprivrednih proizvoda, kako bi se smanjila mogućnost zloupotreba na štetu potrošača.
9. Imajući u vidu nedostatak sertifikovanog semenskog i sadnog materijala, neophodno je preduzeti mere u cilju sistemske podrške u obezbeđivanju istoga.
10. Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju („Službeni glasnik RS“, br. 10/13 i 142/14) bi trebalo izmeniti kako bi se uzele u obzir specifičnosti organske proizvodnje, posebno kada je reč o organskoj stočarskoj proizvodnji, čime bi se omogućio intenzivan razvoj ove grane organske proizvodnje.
11. Neophodno je povećati broj poljoprivrednih savetodavaca koji bi se specijalizovali za organsku proizvodnju, a bili pristupačni u svim delovima teritorije Srbije, i koji bi na terenu pružali odgovarajuću i kontinuiranu podršku poljoprivrednim proizvođačima koji se bave organskom proizvodnjom.
12. Potrebno je definisati program ministarstava poljoprivrede u cilju podrške i promocije svih mogućih formi udruživanja poljoprivrednih proizvođača i izgradnje njihovih kapaciteta, kako bi mogli da se blagovremeno pripreme za trenutak pristupanja Srbije Evropskoj uniji. U okviru ovog programa bi bilo od ključne važnosti podržati, kroz finansijsku i tehničku pomoć, novoosnovane zadruge i ostale forme udruživanja (udruženja, klasteri itd) koje su samoinicijativno pokrenuli domaći poljoprivredni proizvođači kao primere dobre prakse na koje bi trebalo da se ugledaju i ostali poljoprivredni proizvođači.
13. Neophodno je da Vlada Republike Srbije i resorno Ministarstvo poljoprivrede preduzmu sve aktivnosti u cilju rehabilitacije zadrugarstva u Srbiji. Aktivnosti državnih organa u procesu rehabilitacije zadrugarstva u Srbiji treba da budu usmerene na izgradnju moderno organizovanog zadrugarstva, integralnog u poslovnom smislu, autonomnog i stimulativnog za same vlasnike poljoprivrednih gazdinstava koji kroz zadruge mogu da ostvaruju svoje proizvodne, poslovne i druge interese. Aktivnosti državnih organa u ovoj oblasti treba da se prevashodno odnose na uređenje zakonodavnog okvira, poreski tretman i dostupnost izvora finansiranja zadruga u Srbiji.
14. U cilju reforme zakonodavnog okvira za uspešno funkcionisanje zadruga potrebno je hitno usvajanje novog Zakona o zadrugama. Postojeći Zakon o zadrugama čini zadruge neatraktivnim vidom udruživanja, ne podstiče njihov razvoj, što u krajnjoj instanci utiče na nisku motivisanost za pristup većeg broja članova. Novi zakon o Zadrugama treba da postavi osnovu zadržnom poslovnom povezivanju u autonomne sisteme zadržnih saveza sa primenom zadržnih principa u čitavom poslovnom procesu. Takođe, novi zakon

- bi trebalo da redefiniše uslove za osnivanje zadruga i da smanji broj potrebnih zadruga za osnivanje zadruga, omogući pravnom licu da postane član zadruga, smanji broj organa potrebnih za funkcionisanje zadruga, uvede mogućnost unosa uloga različite vrednosti, ukine obavezni rezervni fond kako bi se oslobodila sredstva za ulaganja i omogući formiranje složenih zadruga. Takođe, prilikom donošenja novog zakona potrebno je razmotriti reformisanje instituta raspodele dobiti u zadrugama, kao i uvođenje obaveznog članstva u „opštem zadrudnom savezu“, osnovanom za teritoriju cele države, ili da se omogući razvoj „zadrudnih preduzeća“ koja bi sabrala potencijal pojedinačnih zadruga na jednom mestu.
15. Neophodno je stvoriti uslove za postojanje specijalizovanih poljoprivrednih zadruga, mogućnost osnivanja štedno-kreditnih zadruga, kao i potrošačkih zadruga, jer nepostojanje ovih vidova zadrugarstva značajno ometa razvitak zadruga u Srbiji koje su prinuđene da kredite traže kod banaka, a da svoje proizvode plasiraju preko velikih preduzeća, što značajno umanjuje profit poljoprivrednim proizvođačima.
  16. U cilju finansijske podrške razvoju udruživanja poljoprivrednih proizvođača potrebno je da Vlada i resorna ministarstva poljoprivrede, privrede i finansija razviju podsticajne finansijske mehanizme za udruživanje poljoprivrednih proizvođača (subvencije, povoljni krediti, podsticajna poreska politika i slično), a posebno individualnim poljoprivrednim proizvođačima treba omogućiti pristup sredstvima Fonda za razvoj.
  17. Neophodno je unaprediti rad savetodavnih službi Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine po pitanju pružanja pomoći poljoprivrednim proizvođačima prilikom osnivanja i prvih godina poslovanja zadruga. Pomoć savetodavaca bi trebalo da se ogleda u pružanju informacija o značaju i mogućnostima udruživanja poljoprivrednih proizvođača, propisima, izvorima finansiranja, kao i informisanja o radu državnih i lokalnih institucija od značaja za funkcionisanje zadruga.
  18. Preduzeti sve neophodne mere kako bi se osiguralo da se plan aktivnosti, usaglašen između Ministarstva finansija, Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine, kao i Kancelarije za evropske integracije, u vezi sa uspostavljanjem struktura za korišćenje IPARD sredstava, sprovede u zadatim rokovima, što bi dovelo do raspisivanja prvih poziva za projekte finansirane iz IPARD-a krajem 2016. godine.
  19. Neophodno je što pre organizovati proces zapošljavanja novih ljudi u skladu sa potrebama koje nalaže proces uspostavljanja sistema za efikasno korišćenje IPARD sredstava i nastaviti rad na jačanju kapaciteta službenika u Upravi za agrarna plaćanja.
  20. U cilju postizanja ambicioznih rokova harmonizacije domaćeg sistema sa sistemom EU u oblasti poljoprivrede i bezbednosti hrane, neophodno je preduzeti sve mere kako bi se obezbedili adekvatni ljudski i materijalni resursi, neophodni za realizaciju rokova zadatih Nacionalnim planom usvajanja pravnih tekovina EU.
  21. Obezbediti da proces zapošljavanja i uvođenja u sistem novih ljudi bude nezavisan od političkih odluka i da stručnost i znanje budu primarni kriterijumi za zapošljavanje službenika u Upravi za agrarna plaćanja i strukturama koje su neophodne za primenu standarda EU u oblasti poljoprivrede.
  22. Neophodno je intenzivirati rad i paralelno razvijati kapacitete krajnjih korisnika IPARD sredstava na terenu, kako bi blagovremeno imali pristup važnim informacijama i znanjima za pripremu kvalitetnih predloga projekata.
  23. Neophodno je nastaviti sa širim konsultacijama i radom sa nadležnim ministarstvima i institucijama, imajući u vidu či-

- njenicu da se određena pitanja tiču više poglavlja i više institucija istovremeno.
24. Obavezno organizovati konsultacije sa organizacijama civilnog društva okupljenim u RG Poljoprivreda NKEU, po pitanju sadržine akcionog plana za poglavlje 11, pre njegovog usvajanja od strane Vlade, kako bi se pružila dodatna analitička podrška pregovaračkoj radnoj grupi i kako bi civilno društvo moglo aktivno da prati proces pregovora.
  25. Obezbediti efikasno sistemsko sprovođenje službenih kontrola i punu primenu i sprovođenje propisa u nadležnosti veterinarske inspekcije i, s tim u vezi, ojačati kapacitete veterinarske inspekcije, kako u pogledu brojnosti, tako i u pogledu obučenosti.
  26. Stvoriti mehanizme za povećanje društvene odgovornosti i razumevanja javnosti u vezi sa svim pitanjima u oblasti veterinarskih politika – zaštite zdravlja ljudi i životinja, zaštite i dobrobiti životinja, sprovođenjem kampanja i edukacijom.
  27. Unaprediti objekte za proizvodnju i preradu mesa, unaprediti uzgoj životinja na farmama i standarde dobrobiti životinja, garantovati potrošačima visoke standarde bezbednosti hrane koju trenutno imaju evropski potrošači.
  28. Unaprediti dobre veterinarske prakse koje obuhvataju principe profesionalnog ponašanja i sprovođenja sistema upravljanja kvalitetom rada subjekata koji obavljaju veterinarsku delatnost, u skladu sa pravilima veterinarske etike koja naglašava zaštitu dobrobiti životinja.
  29. Ostvariti saradnju sa organizacijama civilnog društva putem obezbeđivanja javnosti rada Uprave za veterinu, konsultacija, učešća OCD-a u procesu donošenja propisa, kao i partnerstva na projektima. U tom smislu konkursi MPZŽS za finansiranje projekata treba da obuhvate i projekte organizacija civilnog društva koje nisu udruženja poljoprivrednih proizvođača.
  30. Obezbeđenje vidljivosti implementacije propisa koji donosi pojašnjenje uloge subjekta u poslovanju sa hranom i postupka opoziva hrane. Propisom obezbediti proceduru za sprovođenje opoziva hrane, koristeći globalni sistem identifikacije, kao što je barkod, i mehanizme kao što su mejl, papir i faks, koje olakšavaju brzo uklanjanje hrane pod opozivom iz lanca distribucije.
  31. Obezbediti veću uključenost javnosti u praćenje implementacije propisa u oblasti bezbednosti hrane, kao i kontinuirano informisanje potrošača.
  32. Obezbeđivanje uslova za doslednu implementaciju „Pravilnika o načinu uspostavljanja i organizacije sistema brzog obaveštavanja i uzbunjivanja za bezbednost hrane i hrane za životinje“ („Službeni glasnik RS“, br. 62/2013).
  33. Poboljšanje vidljivosti podataka iz oblasti bezbednosti hrane na nacionalnom nivou, usklađeno sa opštom digitalizacijom državne uprave.
  34. Unapređenje u oblasti opšte bezbednosti hrane, modernizovanje obrazovnih modula i povezivanje sa naučnim istraživanjima, a sve u cilju jačanja kapaciteta u službenim i referentnim laboratorijama, kao i u Nacionalnoj laboratoriji. Uspostavljanje sistema u ovoj oblasti u skladu sa novim usklađenim Zakonom o bezbednosti hrane.
  35. Obratiti posebnu pažnju u pregovorima za poglavlje 11 na oblast zaštite proizvoda sa oznakom geografskog porekla i preduzeti sve neophodne aktivnosti u pretpriступnom periodu, kako bi se osigurala njihova adekvatna zaštita u okviru EU.
  36. Potrebno je obezbediti adekvatne prelazne periode u uvođenju pojedinih obaveznih EU zahteva u sektoru vina i jakih alkoholnih pića i omogućiti što liberalnije uslove za proizvodnju, kako bi mali proizvođači mogli što bolje da se pripreme za učešće na tržištu EU.

37. Neophodno je obezbediti tehničku i administrativnu sistemsku pomoć u sprovođenju obaveza EU u okviru vinogradarskog registra, obaveznih prijava, sistema pratećih dokumenata i evidencija.
38. Ministarstvo poljoprivrede treba da definiše i primeni efikasan sistem kontrole planiranih sertifikacionih/kontrolnih tela, kako bi se strogi zahtevi u proizvodnji vina zaista ispunjavali.
39. Izvršiti usklađivanje sa EU regulativom za vina po pitanju proizvođača vina – fizičkih lica/gazdinstava i „malih proizvođača“ vina, kako bi se na adekvatan način u sistem uključila i fizička lica koja, kao registrovana poljoprivredna gazdinstva, proizvode vino od sopstvene sirovine.
40. Imajući u vidu devastaciju vinograda u našoj zemlji u prethodnom periodu, neophodno je u cilju oporavka sektora zadržati nacionalnu meru podsticanja podizanja vinograda do ulaska u EU i zahtevati u procesu pregovora da se ova mera zadrži i u određenom periodu po ulasku u EU.
41. Ustanoviti zakonski osnov za zvanično priznavanje proizvođačkih organizacija u sektoru vina, asocijacija proizvođačkih organizacija i međugranskih organizacija.
42. Prilikom izrade Nacionalnog programa za podršku vinskom sektoru obezbediti transparentnost procesa definisanja mera podrške, kao i visok nivo usaglašavanja nacionalnih mera sa EU merama.
43. Neophodno je da se izvrši kvalitetna obuka i priprema proizvođača za korišćenje mera Nacionalnog programa, kao i priprema proizvođača za buduće korišćenje EU fondova za sektor vinarstva.
44. Obezbediti adekvatnu podršku proizvođačima vina prilikom uspostavljanja novih geografskih oznaka i njihovog priznavanja na EU nivou u vinskom sektoru i sektoru proizvodnje rakija.
45. Neophodno je podržati udruživanje proizvođača vina i rakija u asocijacije koje bi pokretale i sprovodile postupak zaštite geografske oznake i upravljale sistemom zaštite.
46. Potrebno je uskladiti politiku akciza u oblasti alkoholnih pića u Srbiji sa EU pravilima, uz potrebu obezbeđivanja što dužeg prelaznog perioda za male proizvođače, do sticanja članstva u EU. Takođe, rakija koju gazdinstva proizvode za sopstvene potrebe treba da bude izuzeta iz obaveze plaćanja akcize.
47. Neophodno je pružiti tehničku podršku potencijalnim aplikantima zainteresovanim za apliciranje za finansijska sredstva iz IPARD programa u okviru komponente ruralnog turizma, kako bi dostupna sredstva bila uspešno upotrebljena.
48. S obzirom da su i lokalne samouprave prešle na programski budžet i trogodišnje planiranje budžetskih sredstava, neophodno je obezbediti kvalitetan protok informacija između lokalnih samouprava i nacionalnih vlasti prilikom planiranja mera podrške u oblasti seoskog turizma, proizvodnje vina i jakih alkoholnih pića, u cilju izbegavanja dvostrukog finansiranja.
49. Potrebno je u Akcionom planu za PG11 veću pažnju usmeriti na organsku proizvodnju u Srbiji, kao i na promociju domaće hrane, kako bi se zaštitili domaći proizvođači.
50. Uspostaviti poseban osek u okviru MPŽZS koji bi se bavio organskom proizvodnjom i saradnjom sa poljoprivrednicima, civilnim društvom, klasterima i slično, jer se Srbija obavezala da će, do 2020. godine, imati 20% poljoprivrednih površina namenjenih organskoj proizvodnji, a trenutno je samo 0,5% poljoprivrednih površina pokriveno.
51. Akcioni plan treba da bude izrađen prema specifičnim karakteristikama poljoprivrede i ruralnog razvoja u Srbiji.
52. Ruralni turizam prebaciti iz Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija u nadležnost MPŽZS.
53. Uključiti republičke i lokalne organe, kao i javne ustanove, u programe zaštite do-



maćih proizvođača kao što je, na primer, Program od njive do stola.

54. Potrebno je uskladiti politiku akciza u oblasti alkoholnih pića u Srbiji sa EU pravilima, uz potrebu obezbeđivanja što dužeg prelaznog perioda za male proizvođače. Iskoristiti mogućnost smanjenja akciza i do 50% u cilju zaštite malih proizvođača u oblasti vina.
55. Potrebno je uspostaviti jače kanale za saradnju i komunikaciju sa regionalnim razvojnim agencijama, civilnim sektorom i proizvođačima, i osloniti se na njihove stručne, ljudske i prostorne kapacitete.
56. Potrebno je preispitati realnost rokova za sprovođenje pojedinih mera u AP, jer uvodna izjava Srbije o 2018. godini, kao krajnjoj godini za postizanje spremnosti i transponovanje *acquis*-a, ne oslikava realno stanje.
57. Uključiti pitanje upravljanja privatnih šuma u Nacionalnu strategiju za ruralni razvoj i posvetiti više pažnje ruralnom razvoju kroz upravljanje šumama.
58. Oblast proizvodnje mleka urediti posebnim zakonom umesto pravilnicima.
59. Harmonizovati zakonodavstvo na nivou Vojvodine i centralne Srbije po pitanju statusa poljoprivrednih savetodavnih stručnih službi i uključivanja civilnog sektora.
60. Ponuditi sistemsko rešenje za probleme usitnjenih parcela u zapadnoj, istočnoj i južnoj Srbiji.
61. Potrebna je veća podršku malim zadrugama i njihovo osnaživanje na tržištu.
62. Osigurati veće uključivanje poljoprivrednika u aktivnosti koje su predviđene Akcionim planom za PG11.
63. Izvršiti preraspodelu budžeta namenjenog za subvencije poljoprivredne proizvodnje i povećati njihov nivo, kako bi imali adekvatnu osnovu za pregovore o direktnim podsticajima iz budžeta EU.



16/17  
2016/2017

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **15**

## » ENERGETIKA

Koordinator

**BEOGRADSKI FOND ZA POLITIČKU IZUZETNOST**

**Valentina Đureta**



## PRIKAZ POGLAVLJA

Ciljevi energetske politike EU su konkurentnost, sigurnost snabdevanja i održivost.

Pravni okvir u oblasti energetike (energetski *acquis*) sastoji se od pravila i politika u pogledu konkurencije i državne pomoći, uključujući sektor uglja, uslove za ravnopravan pristup resursima za istraživanja i proizvodnju u sektoru nafte i gasa, unutrašnje energetske tržište (otvaranje tržišta električne energije i gasa), promociju obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti, nuklearnu energiju i nuklearnu sigurnost i zaštitu od zračenja.

Što se tiče međunarodnih sporazuma, poglavlje 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; upravljačko institucionalni okvir je pokrenut 2015. godine. Ova promena se sastoji od čitavog niza predloga novih pravnih akata sa ciljem da se ubrza čista energetska tranzicija, ekonomski rast kao i da se poveća zaposlenost.

Predloženi paket ima za cilj da:

- 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.

Kada budu usvojene, ove izmene će bitno uticati na energetska politiku svih država članica, kao i zemalja koje su u procesu pridruživanja.

## STATUS POGLAVLJA

**Eksplanatorni skringing** za pregovaračko poglavlje 15 održan je 29-30. aprila 2014. godine, dok je **bilateralni skringing** održan 11-12. juna iste godine. Septembra 2015. godine Republika Srbija je obavještena o rezultatu skringinga za poglavlje 15 sa procenom da se ne može smatrati dovoljno spremnom za otvaranje poglavlja.

## PRESEK STANJA

Srbija je izjavila da je upoznata sa osnovnim delovima pravnih tekovina EU koje je, u velikoj meri, već ugradila u nacionalni zakonodavni okvir, što proizilazi iz članstva Srbije u Energetskoj zajednici.

Srbija nije dala naznake o oblastima za koje bi mogla da zahteva dodatnu pomoć tokom pregovora.

Republika Srbija je 21. septembra 2015. godine, pismom predsedavajućeg Komiteta stalnih predstavnika Saveta, obavještena o rezultatu skringinga za poglavlje 15 – Energetika. Republika Srbija se ne može smatrati dovoljno spremnom za pregovore o ovom poglavlju i ovo poglavlje bi moglo biti otvoreno onda kada EU utvrdi da su sledeća merila ispunjena:

- Srbija predstavlja akcioni plan za usklađivanje sa pravnim tekovinama 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, za sticanje skladišnih kapaciteta i za postepeno povećavanje nivoa zaliha do dostizanja minimalnog nivoa koji je utvrđen pravnim tekovinama Evropske unije;

- Srbija usvaja pravnoobavezujući 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 POGHLAVLJE 15

Dinamika rada RG energetika od njenog osnivanja nije u potpunosti pratila rad ostalih radnih grupa, prvenstveno zbog kasnijeg konstituisanja ove radne grupe. Tako je RG za poglavlje 15 tokom 2015. godine održala pet sednica, od čega četiri samostalne i jednu zajedničku sednicu radnih grupa za poglavlja 11, 12, 13, 15 i 27. Stoga je, tokom 2016. godine, grupa imala jedan samostalni sastanak, ali je istovremeno učestvovala u konsultacijama povodom nacрта dokumenta Program ekonomskih reformi (ERP) za period 2017-2019. godine, koji je iniciralo Ministarstvo finansija Republike Srbije. Na predstavljanje ovog dokumenta pozvano je nekoliko RG za sledeća poglavlja: 1, 2, 5, 8, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 20, 25, 26 i 29. Predstavljanje ERP-a predstavnicima civilnog društva organizovano je prvi put 27. januara 2016. godine. Koordinator navedenih radnih grupa predstavili su komentare svojih RG na predloženi dokument nakon čega je usledila diskusija sa ministrom finansija, g. Dušanom Vujovićem, čije je mi-

nistarstvo bilo nosilac pripreme ERP-a, kao i sa predstavnicima nadležnih ministarstava za odgovarajuća poglavlja i predstavnikom Sekretarijata za javne politike Vlade Republike Srbije.

Članovi RG za poglavlje 15 ocenili su da je tema koja je u ERP-u predstavljena u okviru oblasti „infrastruktura“, a koja se direktno odnosila na pitanja iz oblasti aktivnosti ove RG, od izuzetnog značaja, a posebno o projektu Kostolac B3, jednoj od predloženih prioritarnih infrastrukturnih reformi. Kako je ova RG septembra 2015. godine održala sednicu koja je bila sastavni deo razmatranja Strategije energetike u Narodnoj skupštini Republike Srbije, a koju je inicirao i organizovao Parlamentarni odbor za energetske politiku Srbije, kroz rad RG u izvesnoj meri o temi je već razgovarano. Sa druge strane, oblast posvećena infrastrukturi, a posebno izgradnji objekta Kostolac B3 u okviru ERP-a, bila je od izuzetnog značaja i za NKEU iz nekoliko razloga:

- od svih strukturnih reformi predstavljenih u ERP-u ovo je bio jedini projekat koji se, na osnovu postojećeg zakonskog okvira, može smatrati komercijalnim projektom;
- u vezi sa tim, postavlja se i pitanje zaduživanja Republike Srbije kroz kredit za izgradnju Kostolca i rizik da se takav aranžman kvalifikuje kao nedozvoljena državna pomoć od strane EU i Energetske zajednice;
- procena uticaja na životnu sredinu za ovaj objekat je sudski osporena, a postojećoj je u trenutku predstavljanja ERP-a već istekla važnost;

Nakon predstavljanja, RG je omogućeno da svoje preporuke i komentare na ERP-u pošalju i u pisanoj formi. Radna grupa za poglavlje 15 je poslala tri preporuke.

U cilju uključivanja što većeg broja aktera u razmatranje politika vezanih za oblast delo-

vanya ove RG, dogovoreno je da se sednica RG za poglavlje 15 organizuje u saradnji sa Stalnom konferencijom gradova i opština, a posebno imajući u vidu da se primena politika energetske efikasnosti i dostizanje ciljeva u najvećoj meri upravo realizuju na lokalnom nivou i u nadležnosti lokalnih samouprava. Tako je šesta sednica radne grupe Nacionalnog konventa o evropskoj uniji (NKEU) za poglavlje 15 – Energetika, bila deo programa nacionalne konferencije o ugovaranju energetske učinka koja je održana 22. septembra 2016. godine. Imajući u vidu važnost razumevanja i promociju koncepta ugovaranja energetske učinka (*Energy Performance Contracting - EPC*), kao ekonomski i tehnički održivog poslovnog modela za investiranje u oblasti energetske efikasnosti u javnim zgradama i uslugama u Srbiji, sednica RG NKEU organizovana je kao deo ove nacionalne konferencije koju je organizovala Stalna kongerencija gradova i opština.

Konferencija/sednica RG je okupila predstavnike držanih institucija, narodne poslanike – članove relevantnog skupštinskog Odbora za energetiku, lokalne energetske menadžere i lokalne eko-poverenike, predstavnike međunarodnih organizacija i finansijskih institucija, privrede, strukovnih udruženja, akademske zajednice, medija, kao i članove RG za poglavlje 15. Rad se odvijao kroz tri panela. Prvi panel bio je posvećen prioritetima Srbije u oblasti energetske efikasnosti, a uvodna izlaganja imali su g. Miloš Banjac, pomoćnik ministra u Ministarstvu rudarstva i energetike; gđa Jovanka Atanacković, pomoćnica ministra u Ministarstvu građevine, saobraćaja i infrastrukture; g. Gojko Baletić, savetnik ministra u Ministarstvu rudarstva i energetike, kao i gđa Marina Jukić iz Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD). Tokom panela predstavljen je dosadašnji rad ministarstava u čijoj je nadležnosti pitanje unapređenja energetske efikasnosti. G. Miloš Banjac je naglasio da, kada se govori o jednom od

modela finansiranja unapređenja energetske efikasnosti – ESCO projektima, Srbija već ima iskustva kroz projekte čiju je realizaciju finansijski podržao EBRD, a koji se tiču unapređenja energetske efikasnosti u objektima i javnoj rasveti, prvenstveno u Vrbasu, Vranju i Varvarinu. Naglasio je da, osim ESCO modela finansiranja, EBRD priprema i druge modele ugovora. Ono što će dodatno unaprediti energetske efikasnost u lokalnim samoupravama je to što će do aprila 2017. godine 100 opština dobiti energetske menadžere. Gđa Jovanka Atanacković rekla je da je unapređenje energetske efikasnosti proglašeno za javni interes u skladu sa novim Zakonom o stanovanju koji će u narednom periodu biti pred poslanicima u Skupštini, kao i da je ESCO sistem u privatnim zgradama omogućen od 2012. godine kroz odgovarajuću direktivu. Ona je dodatno naglasila da je obaveza lokalnih samouprava da organizuju besplatnu savetodavnu pomoć za unapređenje energetske efikasnosti. G. Gojko Baletić se fokusirao i na probleme u oblasti unapređenja energetske efikasnosti, naglasivši da je broj zaključenih ugovora još uvek mali, a posebno zbog zahteva direktive iz 2012. godine, kao i da je došlo do mešanja odredbi Zakona o efikasnom korišćenju energije i Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i neusaglašenosti oko toga koje odredbe treba da imaju primat. Zbog nejasnoća u vezi sa plaćanjem naknade, koje može, ali ne mora, biti rešena Zakonom o efikasnom korišćenju energije, opštine i privredni subjekti su se obratili Ministarstvu za mišljenje o primeni Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama. Problem predstavlja i nedostatak softvera za izračunavanje poboljšanja primenjenih mera, što predstavlja i najteži deo ispunjavanja ugovora. Gđa Marina Jukić je naglasila da od 2013. godine funkcioniše regionalni fond za energetske efikasnost za Zapadni Balkan, kao i da je do sada pripremljeno pet tendera od čega su dva već odobrena.

Diskusija koja je usledila bila je usmerena na nekoliko problema u modelima finansiranja, kao što je da postojanje minimalne i maksimalne vrednosti ugovora, gde je pojašnjeno da ne postoje ni minimalna ni maksimalna ograničenja, jer su u pitanju različiti instrumenti podrške, kao i da je EBRD alocirao pet miliona evra za projekte lokalnih samouprava koji nisu samo za oblast unapređenja energetske efikasnosti, već uključuju i ostale komunalne delatnosti. Takođe, postavljeno je i pitanje uvođenja modela ugovora za prenos toplote, gde je pojašnjeno da je pre toga neophodna izmena Zakona o efikasnom korišćenju energije.

Na drugom panelu predstavljeni su projekti, koncepti ugovaranja energetske učinkacije i poslovni modeli ugovaranja energetske učinkacije iz zemalja članica Evropske unije. Prezentacije su imali gđa Katalin Časar iz rumunske Agencije za energetske učinkacije i obnovljive izvore energije Ploiesti-Prahova, gđa Konstance Štein iz Agencije za klimu i energetiku pokrajne Baden-Virtemberg iz Nemačke, g. Niko Natek iz Energetske agencije Savinjskog, Šaleškog i Koruškog regiona iz Slovenije i gđa Eva-Maria Gajger, predstavnik GIZ-a iz Nemačke.

Treća panel diskusija bila je posvećena aktivnostima Nacionalnog konventa o EU – radnoj grupi za poglavlje 15, u okviru koje je g. Aleksandar Macura, stručnjak za energetiku u okviru Nacionalnog konventa o EU, govorio o značaju ugovaranja energetske učinkacije u okviru procesa evropskih integracija, g. Milan Glušac, predsednik opštine Vrbas je govorio o iskustvima u razvoju EPC projekata na lokalnom nivou u Srbiji, dok je gđa Ankica Barbulov, predstavnik kompanije GGE d.o.o., govorila o iskustvima poslovnog sektora u razvoju EPC projekata na lokalnom nivou u Srbiji.

G. Aleksandar Macura je ukazao na moguću značaj koju ugovaranja energetske učinkacije

može imati u ostvarivanju ciljeva iz Drugog akcionog plana za energetske učinkacije, kao i na knjigovodstvene aspekte vezane za ugovaranja energetske učinkacije. On je ukazao na preporuke koje je EU po tom pitanju donela i ukazao na sumnju da je praksa koja je na snazi u Republici Srbiji u neskladu sa tim preporukama. G. Milan Glušac predstavio je aktivnosti opštine Vrbas u unapređenju energetske učinkacije objekata, opštine koja je primer kako se može upravljati uštedama. Vrbas je među prvim opštinama u Srbiji uveo ISO5001 standard za energetske učinkacije, obezbedio 1,6 miliona CHF bespovratnih sredstava za unapređenje energetske učinkacije u javnim zgradama na teritoriji svoje opštine i samo za zgradu opštine postigao preko milion dinara uštede na godišnjem nivou. Takođe, unapređuje se javna rasveta kroz podršku EBRD-ja i uveden je katastar javne rasvete. Osnovne zamerke poslovnog sektora u primeni ESCO modela, za koje Srbija ima veliki potencijal, gđa Barbulov definisala je pre svega u nedostatku političke volje na lokalnom nivou za primenu ESCO modela, jer pitanje unapređenja energetske učinkacije još uvek nije pitanje od značaja za lokani nivo, a javno privatno partnerstvo nije prepoznato kao način rešavanja. Neophodno je dodatno obrazovanje lokalnih aktera o energetske učinkacije i stvaranje realnih očekivanja od ESCO modela saradnje. Dodatni problem predstavlja i tromost nacionalne administracije za primenu procedura u javno-privatnom partnerstvu dok, s druge strane, banke nisu u potpunosti jasno definisale šta predstavlja projektno finansiranje, već uglavnom svoju podršku posmatraju isključivo kao kredite.

Na sednici je ukazano na primere dobre prakse koji već postoje u Srbiji, na veliki prostor za povećano korišćenje modela ugovaranja energetske učinkacije, glavne izazove koji na tom putu stoje, ali i na moguću neusaglašenost računovodstvene prakse u Republici Srbiji sa preporukama EU za ovu vrstu aranžmana.

Sedma sednica RG energetika održana je 27. maja 2017. godine u sklopu edukativnog festivala „SmartCity” koji se organizovan u Beogradu od 26-28. maja. Tema sedme sednice bila je na koji način energetska efikasnost može da doprinese razvoju otpornih gradova, gde je fokus bio na ulozi lokalne samouprave (opština i gradova) u unapređenju energetske efikasnosti, njihovom doprinosu u procesu pristupanja EU, pozitivnim iskustvima sa lokalna i predlozima moguće primene i u drugim opštinama. Sednica RG je organizovana u sklopu festivala u cilju dodatnog promovisanja teme, ali i uključivanja što više aktera u razumevanje procesa pregovora, koji možda nisu upoznati sa platformom Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji.

## EVALUACIJA PREPORUKA

Kada govorimo o preporukama koje je RG dala na ERP za period 2016-2018. godine, Ministarstvu finansija su poslate sledeće prepo-

ruke od kojih je jedna je u potpunosti uzeta u obzir i integrisana u tekst, jedna će biti uzeta u razmatranje u koncipiranju budućih javnih politika, dok je za treću dato pojašnjenje.

**Od velikog značaja je napomenuti da je iz predloga ERP-a za 2017-2019. godinu izostavljena mera za čiju primenu je RG za poglavlje 15 ukazala na moguće rizike (izgradnja Kostolac B3) i to je jedina mera koja se nalaziila u ERP-u za 2016-2018, a ne nalazi se u ERP-u za 2017-2019. godinu.**

Jedan od rezultata zajedničke sednice RG za poglavlje 15 i Stalne konferencije gradova i opština predstavljaju delovi koji se tiču energetske efikasnosti u zgradarstvu, a koji su ušli u Zakon o stanovanju i održavanju zgrada, kao što su:

- definisane pojma energetske sanacije, nadležnosti u procesu unapređivanja energetske svojstava zgrada vršenjem energetske sanacije, obavezu merenja i naplate toplotne energije prema potrošnji;

Preporuka RG za poglavlje 15	Komentar Ministarstva finansija i tima koji je pripremao ERP
Potrebno je da se „energetska efikasnost“ nađe na nivou prioriternih oblasti kao posebna strukturalna reforma jer postoji veliki potencijal u uštedama.	Komentar će se uzeti u razmatranje u koncipiranju budućih javnih politika.
U dokumentu piše da su poplave uzrokovale uvoznu zavisnost, ali je rast uvozne zavisnosti trend i nije direktno vezan za poplave.	Komentar je uzet u obzir u potpunosti i integrisan u tekst.
Predlog da izgradnja novog termo bloka bude strukturalna reforma je problematičan, jer je u pitanju potpuno komercijalni projekat za koji se država zadužila i postoji rizik da ovo nije u skladu sa evropskom politikom.	Prioritetna strukturalna reforma, u sklopu koje je projekat Kostolac B3, zasnovana je na potrebi da se obezbedi energetska stabilnost i smanji uvozna zavisnost za potrebe nesmetanog funkcionisanja privrede; projekat je nekomercijalan zato što je ugovor o kreditu zaključen po preferencijalnim uslovima sa Kinom u skladu sa međunarodnim sporazumom između Srbije i Kine – energetska zajednica ne limitira države da razvijaju svoj energetski sektor i projekat je dobio sve sertifikate EU (oznaka CE).

- definisanje lokalne samouprave kao obveznika sistema energetskeg nadziranja;
- mogućnost finansiranja energetske sanacije i putem ugovaranja energetskeg učinaka sa preduzećima ili preduzetnikom registrovanim za pružanje energetskeg usluga (ESCO);
- da je nadležnost jedinice lokalne samouprave, između ostalog, i da pomže realizaciju ESCO projekata u stambenom sektoru.





16/17  
2016/2017

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **16**

## ▶▶ **OPOREZIVANJE**

Koordinator

**INSTITUT EKONOMSKIH NAUKA**

**Aleksandar Zdravković**

## PRIKAZ POGLAVLJA

Oblast oporezivanja u kontekstu pregovaračkog procesa se generalno može kategorizovati u dva segmenta – usklađivanje poreske politike i reforma Poreske uprave. U EU ne postoji obaveza usklađivanja svih vrsta poreza, a harmonizacija u oblasti poreza ima za cilj koordinaciju poreskih sistema država članica EU radi izbegavanja nacionalnih poreskih mera koje bi mogle da negativno utiču na funkcionisanje unutrašnjeg tržišta EU. Obaveza usklađivanja zakonodavstva postoji u oblasti posrednih poreza – poreza na dodatu vrednost (PDV) i akciza – na sledeće kategorije proizvoda: energente, duvanske proizvode i alkoholna pića. U pogledu poreza na dodatu vrednost, prema propisima EU, standardna stopa ne može biti niža od 15%, a države članice mogu da primenjuju ili jednu ili dve snižene stope poreza na dodatu vrednost koje ne smeju da budu niže od 5%. U oblasti direktnog oporezivanja, pravna tekovina EU obuhvata samo određene aspekte oporezivanja dohotka od štednje fizičkih lica i poreza na dobit.

Reforma Poreske uprave predviđa sprovođenje niza institucionalnih, organizacionih i kadrovskih promena, definisanih u Programu transformacije Poreske uprave za period 2015-2020. godine, koje će dovesti do uspostavljanja odgovarajuće organizacione, kadrovske i tehničko-tehnološke infrastrukture unutar Poreske uprave, kao i do unapređenja efikasnosti i efektivnosti poslovnih procesa. Osnovni cilj predviđenih mera je stvaranje institucionalnog okvira koji će stimulisati obveznike na poštovanje poreskih propisa i koji će, istovremeno, biti efikasan u sistemskom otkrivanju i kažnjavanju onih koji to ne čine. Reforma Poreske uprave je, takođe, jedan od prioritetnih strukturnih reformi predviđenih Programom ekonomski reformi (ERP) Vlade Republike Srbije za period 2016-2018. godine.

## STATUS POGLAVLJA

Eksplanatorni analitički pregled usklađenosti zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije za pregovaračko poglavlje 16 – Oporezivanje, održan je u Briselu 14. i 15. oktobra 2014. godine. Delegaciju Republike Srbije predvodio je državni sekretar u Ministarstvu finansija i predsednik Pregovaračke grupe 16, Nenad Mijailović. Delegaciju su činili predstavnici Ministarstva finansija, Poreske uprave, Uprave carina, Pregovaračkog tima sa EU i Kancelarije za evropske integracije. Sastankom eksplanatornog skringinga je predsedavao Wencelas de Lobkowicz, predstavnik Generalnog direktorata za proširenje.

Tokom sastanka, stručnjaci Generalnog direktorata za oporezivanje i carinsku uniju predstavili su pravne tekovine Evropske unije iz oblasti direktnog oporezivanja (porez na dobit pravnih lica i oporezivanje dohotka od kamate na štednju), kroz direktive, uredbu i odluke, kao i presude Evropskog suda pravde iz ove oblasti. Predstavljena je i Konvencija o eliminisanju dvostrukog oporezivanja u vezi sa usklađivanjem dobiti povezanih pravnih lica (takozvana Arbitražna konvencija), Zajednički forum o transformnim cenama, kao i Kodeks o postupanju pri oporezivanju poslovanja, a u oblasti indirektnog oporezivanja, EU *acquis* koji se tiče akciza.

Takođe, srpskoj delegaciji predstavljena je pravna tekovina Evropske unije iz oblasti poreza na dodatu vrednost. Takođe, predstavljene su i tekovine evropskog prava koje se odnose na administrativnu saradnju, uzajamnu pomoć, potrebne operativne kapacitete i kompjuterizaciju, a koje imaju za cilj da obezbede pravilno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta po pitanju oporezivanja, kao i instrumente za sprečavanje izbegavanja plaćanja poreza unutar Evropske unije i onemogućavanje poreskih prevara.

Sastanak bilateralnog skringinga za pregovaračko poglavlje 16 održan je u Briselu je 5. i

6. marta 2015. godine. Delegaciju Republike Srbije je, kao predsjednik Pregovaračke grupe, predvodio gospodin Nenad Mijailović, državni sekretar u Ministarstvu finansija. Sastanku je prisustvovala i u njegovom radu učestvovala i dr Tanja Mišćević, šefica Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji. Delegaciju su činili predstavnici Ministarstva finansija, Poreske uprave, Uprave carina, Ministarstva poljoprivrede, Ministarstva rudarstva i energetike, Kancelarije za evropske integracije i Misije Republike Srbije pri Evropskoj uniji.

Republika Srbija je krajem 2016. godine obavještena pismom predsjedavajućeg Komiteta stalnih predstavnika Saveta obavještena o rezultatu skrininga za poglavlje 16. U tom dokumentu navodi se da se Republika Srbija ne može smatrati dovoljno spremnom za pregovore o ovom poglavlju. Najznačajnije neusaglašenosti poreske politike sa EU *aquis* su utvrđene u domenu oporezivanja alkoholnih pića i kafe:

- Srbija oporezuje pojedine alkoholna pića domaće proizvodnje po nižoj stopi od one koje se primenjuje na uvezena;
- akciza se naplaćuje na uvezenu kafu, čime se štite domaći proizvođači.

Poglavlje o oporezivanju bi moglo da bude otvoreno onda kada EU utvrdi da je sledeće merilo ispunjeno: „Srbija treba da preispita svoje pravne propise koji se odnose na akcize na alkohol i kafu kako bi se obezbedila puna usklađenost sa članom 37. SSP koji se odnosi na fiskalnu diskriminaciju“.

Vlada Republike Srbije je Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o akcizama („Službeni glasnik RS“, br. 108/2016) već preduzela određene korake u cilju harmonizacije poreskih propisa sa EU legislativom, naročito u domenu oporezivanja cigareta i kafe. Prema ovom Zakonu, od 1. januara 2018. godine kafa će biti oporezovana u svim fazama proizvod-

nje, što znači da bi, pored uvoznika kafe koji su prema važećem zakonskom rešenju obveznici akcize, akcizu plaćala i sva lica koja vrše preradu, prženje, pakovanje, kao i druge sa njima povezane radnje koje se vrše u svrhu proizvodnje kafe, uz naravno uvođenje instituta prava na umanjenje već plaćene akcize u prethodnoj fazi proizvodnje kafe, odnosno uvoza kafe.

Harmonizacija poreske politike u oblasti oporezivanja alkoholnih pitanja ostaje najveći izazov za ispunjenje merila.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 16

Konstitutivna sednica Radne grupe Oporezivanje (poglavlje 16) održana je 1. decembra 2015. godine u Narodnoj skupštini Republike Srbije. Sednicu je otvorio koordinator RG Aleksandar Zdravković kratkim izlaganjem o generalnim principima poreske regulative EU, a prisutnim članovima se potom obratila Jelena Jevtović, kao sekretar RG za poglavlje 16 ispred Sektora za međunarodnu saradnju i evropske integracije, koja je predstavila detaljnije informacije oko same Pregovaračke grupe i procesa pregovora, kao i podatke o skriningu u ovom poglavlju. Takođe, predstavljeni su i rezultati pregovaranja u podoblastima PDV i poreza na dobit.

Tokom sednice RG predstavnice Ministarstva finansija su istakle da se najveći izazovi pregovaračkog procesa u okviru ovog poglavlja očekuju u domenu jačanja kapaciteta poreske uprave, ali da su značajni rezultati već postignuti uvođenjem elektronskih poreskih prijava. Posebna pažnja tokom diskusije je posvećena interakciji poglavlja 16 sa ostalim pregovaračkim poglavljima u domenu ekonomskih tema, i potencijalnim efektima koje bi usvajanje propisa EU imalo na domaću privredu. Na sastanku je konstatovano da pored

vidljivih troškova koje su vezani za sam proces pregovaranja postoje i oni indirektni troškovi za privredu i društvo kao rezultat izmenjenih uslova poslovanja, koje država treba da ima u vidu prilikom izmena poreske politike.

Radna grupa je, takođe, bila vrlo aktivna tokom predstavljanja Programa ekonomskih reformi (ERP) u 2016. i 2017. godini. Predstavnici RG za poglavlje 16 su tokom diskusije Ministru finansija izneli veći broj predloga koji se odnosio na veću metodološku transparentnost u pripremi ERP-a, veću transparentnost u procesu reformi Poreske uprave, ali i na potrebe privrede za smanjenjem poreskog opterećenja i posebno parafiskalnih nameta.

Naredne aktivnosti RG biće fokusirane na ispunjenje merila za otvaranje poglavlja, sa posebnim fokusom na šire efekte poreskog usklađivanja na privredne aktivnosti.

## PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 16

U odnosu na prethodni set preporuka iz 2016. godine, Ministarstvo finansija RS je napravilo značajne korake u domenu veće transparentnosti i usklađenosti reformi Poreske uprave sa potrebama privrede, prevashodno selekcijom transformacije Poreske uprave kao jednog od prioriteta strukturnih reformi definisanih Programom ekonomskih reformi za period do 2019. godine. U oblasti ostalih preporuka, koje se tiču efekata usklađivanja poreske politike RS i EU, kao i jačanje analitičkih kapaciteta, i dalje postoji značajan prostor za poboljšanje.

### Usklađivanje poreske politike RS sa EU propisima u širem ekonomskom i društvenom kontekstu.

1. *Analiza uticaja promena poreskih stopa na privredu.* Harmonizacija poreske regulative sa EU će dovesti do rasta pojedinih poreskih stopa i akciza, koje bi mogle imati negativni efekat na privredu i privredni

rast. U tom kontekstu, bitno je razmotriti da li postoji mogućnost da se u nekim segmentima ekonomske poreske politike koja nije predmet usaglašavanja sa EU smanje poreske stope i relaksiraju privredni subjekti, naročito u domenu parafiskalnih nameta.

2. *Ocena troškova usklađivanja poreske politike.* Trenutno nije poznato koliko će proces pregovaranja, usvajanja propisa EU i jačanje institucionalnih kapaciteta u okviru poglavlja 16 (kao ni u drugim poglavljima) koštati državu. To bi omogućilo bolje planiranje i budžetiranje budućih aktivnosti u procesu pregovaranja do 2018. godine.

### Jačanje pregovaračke pozicije kroz jačanje analitičkih kapaciteta:

1. *Veća horizontalna saradnja unutar državnih institucija nadležnih za proces pregovaranja u domenu ekonomskih tema.* Tematska podela pregovaračkog procesa na 35 poglavlja je veštačke prirode, tako da proces pregovaranja u okviru poglavlja 16 ne bi trebalo posmatrati odvojeno od ostalih ekonomskih tema koje su predmet pregovaranja. U tom kontekstu, potreban je veći nivo tehničkog povezivanja i horizontalne saradnje radnih grupa države tokom pregovora.
2. *Izrada studije za eventualno odobrenje prelaznog perioda.* Poglavlje 16 je jedno od poglavlja gde je moguć prelazni period, tokom kojeg bi građani i privrednici mogli da se adaptiraju na nove uslove poslovanja, ali je potrebno ovaj zahtev argumentovati pred Evropskom komisijom. Ministarstvo finansija je iskazalo spremnost da u saradnji sa članovima RG radi na izradi ove studije.

Naredne preporuke RG, koje se očekuju u prvoj polovini 2017. godine, će biti konkretnije usmerene na plan i aktivnosti Ministarstva finansija za ispunjenje merila za otvaranje poglavlja.





RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 17 29

▶▶ EKONOMSKA I  
MONETARNA POLITIKA  
▶▶ CARINSKA UNIJA

Koordinator  
INSTITUT EKONOMSKIH NAUKA  
dr Marko Malović



## PRIIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 17, u okviru seta praktičnih pitanja i zakonodavstva koje treba harmonizovati na putu priključenja Evropskoj i monetarnoj uniji, odnosi se na ekonomsku i monetarnu (valutnu) uniju. Dakle, u širem smislu, poglavlje 17 se odnosi na procedure i principe nužno bliske koordinacije makroekonomskih politika zemalja članica E(M)U, blažu verziju, takozvanog, Evropskog semestra i ERP metodologiju programiranja budžeta i planiranja strukturnih reformi u kontekstu prudencijalne i dugoročno održive saradnje u oblasti fiskalne politike i javnih finansija. U užem smislu, sadržaj poglavlja 17 fokusira se na institucionalnu putanju usvajanja evra kao zajedničke valute u Evrozoni, modus operandi ERM2 mehanizma i ispunjavanje, takozvanih, Mاستrihtskih kriterijuma konvergencije (koji definišu preduslove za ulazak u ovu valutnu uniju), kao i na metodologiju procene ostvarene konvergencije zemalja kandidata u opisanom procesu.

Poglavlje 29 se odnosi na neophodnu harmonizaciju carinskih propisa i spoljnotrgovinske regulative sa standarima i rešenjima EU, započetim još davne 1968. godine kada je tadašnja EEZ proglašena carinskom unijom. Evropsko zakonodavstvo u ovoj oblasti ima oko 2.500 propisa u vezi sa carinskom regulativom i carinskim službama, koje možemo podeliti na: opšta i posebna carinska pravila i procedure, carinski dug i njegove prekursore, carinske postupke sa ekonomskim dejstvom, regulativu u vezi s prekograničnim prenosom gotovine, kontrolu prtljaga, metodologiju tarififikacije, svrstavanja i pravila o poreklu robe, carinski tretman robe u tranzitu, problematiku elektronskog carinjenja i pitanja carinske i spoljnotrgovinske harmonizacije.

## STATUS POGLAVLJA I PREGLED STANJA

Nakon uspešno okončanih eksplanatornih i bilateralnih analitičkih pregleda, zaključeno je da Republika Srbija ima dobre administrativne i stručne kapacitete u oblasti oba pomenuta poglavlja i da je i u kontekstu poglavlja 17, a naročito u pogledu zahteva poglavlja 29, već veoma dobro i u visokom procentu usklađena sa zahtevima i zakonodavstvom EU.

Kada je reč o poglavlju 17 – Ekonomska i monetarna unija, eksplanatorni analitički pregled održan je 2. i 3. decembra 2014. godine, dok je bilateralni analitički pregled započeo 12. marta 2015. godine. Izveštaj sa bilateralnog analitičkog pregleda dostavljen je 5. februara 2016. godine i može se oceniti kao vrlo povoljan (osim u uskom segmentu preporuka za obezbeđenje veće formalne i faktičke finansijske nezavisnosti NBS), ali otad nije bilo, makar javnosti poznatih, aktivnosti Državnog pregovaračkog tima po ovom pregovaračkom poglavlju.

Što se tiče poglavlja 29 – Carinska unija, približavanje EU je teklo dosta brže. Nakon eksplanatornog analitičkog pregleda, koji je obavljen 26. i 27. marta 2014. godine, otpočeo je i bilateralni analitički pregled, a izveštaj u vezi s njim pristigao je 17. oktobra 2015. godine. Narednih godinu dana intenzivno se radilo na harmonizaciji legislative, tehnika i procedura carinskog tretmana, što je omogućilo nacrt pregovaračke pozicije. Nakon analize i intervencija RG NKEU, u saradnji sa Odborom za finansije Narodne Skupštine i kolegama iz Uprave carina, početkom 2017. godine utvrđena je i zvanična pregovaračka pozicija u vezi sa ovim poglavljem.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJA 17 I 29

Kako se u sferi pregovora o pregovaračkom poglavlju 17, makar naizgled, u dužem peri-

odu ništa nije pomicalo, RG se tokom 2016. i 2017. godine uglavnom usredsredila na problematiku pregovaračkog poglavlja 29 – ukoliko izuzmemo učešće RG u evaluaciji i preporukama za unapređenje ERP-a, koji se u izvesnim segmentima dotiče radijusa pregovaračkog poglavlja 17, a gde smo se pozivu NKEU i Ministra Vujovića redovno i rado odazivali, pa su i pismene ili javno izrečene sugestije koodrinatora i članova RG na tu temu lako dostupne. RG je, na primer, među prvima ukazala na sporan učinak državnih subvencija za privlačenje stranih investitora i upozorila na ograničen domet ovakve politike privlačenja direktnih stranih ulaganja.

Na trećoj formalnoj sednici Radne grupe NKEU za poglavlja 17 i 29, 2. juna 2016. godine (u Plavom salonu Narodne Skupštine u Kralja Milana 14), razmotren je status poglavlja i pregled stanja uoči izlaska Knjige preporuka, poslednja dešavanja u kontekstu poglavlja 17 (o čemu je ukratko, budući da značajnijih pomaka nije bilo, izvestio kolega Zoroja iz NBS), da bi najveći deo sastanka bio posvećen prezentovanju nalaza užeg stručnog tima pod naslovom „Uticaj pridruženja Srbije EU na njenu spoljnotrgovinsku politiku“ (reč je tom prilikom uzeo prof. dr Predrag Bjelić).

Koordinator RG se odazvao pozivu na sastanak sa direktorom Direktorata D za Zapadni Balkan unutar Generalnog direktorata za politiku susedstva i pregovore o proširenju koji smo dobili od Delegacije EU. Sastanak je održan u sredu, 28. septembra 2016. godine (u 15.15 časova), gde je profesor Malović izneo presek aktuelne markeokonomске situacije u Republici Srbiji i analizirao politekonomsku problematiku od najneposrednijeg značaja za proces pregovora o pristupanju Srbije EU.

Elektronska sednica RG, posvećena trgovinskoj politici, odnosno carinskoj uniji, održana je 12. januara 2017. godine. Cilj sednice je bila bazična formulacija zaostalih pitanja i potom

fino podešavanje finalnog seta preporuka i kratkih amandmana koji se odnose na uobličavanje zvanične pregovaračke pozicije Republike Srbije u odnosu na pregovaračko poglavlje 29, o čemu smo nekoliko dana kasnije i formalno izvestili predstavnike državnog tima i članove resornog skupštinskog odbora koji je na sednici uz uobičajeno naše prisustvo istu razmatrao. Ubedljivo najveći doprinos sednici RG dale su kolege Ivan Marković i Ivan Nikolić. Kao ishod našeg nastupa na Odboru za finansije, od kolega iz Uprave carina dobili smo pismenim putem zvanična razjašnjenja i zadovoljavajuće, određite odgovore na devet pitanja koja smo u vezi s nacrtom pregovaračke pozicije za poglavlje 29 tom prilikom postavili.

Naredna sednica RG NKEU za poglavlja 17 i 29 zakazana je za 27. septembar 2017. godine. Sednica je sazvana usled potrebe da se članovi NKEU, ali i predstavnici Državnog pregovaračkog tima, osvrnu i izjasne na temu interakcije i (ne)usklađenosti strateških dokumenata koji se odnose za razvojne prioritete i održivost razvoja u Republici Srbiji, s jedne strane (kao i na temu da li ti dokumenti uopšte „pogađaju metu“), i procesa pregovora o pristupanju EU, s druge strane.

Ideja je da ne samo članovi naše RG, već i koordinatori drugih poglavlja pripreme svoja kratka viđenja – usmena ako su u prilici da dođu, a pismena (do jednog pasusa dužine) ako su sprečeni – o ovom strateški važnom pitanju. Ishod bi trebalo da bude da, koliko je to moguće, svi kroz prizmu problematike svog poglavlja nametnemo kristalizaciju izvesnih razvojnih prioriteta i aktivnosti kojima će se uskladiti i podrediti dalji tok pregovora (umesto što se ponekad privredni prioriteti automatski podređuju birokratizovanom toku usklađivanja zemlje sa pravnim tekovinama i poslovnim regulama EU) i na kojima privredni i reformski potezi ove zemlje treba da počivaju, čak i ako dođe do zastoja u pregovorima sa EU.

## PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJA 17 I 29

- Neodložno je jasnije kristalisanje razvojnih prioriteta Republike Srbije i odlučnije raspoređivanje ograničenih ljudskih i finansijskih resursa kako bi se ti prioriteti što skladnije uklopili u proces i dinamiku integracije zemlje u EU.
- Trebalo bi razmotriti blagu relaksaciju i naročito promenu strukture restriktivnosti fiskalne politike, uz reviziju oportunističke sadašnje politike subvencionisanja stranih investitora, troškova i koristi od tekućeg statusa kreditiranja u okviru fonda za razvoj, zatim sprovesti restrukturiranje javnih preduzeća, te što skorije obezbediti minimizaciju finansijske entropije od strane, ili u ingerenciji države.
- Ovo ne znači da je opasnost po javne finansije Srbije sasvim prošla i da je fiskalna održivost dinamike javnog duga neupitna, već samo da se učešće duga u društvenom proizvodu na dugi rok uspešnije tretira povećavanjem imenioca nego apsolutnim smanjivanjem brojioca navedenog razlomka.
- Neophodno je odlučno povećanje domaće stope investiranja na bar 25% učešća u GDP, pogotovu u strateški važnim sektorima (energetika, agro-industrija i drugi, industrijskom politikom označeni prioriteti).
- Usled podizanja referentne stope u SAD i pritiska na oštrije povećanje referentne kamatne stope u Evrozoni, uprkos skorajšnjem podbacivanju inflacije u Srbiji u odnosu na inflacionu metu, prostor za eventualnu monetarnu ekspanziju NBS je minimalan.
- Uputno je, međutim, da Centralna banka izvrši pritisak na ostale kreatore ekonomske politike da celishodnijim razvojnim potezima iskoriste teorijske blagodeti politike rukovođeno-fluktuirajućeg kursa koju NBS sprovodi.
- Podržavamo politiku sistemski promišljenog, kvantitativno i kvalitativno kontrolisanog naseljavanja imigranata i izbeglica po demografski opustelim delovima zemlje, uz insistiranje na izdašnjoj i kontinuiranoj pomoći EU s tim u vezi.

Radna grupa je, nakon iznesenih spoljnotrgovinskih preporuka i odgovora koje je na njih dobila na nedavnom Skupštinskom odboru, uklonila nejasnoće i usaglasila stavove sa predstavnicima državnih organa u vezi sa formulisanjem pregovaračke pozicije za poglavlje 29.





16/17  
2016/2017

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **20**

# » PREDUZETNIŠTVO I INDUSTRIJSKA POLITIKA

Koordinator  
**EKONOMSKI INSTITUT**  
prof. dr Sanja Filipović

## PRIKAZ POGLAVLJA

Preduzetništvo i industrijska politika (poglavlje 20) je gotovo isključivo u nadležnosti država članica EU. Generalni direktorat za unutrašnje tržište, industriju, preduzetništvo i mala i srednja preduzeća Evropske komisije može da podrži, koordinira ili dopuni aktivnosti država članica i, u tom slučaju, ne preuzima dodatna ovlašćenja niti vrši harmonizaciju nacionalnih zakonodavstava.

Svaka zemlja kandidat mora da uskladi svoje nacionalno zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU u oblasti industrijske politike i preduzetništva. Pravne tekovine EU u okviru 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 EU je bazirana na horizontalnom pristupu i buduće smernice industrijske politike idu u pravcu razvoja konkurentnosti, stvaranja povoljnog poslovnog okruženja u cilju podsticanja investicija, kao i kontinuiranog unapređenja preduzetništva i inovacija. Pored horizontalnih načela i instrumenata, pravne tekovine mogu da obuhvataju i sektorske politike koje su usmerene na razvoj konkurentnosti i pokretanje inicijativa za pojedine sektore.

Politika u oblasti malih i srednjih preduzeća (MSP) 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>19</sup> Evropski savet je usvojio SBA na samitu u decembru 2008. godine i ovaj dokument je tada zamenio Evropsku povelju o malim preduzećima, koja je od 2000. godine pružala smernice za razvoj ove oblasti, kako na nivou EU, tako i u državama članicama.<sup>20</sup> Na osnovu ovih 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 MSP, unapređenje pristupa novim tržištima i promocija preduzetništva.<sup>21</sup> Sa ciljem da se prikupe informacije i ideje o tome na koji način bi se kroz SBA u narednom periodu (2015-2020) nastavila politika podrške MSP, Evropska komisija je u septembru 2014. godine pokrenula novi proces konsultacija. Konsultacije su završene u decembru 2014. godine, a tokom 2015. godine je urađen nacrt novog SBA koji još uvek nije usvojen.

Instrumenti politike u oblasti preduzetništva i industrijske politike razvijeni su u Programu EU za konkurentnost malih i srednjih preduzeća (COSME) koji obezbeđuje finansijsku podršku preduzećima i kreatorima politike, podržava aktivnosti kojima se unapređuje pristup finansijskim sredstvima i tržištima, povezuje preduzetnike (Evropska mreža preduzetništva) i dr.

<sup>19</sup> Ovim terminom su obuhvaćena mikro, mala i srednja pravna lica, kao i preduzetničke radnje.

<sup>20</sup> Izvor: [http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/index_en.htm), pristupljeno: 1.3.2016. godine.

<sup>21</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.



## STATUS POGLAVLJA

Srbija je prihvatila pravne tekovine EU koji se odnose na preduzetništvo i industrijsku politiku i navela je da ne očekuje nikakve teškoće u sprovođenju pravnih tekovina EU do svog pristupanja.

Sastanak eksplanatornog skrininga za pregovaračko poglavlje 20 održan je 2-3. aprila 2014. godine u Briselu. Kompletan materijal sa eksplanatornog skrininga je dostupan na sajtu Kancelarije za EU integracije.<sup>22</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 treba da ih implementiraju u nacionalno zakonodavstvo do 16. marta 2013. godine. Srbija je ispunila ovaj zahtev obzirom da 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 EU.

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 ka-

tegorije mikro preduzeća, što spada u nadležnost Ministarstva finansija.

Uz to, bitno je napomenuti da je od 1. aprila 2013. godine započeta primena novog Zakona o javnim nabavkama, 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 učesnike 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 konsultaciji 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 je još jedan sasta-

<sup>22</sup> <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>

nak u Beogradu sa predstavnikom Generalnog direktorata za politiku susedstva i pregovore o proširenju (*DG NEAR*), zaduženim za izradu Izveštaja sa skrininga. Nacrt Izveštaja dostavljen je na komentare predstavnicima Ministarstva privrede, preko Kancelarije za evropske integracije i razmatran je od strane radnog tela za proširenje i zemlje u pristupnim pregovorima za EU – COELA. U toku razmatranja Nacrta izveštaja na COELA, postavljeno je par dodatnih pitanja od strane Holandije (odgovore je dostavila direktno Evropska komisija), dok su razjašnjenja na pitanja Češke, a vezano za navođenje statističkih podataka, dostavljena od strane Ministarstva privrede.

Pregovaračko poglavlje je otvoreno 27. februara 2017. godine, a zvaničan odgovor Evropske komisije još uvek nije javno dostupan. Najavljeno je da bi merilo za zatvaranje moglo biti revizija strategije industrijske politike i praćenje njenog sprovođenja. Finalna verzija dokumenta je javno dostupna na sajtu Kancelarije za evropske integracije.

## PRESEK STANJA

U Izveštaju o skriningu Evropska komisija konstatuje da je Srbija dostigla zadovoljavajuć nivo usklađenosti sa EU *acquis* u oblasti preduzetničke i industrijske politike. Institucionalni okvir ima kapacitete za kreiranje i sprovođenje politika podrške industriji i MSP i dostignut je dobar napredak na polju borbe protiv kašnjenja u plaćanjima.

Direktiva 2011/7/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 16. februara 2011. 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 sa 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 Srbije u EU neophodno je potpuna usklađenost i to pre svega:

- obavezati javni sektor da plati robu i usluge u roku od 30 dana od dana fakturisanja;
- obezbediti pravi osnov da preduzeća mogu da traže nadoknadu za troškove koji su nastali usled kašnjenja u plaćanjima;
- odrediti da se čak i mali iznosi kamate za kašnjenje u plaćanjima mogu zaračunati.

MSP su definisana u Zakonu o računovodstvu i u Uredbi o pravilima za dodelu državne pomoći u zavisnosti od broja zaposlenih, vrednosti prometa i vrednosti imovine privrednog društva. Međutim, dve definicije nisu podudarne jer druga ne uključuje kategoriju mikro preduzeća. Pored toga, te dve definicije uzi-

maju u obzir različite vrednosti kao gornju granicu prometa privrednih društava.

Da bi se smanjilo opterećenje propisima na privredu, 2011. godine je osnovana Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata propisa koja je 2014. godine postala deo Sekretarijata za javne politike. Međutim, potrebni su dodatni naponi da bi se unapredila koordinacija i dijalog sa predstavnicima privrede, a pre svega da bi se osiguralo da zakonodavstvo i propisi koji se donose ne postavljaju prepreke za poslovanje. Praksa usvajanja zakona koji imaju uticaj na poslovanje MSP se mora unaprediti u delu sprovođenja javnih konsultacija.

U pogledu opštih uslova poslovanja, Srbija je popravila rejting na međunarodnoj listi Svetske banke *Doing business* tako što je u 2017. godini rangirana na 47. poziciji od 189 zemalja, što je poboljšanje za 7 mesta u odnosu na 2016. godinu (54. rang u 2016). Najveći napredak je postignut u oblasti izdavanja građevinskih dozvola, donošenjem novog Zakona o planiranju i izgradnji i primeni elektronskih građevinskih dozvola, gde je Srbija napredovala čak sa 152. na 36. mesto. Pored toga, napredak je ostvaren i u oblasti upisa nepokretnosti u registar (sa 72. na 56. mesto), kao i registracije preduzeća (sa 62. na 47. mesto). Usled ovih reformi, Srbija je rangirana kao jedna od 10 zemalja sa najvećim reformama. Međutim, registrovano je nazadovanje u oblasti priključivanja na elektrodistributivnu mrežu (sa 73. na 92. mesto) i izvršenja ugovora (sa 53. na 61. mesto). Tako je u Srbiji u proseku neophodno 635 dana za izvršenje ugovora (30 za pokretanje postupka, 495 dana za sam sudski proces i 110 dana 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. U prilog tome, Srbija je po nezavisnosti sudstva (podindeks u okviru Globalnog indeksa konkurentnosti) tek na 122. mestu od 190 zemalja u svetu.

Neophodno je unaprediti pristup finansiranju za preduzeća, pre svega, garancijske šeme, ekviti finansiranje. Neadekvatan pristup finansijskim sredstvima, neefikasan regulatorni i investicioni okvir, jedan je od osnovnih problema razvoja sektora MSP-a u Srbiji (sektora koji generiše oko 2/3 zaposlenosti i oko 32% BDP Srbije). Pristup izvorima finansiranja u Srbiji je naveden kao najproblematičniji faktor poslovnog okruženja u Globalnom izveštaju o konkurentnosti 2016-2017. Svetskog ekonomskog foruma, a takođe je potreba za unapređenjem pristupa izvorima finansiranja MSP-a naglašena i u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2016. godinu. Ključni problemi pristupa izvorima finansiranja MSP-a su sledeći: regulatorni okvir koji utiče na formiranje kamatnih stopa banaka još uvek nije dovoljno podsticajan; neadekvatnost proizvoda i usluga banaka za MSP i koncentracija na druge tržišne segmente; nepostojanje značajnih alternativnih kanala za pristup finansiranju MSP-a; ograničen uticaj državnih programa i programa finansiranih iz stranih izvora; slabi finansijski kapaciteti MSP-a i pregovaračka pozicija u odnosu na banke.

Isto tako, Evropska komisija je u skrining izveštaju konstatovala da Srbija pridaje veliki značaj sektorskim politikama, ali je malo učinjeno na uspostavljanju sveobuhvatne i redovne pomoći bilo kom sektoru. Izuzev podrške turizmu, ne postoji sektorski pristup kreiranju politike i podrške, odnosno, mere podrške su selektivne, bazirane na *ad hoc* principu. Mnoga od tih sredstava još uvek ne podležu kontroli državne pomoći i može se dogoditi da nisu u potpunosti efikasna. Kada se pruža podrška industrijskom razvoju neophodno je da se poštuju pravila EU o državnoj pomoći i da se obezbedi transparentnost svih programa podrške. Stoga je preporuka Komisije da finansijska podrška u delu industrijske politike bude sistematična u skladu sa strateškim dokumentom uz puno uvažavanje EU pravila o državnoj pomoći i poštovanje transparen-

tnosti. Nacionalni instrumenti podrške privredi bi trebalo da budu stabilniji i praćeni adekvatnijim budžetima. Potrebno je 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 učešće 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, neregulirana državna pomoć u nekim pojedinačnim slučajevima, administrativne barijere među kojima su najznačajnije građevinske dozvole i različiti para-fiskalni nameti).

Opšta ocena Evropske komisije je da je Srbija dovoljno pripremljena za pregovore o poglavlju 20, tako da Komisija preporučuje otvaranje pristupnih pregovora sa Srbijom o poglavlju Preduzetništvo i industrijska politika (bez merila za otvaranje).

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 20

**Peta sednica RG NKEU** za poglavlje 20 održana je u utorak, 28. juna 2016. godine, u Hotelu „88 soba“ sa početkom u 12 sati.

Sednica je tematski podeljena u dve celine:

- obuka u vezi izrade strategije za industrijsku politiku i
- predstavljanje Metodologija za izradu

komparativne studije industrijske politike u izabranim zemljama.

Obuku je držao Igor Brkanović kao izabrani konsultant na projektu GGF-a, a metodologiju je predstavila Sanja Filipović.

Šesta sednica RG NKEU za poglavlje 20 održana je u četvrtak, 1. decembra 2016. godine, u Zelenom salonu u Narodnoj skupštini. Sednica je bila posvećena Analizi aktivnosti u oblasti politike preduzetništva sa posebnim fokusom na preduzetništvo mladih.

Sednica je tematski podeljena na dve celine:

- predstavljanje rezultata istraživanja studije koja ima za cilj unapređenje preduzetništva za mlade u tri izabrane delatnosti – informaciono-komunikacione delatnosti, kreativne industrije i usluge u poljoprivredi i
- mere koje je neophodno sprovesti u cilju unapređenja preduzetništva za mlade.

Rezultate istraživanja je predstavila Svetlana Kisić, a o neophodnim merama u obrazovanju kroz sprovođenje dualnog obrazovanja i uvođenje novih profila govorila je Slađana Milojević.

**Sedma sednica RG NKEU** za poglavlje 20 održana je u utorak, 10. januara 2017. godine, u Domu Narodne skupštine, u vezi diskusije predloga pregovaračke pozicije. Na poziv Odbora za međunarodne integracije Narodne skupštine Republike Srbije, Radna grupa za poglavlje 20 je učestvovala u raspravi nacрта Pregovaračke pozicije.

**Osma sednica RG NKEU** za poglavlje 20 održana je 30. marta 2017. godine u Medija centru. Sastanak je bio posvećen otvaranju pregovaračkog poglavlja (27. februara) i analizi politike preduzetništva. O aktivnostima

koje predstoje nakon otvaranja pregovaračkog poglavlja govorila je Katarina Obradović Jovanović. Politika preduzetništva je bila predmet analize u dokumentu „Država – podsticaj ili prepreka razvoju preduzetništva“ koji je predstavila Sanja Filipović. Slobodan Krstović je govorio o poslovnom ambijentu kao predušlovu za dalji razvoj preduzetništva.

## PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 20

1. U radne grupe za definisanje strategije industrijske politike uključiti sve zainteresovane strane, a pre svega, predstavnike klastera.
2. Usvojiti Akcioni plan 2017/18 Strategije za podršku razvoja MSP-a, preduzetništva i konkurentnosti za period 2015-2020. godine. Međutim, nije dovoljno samo usvajanje akcionih planova, bez praćenja šta je od utvrđenih prioriteta sprovedeno i kakvi su efekti. Neophodno je da se na godišnjem nivou prati šta je država uradila tako da je preporuka da se uvede godišnji monitoring instrument koji bi trebalo da pokaže ne samo šta je urađeno, već koliki su i efekti učinjenih mera na konkurentnost MSP-a.
3. Da se programi podrške razvoju preduzetništva fokusiraju na manji broj mera sa adekvatnim finasiranjem i najvećim efektom, što neizostavno podrazumeva praćenje i kontrolu efekata svakog programa ponaosob. Neophodno je sprovesti sistem monitoringa i evaluacije za instrumente MSPP kojim bi se pratile preduzete mere. Konkretno, treba uzeti u obzir pad u istraživačkom ishodu i finansijskoj podršci za inovacije, jer on negativno utiče na konkurentnost privatnog sektora.
4. Kako bi se podsticalo preduzetništvo (naočito među mladima), trebalo bi po ugledu na druge zemlje (na primer, Austrija), preduzetnike koji po prvi put registruju svoj posao osloboditi plaćanja poreza i doprinosa u ograničenom vremenskom periodu. To bi se moglo odnositi na registrovane preduzetnike koji ne isplaćuju ličnu zaradu i koji se oprezuju po osnovu dobiti, kao i osnivačima d.o.o. koji nisu zasnovali radni odnos sa društvom i ne primaju bilo kakvu naknadu za poslove zastupanja društva.
5. Da se smanji porez na dohodak i socijalne doprinose za radna mesta kreirana u novoosnovanim firmama mladih preduzetnika u ograničenom periodu, kao i da se u novoosnovanim preduzećima uvede poreski kredit za poreze i doprinose na plate (na primer, za prve dve godine rada novoosnovane firme). Ove mere bi se se odrazilile na smanjenje ovih poreskih prihoda, ali bi uz dobro profilisane kriterijume mogle da imaju efekte na razvoj određenih sektora (na primer, inovativne tehnologije) i zadržavanje visoko kvalifikovane radne snage u zemlji.
6. Neophodno je vratiti član 48 Zakona o porezu na dobit pravnih lica koji je malim preduzećima davao podsticaje da investiraju u opremu i nekretnine, a da im se deo uloženog novca u određenom procentu odbija od visine poreza koji treba da plate (poreski kredit). Trebalo bi uvesti poseban poreski tretman za inovativna preduzeća odnosno, odrediti niže poreske stope u slučaju da je dobit nastala kroz investiranje u razvoj proizvoda zasnovanih na patentima ili kroz komercijalnu eksploataciju inovativnih tehnoloških znanja. Ovakve mere bi doprinele razvoju investicija u nove tehnologije i razvoj visokotehnološke industrije uopšte, i samim tim bi povećale konkurentnost i izvozne performanse privrede.
7. Uvesti iste subvencije i pomoć kao za strane investitore u Srbiji i to na svim nivoima, od lokalne, preko pokrajinske i republičke vlasti.



8. Neophodno je usvojiti Zakon o mikro-finansiranju koji bi preduzeticima bez kreditne istorije, pod određenim uslovima pružio mogućnost da se zaduže u cilju pokretanja poslovne ideje.
9. Kako u Srbiji ne postoji zakonski okvir niti razvijeni modeli alternativnog finansiranja, neophodno je normativno regulisati mogućnost novih modela investiranja uvođenjem posebnog Zakona o rizičnim fondovima.
10. Podržati inovativni razvoj preduzetničkih, mikro, malih i srednjih firmi kroz formiranje laboratorija za komercijalizaciju inovativnih ideja. S obzirom da se veliki broj preduzetničkih ideja nikad ne realizuje zbog nedostatka sredstava za ceo proces razvoja inovativnih proizvoda i usluga, predlog je da se ojača veza između privrede i nauke tako što će univerziteti (fakulteti) dati podršku kroz, 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.
11. U napuštenim industrijskim objektima stvoriti uslove za preduzetničke inkubatore uz podršku države.
12. Subvencionisati zajednički granski nastup na stranim tržištima (sajmovi, B2B, B2C itd).
13. Napraviti plan promocije preduzetništvu uz izradu permanentnih TV programa i sajta posvećenog ovoj problematici, zajedno sa forumom za razmenu iskustava preduzetnika.



RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **22**

# » REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA STRUKTURNIH INSTRUMENATA

Koordinator  
**EVROPSKI POKRET U SRBIJI**  
Ivan Knežević



## PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 22 uglavnom obuhvata okvirne propise i propise za sprovođenje koji se odnose na planiranje i sprovođenje kohezione politike EU i koji ne zahtevaju prenošenje u domaće zakonodavstvo. Reč je o propisima kojima se definišu konkretni ciljevi kohezione politike EU, fondovi za njenu realizaciju (Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond i Kohezioni fond), pravila za izradu, odobravanje i sprovođenje programa, aktivnosti koje mogu biti finansirane, principi i pravila za pružanje podrške i iznos raspoloživih finansijskih sredstava.

Ovim propisima je, takođe, utvrđen i neophodni strateški okvir i institucionalni okvir za upravljanje programima. O sadržini programa se pregovara sa Evropskom komisijom, ali je sprovođenje u nadležnosti države članice. Iako pravne tekovine u poglavlju 22 ne zahtevaju transpoziciju u nacionalno zakonodavstvo, zemlje kandidati moraju da imaju odgovarajući pravni okvir za realizaciju konkretnih odredbi u ovoj oblasti. Pored toga, prilikom izbora i sprovođenja projekata finansiranih iz strukturnih fondova, države članice moraju da ispunjavaju određene preduslove definisane zakonodavstvom EU, na primer, u oblasti javnih nabavki, konkurencije i životne sredine, zabrane diskriminacije i jednakosti muškaraca i žena.

Države članice 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 niza operativnih programa, uključujući *ex-ante* uslove. Države članice moraju organizovati konsultativni proces i partnerstva prilikom pripreme programskih dokumenta, njihovo sprovođenje, kao i posebne mere u vezi sa informisanjem i javnošću. 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 strukturu i postupke za evaluaciju u različitim nadležnim organima, kao i uspostavljanje Upravljačkog informacionog sistema. Države članice 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. Zbog toga je važno da zemlja kandidat za članstvo izvrši kvalitetnu pripremu za sprovođenje kohezione politike EU. Evropska komisija je, u tom cilju, dizajnirala instrument finansijske pomoći EU u pretpristupnom periodu (IPA) koji, pored podrške sprovođenju političkih, ekonomskih, pravnih i institucionalnih reformi, ima upravo za cilj i pripreme za sprovođenje kohezione politike EU. Veoma važnu okosnicu budućeg sistema za upravljanje postpristupnim – strukturnim fondovima i Kohezionim fondom EU, čini indirektni (decentralizovani) sistem za upravljanje (pretpristupnim) fondovima.

Kancelarija za evropske integracije predsedava pregovaračkom grupom za poglavlje 22, budući da je njena 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.

## STATUS PREGOVORA U POGLAVLJU 22

Kada govorimo o poglavlju 22, u dosadašnjem procesu pristupanja su realizovani eksplanatorni i bilateralni skrining, izrađen je Izveštaj o skriningu, kao i nacrt Akcionog plana za ovo poglavlje.

Eksplanatorni skrining za poglavlje 22 - Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, realizovan je 1. i 2. oktobra 2014. godine. Ključna preporuka sa eksplanatornog skrininga jeste da se što pre počne sa identifikacijom struktura za upravljanje fondovima EU, pre svega imajući u vidu kontinuitet postojećih struktura za IPA fondove i uspostavljanje dobre koordinacije između fondova.

Bilateralni skrining za pregovaračko poglavlje 22, na kome je predstavljen napredak u ovoj oblasti, uočene razlike u odnosu na predstavljene propise EU, kao i predloge za njihovo prevazilaženje, realizovan je 28. i 29. januara 2015. godine. Na bilateralnom skriningu službenici nadležnih ministarstava i institucija detaljno su predstavili situaciju u Republici Srbiji u ovoj oblasti i to: relevantni pravni okvir; institucionalni okvir; finansijsko upravljanje i sistem kontrole; programiranje; monitoring i evaluacija; administrativni kapaciteti.

Evropska komisija je skrining izveštaj za poglavlje 22 završila u oktobru 2015. godine, a objavljen je polovinom 2016. godine. U Izveštaju je Komisija dala presek stanja i ocenu o spremnosti Republike Srbije za otvaranje ovog pregovaračkog poglavlja. Na osnovu Izveštaja, Kancelarija za evropske integracije je, zajedno sa Pregovaračkom grupom za poglavlje 22, pripremila nacrt Akcionog plana za pregovaračko poglavlje 22, koje je prosleđeno Evropskoj komisiji na komentare krajem 2016. godine.

## PRESEK STANJA U PREGOVARAČKOM POGLAVLJU 22 (glavne ocene iz skrining izveštaja)

Izveštaj u odeljku „**Usklađivanje države i kapaciteta za sprovođenje**“ konstatuje da Srbija može da prihvati pravne tekovine u okviru ovog poglavlja i da ne očekuje poteškoće u sprovođenju pravnih tekovina do datuma pristupanja.

Glavni nalazi u ovom odeljku su:

### **Zakonodavni okvir**

- U oblasti zakonodavnog okvira Srbija je izjavila da je zakonodavni okvir delimično usklađen sa politikama i zakonodavstvom EU. Zakonodavstvo u oblasti zaštite životne sredine, državne pomoći, javnih nabavki, borbe protiv diskriminacije i rodne ravnopravnosti je delimično usklađeno sa pravnim tekovinama.
- Po pitanju ispunjenosti *ex-ante* uslova (*ex-ante conditionalities*) Srbija je navela da je većina prethodnih uslova samo delimično ispunjena.
- U oblasti inovacija i istraživanja i razvoja, kao i podršci malim i srednjim preduzećima biće potrebni veliki naponi za isunjavanje uslova koji se odnose na strateški okvir u navedenim oblastima.
- Potrebni su dodatni naponi u jačanju kapaciteta u oblasti klimatskih promena, prevencije rizika, i podsticanja ekonomski održivih investicija. Neophodno je i jačanje kapaciteta za sprovođenje politike u oblasti zapošljavanja, socijalne inkluzije, obrazovanja i državne uprave.
- Prilikom planiranja nacionalnog budžeta Srbije, višegodišnje budžetsko programiranje je predviđeno samo za projekte kapitalnih investicija. Nacionalni budžet se usvaja na godišnjem nivou, dok su budžetski korisnici u obavezi da daju projekcije troškova i za naredne dve godine.
- Nacionalno sufinansiranje pomoći EU je obezbeđeno na godišnjem nivou. Indika-

tivne potrebe za sufinansiranjem predviđene su Zakonom o budžetu na godišnjem nivou. Na lokalnom nivou organi mogu da sufinansiraju projekte EU.

- Pravni okvir u oblasti finansijske kontrole je u osnovi regulisan Zakonom o budžet-skom sistemu i relevantnom sekundarnim zakonodavstvom.
- Teritorijalna organizacija Srbije je definisana Zakonom o regionalnom razvoju i Uredbom o nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica kojom su definisani statistički regioni.

#### **Institucionalni okvir**

- Strukture koje upravljaju i sprovode Instrument za predpristupnu pomoć (IPA) u Srbiji su određene, a Evropska komisija je u martu 2014. godine odobrila poveravanje ovlašćenja za upravljanje IPA za period 2007-2013. godine.
- Preliminarno su identifikovana tela koja će biti nadležna za izvršenje obaveza u okviru evropskih strukturnih i investicionih fondova (ESIF), a strukture će biti zasnovane na institucionalnom okviru koji je razvijen za sprovođenje IPA.
- Kancelarija za evropske integracije će preuzeti ulogu Koordinacionog tela u zavisnosti od broja operativnih programa, a verovatno i ulogu Tela za upravljanje. Resorna ministarstva, takođe, mogu da preuzmu ulogu Tela za upravljanje.
- Ministarstvo finansija će preuzeti ulogu Sertifikacionog tela, dok će funkciju Tela za reviziju vršiti Kancelarija za reviziju sistema upravljanja sredstvima Evropske unije.
- Sektorske radne grupe (SRG) su ključni mehanizam za utvrđivanje i formulisanje nacionalnih prioriteta EU i druge razvojne pomoći po sektorima. U radu SRG učestvuju i predstavnici civilnog društva i lokalnih vlasti preko nacionalne asocijacije – Stalna konferencija i gradova i opština.

#### **Administrativni kapaciteti**

- Srbija je navela da se kapaciteti za upravljanje sredstvima EU kontinuirano razvijaju i da postoji kritična masa iskusnih službenika u nadležnim organima koji se bave upravljanjem sredstvima IPA.
- Politika zadržavanja kadrova nije definisana, ali je u planu da bude razvijena do kraja 2016 godine. Najveći odliv kadrova se odvijaju na pozicijama viših službenika.
- Obuka službenika iz državne uprave obezbeđena je Zakonom o državnim službenicima. Programi obuke u oblasti projektnog ciklusa upravljanja sredstvima EU su razvijeni na osnovu procena potreba koje je sprovela Kancelarija za evropske integracije. Povremene obuke su sprovedene u skladu sa trenutnim potrebama državnih službenika uz podršku projekata i donatora.
- Mere za izgradnju kapaciteta za ESIF će biti zasnovane na postojećoj institucionalnoj strukturi. Izgradnja kapaciteta na lokalnom nivou će se sprovoditi prema nacrtu strategije za stručno usavršavanje zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave, koja je u trenutku skrininga bila u fazi usvajanja.

#### **Programiranje**

- Postoji veliki broj nacionalnih programskih dokumenata i strategija koji su u vezi sa kohezionom politikom na direktan ili indirektan način.
- U toku je proces konsolidacije različitih strateških dokumenata koji trenutno sprovodi Republički sekretarijat za javne politike (RSJP).
- Nacionalni prioriteta za međunarodnu pomoć (NAD) za period 2014-2017, sa projekcijama do 2020. godine, predstavljaju ključni dokument koji obezbeđuje povezanost sa nacionalnim ciljevima.
- Srbija je izjavila da se NAD može transformisati u Sporazum o partnerstvu (SP), jer je logika oba dokumenta uporediva i u nekim oblastima kompatibilna, kao i da se Sektorska planska dokumenta mogu tran-

sformisati u Operativne programe kako bi se ispunili zahtevi programiranja ESIF.

- Pripremljena je Metodologija za izbor projekata i jedinstvena lista infrastrukturnih projekata po sektorima, koja obuhvata energetiku, transport, životnu sredinu i poslovnu infrastrukturu. Identifikovani projekti biće predmet finansiranja iz nacionalnog budžeta, IPA, međunarodnih finansijskih institucija i drugih bilateralnih donatora.
- Sadašnji sistem Sektorskih radnih grupa za programiranje pomoći EU i ostale međunarodne razvojne pomoći, biće transformisan u manji broj multisektorskih Radnih grupa (RG) koje će imati centralnu ulogu u pripremi SP i OP. Prilikom sastavljanja Radnih grupa, treba poštovati načelo partnerstva, tj. predstavnici civilnog društva, poslovnih udruženja i drugih nevladinih organizacija, predstavnici regionalnih i lokalnih tela, biće pozvani na sastanke RG i biće obezbeđeni neophodni uslovi za njihovo aktivno učešće.

#### ***Praćenje i vrednovanje***

- Administracija u Srbiji ima ograničene kapacitete za praćenje i vrednovanje orijentisano na rezultate, kako na nacionalnom, tako i na podnacionalnom nivou.
- Administraciji nedostaje opšta metodologija, smernice, priručnici i Informacioni sistem za upravljanje (*Management information system – MIS*) za praćenje i vrednovanje projekata/programa koji bi mogli široko da se koriste i da obuhvate sve javne investicije i programe.
- Sadašnji sistem praćenja i vrednovanja IPA programa će predstavljati osnovu za budući sistem u okviru ESIF-a, posebno sistem razvijen u okviru NAD-a.
- Vrednovanje su u kontekstu IPA do sada vršili eksterno ugovoreni nezavisni stručnjaci, dok je njihovu koordinaciju, organizaciju i praćenje preporuka sprovodila Kancelarija za evropske integracije.

#### ***Finansijsko upravljanje i kontrola***

- Sistem finansijskog upravljanja i kontrole je određen u skladu sa zahtevima pretpriступnog instrumenta.
- Standardi i postupci vezani za procese finansijskog upravljanja i interne kontrole, kao i načelo podele odgovornosti između organa uključenih u sprovođenje IPA, predviđeni su nacionalnim zakonodavstvom.
- Institucija odgovorna za reviziju funkcionisanja sistema upravljanja i kontrole je Kancelarija za reviziju sistema upravljanja sredstvima Evropske unije.
- Ministarstvo finansija i nadležna ministarstva uključena u IPA imaju sektore za internu reviziju, što nije slučaj sa svim korisnicima javnih sredstava usled ograničenih kapaciteta i stručnosti raspoloživog osoblja.

U odeljku izveštaja „Procena stepena usklađenosti i kapaciteta za sprovođenje“ se konstatuje da je, uopšteno posmatrano, Srbija delimično usklađena sa pravnim tekovinama u oblastima na koje se odnosi ovo poglavlje. Srbija je u ranoj fazi priprema u pogledu sprovođenja kohezione politike EU, međutim, pristupanjem Srbije EU moraće da budu u potpunosti obezbeđeni primena i sprovođenje pravnih tekovina u oblasti regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata. Nalazi o ovom delu izveštaja u delu zakonodavnog okvira su sledeći:

U delu koji se odnosi na zakonodavni okvir, Srbija je već preduzela korake u cilju usklađivanja sa relevantnim zakonodavstvom i politikama EU u oblastima relevantnim za sprovođenje kohezione politike. Međutim, i dalje je neophodno nastaviti sa usklađivanjem sa pravnim tekovinama u relevantnim oblastima. Zakonodavstvo, kojim će se usklađivanje u potpunosti izvršiti, je u pripremi. Srbija mora da uloži velike napore da bi se ispunili prethodni uslovi koji su uvedeni Uredbom o zajedničkim odredbama za sprovo-

đenje ESIF-a. Posebnu pažnju, prema izveštaju, treba usmeriti na uslove vezane za kapacitet administracije radi obezbeđivanja adekvatnog sprovođenja i izvršenja politike. U oblasti budžetskog planiranja, Srbija treba da usvoji zakonodavstvo kojim se omogućava višegodišnje budžetsko planiranje. 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. Tekući fiskalni kapacitet zemlje predstavlja razlog za zabrinutost. Organi na regionalnom i lokalnom nivou ostvaruju prihode iz različitih izvora i nezavisni su u izvršenju svojih budžeta. Neophodno je uspostaviti mehanizam za finansiranje investicionih projekata na lokalnom nivou uključujući i realizaciju projekata međuopštinske saradnje.

U oblasti institucionalnog okvira Srbija još nije formalno odredila strukture za sprovođenje ESIF-a, ali je napravljen napredak u identifikaciji struktura budućeg institucionalnog okvira za sprovođenje politike. Neophodno je obezbediti održavanje i poboljšanje postojećih struktura za upravljanje pomoći EU, a istovremeno i funkcionalnu nezavisnost u obavljanju funkcija budućih struktura koje će činiti institucionalni okvir. Izveštaj ističe još da je neophodno obezbediti povezanost između ciljeva makroekonomske politike i potreba i ciljeva sufinansiranja u okviru ESIF-a. U cilju delotvornog sprovođenja ESIF-a neophodno je obezbediti i koordinaciju između ministarstava.

U oblasti administrativnih kapaciteta, ističe se da će Srbija morati da uloži napore u jačanju kapaciteta kako u pogledu broja, tako i u pogledu stručnosti relevantnih IPA organa, a naročito Kancelarije za reviziju sistema upravljanja sredstvima Evropske unije. Srbiji nedostaje sveobuhvatna strategija izgradnje kapaciteta, i programi obuke se organizuju prema procenama potreba koje sprovodi KEI. Neophodno je intenzivirati aktivnosti obuke službenika koji

su trenutno uključeni u IPA, pri čemu poseban značaj treba dati jačanju kapaciteta državne uprave za vrednovanje i funkciju revizije. Neophodno je, takođe, staviti akcenat na obuku organa na regionalnom i lokalnom nivou. Izveštaj, takođe, konstatuje da je neophodno usmeriti mere planiranja izgradnje kapaciteta na različite grupe zainteresovanih strana kako bi se unapredila opšta svest i razumevanje principa i načela uspešnog sprovođenja ESIF-a. Na kraju se ističe da Srbija treba da obezbedi pouzdanu politiku zadržavanja kadrova, usmerenu na službenike koji poseduju iskustvo i stručnost u upravljanju i sprovođenju sredstava EU.

U oblasti programiranja, konstatovano je da Srbija postepeno stiče kapacitet za sektorsko i višegodišnje planiranje IPA i na taj način se priprema za programiranje u okviru ESIF-a. Problem koji i dalje ostaje jeste nekonsolidovan strateški okvir. Razvijena jedinstvena lista infrastrukturnih projekata obuhvata projekte u oblasti energetike, transporta, životne sredine i nije ograničena za svrhu programiranja IPA, već je ove projekte moguće finansirati i iz drugih izvora. Na kraju se konstatuje da je koordinacija programiranja na nacionalnom nivou sveobuhvatna i na delotvoran način omogućava proces programiranja zasnovan na sektorskom pristupu. Preporuka je da se zadrži isti sistem uz dodatno jačanje, kako bi sistem bio delotvoran i u okviru ESIF-a.

Izveštaj u oblasti praćenja i vrednovanja navodi da su kapaciteti ograničeni u obavljanju ovih funkcija u okviru ministarstava i drugih institucija uključenih u IPA i da nedostaje informacioni sistem za praćenje i vrednovanje u okviru IPA. U pogledu sprovođenja ESIF-a, Srbija će morati da uspostavi integrisani informacioni sistem za upravljanje, kao i da se ojačaju kapaciteti službenika koji obavljaju poslove praćenja i vrednovanja. Neophodno je i da se pripremi strategija sveobuhvatnog praćenja i vrednovanja, kako bi se definisala tela koja će obavljati ove funkcije u okviru ESIF-a.

Na kraju u oblasti finansijskog upravljanja i kontrole, konstatuje se da Srbija treba da definiše svoj sistem finansijskog upravljanja i kontrole za ESIF i da se obezbedi razdvajanje funkcija i nezavisnost ključnih tela, kao što je Sertifikaciono telo i Telo za reviziju.

### **Zaključci i preporuke Evropske komisije u Izveštaju o skriningu su:**

Evropska komisija smatra da Srbija nije dovoljno pripremljena za pregovore o ovom poglavlju te se stoga u ovoj fazi ne preporučuje otvaranje pristupnih pregovora sa Srbijom o poglavlju 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata.

Preporučuje se da se pregovori u okviru ovog poglavlja otvore onda kada se ispuni sledeće merilo: *Srbija treba da predstavi komisiji detaljan Akcioni plan sa pripadajućim vremenskim okvirom, kojim se utvrđuju jasni ciljevi i dinamika kako bi se ispunili zahtevi koji proističu iz Kohezivne politike.*

### **AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 22**

Radna grupa za poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata je formirana u junu 2014. godine. Trenutno, radna grupa ima 31 člana.

Problemi u sektoru su ostali uglavnom isti, deo preporuka radne grupe iz prethodnog ciklusa (2014/2015/2016) je ispunjen. Na delu preporuka se još uvek radi kroz rešavanje identifikovanih problema u skladu sa datim preporukama, ali procesi još nisu završeni. Postoje i oblasti gde je napredak minimalan po pitanju ispunjavanja preporuka od prethodnih godina.

Tokom 2016. godine održan je sastanak radne grupe, 22. januara 2016. godine, koji je bio

posvećen pripremi Akcionog plana (AP) za poglavlje 22 na kome su članice RG definisale preporuke o kojima bi trebalo voditi računa tokom izrade AP-a za poglavlje 22. Imajući u vidu da je izrada akcionog plana za poglavlje 22 trajala duže nego što se očekivalo, do kraja 2016. godine nije održan sastanak radne grupe na kome bi se diskutovalo o nacrtu AP-a za poglavlje 22. Ovaj sastanak radne grupe, posvećen nacrtu akcionog plana za poglavlje 22 na kome će članice radne grupe davati svoje komentare i predloge, očekuje se krajem 2017. godine. Pored navedenog, članice radne grupe su bile aktivno uključene u konsultativni proces prilikom izrade Ekonomskog programa reformi (ERP) za 2017-2019. godinu.







RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **23**

# ▶▶ PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

Koordinator

KUĆA LJUDSKIH PRAVA / KOMITET PRAVNIKA  
ZA LJUDSKA PRAVA - YUCOM  
Milan Antonijević

## KRATAK PRIKAZ POGLAVLJA

Još jednom želimo da podsetimo da se članom 49 Ugovora o Evropskoj uniji svakoj evropskoj državi koja poštuje i promovise vrednosti propisane u članu 2 navedenog ugovora (ljudsko dostojanstvo, sloboda, demokratija, jednakost, vladavina prava i poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava manjina) garantuje pravo da podnese zahtev za pridruživanje Evropskoj uniji. Godine 1993. navedeni kriterijumi su dopunjeni u, takozvanim, „Kriterijumima iz Kopenhagena“ (politički, ekonomski i pravni), koji su 1995. godine upotpunjeni kriterijumom iz Madrida o postojanju odgovarajućih administrativnih kapaciteta za postepenu i skladnu integraciju u EU. Svi kriterijumi postali su sastavni deo Lisabonskog ugovora EU iz 2009. godine i deo su pravne tekovine EU (takozvane *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.

U toku vođenja procesa proširenja, u ciklusima koji su prethodili procesu koji sada obuhvata Srbiju, ali i na osnovu iskustava, izdvojila su se dva ključna pregovaračka poglavlja koja se odnose na pravosuđe i osnovna prava, kao i na pravdu, slobodu i bezbednost. Ranije su ova dva poglavlja bila sastavni deo jednog koje je nosilo naziv Pravosuđe i unutrašnji poslovi. Tek je u toku pregovora sa Hrvatskom ova oblast podeljena na dva poglavlja, 23 – Pravosuđe i osnovna prava i 24 – Pravda, sloboda i bezbednost, a o čemu se u okviru kog poglavlja pregovara, tačno je definisano i skoro u potpunosti razgraničeno. Usklađivanje i primena propisa u ovim oblastima prati se tokom celog pregovaračkog procesa i moguće je zastati sa

pregovorima u drugim poglavljima, ukoliko država nije ostvarila zadovoljavajući napredak ili ukoliko se vidi nazadovanje. Ne samo da se ona otvaraju prva, već se i zatvaraju poslednja, na samom kraju procesa, a sve to omogućava EU da prati tok pregovora i reaguje na ozbiljna kršenja prava.

U Republici Srbiji za proces pregovora u poglavlju 23 nadležna je Pregovaračka grupa za poglavlje 23 koju, na osnovu Odluke o osnivanju Koordinacionog tela za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji (Službeni glasnik RS, br. 84/13, 86/13, 31/14 i 79/14), čine predstavnici: 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; Kabinet ministra bez portfelja zaduženog 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 i Kancelarije za evropske integracije.

Kako je u skladu sa Zakonom o ministarstvu (Sl. glasnik 44/2014, 14/2015, 54/2015 i 96/2015) Ministarstvo pravde nadležno za definisanje i sprovođenje politika definisanih u okviru poglavlja 23, Pregovaračku grupu za ovo poglavlje vodi državni sekretar iz tog Ministarstva. Pregovarački tim i Kancelarija za evropske integracije učestvuju u radu svih pregovaračkih grupa u svim fazama procesa.

Dodatno, zbog specifičnosti Srbije i velikog broja manjinskih grupa, zahtev Evropske unije je bio da se unutar poglavlja 23 izdvoji oblast manjinskih prava i uredi posebnim Akcionim planom, čiju izradu je preuzelo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave.

## STATUS POGLAVLJA

Pregovaračko poglavlje 23 obuhvata sledeće tematske celine: reforma pravosuđa, anti-korupcijska politika, osnovna prava i pravo državljana EU, uz jasnu zaštitu prava manjina.

Sastanak eksplanatornog skringinga za pregovaračko poglavlje 23 održan je 25-26. septembra 2013. godine u Briselu. Kompletan materijal sa eksplanatornog skringinga dostupan je na sajtu Ministarstva pravde. U sali Narodne skupštine RS organizovan je direktan prenos eksplanatornog skringinga za svu zainteresovanu javnost kome je prisustvovalo 48 predstavnika iz 31 organizacije civilnog društva.

Sastanak bilateralnog skringinga za pregovaračko poglavlje 23 održan je 9-10. decembra 2013. godine u Briselu.

Nakon završenih skringinga Evropska komisija izradila je Izveštaj o pregledu usklađenosti zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama EU koji je dostupan na sajtu Ministarstva pravde.

Na osnovu Izveštaja i preporuka koje je Evropska komisija dala u ovom Izveštaju, nadležno ministarstvo pristupilo je izradi Akcionog plana za ovo poglavlje. U saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom, 30. jula 2014. godine, Ministarstvo pravde uputilo je organizacijama civilnog društva Javni poziv za učešće u pripremi Akcionog plana za poglavlje 23. Kancelarija je izvršila selekciju pristiglih komentara i uputila je Ministarstvu 13 priloga u okviru kojih je bilo 73 predloga aktivnosti. Od

datih predloga, Ministarstvo je prihvatilo 37, delimično uvažilo 24 predloga, dok 12 predloga nije prihvaćeno.

Nakon izrade Nacrta akcionog plana, Ministarstvo i Kancelarija su 26. septembra 2014. godine uputile ponovni poziv organaizacijama civilnog društva da daju komentare na Nacrt. Ukupan broj pristiglih priloga bio je 20.

Priloge na ovu verziju akcinog plana su, u prvobitnom roku od sedam dana, poslale brojne organizacije, poput Fonda za humanitarno pravo, PRAXIS-a, Beogradskog centra za bezbednosnu politiku, Asocijacije pravosudnih savetnika Srbije, Kuće ljudskih prava i Komiteta pravnika za ljudska prava, dok se Društvo sudija Srbije, koje je i u ranijim konsultacijama slalo suštinske primedbe u velikom broju oblasti koje pokriva poglavlje 23, s pravom tražilo duži, tj. primereniji rok.

Prilikom izrade finalne verzije Akcionog plana uključene su pojedine primedbe i sugestije organizacija civilnog društva, naročito u oblasti ratnih zločina, gde je tekst Akcionog plana u velikoj meri unapređen. Akcioni plan za poglavlje 23 usvojen je na sednici Vlade Republike Srbije 27. aprila 2016. godine, čime su se stekli uslovi za dalje korake ka otvaranju poglavlja 23. Tada je civilno društvo opravdano stavilo primedbe na usvojeni dokument jer su pojedine aktivnosti po Akcionom planu, usvojenom 2016. godine, morale biti sprovedene u poslednjem kvartalu 2015. godine, tako da su pojedine aktivnosti već kasnile.

Zajedno sa Ministarstvom pravde, kao i uz podršku Pregovaračkog tima na čelu sa Tanjom Mišćević, održano je predstavljanje poslednje verzije Akcionog plana u Narodnoj skupštini, kada su dodatno pojašnjeni mehanizmi sprovođenja, kao i sistem ranog upozoravanja koji je sastavni deo ovog dokumenta. Predstavnici Konventa su posebno istakli deo Akcionog plana gde se insistira na „suštinskim konsulta-

cijama“ sa civilnim društvom prilikom donošenja zakona i drugih akata, što je i ranije bio zahtev radne grupe za poglavlje 23.

Posebna sednica radne grupe za poglavlje 23, sa temom prava nacionalnih manjina, na kojoj se diskutovalo o Akcionom planu za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, održana je februara 2016. godine u Narodnoj skupštini pre otvaranja poglavlja. Na sednici su, po pozivu, učestvovali i Suzana Paunović, direktorka Kancelarije za ljudska i manjinska prava, kao i Ivan Bošnjak iz Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu.

Dokumenta i informacije do kojih je došao Nacionalni konvent, tačnije radna grupa za poglavlje 23, podeljene su i sa drugim organizacijama i grupama koje su zainteresovane za praćenje procesa, poput koalicije prEUgovor, grupe koju koordinira Beogradska otvorena škola i drugih.

Odlaganje otvaranja poglavlja aprila 2016. godine donekle je doprinelo aktuelizovanju problema koje Srbija može imati, kada govorimo o saradnji na otkrivanju ratnih zločina počinjenih u regionu, kao i po pitanjima zaštite manjinskih prava. Glasna retorika u kojoj je susedna država optužena da blokira pregovore donekle je pokazala nerazumevanje procesa evropskih integracija u Srbiji, kao procesa gde se vrši usaglašavanje politika. Takođe, činjenica da se novopridošla država u evropsku porodicu tretira kao ravnopravna, da se njen glas čuje, treba da bude dodatni podsticaj Srbiji da napreduje u pregovorima o članstvu.

Otvaranje pregovora u poglavljima 23 i 24, 18. jula 2016. godine, dodatno je ubrzalo proces, dalo jasan signal državi da su pripreme uspešno sprovedene, da se nalazimo na početnim pozicijama, a da civilno društvo sada može detaljnije pratiti mere iz Akcionog plana za poglavlje 23.

## PRESEK STANJA I AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 23

Sastanci civilnog društva koje je uključeno u Nacionalni konvent o EU, odnosno radnu grupu za poglavlje 23, sa delegacijama Evropske komisije, Evropskog saveta, Evropskog parlamenta, kao i sa brojnim bilateralnim partnerima iz EU<sup>23</sup>, predstavnicima međunarodnih organizacija, OEBS-a, UN-a, Saveta Evrope, doveli su do jasnijeg prikaza stanja pred otvaranje poglavlja 23 i definitivnu odluku EU da se krene dalje u proces.

Tome je naročito doprineo i sadržajan sastanak civilnog društva iz Nacionalnog konventa koji je održan u Briselu sa predstavnicima Komiteta za proširenje Saveta Evropske unije – COELA. Naime, uz podršku tadašnjeg ambasadora Srbije pri EU, Duška Lopandića, u prostorijama Misije Srbije održan je sastanak sa većim brojem predstavnika COELA, gde su predstavnici više radnih grupa Konventa, uključujući i radnu grupu za poglavlje 23, preneli stavove civilnog društva usaglašene na ranijim sednicama Konventa, uz detaljan prikaz izazova, ranog upozoravanja, rokova koji su probijeni, kao i praćenju sprovođenja usvojenih zakona i mera koje će zahtevati veću podršku. Želja civilnog društva da proces ne bude tehnički, već suštinski, ponovljena je, uz smernice da se i građanima jasno mora predstaviti boljitak koji otvaranje, a još više sprovođenje mera iz poglavlja 23 donose.

Tematske sednice su tokom 2016. godine postale praksa radne grupe za poglavlje 23, te su održane sednice sa posebnim temama prava žrtava/oštećenih, potom o samostalnosti tužilaštva, besplatnoj pravnoj pomoći, izmeni Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe, borbu protiv korupcije, ustavnom položaju tužilaštva i drugo. Svaka od sednica završena je donošenjem radnih prepo-

<sup>23</sup> Miroslav Lajčak, Slovačka, januar 2016; Sebastian Kurtz, Austrija, februar 2016; predstavnici Višegradske grupe, februar 2016.

ruka, kao i obraćanjem državnim organima, a punu podršku je pružio i Pregovarački tim.

Kvartalni izveštaji, koje je Savet za sprovođenje mera iz Akcionog plana za poglavlje 23 počeo kontinuirano da izrađuje krajem 2016. godine, uneli su dodatnu dinamiku što omogućava brzo reagovanje civilnog društva na nalaze i ocene ispunjenosti mera.

Takođe, Evropska komisija je, na osnovu pregovaračkog okvira, dužna da redovno obaveštava o stanju napredovanja pregovora po poglavljima „Pravosuđe i osnovna prava“ i „Pravda sloboda i bezbednost“, i da izveštava Savet dvaput godišnje. Komisija je u aprilu izradila drugi izveštaj o stanju ljudskih prava koji je pregovarački tim dostavio javnosti zbog veće potrebe za transparentnošću procesa pregovora. Ono što je Komisija zaključila na osnovu dostavljenih podataka saveta, jeste činjenica da je u mnogim slučajevima sprovođenje u ranoj, odnosno vrlo ranoj fazi. Pažnja Komisije će postepeno da se pomera na delotvornost procesa reforme zakonodavstva u praksi i kapacitet institucija zaduženih za sprovođenje vladavine prava. Izveštaj prati stanje realizacije ključnih aktivnosti iz Akcionog plana i, u većini segmenata, govori o tek započetoj realizaciji aktivnosti ili pak njihovoj pripremi. Srbija treba dodatno da poboljša napore u oblasti reforme pravosuđa, dok u oblasti korupcije Srbija treba dodatno da poboljša institucionalnu saradnju i vlasništvo nad procesom, uz podršku jake političke volje, kako bi se postigli opipljivi rezultati. U oblasti osnovnih prava, Komisija je uočila da Srbija treba znatno da unapredi zakonodavstvo u oblasti zaštite podataka, rodne ravnopravnosti, besplatne pravne pomoći i zaštite manjina, a dodatni napor treba da uloži u oblasti borbe protiv trgovine ljudima, finansijskim istragama i tehnološkom kriminalu.

I na kraju, napominjemo i da je izuzetno veliki napor uložen u predstavljanje građankama i građanima procesa pregovora u poglavlju 23, odnosno kakve će se promene osetiti, unapre-

đenjem stanja u pravosuđu, borbi protiv korupcije i punom sprovođenju ljudskih i manjinskih prava. Neophodno je pojašnjenje evropskih integracija i poglavlja 23 kroz konkretne slučajeve koji se rešavaju zbog uređenja i unapređenja sistema, kroz vesti koje se nalaze na naslovnim stranama novina i nedeljnika, portala i u udarnim terminima televizijskih vesti. Takva obaveza predstavljanja pogodnosti za građane stoji i u Akcionom planu gde se predviđaju obaveze javnog servisa, kao i medija.

Sednice radne grupe za poglavlje 23 u gradovima i opštinama širom Srbije dodatno doprinosi širenju ideje o evropskim integracijama, kontakta sa građanima i proveravanjem vizure koje civilno društvo ima.

Tematske sesije radne grupe za poglavlje 23, pored pregleda i komentara kvartalnih izveštaja, uzimale su i konkretne delove Akcionog plana. Tako su, tokom 2016. i 2017. godine, održane sesije o pregovaračkoj poziciji za poglavlje 23, potom tematske sesije o izmenama Ustava, borbi protiv korupcije, procesuiranju ratnih zločina, nacionalnim manjinama kroz predstavljanje Akcionog plana za sprovođenje prava nacionalnih manjina, medijima i drugi. Materijali i zaključci sa preporukama su dostavljani, kako članicama Nacionalnog konventa o EU, tako i drugim zainteresovanim za praćenje procesa pregovora.

Tematske sesije radne grupe za poglavlje 23 su održavane u Narodnoj skupštini, kao adekvatnom prostoru za približavanje procesa pregovora građankama i građanima. Sednice su uvek imale visok nivo i prisustvo najviših zvaničnika – Pregovaračkog tima, Ministarstva pravde, Ministarstva za evropske integracije, Kancelarije za ljudska i manjinska prava i brojnih drugih koji sprovode aktivnosti iz Akcionog plana za poglavlje 23.

Medijska pažnja je održana i u periodu koji pokriva Knjiga preporuka.

## PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 23

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU) predstavlja stalno telo u okviru kojeg se vodi tematski strukturirana debata predstavnika državne administracije, političkih partija, nevladinih organizacija, stručnjaka, privrede, sindikata i profesionalnih organizacija, o pristupanju Srbije Evropskoj uniji. NKEU je kao model preuzet iz Slovačke u kojoj funkcioniše od 2001. godine, a prilagođen je okolnostima integracije Republike Srbije.

Radna grupa za poglavlje 23 okuplja 83 članova i čine je predstavnici strukovnih udruženja, Društva sudija Srbije, Udruženja tužilaca Srbije, Udruženja sudijskih i tužilačkih pomoćnika Srbije, nevladinih organizacija, akademske zajednice, instituta i drugi predstavnici civilnog društva.

U rad Konventa uključuju se i sudije i tužioci kroz njihova strukovna udruženja, Advokatska komora Srbije i drugi.

Radna grupa prati proces pregovora u pregovaračkom poglavlju 23 i aktivno učestvuje davanjem komentara, zastupanjem stavova, ideja i predloga civilnog društva koji doprinose kvalitetu pregovaračkog procesa između Srbije i Evropske unije, u oblasti pravosuđa i osnovnih prava.

Naročita pažnja posvećena je kvalitetu javnih rasprava o propisima koji se usvajaju u skladu sa Akcionim planom. Podsećamo da je za ceo tok pregovora, o svakom konkretnom pravnom aktu, Ustavu, zakonu i podzakonskom aktu predviđena suštinska javna rasprava, koja uključuje dostavljanje predloga za izmenu propisa, što je i isticano na sednicama Konventa. Na sednicama su izneti i primeri u kojima se nije na adekvatan način sprovela javna rasprava, navođeni su i problemi u pripremama ovih zakonskih predloga, zatvorenog rada pojedinih radnih grupa i

ukazalo na negativnu praksu Narodne skupštine o usvajanju zakona po hitnoj procedure.

Ujedno, preporukama iz prethodne Knjige preporuka, dodate su nove, kao posledica otvaranja pregovora u poglavlju 23, predstavljenoj pregovaračkoj poziciji, kao i izveštajima koji su podnošeni.

Tokom rada radne grupe za poglavlje 23 definisane su sledeće preporuke:

### Model javnosti

- Održati dostupnost dokumenata tokom čitavog toka pregovora u poglavlju 23, kao i sprečavanje bilo kakvih ograničenja nametnutih akademskoj zajednici i civilnom društvu u pogledu istraživanja.
- Održati i unaprediti blagovremenost dostavljanja dokumenata, uz ostavljanje primerenog roka za doprinose civilnog društva (ovde, pre svega, posmatramo).
- Obezbediti puno sprovođenje dela Akcionog plana za poglavlje 23 koji predviđa suštinsku javnu raspravu, koja uključuje i javnost rada radnih grupa za izradu propisa, sadržajnu javnu raspravu o izmenama Ustava, zakona i podzakonskih akata. Kvartalni izveštaji o sprovođenju Akcionog plana moraju sadržati i pokazatelje o suštinskoj javnoj raspravi.
- Unapređenje statistike, kako bi odgovaralo potrebama pregovora u poglavlju 23.
- Prikupiti i promovisati primere dobre prakse modela javnosti u poglavlju 23 koji bi služili kao model i u pregovorima u drugim poglavljima.

### Model konsultacija

- Dodatno pojasniti metodologiju i dinamiku pregovora u poglavlju 23, a naročito u gradovima i opštinama širom Srbije, kao i u visokoškolskim ustanovama, naročito na pravnim i srodnim fakultetima.
- Dalja podrška radu podgrupa u okviru tema, kako na strani pregovaračkog tima, tako i na strani civilnog društva, sa posebnom pažnjom na podgrupu ustanovljenu za



- slobodu izražavanja i medije, kao i na podgrupu koja će se formirati za oblast borbe protiv korupcije, kao i nacionalnih manjina.
- Nastavak komunikacije podgrupa u okviru NKEU sa članovima pregovaračkog tima.
  - Organizovati suštinske razgovore o temama – uz stalnu komunikaciju, postavljanje pitanja i blagovremene odgovore, uz očuvanje prakse odgovaranja na pisane komentare Konventa po temama.
  - Podizati kapacitete civilnog društva za praćenje mera iz AP-a za poglavlje 23, uz naglasak na ranom upozoravanju, kao mehanizmu ustanovljenom Akcionim planom civilnog društva, kako bi ukazalo na kašnjenja, odstupanja i nesprovođenje zakona. Ovaj mehanizam posebno podržati i procenjivati njegove efekte.
  - Izdvojiti konkretne slučajeve iz oblasti ljudskih i manjinskih prava, diskriminacije, borbe protiv korupcije i drugih iz AP-a za poglavlje 23, kao pokazatelje uspešnosti sprovođenja mera.
  - Mapirati podteme u okviru poglavlja 23, koja se povezuju sa podtemama u drugim poglavljima i organizovati zajedničke tematske sednice dve ili više radnih grupa o podtemama. Kao primere navodimo: zaštitu žrtava u krivičnom postupku, poput primera medijske radne grupe koja se odnosi i na delove iz poglavlja 23.
  - Razviti bližu saradnju radne grupe za poglavlje 23 sa Ministarstvom za evropske integracije, naročito na operativnom nivou.
  - Pristupiti reviziji Akcionog plana tokom 2018. godine, uz konsultacije sa civilnim društvom.
  - Prilikom revizije Akcionog plana, voditi računa o mogućnosti dokazivanja napretka u konkretnim oblastima kroz slučajeve koji se vode pred sudovima i drugim organima, poput praćenja koje je predviđeno za suđenja za ratne zločine.
  - Mapirati kontakt osobe i eksperte u ministarstvima i nadležnim institucijama za doprinose u pregovorima u poglavlju 23.
  - Ujednačiti opštost/posebnost dokumenata koji se izrađuju u pregovorima (Akcioni plan i drugi dokumenti) u poglavlju 23, uz stalno upoređivanje sa dokumentima izrađenim u drugim poglavljima (u ovom trenutku, naročito sa poglavljem 24).
  - Izdati jasnu instrukciju institucijama koje sprovedu mere iz AP-a da uz stavljanje ocene da se određeni propisi adekvatno sprovedu, to moraju potkrepiti primerima, statistikom, mehanizmom za praćenje i slično.
  - Napraviti jasnu i jedinstvenu praksu postupanja po komentarima civilnog društva na kvartalne izveštaje koje izrađuje Savet za sprovođenje mera iz Akcionog plana za poglavlje 23.
  - Razmotriti i reagovati na konkretne primere neusklađenosti dokumenata koji se izrađuju, poput kvartalnih izveštaja na srpskom i engleskom jeziku.
  - Uskladiti rokove kako bi bili realistični – pojedini delovi akcionog plana za poglavlje 23 su nerazumno udaljeni (naročito rokovi koje je, kao doprinos akcionom planu, dalo Ministarstvo prosvete), dok je druge nemoguće ispuniti.
  - Izraditi izveštaje o bilateralnim konsultacijama organizacija civilnog društva i pregovaračkog tima i upoznavanje sa sadržajem ovih razgovora i pisanih doprinosa.
  - Doraditi i sprovoditi strategiju komunikacije sa građanima o pojedinačnim pitanjima koja se otvaraju tokom pregovora u poglavlju 23.
  - Uključivanje organa lokalne samouprave i civilnog društva na lokalnu u proces pregovora, kao i pojašnjavanje svih koraka u pregovorima u poglavlju 23, uz pojašnjavanje uticaja pregovora na život građana.
  - Promovisati standard „Dostignuti nivo otvorenosti pregovora i konsultacije sa civilnim društvom ne može se smanjivati“.
  - Prikupiti i promovisati primere dobre prakse modela konsultacija u poglavlju 23



koji bi služili kao model i u pregovorima u drugim poglavljima.

- Oceniti kapacitete Ministarstva pravde, uz potrebu ojačavanja tima koji se bavi poglavljem 23, uz napomenu da se kvartalni izveštaji izrađuju prostim prikupljanjem informacija dobijenim od nosioca mera iz AP. Metodologija ne predviđa preispitivanje valjanosti dostavljenih podataka, što je tokom analize prvog i drugog kvartalnog izveštaja uočeno kao nedostatak.
- Ustanoviti mehanizam prikupljanja informacija od civilnog društva u delu gde se akcionim planom ono predviđa kao nosilac ili izvršilac pojedinih aktivnosti, uz poseban akcenat na Savet za štampu koji je dužan da sprovodi aktivnosti iz AP, a predstavlja organizaciju civilnog društva ustanovljenu od strane novinarskih udruženja.
- Veće uključivanje Narodne skupštine, uz pozitivnu ocenu dosadašnje saradnje na omogućavanju uslova za sednice Nacionalnog konventa u prostorijama Skupštine, ali uz odsustvo angažovanja narodnih poslanika, osim Predsednice odbora za evropske integracije, kao i predsednika Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova i pojedinih članova ova dva odbora.

Većina preporuka za poglavlje 23, kako u modelu javnosti, tako i u modelu konsultacija, može se primeniti i u drugim poglavljima.

Pojedine preporuke se odnose na očuvanje dostignutih standarda u poglavlju 23, naročito u delu koji se odnosi na model javnosti (pogledati preporuke iz Knjige preporuka za 2015. godinu)

### **Specifične preporuke sa sednica Radne grupe NKEU za poglavlje 23**

- Sednica RG23 – Predstavljanje finalne verzije AP-a za sprovođenje prava nacionalnih manjina (19. februar 2016. godine):
  - neophodno je osmisлити jasnu metodologiju praćenja implementacije Akcio-

nog plana za sprovođenje prava nacionalnih manjina od strane organizacija civilnog društva;

- voditi računa o ambiciozno postavljenim rokovima u AP-u i njihovom poštovanju;
  - podsticati transparentnost osnivanja i rada Saveta za međuetničke odnose u lokalnim samoupravama;
  - preispitati položaj i ulogu Koordinacije nacionalnih saveta nacionalnih manjina, kao i izveštavanje od strane Kancelarije za ljudska i manjinska prava ka Koordinaciji.
- Sednica RG23 – Predstavljanje pregovaračke pozicije Republike Srbije u okviru Međuvladine konferencije o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za poglavlje 23 (8. mart 2016. godine):
    - detaljne preporuke upućene od strane Društva sudija Srbije direktno Pregovaračkoj grupi.
  - Sednica RG23 – Implementacija aktivnosti predviđenih Akcionim planom za poglavlje 23 (1. novembar 2016. godine):
    - neophodan je veći uticaj i rad civilnog društva u vezi sa ispunjavanjem obaveza iz poglavlja 23;
    - neophodno je u predviđenim rokovima sprovoditi izveštavanje o sprovođenju obaveza;
    - u vezi sa reformom pravosuđa u kontekstu implementacije aktivnosti u okviru poglavlja 23 i pitanjem neophodne izmene Ustava, trebalo bi imati u vidu da se promene Ustava ne mogu podrediti kratkotrajnim rokovima;
    - u vezi sa obavezama iz AP-a u oblasti borbe protiv korupcije, borbi protiv korupcije u medijima i najavljenim izmenama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, potrebno je uspostaviti i razvijati saradnju između organizacija koje se bave ovom materijom

- kako bi se postigli pozitivni rezultati;
- u pogledu Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina u kontekstu poglavlja 23 i primene Nacrta tužilačke strategije za procesuiranje ratnih zločina, potrebno je razvijati nove načine borbe i saradnje na ovom planu.
- Sednica RG23 – Implementacija aktivnosti predviđenih Akcionim planom za poglavlje 23 (15. decembar 2016. godine):
  - ubrzati usvajanje Zakona o zaposlenima u Autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalnih samouprava, Zakona o udžbenicima, Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, Zakona o izmenama i dopunama Krivničnog zakonika i drugih zakona iz oblasti pravosuđa;
  - model slobodne prodaje u procesu privatizacije medija je ocenjen kao neadekvatan, uglavnom zbog nedostatka zaštitnih mera;
  - indikatore iz AP-a treba prilagoditi tako da budu merljivi, jer svode ispunjenje mera samo na formu, pa se postavlja pitanje da li su aktivnosti zaista ispunjene;
  - izbegavati korišćenje predstojećih predsedničkih izbora kao razlog za odlaganje kvartalnog izveštaja o implementaciji AP-a;
  - normativno regulisanje sprovođenja prava nacionalnih manjina treba da uvaži stvarne interese i potrebe nacionalnih manjina i da unapređuje njihova prava i slobode u skladu sa realnim mogućnostima države;
  - AP za sprovođenje prava nacionalnih manjina zahteva veće uključivanje nacionalnih saveta nacionalnih manjina.
- Sednica RG23 – Radni sastanak povodom drugog kvartalnog izveštaja za 2017. godinu o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23 (18. avgust 2017. godine):
  - metodologija praćenja sprovođenja aktivnosti iz poglavlja 23 treba da sadrži što je više moguće dublje ocene o merama ispunjenja aktivnosti;
  - civilno društvo, kao jedan od najvažnijih aktera u praćnju realizacije aktivnosti iz Akcionog plana, treba da u što većoj meri sa stanovišta stručne kritike ukazuje na one problemske tačke gde se određene aktivnosti ne implementiraju uspešno u dovoljnoj meri;
  - potrebno je obezbediti prisustvo predstavnika institucija koje dostavljaju izveštaje za konkretne teme, kao i ukazivanje na kontakt osobe iz ministarstava i institucija koje saradjuju sa Svetom i dostavljaju izveštaje;
  - potrebno je strukturisati i odvajati nove delove kvartalnih izveštaja od starih kako bi bilo moguće pratiti šta se u konkretnom vremenskom okviru od aktivnosti ispunilo;
  - da bi civilno društvo bilo u stanju da prati proces izveštavanja, potrebna je veća transparentnost vlasti i upoznavanje sa 12 statističkih tabela koje se šalju Komisiji, kako bi civilno društvo moglo da se koncentriše na teme koje su važne za izveštavanje;
  - potrebno je tražiti od vlasti produžetak vremena za javnu raspravu o donošenju Ustava, koja po nekim indicijama treba da bude gotova do kraja novembra;
  - potrebno je tražiti od vlasti tekst nacrta Ustava kako bi javna rasprava bila svrsishodna;
  - civilno društvo treba, takođe, da insistira na tome da jasno budu saopštena pravila javne rasprave – da se zna hoće li se primeniti u najmanju ruku ona pravila koja važe za donošenje zakona;
  - važno je usaglasiti se u okviru Konventa i inicirati predlog o tome da li Ustav treba menjati u celosti ili u delovima.

## EVALUACIJA PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 23

### Praćenje primene AP 23 i izveštavanje

Jedan od osnovnih zadataka civilnog društva jeste praćenje ispunjavanja merila iz AP-a i uslova za članstvo u EU. U tom smislu je princip rada civilnog društva, kao korektiva, ali i stručne podrške državnim institucijama u procesu sprovođenja reformi, od suštinskog značaja. Savet za sprovođenje AP-a za poglavlje 23, podnosi mesečne, kvartalne, polugodišnje i godišnje izveštaje, različitim institucijama zaduženim za sprovođenje AP-a, od kojih samo neki imaju javni karakter. Na osnovu kvartalnih izveštaja urađena je statistika o sprovođenju mera aktivnosti iz AP-a. Međutim, mana ovakvog vida izveštavanja jeste u tome što Savet za sprovođenje AP-a za poglavlje 23, izveštaje izrađuje prostim prikupljanjem informacija dobijenim od nosioca mera iz AP-a. Prikupljene informacije se prenose u integralnom formatu, bez mogućnosti preispitivanja valjanosti dostavljenih podataka. Savet, na osnovu akta o osnivanju, nema mogućnost sprovođenja istražnih radnji, kako bi se utvrdila istinitost podataka koje dostavljaju institucije. Prilikom takvog metodološkog pristupa, bez mogućnosti provere, ostaje velika sumnja u tačnost prikazanih rezultata, što je i naglašeno, uz konkretne primere, na sednicama RG za poglavlje 23. Ujedno, ukazano je i na neusaglašenost dokumenata koji se izrađuju. Imajući u vidu ove činjenice, značaj civilnog društva, kao i njegova sposobnost u praćenju i ukazivanju na slabosti reformskog procesa, postaje primaran. Jedino civilno društvo može u ovakvom pristupu da da odgovore na pitanje da li su mere implementirane, u kojoj meri i na koji način se ostvaruju u praksi.

Ono što je primetno u ovom statističkom pregledu koji Savet za sprovođenje AP-a izrađuje kvartalno, jeste tendencija smanjenja aktivnosti koje su u potpunosti realizovane i konstantan

porast aktivnosti koje nisu realizovane. Od početnih 77% aktivnosti koje su u potpunosti realizovane u prvom kvartalnom izveštaju, do 65% u poslednjem, i od početnih 3% aktivnosti koje nisu realizovane u prvom izveštaju, do 20% u poslednjem. Ova tendencija podstiče sumnju u odnosu na sposobnosti i kapacitete države da se drži rokova zadatih Akcionim planom u ispunjavanju mera, što zahteva dodatno preispitivanje koncepta samog pristupa, kao i dinamike, na osnovu koga se reforme sprovode. Imajući u vidu da istinitost podataka iznetih u izveštaju nije preispitivana, odnosno da ne postoji posebno telo koje ima kapacitete za proveru podataka koje institucije u izveštaju dostavljaju (osim komentara civilnog društva, o čemu je bilo reči u prethodnom delu), postoji opravdana sumnja da je obim realizovanih aktivnosti značajno manji nego što je prikazan. Jedini pozitivan pomak koji se vidi u prikazanom statističkom pregledu, jeste smanjenje obima izveštaja koje nadležne institucije nisu dostavile (ljubičasta boja). Ova činjenica može ukazati na ozbiljniji pristup državnih institucija koje su vremenom shvatile značaj redovnog izveštavanja i transparentnosti u svome radu. Kao rezultat svega, šefica Pregovaračkog tima i predstavnici Ministarstva pravde najavili su u budućnosti reviziju AP-a za poglavlje 23 i 24, kao i Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Za reviziju akcionih planova biće korišćen Drugi izveštaj o vladavini prava („Non-paper“) koji izrađuje Evropska komisija krajem novembra, a koji je dostavljen Nacionalnom konventu od strane Pregovaračkog tima, što je ocenjeno kao izuzetno pozitivna praksa.





RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **24**

# ▶▶ PRAVDA, SLOBODA, BEZBEDNOST

Koordinator

**BEOGRADSKI CENTAR ZA  
BEZBEDNOSNU POLITIKU**  
Sonja Stojanović Gajić



## 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 narpetka 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 (eng. *interim benchmarks*) i završna merila (eng. *closing benchmarks*), koja imaju za cilj da osiguraju da sprovedene reforme zaista proizvode rezultate na terenu;
- Na kraju, a možda i nabitnije, jeste i mogućnost da se pregovori u okviru ostalih

poglavlja suspenduju ukoliko napredak u poglavljima 23 i 24 nije ocenjen kao zadovoljavajući.

Pored toga što ovakav novi pristup ukazuje na značaj koji poglavlje 24 ima u procesu pregovora, to u isto vreme znači i da su iskustva zemalja iz prethodnih proširenja, za koje su važile drugačije pregovaračke procedure, od ograničene koristi za Srbiju. Jedino Crna Gora, kao zemlja koja je u okviru „novog pristupa“ proširenju otvorila pregovore u okviru poglavlja 23 i 24 u decembru 2013. godine, može da posluži kao model čija su iskustva iz pristupnih pregovora od značaja za Srbiju.

Kada je reč o konkretnim politikama koje poglavlje 24 obuhvata, one su grupisane u deset podoblasti, tj. deset potpolitika:

1. migracije;
2. azil;
3. kontrola spoljnih granica i Šengen;
4. vizna politika;
5. pravosudna saradnja (u trgovinskim, građanskim i krivičnim stvarima);
6. policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala;
7. saradnja u borbi protiv terorizma;
8. saradnja u oblasti droga;
9. carinska saradnja;
10. falsifikovanje evra.

Dodatno, bitno je pomenuti da je u pitanju oblast koja sadrži, takozvano, „tvrdo pravo“ (eng. *hard acquis*) i da su stvari oko kojih se pregovara veoma tehničke i zahtevaju veoma specifična znanja. Ovo predstavlja poseban izazov za civilno društvo gde, za razliku od poglavlja Pravosuđe i osnovna prava, postoji manji broj organizacija koje se bave ovim temama, te je i nivo ekspertize u organizacijama građanskog društva niži nego za poglavlje 23. Stoga je praćenje politika iz ovog poglavlja poseban izazov za civilno društvo, što se može videti i iz iskustava zemalja iz prethodnih talasa proširenja.



## STATUS POGLAVLJA

U skladu sa „novim pristupom“ proširenju, analitički pregled usklađenosti srpskog zakonodavstva u okviru poglavlja 24 sa evropskim, takozvani srkining (eng. *screening*), obavljen je još pre nego što je Srbija zvanično otpočela pregovore o pristupanju u januaru 2014. godine. Proces skrininga sproveden je krajem 2013. godine i to u dve faze. Prvo je eksplanatorni srkining, 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) pristupila je izradi Izveštaja o skriningu za Srbiju za oblast pravde, slobode i bezbednosti (poglavlje 24). Ovaj Izveštaj sadrži sistematski pregled srpskog zakonodavstva i institucionalnih okvira za sprovođenje politika koje spadaju pod poglavlje 24, utvrđuje postojanje nedostataka u odnosu na evropske norme u ovoj oblasti, te daje preporuke u cilju usklađivanja propisa Srbije sa komunitarnim pravom Evropske unije. Izveštaj sa skrininga objavljen je 15. maja 2014. godine.<sup>24</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova, na osnovu preporuka iz Izveštaja sa skrininga, pristupilo je izradi Akcionog plana za poglavlje 24, kao najvažnijeg strateškog dokumenta koji daje pregled mera na čije sprovođenje se Republika Srbija obavezuje u cilju harmonizovanja domaćeg zakonodavstva sa evropskim.

Akcionni plan za poglavlje 24 predviđa niz mera u cilju ispunjavanja preporuka Evropske komisije iz Izveštaja sa skrininga, daje vremenske rokove u kojima će konkretne mere biti sprovedene, navodi institucije i organe državne uprave koji su nadležni za njihovo sprovođenje, te utvrđuje neophodna sredstva i izvore finansiranja za predložene aktivnosti. U skladu sa velikim značajem koje ovaj dokument ima, budući da predstavlja plan za korenite reforme brojnih politika u oblasti unutrašnjih poslova od kojih direktno zavisi kvalitet života i bezbednost građana i građanki, u njegovu izradu bilo je neophodno uključiti sve zainteresovane strane. Međutim, Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao nadležno za izradu AP-a za ovo poglavlje, uključilo je zainteresovanu javnost u raspravu tek kada je drugi nacrt Akcionog plana bio gotov, krajem januara 2015. godine.<sup>25</sup>

Tokom cele 2015. godine trajale su javne rasprave oko izrade Akcionog plana za poglavlje 24, a koje su se sa predstavnicima civilnog društva vodile u okviru Radne grupe za poglavlje 24 NKEU. U procesu konsultacija sa predstavnicima građanskog društva kroz mehanizam NKEU, kao i kroz dodatna mišljenja EK, usledile su dodatne revizije AP 24, tako da je Treći nacrt objavljen 30. marta 2015. godine,<sup>26</sup> a Četvrti u septembru iste godine. EK je ujedno 9. septembra dala pozitivno mišljenje na AP 24, čime je otpočeo proces ocene AP 24 od strane Saveta, kroz COELA odbor (okuplja predstavnike država članica EU i funkcioniere kao radno telo pri Savetu). Dodatno, u oktobru 2015. godine, EK je izradila OBAR izveštaj (eng. *Opening Benchmark Assessment Report*),

<sup>25</sup> Komentari Radne grupe za poglavlje 24 na drugi nacrt AP 24 dostupni su na: <http://bezbednost.org/Svi-dokumenti/5747/Komentari-organizacija-gradjanskog-drustva-na.shtml> (pristupljeno 1. aprila 2017. godine).

<sup>26</sup> Komentari Radne grupe za poglavlje 24 na treći nacrt AP 24 dostupni su na: <http://bezbednost.org/Svi-dokumenti/5786/Komentari-organizacija-civilnog-drustva-na-treci.shtml>.

<sup>24</sup> Tekst Izveštaja sa skrininga 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).

čime je i formalno pozitivno ocenila da mere iz AP 24 odgovaraju merilima koja su bila postavljena u Izveštaju sa skrininga.<sup>27</sup> Konačno, Akcioni plan za poglavlje 24 usvojen je na Vladi Republike Srbije u martu 2016. godine.<sup>28</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 Tima. Dodatno, sa kašnjenjem je usvojen i Zaključak kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u procesu sprovođenja skrininga, iako je marta 2015. godine proces skrininga za Srbiju već bio završen. I na kraju, usvojen je Zaključak o postupku izrade pregovaračkih pozicija, kojim se propisuje procedura oko izrade Nacrta i mehanizma konsultacija u procesu usvajanja pregovaračke pozicije.

Nakon što je EK dala pozitivno mišljenje o 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 Skupštinskom Odboru za evropske integracije. Odbor se o njoj pozitivno izjasnio neobavezujućim mišljenjem na sednici održanoj u maju 2016. godine, uz prethodnu konsultaciju sa Nacionalnim konventom o EU. Organizacije okupljene u Radnoj grupi 24 imale su uvid u sažetak Pregovaračke pozicije, budući da dokument u ovoj fazi pregovora nije dostupan javnosti u svojoj intergralnoj

formi, a svoje komentare dostavile su u pisanoj formi kako Odboru, tako i Pregovaračkom timu i Pregovaračkoj grupi za poglavlje 24.<sup>29</sup>

Vlada je zatim usvojila Pregovaračku poziciju za poglavlje 24,<sup>30</sup> dostavila ju je EU koja je zatim sastavila Zajedničku pregovaračku poziciju koju je ujedno i predstavila na međuvladinoj konferenciji na kojoj su pregovori o poglavlju 24 i formalno otvoreni, a koja je održana u Briselu 18. jula 2016. godine.<sup>31</sup> Na ovoj konferenciji EU je ujedno predstavila i prelazna merila za poglavlje 24, na osnovu kojih će se meriti napredak Srbije u harmonizaciji u predstojećem periodu. Prelazna merila najviše se fokusiraju na dokazivanje pozitivnog *track-record* kojim se treba pokazati da sprovedene mere utiču na promenu stanja na terenu kroz jasno merljive indikatore. BCBP je ovim povodom izradio i objavio Pozicioni papir o poglavlju 24.<sup>32</sup>

Nakon otvaranja poglavlja, i zvanično je počela primena AP 24, a prvi šestomesečni izveštaj o njegovoj ispunjenosti, za period jul-december 2016. godine, MUP je objavio u januaru 2017. godine.<sup>33</sup> Drugi polugodišnji izveštaj za prvih šest meseci 2017. godine objavljen je u julu iste godine.<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Komentari su dostupni na: <http://bezbednost.org/Svi-dokumenti/6165/Preporuke-organizacija-civilnog-drustva-za.shtml> (pristupljeno 1. aprila 2017. godine).

<sup>30</sup> Dostupna je na: <http://bezbednost.org/Svi-dokumenti/6249/Pregovaračka-pozicija-Republike-Srbije-za.shtml> (pristupljeno 1. aprila 2017. godine).

<sup>31</sup> Zajednična pozicija EU dostupna je na: <http://bezbednost.org/Svi-dokumenti/6248/Zajednička-pozicija-Evropske-unije-za-Poglavlje.shtml> (pristupljeno 1. aprila 2017. godine).

<sup>32</sup> Elek, B. (2016). Šta nas očekuje nakon otvaranja pregovora o poglavlju 24?, BCBP, Beograd. Dostupno na: <http://bezbednost.org/Sve-publikacije/6240/Šta-nas-očekuje-nakon-otvaranja-pregovora-o.shtml> (pristupljeno 1. aprila 2017. godine).

<sup>33</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>34</sup> Dostupan je na: <https://goo.gl/YjdC1h> (pristupljeno 11. septembra 2017. godine).

<sup>27</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>

<sup>28</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).

Pregled hronologije dat je u tabeli 1.

**Tabela 1: Hronologija pregovora o poglavlju 24**

2-4. oktobar 2013.	Održan eksplanatorni srkining u Briselu, na kojem su predstavljani propisi Evropske unije u poglavlju 24
11-13. decembar 2013.	Održan bilateralni skringing u Briselu, na kom je Srbija predstavila domaće zakonodavstvo u okviru politika iz poglavlja 24 i utvrdila razlike koje postoje u odnosu na evropski korpus prava
21. januar 2014.	Prva međuvladina konferencija na kojoj su zvanično otvoreni pregovori Srbije sa EU i predstavljen Pregovarački okvir
15. maj 2014.	Evropska komisija dostavila Srbiji Izveštaj sa skrininga za poglavlje 24
24. jul 2014.	Odlukom Vlade uspostavljena je Pregovaračka grupa za poglavlje 24
8. septembar 2014.	Prvi Nacrt akcionog plana za poglavlje 24 završen i dostavljen EK
septembar 2014 -septembar 2015.	U procesu konsultacija sa EK, civilnim društvom i ostalom zainteresovanom javnošću, AP 24 se revidira još tri puta
9. septembar 2015.	EK dala pozitivno mišljenje na AP 24
9. oktobar 2015.	EK izradila OBAR izveštaj u kom je i formalno pozitivno ocenila AP 24
januar-maj 2016.	Srbija radi na pripremi Pregovaračke pozicije i usvaja je
18. jul 2016.	Održana Međuvladina konferencija na kojoj je poglavlje 24 otvoreno i na kojoj je predstavljena pregovaračka pozicija i prelazna merila za ovo poglavlje
januar 2017.	Objavljen prvi šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP 24
maj 2017.	Evropska komisija objavila „Non-paper“, tj. Izveštaj o trenutnom stanju u poglavlju 23 i 24 za Srbiju
jul 2017.	Objavljen drugi šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP 24

## PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE IZ SKRINIG IZVEŠTAJA

Skrining izveštaj za poglavlje 24 predlaže sprovođenje sledećih preporuka u okviru deset pojedinačnih potpolitika:

### 1. Migracije

Oblast zakonitih migracija u pravnom sistemu Srbije delimično je usklađena sa pravnim tekovinama EU, dok je potrebno raditi na donošenju novih propisa vezano za boravak, status, studiranje i rad stranih državljana. Takođe, radi uvođenja jedinstvenog sistema kojim su regulisane zakonske migracije, akcenat je stavljen na sveobuhvatnu obuku državnih kapaciteta za sprovođenje novog zakonskog okvira.

Preporuka Komisije je angažovanje spoljnih eksperata za pružanje pomoći oko pripreme administrativnih kapaciteta i mehanizama za novonastale izmene. Zbog velikog priliva nezakonitih migranata poslednjih godina, potrebno je povećati kapacitete i osoblje, kao i uvođenje mehanizma evaluacije za procenu smeštajnih kapaciteta za nezakonite migrante na stalnoj osnovi. Sporazumi o readmisiji moraju se uskladiti sa sporazumima koje EU ima sa trećim zemljama, a posebno je izdvojena preporuka za sličan aranžman sa Kosovom.

### 2. Azil

Opšti komentar Komisije je da je potrebno praktično sprovođenje pravnih tekovina EU koje se odnose na azil. Potrebna je pojačana

aktivnost u usaglašavanju srpskog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU, kako u pogledu definisanja osnovnih pojmova u okviru politike azila, tako i detaljnije uspostavljanje mehanizama za tražioce azila i primenu Dablinske uredbe. Proširenje institucionalnih kapaciteta (otvaranje Kancelarije za azil) bi trebalo da bude što pre sprovedeno u skladu sa Zakonom o azilu iz 2007. godine. Pored institucionalnih kapaciteta, neophodno je usavršiti stručne kadrove, obezbediti novčana i tehnička sredstva, ali i povećati smeštajne kapacitete za tražioce azila. Iako postoji nacionalna baza biometrijskih podataka putem koje se arhiviraju i prikupljaju podaci o otiscima prstiju, ona nije kompatibilna sa Eurodac specifikacijama. Takođe, potrebno je usklađivanje propisa sa direktivama EU vezanih za standarde za kvalifikovanje državljana trećih zemalja ili lica i procedure za dobijanje međunarodne, supsidijarne ili privremene zaštite.

### 3. Vizna politika

U oblasti vizne politike, Srbija je dobro usklađena sa zakonodavstvom EU. Najveći problem predstavlja usklađenost sa Viznim kodeksom (vrste viza i procedure dobijanja i odbijanja viza, žalbeni postupak). Takođe, potrebna je priprema Akcionog plana za pristupanje Šengenskoj zoni i ispunjavanje zahteva Vizno informacionog sistema i elektronskog umrežavanja u zemlji i inostranstvu, kao i obuka kadrova.

### 4. Spoljne granice i Šengen

Glavni problemi u ovoj oblasti vezuju se za integrisano upravljanje granicama, veću kontrolu spoljnih granica i alternativnih puteva i povezivanje sa Interpolovom bazom podataka. Posebno je izdvojena potreba za potpunom normalizacijom u odnosima sa Kosovom u smislu istih nivoa kontrola na administrativnoj liniji kakve su sa ostalim susedima. Pristupanje Šengenskoj zoni, koje sledi nakon pristupanja EU, podrazumeva kompatibilnost nacionalnog sa Šengenskim informacionim sistemom. Potrebno je usvojiti Šengenski akci-

oni plan koji obuhvata i Zajednički integrisani model analize rizika.

### 5. Pravosudna saradnja u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima

Iako je Srbija delimično uskladila zakonodavstvo sa oblašću pravosudne saradnje u građanskim i trgovinskim stvarima, potrebni su dodatni naponi radi usklađivanja domaćih standarda sa evropskim. Dodatna usklađenost treba biti ostvarena kroz usvajanje novih Zakona o međunarodnom privatnom pravu, Zakona o javnim beležnicima i Zakona o medijaciji. Usklađenost pravosudne saradnja u krivičnim stvarima podrazumeva izmene i dopune Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima. Takođe, potrebno je iskoristiti potencijal zajedničkih istražnih timova, kao sredstva saradnje u okviru Konvencije o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi. Kako bi se primenila Okvirna odluka o evropskom nalogu za hapšenje i postupku izručenja, potrebno je da se omogući izručivanje sopstvenih državljana, van bilateralnih okvira. U okviru normalizacije odnosa sa Kosovom, ključno je ostvariti isti nivo pravosudne saradnje u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima, kao i sa drugim susedima uz uspostavljanje pune saradnje u skladu sa sporazumom o integrisanom upravljanju granicama. Osnovni problemi koji trebaju biti rešeni sprovođenjem Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. su specijalizovane obuke, izgradnja i osposobljavanje administrativnih kapaciteta koji trenutno nisu na odgovarajućem nivou kompetentnosti. Takođe, unapređenje statistike, radi efikasnijeg postupanja je nužan korak.

### 6. Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala

Ova oblast predstavlja jednu od najznačajnijih potpolitika u okviru poglavlja. Preporuke Komisije u okviru segmenta policijske saradnje su efikasno sprovođenje operativnog sporazuma sa EVROPOL-om i upućivanje oficira za vezu u Hag, zatim jačanje ljudskih resursa i operativ-

nih kapaciteta za sprovođenje različitih instrumenata na planu policijske saradnje, naročito Prumskog ugovora i Švedske inicijative, kao i policijske saradnje u kontekstu normalizacije odnosa sa Kosovom. Komisija predlaže da se sprovede Akcioni plan o huliganizmu i učešće u saradnji po pitanjima kao što su bezbednost fudbalskih utakmica, krivična dela vezano za vozila i zaštita javnih ličnosti. U okviru oblasti borbe protiv organizovanog kriminala, Komisija je preporučila mere razvijanja strateške slike organizovanog kriminala (SOCTA), uvođenja centralizovanog kriminalističko-obaveštajnog sistema i bezbedne platforme za komunikaciju između organa za sprovođenje zakona u Srbiji, kao i preispitivanje uloge bezbednosnih službi u fazi kriminalističke istrage u skladu sa zadržavanjem podataka i standardima ljudskih prava. Takođe, Komisija preporučuje unapređenje mera borbe protiv privrednog i finansijskog kriminala, potpuno sprovođenje preporuka nove Radne grupe za finansijsku akciju (RGFA), kao i potpuno usklađivanje pravnog okvira kojim se uređuju poslovi Jedinice za finansijske istrage. Komisija preporučuje da zakonodavni i institucionalni okvir Srbije omogućući efektivnu zaplenu, oduzimanje i upravljanje imovinom stečenom izvršenjem krivičnih dela, zatim sprovođenje nove strategije i akcionog plana za prevenciju i borbu protiv trgovine ljudima, kao i jačanje specijalizovane obuke i unapređenja kapaciteta organa zaduženih za borbu protiv visokotehnološkog kriminala.

## 7. Borba protiv terorizma

Glavna preporuka Komisije u okviru oblasti borbe protiv terorizma jeste usvajanje novog Akcionog plana i sveobuhvatne Strategije za sprečavanje i borbu protiv terorizma. Uz ove, Komisija predlaže pripremu mera radi usklađivanja nacionalnih propisa sa pravnim tekovinama u toj oblasti i ažuriranje političkog okvira kojim bi se uzeo u obzir razvoj događaja na planu politike u EU, uključujući i mere za sprečavanje i rešavanje radikalizacije, a u skladu sa najboljim praksama (na primer, po-

javi oblika takozvanih „stranih boraca“), kao i mere obezbeđenja neophodnih administrativnih i operativnih kapaciteta za sprovođenje pravnih tekovina EU.

## 8. Saradnja na planu borbe protiv droga

U okviru ove oblasti Komisija je na prvom mestu preporučila usvajanje i sprovođenje Strategije i Akcionog plana za prevenciju u oblasti borbe protiv droga, a koji polaze od Strategije EU za droge (2013-2020), kao i glavnih ciljeva obnovljenog Akcionog plana EU-Zapadni Balkan (2013) o drogama. Dalje, Komisija preporučuje rad na predlaganju mera za unapređenje operativnih rezultata organa za sprovođenje zakona i pravosuđa u borbi protiv trgovine i zloupotrebe droga, uključujući i dalje unapređivanje njihove saradnje, uvođenje savremenih istražnih metoda i sistematsku zaplenu imovine stečene izvršenjem krivičnih dela. Pripremanje mera za obezbeđivanje sigurnog i bezbednog skladištenja zaplenjenih prekursora i droge, dalji razvoj regionalne i međunarodne policijske saradnje, kao i redovno ažuriranje spiska droga na osnovu razvoja događaja na međunarodnom i evropskom nivou, takođe predstavljaju preporuke Komisije u okviru ove potpolitike. Na kraju, Komisija preporučuje i opredeljivanje dovoljnog broja službenika i finansijskih sredstava za fokalnu tačku za saradnju sa Evropskim monitoring centrom za droge i narkomaniju (EMCDDA), kako bi se obezbedila aktivna saradnja.

## 9. Carinska saradnja

U okviru carinske saradnje, Komisija predlaže da Srbija usvoji Akcioni plan koji bi trebalo da se postara da Strategija IT za carinsku upravu (2011-2020) sadrži sve neophodne elemente kojima će se omogućiti priprema za sprovođenje Odluke 2009/917/JHA nakon pristupanja. Takođe, Komisija preporučuje da se prošire istražna ovlašćenja carinskih službenika radi unapređenja njihovih mogućnosti za saradnju (na primer, putem pristupa bazama podataka) sa drugim agencijama na granici, kao i da Sr-

bija sačini nacrt radnog plana za sprovođenje II Napuljske konvencije nakon pristupanja.

### 10. Falsifikovanje evra

Povodom borbe protiv falsifikovanja evra, Komisija je predložila usvajanje akcionog plana koji bi trebalo da bude usmeren ka pripremnim merama za dalje usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u toj oblasti, uključujući i Ženevsku konvenciju. Pored toga, Komisija smatra da bi okvir akcionog plana trebalo da sadrži i predlaganje mera kojim bi se ojačao kapacitet za unapređenje saradnje sa Evropskom kancelarijom za borbu protiv prevara (OLAF), Evropolom i Evropskom centralnom bankom u ovoj oblasti.

### AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 24

Pored BCBP, koji je koordinator radne grupe za poglavlje 24, članovi su i Beogradski centar za ljudska prava, Centar za evropske politike, Centar za istraživanje javnih politika, Centar za istraživačko novinarstvo Srbije, Centar za razvoj građanskog društva Protecta, Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, Društvo sudija Srbije, Grupa 484, Južne vesti, Praxis, Udruženje tužilaca Srbije i Viktimološko društvo Srbije. Pored nevladinih organizacija u užem smislu, u Radnoj grupi predstavljena su i dva strukovna udruženja, kao i dve novinarske organizacije. Kad je reč o teritorijalnoj rasprostranjenosti, pored organizacija iz Beograda, u radu Radne grupe za poglavlje 24 učestvuju i dve organizacije iz unutrašnjosti.

#### 1. Sastanak sa Odborom za evropske integracije Narodne skupštine

Datum održavanja: 12. maj 2016. godine

Radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji predstavila je Odboru za evropske

integracije ključne preporuke za unapređenje Pregovaračke pozicije za poglavlje 24 na sastanku održanom 12. maja 2016. godine u Narodnoj skupštini Republike Srbije.<sup>35</sup>

Veća transparentnost pregovora, uključivanje OCD-a u proceduru davanja komentara na predloge mera iz Akcionih planova, usklađivanje aktivnosti na sprovođenju strateškog pristupa borbi protiv kriminala, kao i preciznije mere, rokovi i indikatori za sprovođenje reforme policije su ključne preporuke Radne grupe NKEU za unapređenje Pregovaračke pozicije za poglavlje 24. Svi komentari koje je RG24 prikupila objedinjeni su u Pozicioni papir.<sup>36</sup>

Predstavnici RG24 su izneli stav da je od izuzetne važnosti da Pregovaračka pozicija za poglavlje 24 bude usvojena i da Srbija što pre počne da sprovodi reforme predviđene Akcionim planom za poglavlje 24. Pored toga, naglašeno je i da je potrebno da ovaj proces u potpunosti bude otvoren za OCD, i građane, i da će na tome biti nastavljeno da se insistira i u nastavku procesa pridruživanja.

Na sastanku nisu bili prisutni predstavnici vladajuće većine. Međutim, prisutni predstavnici Odbora su se založili da, zbog kontinuiteta u radu, Radna grupa NKEU za poglavlje 24 svoj rad predstavi i novom sazivu Skupštine, u kome će se naći više od polovine novih poslanika.

Međutim, postojeći saziv Odbora za evropske integracije je na sednici održanoj 13. maja 2016. godine odlučio da se ne izjasni o sugestijama civilnog društva na Pregovaračku poziciju. Ova odluka je doneta u konsultaciji sa predstavnicima Vlade i Pregovaračkog tima.

<sup>35</sup> Izveštaj sa sastanka dostupan na: <http://bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/6164/Neophodno-unaprediti-Pregovaračku-poziciju-za.shtml> (pristupljeno 1. aprila 2017. godine).

<sup>36</sup> Dostupno na: <http://bezbednost.org/Svi-dokumenti/6165/Preporuke-organizacija-civilnog-drustva-za.shtml> (pristupljeno 1. aprila 2017. godine).



## 2. Sastanak sa Odborom za odbranu i unutrašnje poslove Narodne skupštine

Datum održavanja: 15. novembar 2016. godine

Prvi susret Radne grupe za poglavlje 24 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji sa novim poslanicima Odbora za odbranu i unutrašnje poslove i Odbora za evropske integracije održan je 15. novembra 2016. godine u Narodnoj skupštini Republike Srbije.<sup>37</sup>

Tokom sastanka svaka organizacija Radne grupe za poglavlje 24 predstavila je svoj dosadašnji rad i ukazala na koji način svojom ekspertizom može da doprinese efikasnijem sprovođenju politika iz ovih oblasti. Predsednica Odbora istakla je da poslanici nisu dovoljno dobro upoznati sa složenim procesom pregovora o pridruživanju EU, te zato nevladine organizacije predstavljaju odličan korektiv. Pomenuto kako je RG24 dosta pomogla vladi u pripremi Akcionog plana na osnovu koga su otvoreni pregovori.

Sastanku je prisustvovalo preko 20 predstavnika OCD-a okupljenih u RG24 i svega troje narodnih poslanika – predsedavajuća Marija Obradović, Gordana Čomić i Zvonimir Đokić. Na sastanku se postavilo pitanje dalje aktivne uključenosti partnera iz Radne grupe u ovaj proces, kao i pitanje svrsishodnosti takve vrste saradnje na neravnopravnoj i nesrazmernoj osnovi. Za razliku od saradnje sa poslanicima, istaknuto je da su konsultacije i dijalog sa MUP-om sadržajnije i redovnije, s obzirom na obavezu takvog kanala saradnje sa civilnim društvom. Na sastanku je dat predlog o održavanju kvartalnih sastanaka Radne grupe sa poslanicima, na kojima bi se raspravljalo kako o izveštajima o ispunjavanju

<sup>37</sup> Izveštaj sa sastanka je dostupan na: <http://bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/6369/Dijalog-civilnog-drustva-i-parlamenta-neophodan.shtml> (pristupljeno 1. aprila 2017. godine).

obaveza iz Akcionog plana, tako i o nacrtima zakona koji su relevantni za poglavlje 24.

## 3. Radna sednica o metodologiji izveštavanja o ispunjenosti Akcionog plana za poglavlje 24 i tematski sastanak u vezi sa oblastima migracija, azila, kontrole spoljnih granica i Šengena

Datum održavanja: 27. decembar 2016. godine

Budući da je dinamika pregovora takva da je Srbija trebala da, u januaru 2017. godine, dostavi Evropskoj komisiji prvi izveštaj o sprovođenju aktivnosti u poglavlju 24, krajem decembra 2016. godine organizovan je sastanak Pregovaračke grupe i RG24 ovim povodom.<sup>38</sup>

Sednica je imala dva dela. Na prvom delu, otvorenom za medije, Pregovaračka grupa MUP-a je predstavila metodologiju, vremenske rokove i dalje planove kada je reč o prvom šestomesečnom izveštavanju o ispunjenosti AP 24. Na drugom, radnom delu zatvorenom za medije, vođen je dijalog o pitanjima readmisije i regionalne saradnje u oblastima azila i migracija, kao i kontrole spoljnih granica i Šengena. Istaknuto je da se uskoro očekuje usvajanje zakona o azilu i strancima, kao i da je Vlada Srbije veoma zainteresovana da pristupi sporazumima o readmisiji sa zemljama porekla.

Predstavnici OCD-a su na sastanku istakli da je veoma bitno kako će se meriti uspeh u sprovođenju mera iz Akcionog plana za poglavlje 24, te da je na građanskom društvu da se bavi kvalitetom tih mera jer to je ono što se tiče građana.

Šefica Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Srbije EU, Tanja Mišćević,

<sup>38</sup> Izveštaj sa sastanka je dostupan na: <http://bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/6426/Napredak-Srbije-u-poglavlju-24-meriti-efektima-na.shtml> (pristupljeno 1. aprila 2017. godine).



je istakla da je odlučeno da u praćenje i sprovođenje akcionih planova za poglavlja 23 i 24 bude uključeno civilno društvo s obzirom da postoje odlična iskustva saradnje u izradi tih dokumenata i da ovo nije proces samo za vladu, već za celo društvo.

Na sastanku se pokrenula tema dostupnosti dokumenata iz pregovaračkog procesa, pre svega u vezi sa uvođenjem nove oznake „službeno“. Mišćević je naglasila da, zbog procedura EU, dokumenta u pregovaračkom procesu do otvaranja poglavlja nisu u potpunosti dostupna javnosti, te je istakla da je sporna oznaka „službeno“ u Uredbi o kancelarijskom poslovanju, zbog koje je reagovao Poverenik za informacije od javnog značaja, promenjena u „restriktivno“ u skladu sa evropskom pravnom terminologijom i da ostaje da Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave utvrdi uputstvo za primenu ove oznake.

Dodatno, OCD su zatražile i da se pojasni sadržaj i smisao, takozvanih, *track-record* tabela koje EK traži od Srbije, a koje, takođe, nisu dostupne javnosti. Na sastanku je obrazloženo da EK ima vlasništvo nad tabelama, ali da same informacije iz tabela nisu poverljive te da mogu biti stavljene na uvid javnosti. Nakon sastanka, Pregovarački tim je predstavnicima RG24 dostavio spisak oblasti za koje je EK od Srbije tražila popunjavanje *track-record* tabela.

Sastanku je prisustvovalo više od 20 predstavnika državnih institucija i organizacija civilnog društva, kao i akreditovani mediji.

#### **4. Radna sednica o Prvom šestomesečnom izveštaju o ispunjenosti AP 24 za period jul-decembar 2016. godine**

Datum održavanja: 10. februar 2017. godine

Na sastanku Radne grupe za poglavlje 24 i Pregovaračkog tima, održanom 10. februara 2017. godine, diskutovano je o ključnim posti-

gnućima u sprovođenju AP 24 za prvi šestomesečni period, kao i preprekama, izazovima i razlozima zbog kojih su neki od zadataka odloženi.<sup>39</sup>

Na sastanku su predstavnici radne grupe za poglavlje 24 istakli da je učinjeno dosta, ali i da je bilo i prilično nepotrebnih propusta, te da Vlada i Skupština nisu ispratile dobar posao državne uprave. Kao jedan od konkretnih primera ovog problema navedena je Strategija za borbu protiv terorizma i pripadajući Akcioni plan koji su spremni više od šest meseci, završena je javna rasprava, civilno društvo i akademska zajednica dali su komentare, a dokument još nije usvojen.

Šefica Pregovaračkog tima istakla je da ne manjka političke volje po pitanju reforme pravosuđa, borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije, a da su nedostajuće strategije i zakoni prioriteta u okviru poglavlja 24 u ovom trenutku. Ona je navela da su kašnjenja opravdana jer svaki zakon, posebno iz oblasti vladavine prava, mora da se proveri sa institucijama EU i sa organizacijama građanskog društva koje se ovim temama bave. Kao dva dodatna razloga za kašnjenja navela je migrantsko-izbegličku krizu koja je zauzela kapacitete MUP-a, kao i prošlogodišnje parlamentarne izbore zbog kojih je svaki zakon koji je ušao u proceduru morao da je prolazi ispočetka.

Predsednik Pregovaračke grupe za poglavlje 24, državni sekretar u MUP-u Zoran Lazarov, istakao je da je Srbija krenula sa ispunjavanjem Akcionog plana za ovo poglavlje i pre nego što je zvanično usvojen i izrazio zadovoljstvo procentom ispunjenja aktivnosti.

U drugom delu sastanka, zatvorenom za javnost, koordinatori za potpolitike u okviru

<sup>39</sup> Izveštaj sa sastanka dostupan na: <http://bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/6477/Srbija-uradila-dosta-u-okviru-Poglavlja-24-ali.shtml> (pristupljeno 1. aprila 2017. godine).

poglavlja 24 predstavili su izveštaj o sprovođenju Akcionog plana u pojedinostima – u oblastima migracije, azila, kontrole spoljnih granica, Šengena, pravosudne i policijske saradnje, borbe protiv organizovanog kriminala, terorizma, droga i falsifikovanja evra, kao i u oblasti carinske saradnje.

Sastanku u zgradi Narodne skupštine prisustvovali su i predstavnici Kancelarije za evropske integracije, Misije OEBS u Srbiji, Ambasade Francuske, ASTRA Akcije protiv trgovine ljudima, Beogradskog centra za ljudska prava, Centra za evropske politike, Centra za istraživanje javnih politika, Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila, Grupe 484, Udruženja tužilaca Srbije, Share fondacija, Juikom, kao i brojnih medija.

## **5. Radna sednica o Drugom šestomesečnom izveštaju o ispunjenosti AP 24 za period jul-decembar 2016. godine**

Datum održavanja: 25. jul 2017. godine

Tema sednice, organizovane 25. jula, bilo je predstavljanje izveštaja o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 24 za prvu polovinu 2017. godine, koji je pripremila Pregovaračka grupa za pitanja pravde, slobode i bezbednosti.<sup>40</sup> Tokom sastanka diskutovano je i o zaključcima iz izveštaja o pregledu stanja u poglavlju 24 (takozvani „Non-paper“)<sup>41</sup>, koji je Evropska komisija objavila u maju ove godine.

Sastanak je organizovan u dve odvojene celine. U toku prvog dela, koji je bio otvoren za javnost, diskutovalo se o AP 24 i njegovoj ispunjenosti uopšte, kao i o generalnoj dinami-

ci reformi u okviru poglavlja 24. Na drugom delu sastanaka, zatvorenom za javnost, OCD su imale priliku da sa predstavnicima Pregovaračke grupe razgovaraju o detaljima i konkretnim potpoglavljima.

Iako je većina aktivnosti iz Akcionog plana za poglavlje 24 sprovedena u potpunosti (46%) ili delimično (32,5%), jedna petina aktivnosti kasni (21,5%) zbog predsedničkih izbora koji su odložili usvajanje zakonskih i strateških dokumenata neophodnih za dalje reforme u ovoj oblasti. Predstavnici Pregovaračke grupe Vlade najavili su usvajanje velikog broja propisa do kraja 2017. godine i reviziju Akcionog plana u skladu sa mogućnostima Vlade. Organizacije civilnog društva su predložile da se uradi i evaluacija efekata Akcionog plana, kao i da se više razgovara o kvalitetu aktivnosti i njihovom ucinku.

U drugom delu sastanka, koji je bio zatvoren za javnost, predstavnici građanskog društva imali su priliku da iznesu zapažanja i postavljaju pitanja predstavnicima vladine Pregovaračke grupe, koordinatorima za potpolitike u okviru poglavlja 24 iz MUP-a, Ministarstva pravde, Ministarstva finansija, Republičkog javnog tužilaštva i Bezbednosno-informativne agencije.

Ovaj segment bio je posvećen detaljnijim izveštajima o sprovođenju Akcionog plana u oblastima migracija, azila, kontrole spoljnih granica, Šengena, pravosudne, policijske i carinske saradnje, borbe protiv organizovanog kriminala, terorizma, droga i falsifikovanja evra. Ovom prilikom je navedeno da je novi rok za donošenje Strategije za borbu protiv trgovine ljudima kraj 2017. godine, da je Nacionalna baza podataka za borbu protiv terorizma u izradi i da će Srbija doneti Strategiju za borbu protiv visokotehnološkog kriminala, iako to nije bilo predviđeno Akcionim planom.

Sastanku u Palati „Srbija“ su pored predstavnika državnih institucija i organizacija civilnog

<sup>40</sup> Izveštaj sa sastanka dostupan na: <http://bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/6568/Srbija-napredovala-u-okviru-Poglavlja-24-iako.shtml> (pristupljeno 11. septembra 2017. godine).

<sup>41</sup> Dostupan na: [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/non\\_paper\\_pg23\\_24\\_srp.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_pg23_24_srp.pdf) (pristupljeno 11. septembra 2017. godine).

društva, prisustvovali i mediji i predstavnici međunarodnih organizacija i diplomatskih predstavništava zainteresovani za proces pristupanja Srbije EU.

## EVALUACIJA PREPORUKA RADNE GRUPE ZA POGLAVLJE 24

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 prE-Ugovor, SEKO za oblast pravde i unutrašnjih poslova), kao i organizacije koje se samostalno u svom radu bave evropskim intergacijama.<sup>42</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

<sup>42</sup> Inicijativa i spisak organizacija koje su je podržali dostupan je na: <http://www.bezbednost.org/Saopštenja/5666/MUP-da-objavi-Nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje.shtml> (pristupljeno 3. aprila 2017. godine).

pomoći, kao i da u proces konsultacija o primeni pojedinačnih mera, koje se pre svega tiču usvajanja novih zakonskih akata, uključiti predstavnike građanskog društva. Načelni dogovori oko napred pomenutih stvari su postignuti. Međutim, iako dugo najavljivan, poseban veb-sajt Vlade Srbije o pregovorima Srbije u procesu pristupanja EU još uvek nije pokrenut. Ovo značajno otežava informisanje i javnost procesa pregovora, budući da ne postoji centralna lokacija na kojoj se mogu dobiti informacije o aktivnostima, kalendaru sa planiranim događajima, niti pristup relevantnim dokumentima.

Sa druge strane, iako je MUP još u aprilu 2016. godine pokrenuo svoj novi veb-sajt, za koji je najavljivano da će imati poseban poddomen u okviru pregovora Srbije i EU koji se tiče poglavlja 24, ovo se dogodilo tek godinu dana kasnije, tj. aprila tekuće godine.<sup>43</sup> Dodatno, MUP je organizacijama koje su podnosile komentare na nacrt Akcionog plana za poglavlje 24 dostavio obrazloženja o usvajanju/odbijanju ovih komentara.<sup>44</sup> Međutim, ovaj dokument i dalje ne obuhvata sve komentare koje je MUP dobio od predstavnika organizacija građanskog društva.

Vlada Srbije je u junu 2016. godine, izmenama Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave, uvodi stroža pravila o pristupu podacima iz EU integracija i ovu materiju reguliše u suprotnosti sa Zakonom o pristupu informacijama od javnog značaja, Zakonom o

<sup>43</sup> Domen je dostupan na: <http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/baner-sadrzaj/evropske%20integracije/> (pristupljeno 20. aprila 2017. godine).

<sup>44</sup> Dostupno na: <http://mup.gov.rs/wps/wcm/connect/92a16018-92aa-400c-9201-0ac04a571977/%D0%9A%D0%9E%D0%9C%D0%95%D0%9D%D0%A2%D0%90%D0%A0%D0%98+%D0%9E%D0%A6%D0%94+%D0%9D%D0%90+%D0%90%D0%9F+%D0%9F24%2C+%D0%9E%D0%9A%D0%A2%D0%9E%D0%91%D0%90%D0%A0+2015.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IGah2o3&CVID=IGah2o3&CVID=IGah2o3> (pristupljeno 20. aprila 2017. godine).

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. Vlada ponovo menja Uredbu o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave i uređuje da pregovaračka pozicija i sa njom povezani akti i predmeti koji nastaju u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do otvaranja pregovora mogu imati privremeno ograničenu distribuciju i biti označeni oznakom „restriktivno/limite“. Zaključcima Vlade, usvojenim u februaru 2017. godine, omogućava da se period označavanja informacija produži i nakon otvaranja pregovaračkih poglavlja, navodi da označeni dokumenti nisu dostupni javnosti i proširuje mogućnost označavanja i na zapisnike sa bilateralnog skrininga.<sup>45</sup>

### **Praćenje primene AP 24 i izveštavanje**

Na osnovu predloga organizacija građanskog društva, postignut je napredak kada je reč o praćenju i izveštavanju o ispunjenosti aktiv-

nosti iz Akcionog plana za poglavlje 24. Podržan je predlog da Pregovaračka grupa za Pravdu, slobodu i bezbednost najmanje dva puta godišnje obaveštava javnost o stepenu ispunjenosti mera iz Akcionog plana za poglavlje 24. Ovo izveštavanje će se sprovođiti na svakih šest meseci – početkom godine za prethodnih šest meseci i u septembru. Polugodišnji izveštaji ujedno su dostavljani i EK, a biće dostupni javnosti preko sajta MUP-a.

Dodatno, ali za samo neke od aktivnosti, omogućeno je učešće predstavnika organizacija građanskog društva u sprovođenju konkretnih mera tamo gde su one eksplicitno pomenute. Sa druge strane, učešće civilnog društva u izveštavanju omogućeno je kroz redovne konsultativne sastanke sa Prregovaračkom grupom koje će se, prema usvojenom predlogu građanskog društva, organizovati pre objavljivanja šestomesečnih izveštaja o ispunjenosti AP 24. Mišljenja OCD-a biće uzeta u obzir prilikom izrade ovih polugodišnjih izveštaja. Dodatno, utvrđena je potreba i da se organizuju posebni, tematski sastanci u vezi sa dve oblasti koje su posebno problematične u trenutnom kontekstu pregovora.

MUP je objavio prvi šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP 24 u januaru 2017. godine, a OCD su izrazile zabrinutost o nekim aspektima izveštavanja. Tako, izveštaj smatra realizovanim 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 nisu još 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

<sup>45</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/izvestaj\\_informisanje\\_gradjana\\_web.pdf](http://bezbednost.org/upload/document/izvestaj_informisanje_gradjana_web.pdf), str. 12-14.

vezi sa njim (aktivnosti 2.1.4.3 i 2.1.4.4 iz AP 24). Pored ovoga, tamo gde je bilo kašnjenja sa sprovođenjem aktivnosti, ili uopšte nije bilo sprovođenja, date su samo kratke odrednice da se ne sprovodi ili da se kasni, bez navođenja obrazloženja i razloga. Konačno, a potencijalno najproblematičnije, postoji problem da se aktivnosti navode kao uspešno sprovedene, a da se ciljana promena dogodila samo u formi ali ne i u sadržini. Ovo je najčešće slučaj sa usvajanjem izmena određenih zakona, koje nisu dovele do unapred planiranih promena (na primer, aktivnost 7.2.2 za oblast borbe protiv terorizma o izmeni Zakona o organi-

zaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela, kako bi se uskladio sa Odlukom Saveta 2005/671/PUP). Dodatno, ono što posebno zabrinjava jeste potencijalna nemogućnost da OCD sprovedu spoljašnu, nezavisnu proveru navoda iz izveštaja o ispunjenosti AP 24, budući da je većina dokumenata, analiza, izveštaja eksperata, nacрта podzakonskih akata i ostalih proizvoda proisteklih iz sprovođenja aktivnosti nedostupna javnosti.



16/17  
2016/2017

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 25 26

» **NAUKA I ISTRAŽIVANJE**

» **OBRAZOVANJE I KULTURA**

Koordinator

**CENTAR ZA OBRAZOVNE POLITIKE**

Ana Vušurović Lazarević



## PRIKAZ POGLAVLJA<sup>46</sup>

Specifičnost 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. U nadležnost EU spada uspostavljanje mehanizama za saradnju i prenošenje primera dobre prakse, definisanje strateških ciljeva, razvijanje i vođenje programa<sup>47</sup> koji imaju cilj unapređenje pomenutih oblasti. Deo legislativne na nivou EU, koji je izuzetak u oblasti obrazovanja, je Direktiva 77/486/EEC, usvojena 1977. godine, koja se odnosi na pravo na obrazovanje dece radnika migranata iz članica EU<sup>48</sup>, a koja obavezuje države članice da omogući obrazovanje dece radnika iz drugih zemalja članica i to prema propisima države domaćina. Države članice, prema Direktivi, takođe treba da omoguće besplatno podučavanje zvaničnog jezika države članice na čijoj se teritoriji radnik nalazi, kako bi se omogućila društvena integracija dece radnika migranata.

Ipak, kako su ove oblasti, a naročito obrazovanje, istraživanje i nauka, od velikog značaja za razvoj društva, najpre u ekonomskom smislu, EU ulaže velike napore kako bi se unapredile

razvojne mogućnosti ljudskog kapitala u državama članicama i državama kandidatima za članstvo. Budući razvoj ovih oblasti je, u prvom redu, oličan u strategiji „Evropa 2020 – strategija za pametan, održiv i inkluzivni rast“<sup>49</sup>, koja, kao što sam naziv kaže, prožima kroz sebe tri prioritete tačke ili vrednosti kojima EU teži: pametan rast, održivi rast i inkluzivni rast. Kako bi se podržalo ostvarivanje ovih prioriteta, definisani su naredni ciljevi koje EU treba da dostigne:

1. Podići stopu zaposlenosti populacije starosti od 20 do 64 godine sa 69% na 75% kroz veće učešće mladih ljudi, starijih radnika i nekvalifikovanih radnika i bolju integraciju legalnih migranata.
2. Povećati procenat bruto domaćeg proizvoda (BDP) koji se izdvaja za istraživanje i razvoj sa 1,9 na 3%.
3. Ostvariti „20/20/20“ klimatsko-energetski cilj – 20% smanjenja emisije gasova koji izazivaju efekat staklene bašte u odnosu na 1990. godinu, (ili čak za 30% ako dozvole uslovi), 20% povećanje udela obnovljivih izvora energije u finalnoj potrošnji i za 20% povećanje energetske efikasnosti.
4. Smanjiti stopu ranog napuštanja škole na ispod 10% sa trenutnih 15%, uz istovremeno povećanje procenta stanovništva sa diplomom visokoškolske ustanove sa 31% na 40%.
5. Smanjiti broj ljudi koji žive ispod linije siromaštva za 25%, što će predstavljati izlazak preko 20 miliona ljudi iz siromaštva.<sup>50</sup>

Iz priloženog se može videti da obrazovanje, participacija mladih na tržištu rada, istraživanje i inovacije predstavljaju ključne okosnice razvoja EU i njenih država članica.

<sup>46</sup> Ovaj prikaz, kao i celokupni rad, se oslanja na prethodne Knjige preporuka NKEU za 2014/2015. i 2015/2016. godinu.

<sup>47</sup> Pojam program podrazumeva finansijski instrument Evropske unije kojim se obezbeđuju sredstva državama članicama EU i državama kandidatima.

<sup>48</sup> Pogledati: *Official Journal of the European Communities* (1977). *Council Directive on the education of the migrant workers*, 77/486/EE, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31977L0486&from=EN>, pristupljeno 14.3.2017.

<sup>49</sup> Pogledati: *Europe 2020 – A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, dostupno na: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>, pristupljeno 14.3.2017.

<sup>50</sup> Kronja, J. (2011), *Vodič kroz strategiju Evropa 2020*, Beograd, Evropski pokret u Srbiji.



Jedan od mehanizama na osnovu kojih EU pokušava da utiče na nacionalne sisteme odnosno oblasti koje spadaju u takozvano „meko zakonodavstvo“ je Otvoreni metod koordinacije (OMK) koji deluje u različitim sektorima (socijalna politika, kultura, zdravstvo, obrazovanje, penzioni sistem itd), a u oblasti obrazovanja to je *OMK u obrazovanju i obuci*, koji formalno postoji od 2001. godine ali je tokom vremena menjao svoj oblik funkcionisanja<sup>51</sup>. Ova platforma za saradnju se sastoji od radnih grupa koje čine predstavnici država,<sup>52</sup> a koje se formiraju sa ciljem da unaprede 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 višestruk – 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<sup>53</sup>. Takođe, Srbija očekuje poziv za učešće u radnim grupama Otvorenog metoda koordinacije u oblasti sporta.

## Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2016. godinu

Upravo je OMK pomenut i u izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2016. godinu<sup>54</sup>, (ali i za prethodne godine), kao jedan od glavnih oblika saradnje koje EU podržava u oblasti obrazovanja, kulture i mladih. U istom izveštaju se, takođe, navode dve ključne stvari koje je Srbija potrebno da uradi u narednom periodu u oblasti **obrazovanja**: da nastavi da ostvaruje predviđene strateške ciljeve u okviru *Strategije razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine* i da osnuje nacionalnu agenciju za Erasmus+ program. Što se poslednjeg tiče, Srbija je u martu 2016. godine donela odluku da se tadašnja Fondacija Tempus „restrukturira“ u nacionalnu agenciju zaduženu za učestvovanje u Erasmus+ programu, što je proces koji i dalje traje. Evropska komisija u izveštaju primećuje da su potrebne dodatne investicije u oblasti predškolskog i osnovnog obrazovanja, da je potrebno nastaviti reformu stručnog usavršavanja nastavnika i unaprediti osnovne i transverzalne veštine učenika, da treba nastaviti politiku smanjenja upisa učenika u srednje stručno obrazovanje i da treba usvojiti zakon o Nacionalnom okviru kvalifikacija koji će biti u skladu sa Evropskim okvirom kvalifikacija. Kada je u pitanju visoko obrazovanje, uočen je rizik od korupcije i veliki broj visokoobrazovanih mladih koji su nezaposleni. Kada su u pitanju **mladi**, u izveštaju se navodi da mladi stručni ljudi i dalje u velikom broju emigriraju iz zemlje. Zbog toga Srbija treba da počne sa primenjivanjem nove *Nacionalne strategije za mlade za period od 2015. do 2025. godine* i akcionog plana, koji su usvojeni tokom 2015. godine. Kada su u pitanju progra-

<sup>51</sup> Videti više na: [http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/expert-groups\\_en](http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/expert-groups_en), pristupljeno 30.3.2017.

<sup>52</sup> Na prvom mestu država članica, ali i drugih zemalja poput država kandidata za članstvo u EU, i država članica Evropske asocijacije za slobodnu trgovinu.

<sup>53</sup> O učešću Srbije u OMK-u videti više na [www.omk-obrazovanje.gov.rs](http://www.omk-obrazovanje.gov.rs), pristupljeno 14.3.2017.

<sup>54</sup> Evropska komisija (2016). Republika Srbija – Izveštaj za 2016. godinu koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona – Saopštenje o politici proširenja EU za 2016. godinu, preuzeto 15.3.2017. sa [http://www.sejo.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_srbija\\_2016.pdf](http://www.sejo.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf).

mi, ocena Evropske komisije za 2015. godinu je da Srbija veoma aktivno učestvuje u programu Mladi u akciji, a u oblasti **kulture**, izveštaj o napretku Srbije uočava učinjene napore za učestvovanje u programu Kreativna Evropa, odnosno u potprogramu MEDIA, kao i programu Evropa za građane. Srbija je usvojila i zakone u oblasti kulturnog nasleđa, što je takođe priznato kao napredak u izveštaju za 2016. godinu. Ono što nedostaje, a od velikog je strateškog značaja je usvajanje Strategije kulturnog razvoja (što su članovi Radne grupe i predlagali u svojim prošlogodišnjim preporukama). U oblasti nauke i istraživanja, izveštaj Evropske komisije za 2016. godinu uočava mali napredak u oblasti **nauke i istraživanja** koji je posledica usvajanja *Strategije naučnog i tehnološkog razvoja Republike Srbije za period 2016. do 2020. godine*. Preporuka Evropske komisije je da Srbija treba u narednom periodu da usvoji akcioni plan kako bi sprovela Strategiju, kao i da usvoji mapu puta naučne i istraživačke infrastrukture. Druga preporuka odnosi se na podsticanje saradnje između industrije i akademskih krugova i povećavanje nivoa ulaganja u istraživanje. Nivo izdvajanja za nauku i dalje ostaje na niskom nivou (ispod 1%), mada su usvojene određene izmene zakona o naučnoistraživačkoj delatnosti<sup>55</sup> koji će, prema zaključcima iz izveštaja, doprineti „umerenijem“ finansiranju institucija koje se bave istraživanjem. U izveštaju se ocenjuje da Srbija uspešno učestvuje u odboru Evropskog istraživačkog prostora i u NATO programu „Nauka za mir i bezbednost“.

### Povezanost sa drugim poglavljima

Važno je napomenuti da određeni delovi sistema obrazovanja čine deo pregovaračkog poglavlja 23 – Pravosuđe i osnovna prava, te

su oni predstavljeni i u okviru akcionog plana koji je usvojen za ovo poglavlje. Tačnije, radi se o obrazovanju nacionalnih manjina, koje se posmatra iz ugla uključivanja manjina u društvo i podrazumeva, između ostalog, sprovođenje obrazovanja na jezicima manjina, povećanje broja upisane romske dece u institucije obrazovnog sistema, kao i sprečavanje napuštanja školovanja.

### STATUS POGLAVLJA

Od prošlogodišnje Knjige preporuka, mnogo toga se desilo u poglavljima 25 i 26 koje prati radna grupa 18 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (Obrazovanje i kultura, Nauka i istraživanje). Iako se očekivalo da će ova poglavlja biti prva otvorena, s obzirom na iskustvo zemalja u regionu<sup>56</sup>, to se nije dogodilo. 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. Na tadašnjoj Međuvladinoj konferenciji o pristupanju Srbije Evropskoj uniji očekivalo se da će se otvoriti i najavljivano pregovaračko poglavlje 26 (Obrazovanje i kultura). Međutim, javnost je pre konferencije dočekala vest da Radna grupa za proširenje EU nije dostigla neophodni konsenzus o otvaranju poglavlja 26, a među razlozima su se, na prvom mestu, navodila pitanja dostupnosti obrazovanja na jezicima na-

<sup>55</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o naučnoistraživačkoj delatnosti (decembar 2015. godine), dostupno na: <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/09/Zakon-o-izm-i-dopunama-Zakona-o-NID-sl-gl-112-od-30-dec-2015.pdf>.

<sup>56</sup> Prva poglavlja koja je Crna Gora otvorila su bila poglavlja 25 i 26 (u decembru 2012, odnosno aprilu 2013. godine), a isto iskustvo je imala i Hrvatska (poglavlje 25 otvoreno je u junu 2006, a poglavlje 26 u decembru 2006. godine).

cionalnih manjina, ali i povratka umetničkih vrednosti<sup>57</sup>. Zanimljivo je primetiti da ono što se navelo kao primarni razlog za neotvaranje poglavlja (obrazovanje nacionalnih manjina) nije primarno deo poglavlja 26, već poglavlja 23, kao što je prethodno napomenuto.

<sup>57</sup> G. Čvorović (12. decembra 2016), Večernje novosti – Novosti online, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:639579-NOVOSTI-SAZNAJU-Hr-vati-blokirali-poglavlje-26>, pristupljeno 15.3.2017.

To što su poglavlja otvorena i privremeno zatvorena, znači da je Srbija izradila i svoje pregovaračke pozicije<sup>58</sup>, u čemu su, po ustanovljenoj proceduri Narodne skupštine, učestvovali i predstavnici NKEU, tačnije radne grupe 18. U tabeli 1 se nalaze izlistane najvažnije aktiv-

<sup>58</sup> Dostupno na sajtu Kancelarije za evropske integracije: <http://www.seio.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaračke-pozicije>, pristupljeno 15.3.2017.

**Tabela 1: Aktivnosti koje će se u toku procesa pregovora sprovoditi u oblasti obrazovanja, kulture, nauke i istraživanja** (Izvor: Pregovaračke pozicije za poglavlja 25 i 26)

Oblast	Aktivnost
<b>1. Obrazovanje i obuka</b>	Donošenje novog Zakona o visokom obrazovanju i Zakona o nacionalnom okviru kvalifikacija i izmene i dopune Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, tokom 2017. godine
	Uvođenje ličnog obrazovnog broja učenika/studenta, kao preduslov za prikupljanje i određivanje seta podataka, tokom 2017. godine
	Nastavak učešća u programu Erasmus+
1.1. Predškolsko obrazovanje i vaspitanje	Donošenje Standarda kvaliteta i razvijanja modela za akreditaciju ustanova i programa
	Porast obuhvata dece predškolskim vaspitanjem i obrazovanjem
	Izrada informacionog sistema predškolskog obrazovanja i vaspitanja do kraja 2018. godine
1.2. Osnovno obrazovanje	Smanjenje stope osipanja kod romske i seoske dece
	Rešavanje problema prevoza učenika i nastavnika do školskih objekata, kao i povećanje opremljenosti škola u seoskim sredinama
	Rad na vaspitnoj ulozi škole u osnovnom obrazovanju
1.3. Srednje obrazovanje	Promena upisne politike, nova mreža škola i obrazovnih profila, kao i uvođenje opšte, stručne i umetničke mature kao načina upisa u visoko obrazovanje
	Donošenje obrazovnih standarda na osnovu kojih će biti reformisani programi obrazovanja u srednjem opštem i umetničkom obrazovanju
	Uvođenje dvopredmetnih nastavnika za efikasniji obrazovni sistem i bolji kvalitet nastave
1.4. Visoko obrazovanje	Izmene zakonskog okvira u oblasti finansiranja
	Povećanje obuhvata kroz pravednije finansiranje koje će uzimati u obzir socio-ekonomski status studenta i kroz afirmativne mere
	Izmena upisne politike na studijske programe za inicijalno obrazovanje nastavnika
1.5. Celoživotno učenje	Akreditacija najmanje deset organizacija i ustanova sa oko 20 programa obuka i dalji porast akreditovanih ustanova i programa

Oblast	Aktivnost
<b>2. Omladina i sport</b>	Pripreme izmena i dopuna Zakona o mladima
	Uspostavljanje Saveta za sport za ostvarivanje ciljeva i aktivnosti utvrđenih u Strategiji o razvoju sporta u Republici Srbiji
	Izrada tzv. Agende za mlade
<b>3. Kultura</b>	Donošenje Strategije razvoja kulture Republike Srbije do kraja 2017. godine
	Nastavak učešća u programu Kreativna Evropa
<b>4. Nauka i istraživanje</b>	Razvijanje i usvajanje nacрта Mape puta istraživačke infrastrukture u 2017. godini
	Povećanje broja istraživača i naučnika i usvajanje mera za podsticanje mobilnosti
	Kreiranje Strategije pametne specijalizacije
	Usvajanje <i>Code of Conduct for Scientific Research</i> od strane Nacionalnog saveta za naučni i tehnološki razvoj, kao i uspostavljanje Naučnih etičkih odbora, do kraja 2017. godine
	Promena sistema finansiranja naučnoistraživačkog rada, kroz dve faze – prva faza uključivaće unapređenje postojećeg modela projektnog finansiranja i primeniće se u 2017. godini

nosti koje će se u toku procesa pregovora sprovesti u oblasti obrazovanja, kulture, nauke i istraživanja. Posebno su obeležene aktivnosti koje se očekuju u toku 2017. godine, a važno je istaći da su ove aktivnosti preuzete iz zvaničnih pregovaračkih pozicija za poglavlja 25 i 26 (deo III – *Planovi za potpuno usklađivanje sa pravnim tekovinama EU*), te im nedostaje dalja razrada i preciznost. Na primer, u oblasti visokog obrazovanja, iako se navodi da će doći do izmena zakona u pogledu finansiranja, osim činjenice da će ono doprineti „pravednijem finansiranju“, nije specifikovano na koji način će te izmene izgledati. Ili, na primer, pod uvođenjem ličnog obrazovnog broja učenika se pretpostavlja da se misli na kreiranje Jedinstvenog informacionog sistema prosvete (JISP), koji bi olakšao praćenje učenika.

#### **AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJA 25 I 26**

U proteklom periodu radna grupa 18 je organizovala dve sednice – jednu koja se ticala davanja predloga i preporuka članova radne grupe na pregovaračke pozicije za poglavlja 25 i 26, koja je organizovana u oktobru 2016.

godine, i drugu, o obrazovanju nacionalnih manjina i interkulturalnim praksama u kulturološki raznovrsnim školama, odnosno o povezanosti poglavlja 26 sa poglavljem 23, koja je organizovana u februaru 2017. godine. U nastavku su kratki prikazi sednica.

#### **Davanje predloga i preporuka na pregovaračke pozicije**

Ova sednica je bila posebno važna, budući da se ticala direktnog uključivanja predstavnika radne grupe 18 u proces pregovora. Samo davanje preporuka i predloga je jako bitno iz ugla predstavnika organizacija civilnog društva, s obzirom na to da su imali neposredan uvid u pregovaračke pozicije. Međutim, bitno je napomenuti činjenicu da je radnoj grupi 18, kao i svim radnim grupama koje su do sada učestvovala u usvajanju pregovaračkih pozicija, na uvid dostavljen samo sažetak teksta pregovaračkih pozicija za poglavlja 25 i 26. Dostavljanje sažetaka, a ne celokupnog teksta pregovaračke pozicije je unapred dogovoreno između Narodne skupštine i NKEU i spada u standardni proces saradnje. Zbog toga, članovi radne grupe 18 nisu imali kompletan uvid

u pregovaračku poziciju, što se potencijalno odrazilo i na same preporuke koje su članovi radne grupe davali, kao i na proces usvajanja preporuka. Drugim rečima, dostavljanje samo sažetka pregovaračkih poglavlja je moglo uticati na to da neke preporuke nisu adekvatne (na primer, preporuke se odnose na ono već navedeno u punom tekstu pregovaračkih pozicija, a nije vidljivo iz sažetka), što dovodi i do neusvajanja preporuka.

Sednici su prisustvovali članovi Odbora za evropske integracije Narodne skupštine, predstavnici Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja (MPNTR), Ministarstva omladine i sporta (MOS), Ministarstva za kulturu i informisanje (MKI) i Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji. Svako od članova radne grupe 18 je bio u prilici da predstavi i obrazloži svoj predlog. Preporuke i predloge su izneli Lidija Županić-Šuica iz organizacije Edukacija za 21. vek, Ivana Cenerić iz Centra za obrazovne politike i Sunčica Milosavljević iz organizacije Asocijacija Nezavisna kulturna scena Srbije. O samim predlozima se diskutovalo sa predstavnicima ministarstava i članova Odbora za evropske integracije, a na sastanku je dogovoreno da će predstavnici Vlade pisanim putem odgovoriti na svaku od predloženih preporuka. Radna grupa 18 je nakon održanog sastanka primila odgovore na predložene preporuke. Usvojeno je ukupno 3 od 12 preporuka. Jedan deo preporuka koje su članovi izneli na sednici se upravo odnosio na deo pregovaračke pozicije koji nije bio vidljiv iz sažetka, što su predstavnici MPNTR i objasnili. Međutim, bez obzira na mali broj prihvaćenih preporuka za poglavlje 26, odlučeno je da će predstavnici Pregovaračke grupe, bez obzira na odgovore na preporuke, uzeti sve u obzir pri sastavljanju konačne verzije pregovaračke pozicije.

### **Obrazovanje nacionalnih manjina i jačanje interkulturalnih praksi u kulturološki raznovrsnim školama**

Druga sednica je održana na temu nacionalnih manjina i politike obrazovanja, sa fokusom na interkulturalno obrazovanje u Srbiji. Sednici su prisustvovali Anamarija Viček, državna sekretarka u MPNTR i Snežana Vuković, samostalna savetnica za socijalnu inkluziju i članica Grupe za socijalnu inkluziju u okviru MPNTR. Anamarija Viček je predstavila aktivnosti MPNTR u oblasti obrazovanja nacionalnih manjina, te u razgovoru sa članovima radne grupe 18 govorila o budućim aktivnostima, dilemama i potencijalnim izazovima u oblasti obrazovanja nacionalnih manjina. Vezano za proces pregovora, istaknuto je da MPNTR pokušava da, u što većoj meri, primeni ono što je predviđeno u Akcionom planu za poglavlje 23, da postoje mnogi zahtevi koje treba ispuniti i da uvek postoji otvorenost MPNTR da se u potpunosti obezbedi ostvarivanje prava na obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina. Tijana Jokić, iz Centra za obrazovne politike, predstavila je glavne pojmove u oblasti interkulturalnog obrazovanja (ciljeve i kako se do njih dolazi, interkulturalnu kompetentnost, interkulturalnu osetljivost itd), kao i glavna istraživanja u Srbiji vezana za tu temu, imajući u vidu da Centar za obrazovne politike ima veliko iskustvo i ekspertizu u istraživanjima na temu interkulturalnosti u obrazovanju. Posebno je istaknuto da Srbija ima dobru osnovu za primenu interkulturalnog obrazovanja, ali da je neophodno i dalje raditi na unapređenju osnova za njeno sprovođenje, te uticati na rad nastavnika i njihovu svest o mogućnostima primene interkulturalnog obrazovanja u školama.

### **Kulturni sistem Srbije u procesu evropskih integracija; Nacrt Strategije razvoja kulture Republike Srbije od 2017. do 2027. godine – preporuke i komentari**

Treća sednica radne grupe 18 je bila posvećena politici u oblasti kulture i nacrtu Strategije razvoja kulture Republike Srbije od 2017. do 2027. godine. Na sednici su učestvovali predstavnici Ministarstva kulture i informisanja i Zavoda za

proučavanje kulturnog razvitka, koji su predstavili najvažnije korake u procesu evropskih integracija Srbije u oblasti kulture. Asja Drača Muntean, pomoćnica ministra za međunarodne odnose i evropske integracije u oblasti kulture, dala je kratak prikaz najvažnijih dokumenata i programa u okviru procesa evropskih integracija u kulturi. Istaknuto je da je, pored poglavlja 26, kultura deo sadržaja i poglavlja 1 – Sloboda kretanja robe i poglavlja 29 – Carinska unija. Na sednici se govorilo o dostupnim evropskim fondovima za kulturu, prednostima procesa evropskih integracija i o aktuelnim programima u kojima Srbija učestvuje. Drugi deo sastanka bio je posvećen nacrtu Strategije razvoja kulture Republike Srbije od 2017. do 2027. godine, što je za radnu grupu 18 veoma značajan proces budući da će ovaj dokument biti prvi svoje vrste u politici u oblasti kulture. Vuk Vukićević, direktor Zavoda za proučavanje kulturnog razvitka, predstavio je strukturu i sadržaj nacrta Strategije, ali i izazove koji utiču na proces izrade pomenute Strategije. Predstavnici nevladinog sektora, Milena Stefanović iz Forum za kulturu Evropskog pokreta u Srbiji i Virdžinija Đeković iz organizacije Asocijacija Nezavisna kulturna scena Srbije, ali i ostali članovi radne grupe 18, uputili su konstruktivne kritike i predloge kako bi se mogla dopuniti Strategija razvoja kulture. Na taj način je omogućeno da se čuje i glas organizacija civilnog društva u procesu izrade jednog važnog strateškog dokumenta u oblasti kulture.

## **PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJA 25 I 26**

U konsultacijama sa radnom grupom 18, dogovoreno je da će ovogodišnje preporuke odnositi na Program ekonomskih reformi za period 2017-2019, kao i da će se predstaviti one preporuke za koje sami članovi radne grupe 18, uzimajući u obzir oblast delovanja organizacija iz kojih dolaze, smatraju da je neophodno po-

novu istaći. U tom pogledu, predstavljene su preporuke organizacije Klub 500, koja je svoj rad fokusirala na ostvarivanje ciljeva u oblasti nauke i unapređenja kvaliteta visokog obrazovanja i razvoja naučne delatnosti u Srbiji i inostranstvu (predstavljene u sledećem pasusu).

Kada je u pitanju Program ekonomskih reformi za period 2017-2019. (delovi koji se odnose na obrazovanje, veštine, nauku i istraživanje), radna grupa 18 je dala svoj doprinos razvoju ovog dokumenta na sastanku održanom sa predstavnicima Ministarstva finansija u januaru 2017. godine. Program ekonomskih reformi (engl. *Economic Reform Programme – ERP*) je dokument koji Srbija, kao država kandidat, ima obavezu da izradi u pretpristupnom periodu kako bi se uspostavila efikasnija koordinacija i planiranje ekonomskih politika. Zbog toga se u ERP-u nalaze sve oblasti u kojima imaju ekonomske implikacije i on se izrađuje u konsultacijama sa predstavnicima različitih državnih sektora, stručne javnosti, organizacija civilnog društva, akademske javnosti itd. U ERP-u koji se usvaja za period do 2019. godine, navodi se 15 prioriternih strukturnih reformi koje su organizovane u osam ključnih oblasti. Radna grupa 18 je svoje dala svoje preporuke vezane za dve prioritretne strukturne reforme – Program za podršku inovacijama i tehnološkom razvoju u javnom i privatnom sektoru i Kvalifikacije orijentisane prema potrebama tržišta rada. Ove preporuke su se odnosile na sam opis trenutnog stanja koji prethodi predlogu reforme, kao i na konkretnu reformu u vidu metodološke postavke (komentari vezani za indikatore). Što se tiče prve navedene reforme, radna grupa 18 je prepoznala važnost ulaganja u inovacije i tehnološki razvoj u javnom i privatnom sektoru, a preporuka je u da okviru ove reforme treba rešiti i status finansiranja instituta, koji se projektno finansiraju ali primaju sredstva kao da su institucije jer imaju stalno zaposlene. U takvoj strukturi novi projekti zavise od raspisivanja novog konkursa, a nema „pritiska“ za novim konkursom jer se instituti



finansiraju bez obzira da li ima, ili nema, novih projekata. Rizik je, prema tome, izostanak usvajanja novog, projektno-institucionalnog modela finansiranja koji je predviđen po Strategiji naučnog i tehnološkog razvoja. Kada je u pitanju druga strukturna reforma, koja se u velikoj meri odnosila na uspostavljanje dualnog srednjeg stručnog obrazovanja, komentar radne grupe 18 je da ne treba zapostaviti ni druge delove sistema obrazovanja. Preporuka je da u okviru ove reforme treba uvrstiti i pitanja obrazovanja odraslih, odnosno njihove prekvalifikacije i dokvalifikacije, kao mere koja može da utiče na smanjenje nezaposlenosti, što je bilo navedeno i u Strategiji razvoja obrazovanja odraslih. Takođe, veoma je važno i priznavanje neformalnog obrazovanja i prethodnog učenja – ne samo da je preporuka EU da do 2018. godine države članice treba da uredi pitanje validacije neformalnog i informalnog učenja, već priznavanje neformalnog učenja može biti lakšu put ka sticanju kompetencija koje nedostaju radnoj snazi, te je u tom smislu fleksibilniji i lakši za primenu, a njegova dostupnost je široka. Treba uvrstiti i pitanje funkcionalnog znanja diplomiranih studenata, koji usled nedostatka prakse ili bilo koje vrste praktičnog iskustva, teško dolaze do prvog posla, što je iz ugla uključivanja u tržište rada veoma značajno.

#### **Preporuke organizacije Klub 500<sup>59</sup>:**

1. Neophodno je unaprediti usvojena institucionalna rešenja i kaznene politike za negativne „akademske“ prakse koje su prisutne u Srbiji – poput pojave plagijarizma naučnih radova, a koje dovode do degradiranja akademske zajednice, ilustrovane raznim aferama koje se tiču dobijanja akademskih zvanja.
2. Potrebno je uspostavljanje nezavisnih nacionalnih institucija za finansiranje istraživanja i formiranje efikasnog sistema za kontrolu i proveru kvaliteta naučnog rada u Srbiji, po ugledu na najbolje međunarodne prakse u ovoj oblasti. Posebno je važno jasno definisati ulogu koju postojeća tela imaju u okviru ovog sistema, pre svega, Komisije za akreditaciju i proveru kvaliteta.
3. Preduzeti systemske mere koje će obezbediti da se predupredi neprofesionalni pristup koncipiranja i uređivanja domaćih naučnih publikacija, kao i objavljivanje radova u časopisima bez „*blind peer-review*“<sup>60</sup> procesa što dovodi do snižavanja kvaliteta naučnih radova. Neophodno je generalno preduzeti korake koji će dovesti do depolitizacije naučnog sistema.
4. Uvesti sistem vrednovanja naučnoistraživačkog rada koji će uvažavati razlike koje postoje po oblastima (prirodno-matematičkih nauka i medicine, tehničko-tehnoloških nauka i društveno-humanističkih nauka). Izbeci (finansijsko) favorizovanje delatnosti i projekata koji imaju veći komercijalno-tržišni potencijal. Naučnoistraživački rad mora biti podstican da se razvija u pravcu doprinosa postojećem korpusu akademskih dostignuća, bez obzira na direktnu promenljivost u praksi, posebno ako je ona definisana isključivo kao tehnološki razvoj.
5. Potrebno je otvoriti tržište rada za istraživače i definisati mehanizme koji bi pospešili konkurenciju među istraživačima. Istraživački fondovi su, po nacrtu nove Strategije, i dalje usmereni ka institutima u zatvorenom sistemu koji ne prepoznaju potrebu da se pristup projektnim sredstvima otvori ne samo ka visokoškolskim ustanovama, već i ka „vaninstitucionalnim“ istraživačima koji bi mogli da apliciraju nezavisno kao pojedinci ili u okviru institucija civilnog društva.

<sup>59</sup> Autor preporuka – Irena Fiket, Klub 500, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Univerzitet u Beogradu.

<sup>60</sup> Proces koji obuhvata recenziju recenzenata koji je nepoznat autorima teksta, odnosno identitet recenzenta je nepoznat autorima teksta, pre, u toku i nakon recenzije.



6. Neophodno je usvajanje mera za povećanje akademske mobilnosti na svim nivoima naučne karijere i rešavanje pitanje državljana nosilaca stranih akademskih zvanja/povratnika iz inostranstva ne samo kroz sistem efikasnog priznavanja diploma stečenih u inostranstvu (koji još uvek nije efikasan – vreme čekanja na priznavanje je oko šest meseci, a studijski programi se i dalje proveravaju kroz proceduru KONUS-a iako je drugačije definisano), već i kroz definisanje strategije za njihovo zapošljavanje u Srbiji u okviru akademskih institucija.
7. Usvojiti jedinstven Nacionalni okvir kvalifikacija (NOK) koji je u skladu sa Evropskim okvirom kvalifikacija (EOK), kako bi kvalifikacije bile uporedive i kako bi se time doprinelo mobilnosti radne snage. Ova preporuka u vezi je sa prethodnom preporukom imajući u vidu da efikasno priznavanje diploma i zvanja stečenih u inostranstvu i njihova prepoznatljivost od strane nacionalnog sistema zavisi i od usvajanja NOK-a.



RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **27**

# » ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKE PROMENE

Koordinator

**CENTAR ZA EKOLOGIJU I ODRŽIVI RAZVOJ**

**Nataša Đereg**

## PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene jedno je od najkompleksnijih i najzahtevnijih poglavlja u pogledu kako implementacije tako i pregovora sa EU. Upravo zbog značajnih finansijskih sredstava koje treba izdvojiti za izgradnju ekološke infrastrukture i sanaciju posledica zagađenja, poglavlje 27 jedno je od najtežih za pregovore koje država kandidat ima sa Evropskom komisijom. Poglavlje 27 jedno je od retkih u kojima se budućoj državi članici dodeljuju, takozvani, prelazni periodi za implementaciju direktiva iz najzahtevnijih oblasti, odnosno dodatno vreme koje je državi na raspolaganju da dostigne punu implementaciju nekog propisa i nakon sticanja statusa punopravnog članstva u EU.

Zaštita životne sredine je ključni prioritet za EU, jedan od osnovnih stubova kohezivne politike Evropske unije, koja ističe važnost ekologije i potrebu za zaštitom i poboljšanjem prirodnih resursa kao preduslova za održivi razvoj. Načelo EU politike zaštite životne sredine jeste integracija zaštite životne sredine u sve druge razvojne politike, što EU, barem u zakonodavnom smislu, zaista i sprovodi. Poglavlje 27 obuhvata **zaštitu životne sredine, klimatske promene i civilnu zaštitu**.

Poglavlje 27, odnosno propisi iz ove oblasti su, takođe, „pokretna meta“ koju treba sustizati jer zbog stalne promene – unapređivanja legislative, rad na tom području ne prestaje ni onda kada država postane članica EU. Trenutno je iz područja EU legislative vezane za životnu sredinu na snazi 802 propisa. Tome se može dodati još 25 propisa koji se bave zaštitom životinja, 184 propisa vezanih za zdravlje ljudi, a takođe i brojna legislativa koja uređuje pitanje saobraćaja, energetike i drugo.

U, takozvanoj, „Uvodnoj izjavi“ – državnom dokumentu Srbije koji predstavlja definisanje njene politike za početak pregovaračkog pro-

cesa sa EU, navedeno je da će Srbija u pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji posebnu pažnju posvetiti oblasti životne sredine, pored poljoprivrede i ruralnog razvoja, energetike, transporta, industrije i kohezivne politike.

Prema dokumentu Nacionalna strategija aproksimacije u oblasti životne sredine (usvojena 2011. godine) procenjeno je da će Srbiji biti potrebno 10,6 milijardi evra do 2030. godine za pokrivanje investicionih i operativnih troškova i punu implementaciju propisa iz oblasti zaštite životne sredine, kako bi svoje standarde u ovoj oblasti prilagodila evropskim. Srbija će pre pristupanja ostvariti punu usklađenost sa većim delom zakonodavstva EU predviđenog poglavljem 27. Kada je reč o onim direktivama koje realno ne mogu biti potpuno implementirane pre pristupanja, Specifični planovi implementacije će biti korišćeni kao instrument politike sprovođenja celokupnog strateškog pravca Nacionalne strategije za aproksimaciju u oblasti životne sredine.

### Sadržaj poglavlja 27

Pravo EU u poglavljju 27 pokriva pitanja klimatskih promena, kvaliteta voda i vazduha, upravljanja otpadom, zaštite prirode, industrijskog zagađenja, hemikalija, buke i civilne zaštite. Takođe, određeni propisi regulišu, takozvana, horizontalna pitanja, koja se podjednako tiču svih sektora politike zaštite životne sredine. U pitanju su uglavnom propisi proceduralnog karaktera koji regulišu: način donošenja odluka o planovima i projektima koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu, način ostvarivanja prava javnosti da pristupi informacijama o životnoj sredini, učestvovanje u postupku donošenja pomenutih odluka, pravo pristupa sudskoj zaštiti i pitanje finansijske odgovornosti za otklanjanje posledica štete nanete životnoj sredini. Politika EU u ovoj oblasti se zasniva na načelu prevencije i predostrožnosti, principu „zagađivač plaća“, podeljenoj odgovornosti i načelu da se šteta otklanja na njenom izvoru.

Što se tiče kvaliteta vazduha, EU propisuje brojne metode praćenja kvaliteta vazduha, dok je u svrhu zaštite atmosfere i ozonskog sloja za sve svoje države članice propisala obavezu smanjenja emisija gasova staklene bašte do 2020. godine za 20% u odnosu na 1990. godinu, kao bi se sprečile negativne posledice klimatskih promena.

Resursna efikasnost, kao i promocija čistije proizvodnje i korištenje proizvoda koji manje zagađuju životnu sredinu primarni su ciljevi evropske politike održive potrošnje i proizvodnje, što se delimično sprovodi kroz dobrotvoljne mehanizme, kao što je označavanje proizvoda i usluga eko znakom.

Održivo upravljanje otpadom uključuje prevashodno prevenciju, a temelji se i na načelima ponovnog korištenja otpada kroz recikliranje, prihvatljivu obradu i na kraju odlaganje (deponovanje) kao zadnju opciju. Grupa propisa EU kojima se reguliše oblast upravljanja otpadom jedna je od najrazvijenijih u okviru grupe propisa u oblasti životne sredine.

Politika EU u oblasti voda se zasniva na zaštiti svih vodotokova i vodnog okruženja, a naročita pažnja se pridaje prečišćavanju otpadnih voda, kvalitetu vode namenjene za ljudsku potrošnju, vode za kupanje, ali i voda pogodnih za uzgoj školjki i riba.

Zakonodavstvo Evropske unije koje se odnosi na zaštitu prirode obuhvata zaštitu prirodnih staništa i u njima nastanjenih biljnih i životinjskih vrsta, kao i zaštitu vrsta ugroženih međunarodnom trgovinom. Evropska politika zaštite životne sredine istovremeno obuhvata i sektor šumarstva, odnosno zaštitu šuma od atmosferskog zagađenja i požara.

Usklađivanje u oblasti kontrole industrijskog zagađenja sa evropskim standardima odnosi se na sprečavanje i kontrolu zagađivanja, kontrolu opasnosti od velikih nesreća sa opasnim

materijama, ograničenje emisija zagađujućih materija iz, takozvanih, velikih ložišta, kao i regulisanje spaljivanja otpada.

Kontrola hemikalija obuhvata razvrstavanje, pakovanje i označavanje opasnih supstanci i smeša, kao i kontrolu rizika za sve vrste hemikalija. Uređeni su i uvoz i izvoz opasnih hemikalija, kao i zabrane i ograničenja za stavljanje hemikalija na tržište.

Kod genetski modifikovanih organizama uređena je njihova ograničena upotreba, u skladu sa načelom predostrožnosti i izbegavanjem štetnih uticaja GMO na zdravlje ljudi i okolinu.

U okviru poglavlja 27 uređena su i pitanja procene i upravljanja bukom, kao i saradnja s Evropskom unijom na području civilne zaštite.

Ulaganjem u zaštitu životne sredine, odnosno usklađivanjem i primenom zakona u ovoj oblasti, država obezbeđuje visoke ekološke standarde radi zaštite zdravlja svojih građana. Poboljšanje kvaliteta vazduha i vode, zaštita biodiverziteta i bolji sistemi upravljanja otpadom su samo neki od vidljivih pozitivnih rezultata usklađivanja u oblasti zaštite životne sredine.

Prelaznim periodima omogućiće se dodatno vreme za usklađivanje sa standardima EU i završetak finansijski najzahtevnijih poduhvata (izgradnja centara za upravljanje otpadom, sistema odvođenja i uređaja za prečišćavanje komunalnih otpadnih voda, vodovodnih sistema, modernizaciju industrijskih postrojenja i uvođenje najboljih dostupnih tehnologija). Međutim, treba voditi računa da zahteva za prelazne rokove ili derogacije mora biti što manje, da imaju preciznu opravdanost, kao i analizu da neće uticati na zajedničko tržište EU.

Ulaganje u zaštitu životne sredine ne predstavlja trošak, jer čista voda i nezagađena ži-

vozna sredina omogućuju zdravlje građana, razvoj seoskog i drugog turizma, proizvodnju zdrave hrane i drugo.

Ukrštanja poglavlja 27 sa drugim pregovaračkim poglavljima su velika. Teško je pronaći oblast na koju ne utiču pravne tekovine poglavlja 27. Ciljevi borbe protiv klimatskih promena, naročito su sastavni deo gotovo svake sektorske razvojne strategije Unije (industrijska politika, politika transporta, poljoprivreda, Trans-evropske mreže, Kohezionna politika sloboda kretanja robe itd). Uostalom, standardi kvaliteta životne sredine, ekološki standardi upravljanja industrijskim procesima i standardi vezani za same proizvode usko su povezani za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta Unije i politike konkurentnosti evropskih industrija. Aspekt životne sredine je uobičajeni „dekor“ propisa EU, bez obzira na oblast regulisanja. Na primer, direktive o javnim nabavkama integrišu kriterijum zaštite životne sredine u postupak izbora ponude. Poreska politika je jedan od instrumenata usmeravanja postupaka operatera i građana ka ekološki, klimatski i energetski poželjnim praksama itd. Procena uticaja projekata na životnu sredinu sastavni je deo procedure izdavanja građevinskih dozvola. Prostorni planovi se usvajaju u okviru postupka strateške procene uticaja. Prostorno planiranje i unapređenje, izgradnja i upravljanje komunalnom infrastrukturom trebaju da posluže kao instrumenti politike zaštite životne sredine.

## STATUS POGLAVLJA

Pregovarački proces u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena počeo je 15. septembra 2014. godine analitičkim pregledom propisa iz oblasti zaštite životne sredine u EU, takozvanim eksplanatornim skriningom za poglavlje 27 koji je trajao do 19. septembra 2014. godine u Briselu. Nakon toga održan je

i bilateralni skrining za poglavlje od 17. do 21. novembra 2014. godine u Briselu. Kao rezultat sporazuma postignutog između Srbije i Evropske komisije, u skladu sa zaključcima Bilateralnog skrininga, Srbija je pružila dodatne informacije o statusu svojih planova implementacije u procesu pristupanja Evropskoj uniji u oblasti životne sredine kroz, takozvani, Post-skrining dokument (do sada ga nije imala nijedna država). Post-skrining dokument je razvijen u okviru Pregovaračke grupe 27 uz, prema ocenama civilnih organizacija, vrlo minimalnu (kratku i pro-forme) konsultaciju sa AP Vojvodinom, lokalnim samoupravama i civilnim sektorom. Dokument pod nazivom „**Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene**“ je odobren u okviru pregovaračke strukture Republike Srbije, usvojen na Vladi na sednici održanoj 4. septembra 2015. godine, nakon čega je dostavljen i Evropskoj komisiji.

Iako je u Post-skrining dokumentu navedeno da ciljeve koji su u njemu definisani ne treba smatrati obavezujućim za buduću pregovaračku poziciju, on je bitan zvaničan dokument koji je usvojila Vlada i prvi dokument u pregovorima za ovo poglavlje koji je poslat Briselu.

Cilj Srbije prema ovom dokumentu je da se do 2018. godine prenesu svi propisi u oblasti životne sredine u nacionalno zakonodavstvo, a kada je reč o primeni propisa, za pojedine propise su predviđeni duži rokovi koji idu do 2030. ili 2040. godine i o tim rokovima će se sigurno pregovarati. Takozvane specifične planove implementacije, i planove za implementaciju, nadležno Ministarstvo izrađuje kroz podršku IPA II za 18 direktiva za koje je potrebno tražiti prelazne periode.

Nakon bilateralnog skrininga je, takođe, bila pokrenuta inicijativa za uspostavljanje održivog sistema finansiranja životne sredine. Srbija je dobila zahtev od Evropske komisije da dostavi **strategiju finansiranja životne**

**sredine** i trenutno se prave prognoze za buduće finansiranje od 2014. do 2034. godine, a na bazi iskustava novih država članica EU.

Prihodi od ekonomskih instrumenata u oblasti životne sredine su veoma značajni izvor finansiranja projekata u oblasti životne sredine koji su usmereni ka sprovođenju zahteva Evropske unije. Kao jedan od **zaključaka skrininga** za poglavlje 27, dobro strukturiran i funkcionalan sistem ekonomskih instrumenata sa transparentnim upravljanjem prihodima je neophodan uslov za formulisanje pregovaračke pozicije i pravovremeno sprovođenje dogovorenih uslova. Ministarstvo je osnovalo radnu grupu sa zadatkom da izvrši analizu sadašnjeg sistema i predloži modele finansiranja. Ova grupa je pripremila analizu i nacрте pravnih akata za osnivanje, takozvanog, Zelenog fonda (Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine) i aktivno je pregovarala sa Ministarstvom finansija oko ove teme.

Predlog kroz koji bi Srbija trebala da obezbedi stabilan izvor finansiranja infrastrukturnih projekata, kao i potrebno nacionalno učešće i lokalno sufinansiranje projekata u oblasti zaštite životne sredine (opisan i u Post-skrining dokumentu), bio je da se osnuje Zeleni fond kao zaseban organ u sastavu Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine. Međutim, ovakav model nije prihvaćen od Ministarstva finansija, te je novim izmenama Zakona o zaštiti životne sredine u februaru 2016. godine, osnovan Zeleni fond kao **budžetski fond**. Ono što je još uvek nedoumica u vezi funkcionisanja sistema finansiranja životne sredine jeste pitanje „budžetskih ograničenja“, odnosno odnosa priliva u budžet od prikupljenih naknada za životnu sredinu i vode i opredeljenih sredstava prema Zelenom fondu. To pitanje je ostavljeno da bude, u zavisnosti od politike finansiranja, u oblasti životne sredine koju odabere Vlada Republike Srbije. Još uvek se očekuje donošenje podzakonskih akata u vezi funkcionisanja Zelenog budžetskog fonda.

Post-skrining dokumentom predviđeno je da fondovi Evropske unije budu jedan od glavnih izvora finansiranja investicija u oblasti životne sredine.

U toku je izrada akcionog plana za razvoj institucionalnih kapaciteta za sprovođenje propisa iz poglavlja 27, a takođe se očekuje da se u 2017. godini izradi i Višegodišnji investicioni i finansijski plan u oblasti životne sredine, uz mnogobrojne planove implementacija specifičnih, odnosno teških direktiva (18).

Takođe, Srbija je septembra 2016. godine započela izradu Strategije borbe protiv klimatskih promena, a njena izrada treba da omogućiti usaglašavanje sa EU 2030 okvirom za klimatsku i energetska politiku.

Pregovaračka grupa ima svoju web stranicu: <http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/> na kojoj se nalaze relevantna dokumenta vezana za ovo poglavlje.

## PRESEK STANJA

Srbija je izjavila da prihvata pravne tekovine u oblasti zaštite životne sredine, klimatskih promena i civilne zaštite koju je EU usvojila do novembra 2014. godine. Srbija je izjavila da se mogu očekivati određene teškoće pri sprovođenju nekih delova pravnih tekovina zbog traženih visokih finansijskih ulaganja, kao i da je potrebno dalje jačanje administrativne strukture nadležne za sprovođenje i izvršavanje.

Srbija je 2011. godine usvojila sveobuhvatnu strategiju za sektore životne sredine i klimatskih promena<sup>61</sup> u kojoj su predstavljene planirane inicijative i dugoročne politike za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU. Osim ove

<sup>61</sup> Nacionalna strategija aproksimacije u oblasti zaštite životne sredine.



strategije, Vlada je u septembru 2015. godine usvojila dokument pod nazivom „**Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene**“, takozvani Post-skrining dokument, koji za EU predstavlja svojevrsan akcioni plan za ovo poglavlje. Prenošenje u nacionalno pravo i sprovođenje ovog plana je od izuzetne važnosti za dalji nastavak pregovaračkog procesa.

Vlada Republike Srbije je, novembra 2016 godine, usvojila drugi revidirani Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA), koji predstavlja detaljan plan usaglašavanja zakonodavnog i institucionalnog okvira sa pravnim tekovinama EU i pregled mera i aktivnosti za dostizanje potpune usklađenosti sa svim pravima i obavezama koje iz tih tekovina proističu do 31. decembra 2018. godine.

Kada se radi o Zelenom budžetskom fondu, on počeo da funkcioniše 1. januara 2017. godine, a trenutno su u njemu sredstva opredeljena isključivo i samo za subvencije reciklažnoj industriji.

U izveštaju o skriningu Evropska komisija konstatuje da je Srbija, generalno, u zadovoljavajućoj meri uskladila svoje zakone sa EU *acquis*-om u oblasti zaštite životne sredine, klimatskih promena i civilne zaštite, ali da predstoji mnogo posla za sprovođenje i izvršenje zakona i propisa jer je još u početnoj fazi. Očekuje da se poglavlje 27 otvori tokom ove godine i da je političko pitanje kada će biti otvoreno.

Opšta ocena Evropske komisije je da je Srbija dovoljno pripremljena za pregovore o poglavlju 27, tako da Komisija preporučuje otvaranje pristupnih pregovora sa Srbijom o poglavlju bez merila za otvaranje. Srbija treba da završi svoje zakonodavno usaglašavanje sa EU propisima u ovoj oblasti do datuma pristupanja.

Ono što kod Evropske komisije izaziva zabrinutost jeste implementacija koja je i dalje u ranoj fazi, ukidanje funkcionalne Agencije za hemikalije i Zelenog fonda kao posebne institucije, odlazak zaposlenih i limitirani finansijski resursi u nadležnim ministarstvima i ekološkoj inspekciji.

Prema informacijama dobijenim od strane nadležnog Ministarstva, u toku 2017. godine, očekuju se sledeći koraci u izradi pregovaračke pozicije za ovo poglavlje:	
31. maj	prvi nacrt pregovaračke pozicije
12-23. jun	predviđena je koordinacija i sastanci
29. septembar	rok kada trebaju biti urađeni DSIP-ovi za lake direktive
16-20. oktobar	koordinacija
6-17. novembar	dostavljanje pregovaračke pozicije Generalnog direktorata Evropske komisije za životnu sredinu (DG ENV)
30. novembar	dostavljanje nacrta PP Vladi na usvajanje
Tokom 2018. godine se planiraju izmene i dopune (adendum) za osam teških direktiva i za višegodišnji finansijski plan	

### Klimatske promene

U pogledu klimatskih promena, Srbija je dostigla ograničenu usaglašenost sa EU *acquis*-om, a implementacija je u jako ranoj fazi.

Srbija je, 23. januara 2016. godine, usvojila **Prvi dvogodišnji ažurirani izveštaj** Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime, a Ministarstvo je, u saradnji sa naučnom i stručnom javnošću, izradilo nacrt **Drugog izveštaja** Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime. U okviru Drugog Izveštaja, izrađen je Inventar gasova sa efektom staklene bašte za period 1990-2014. godina, a u toku je pri-



prema za 2015. godinu. Inventare je izradila Agencija za zaštitu životne sredine, kao zakonom nadležna institucija, koristeći zvanične podatke: Republičkog zavoda za statistiku, Ministarstva rudarstva i energetike, Ministarstva unutrašnjih poslova, Saobraćajne policije, Industrijskih postrojenja, Organizacije za bezbednost hrane i poljoprivrede (FAO), kao i sopstvene podatke (za sektor otpada). Ministarstvo je takođe pripremlilo, a Vlada usvojila, Zakon o potvrđivanju Sporazuma iz Pariza (29. novembra 2016. godine) i Zakon o potvrđivanju Doha amandmana na Kjoto protokol uz Okvirnu konvenciju UN o promeni klime (7. decembra 2016. godine).

Sa aspekta usklađivanja nacionalnog sa EU zakonodavstvom, u toku je realizacija projekta koji finansira Evropska komisija: „Strategija borbe protiv klimatskih promena sa Akcionim planom“.<sup>62</sup> Realizacija ovog projekta je od izuzetnog značaja, između ostalog, i zbog ispunjenja zahteva iz Sporazuma iz Pariza.

Takođe, u toku je i projekat koji finansira Evropska komisija iz programiranja za 2013. godinu: „Uspostavljanje mehanizma za sprovođenje Uredbe o mehanizmu monitoringa (MMR)“, koji za cilj ima pripremu zakonodavstva potrebnog za monitoring, izveštavanje i verifikaciju podataka i informacija od značaja za klimatske promene.

Ministarstvo je u saradnji sa Programom za razvoj UN započelo realizaciju projekta „Lokalni razvoj otporan na klimatske promene“, koji je potpuno posvećen lokalnim samoupravama i akterima na nivou istih. Za taj projekat Republika Srbija je po prvi put izdvojila sredstva iz budžeta direktno za oblast klimatskih promena. Veoma je važno da klimatske promene budu osnov za sve sektorske strategije.

Po pitanju planiranih aktivnosti od strane nadležnog Ministarstva navedeno je da će fokus u 2017. godini biti na efikasnijem uključivanju lokalnih samouprava u aktivnosti u vezi sa klimatskim promenama, ali i drugih aktera i zainteresovanih strana, uopšte. Drugi prioritet je adaptacija na izmenjene klimatske uslove, pa je inicirana priprema Nacionalnog plana adaptacije i to kroz projekat koji se finansira iz Zelenog klimatskog fonda, a sprovodio bi ga Program za razvoj UN(UNDP). Projekat bi trebao uključiti, pre svega, analize i predloge koji se tiču energetske i saobraćajne infrastrukture, ali i sektora poljoprivrede i drugih.

### Civilna zaštita

**Što se tiče civilne zaštite, Srbija je zadovoljila u pogledu** prenošenja zakona, međutim ocena je da treba povećati svoje administrativne kapacitete, u smislu obuka i opreme. S obzirom na učestalost i obim uticaja koje nepogode imaju na državu, smanjenje rizika od nepogoda i upravljanje njima treba da bude tretirano kao prioritet na nacionalnom i na lokalnom nivou.

Po oceni Evropske komisije za celo poglavlje 27, Srbija treba da završi već započeto uspostavljanje sistemskog strateškog planiranja i da jasno poveže neophodne investicije sa strateškim prioritetima. Srbija treba da uspostavi efikasan i trajan sistem finansiranja zaštite životne sredine i klimatskih promena, što uključuje finansiranje kako infrastrukture, tako i bazičnih usluga kao što je monitoring parametara životne sredine. Osim toga, Evropska komisija je preporučila da Srbija poveća svoje administrativne kapacitete i zaposlene u ovoj oblasti, i na nacionalnom i na lokalnom nivou, da investira u neophodne ljudske resurse i opremu, a da se trenutni sistem međusobno isprepletenih nadležnosti revidira, kako bi podeljene nadležnosti odgovarale postojećim kapacitetima nadležnih tela. Što se tiče tre-

<sup>62</sup> Informacije u vezi sa ovom Strategijom mogu se naći na internet adresi: [www.klimatskastrategija.eu](http://www.klimatskastrategija.eu).

nutnog stanja, potrebno je otkloniti nekonzistentnosti i pravne praznine u postojećim zakonima koje sada onemogućavaju efikasnu implementaciju zakona, a u pogledu ekoloških dozvola Srbija treba da osigura da se kod ekoloških dozvola primenjuje integralni pristup.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 27

### April 2016. godine

- Učešće članova radne grupe na trećoj plenarnoj sednici Nacionalnog konventa o EU, održanom 27. aprila 2016. u maloj plenarnoj sali Doma Narodne skupštine Republike Srbije.

### Novembar 2016. godine

- Učešće koordinatora RG19 na drugom javnom slušanju Odbora za zaštitu životne sredine, na temu „Sistemska rešenja u životnoj sredini – Srbija 2017-2027 – definisanje problema u oblasti upravljanja opasnim otpadom“, održanom 14. novembra 2016. godine u Maloj sali Doma Narodne skupštine u Beogradu.
- CEKOR je, 25. novembra 2016. godine u Novom Sadu, organizovao Okrugli sto „Kvalitet voda u Vojvodini i problemi“, u saradnji sa udruženjem Inženjeri zaštite životne sredine iz Novog Sada. Na okruglom stolu se govorilo o problemima u sektoru zagađivanja voda i opštem stanju u vodnom sektoru, sa naročitim fokusom na vodna tela u Vojvodini koja imaju svoje specifičnosti.
- Učešće koordinatora radne grupe 19 na trećem javnom slušanju Odbora za zaštitu životne sredine, održanom 30. novembra 2016. godine u Maloj Sali u Domu Narodne Skupštine u Beogradu, sa temom definisanje problema u oblasti upravljanja vodama.

### Decembar 2016. godine

- Imenovani su: predstavnik Nacionalnog konventa o EU u radnoj grupi za 1. komponentu projekta „Dalja implementacija Nacionalne strategije aproksimacije u oblasti životne sredine – EAS“ (eng. *Further Implementation of Environmental Approximation Strategy – EAS*) čiji će rad doprineti izradi Akcionog plana za unapređenje administrativnih kapaciteta u oblasti životne sredine; predstavnik Nacionalnog konventa o EU u Savetu za klimatske promene; jedan predstavnik, na tehničkom nivou, ispred Nacionalnog konventa o EU koji će učestvovati u radu Radne grupe za izradu Strategije klimatskih promena sa Akcionim planom.
- Učešće koordinatora i članova RG19 na uvodnom seminaru i predstavljanju početka projekta „Dalja implementacija Nacionalne strategije aproksimacije u oblasti životne sredine – EAS“, koji je realizovalo Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, 15. decembra 2016. godine u Beogradu.
- Učešće koordinatora i zamenika RG19 na *retreat*-u koordinatora svih radnih grupa Nacionalnog Konventa o EU sa Pregovaračkim timom, 23. i 24. decembra 2016. godine u Subotici (Hotel Galleria).
- 28. decembra 2016. godine, CEKOR je u Beogradu održao konferenciju „Važnost i koristi energetskog planiranja u opštinama i doprinos Nacionalnog Konventa o EU u izradi Nacionalne klimatske strategije“. Na konferenciji se govorilo o važnosti donošenja lokalnih energetskih planova, promocija održive energetike i resursne efikasnosti i promocije mogućnosti i značaja niskougljeničnog razvojnog modela kako na lokalnom, tako i nacionalnom nivou.

### Januar 2017. godine

- Učešće zamenika koordinatora RG19 na sastanku sa Ministrom finansija, u vezi sa

izradom Programa ekonomskih reformi 2017-2019 (ERP), održanom 27. januara 2017. godine, od 9 do 12 časova, u Palati Srbije. ERP je strateški dokument koji Republika Srbija, kao država kandidat za prijem u članstvo EU, izrađuje od 2015. godine. Rad na ovom dokumentu predstavlja pripremu za, takozvani, Evropski semestar, u okviru koga se obezbeđuju multilateralni nadzor i koordinacija ekonomskih politika EU. U toku je treći ciklus izrade ERP-a za period 2017-2019. godine. CEKOR je imao izlaganje vezano za poglavlje životne sredine.

#### Februar 2017. godine

- Učešće koordinatora radne grupe 19 na **Prvom sastanku radne grupe za pripremu Plana implementacije Okvirne direktive o vodama**, 3. februara 2017. godine u Beogradu. Sastanak je bio zajednički za sve radne grupe koje rade na pripremi specifičnih planova implementacije za Okvirnu direktivu o vodama, Direktivu o komunalnim otpadnim vodama, Nitratnu direktivu i Direktivu o vodi za piće.

#### Mart 2017. godine

- Učešće koordinatora radne grupe 19 na sednici Odbora za zaštitu životne sredine, održanom 23. marta 2017. godine u Novom Sadu – sedma sednica Odbora za urbanizam, prostorno planiranje i zaštitu životne sredine Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine zajedno sa Odborom za zaštitu životne sredine Narodne skupštine Republike Srbije. Na sednici se govorilo o aktivnostima dva odbora u vezi sa otvaranjem poglavlja 27 u pregovorima za pristupanje Republike Srbije Evropskoj Uniji. Očekuje se da Narodna skupština krajem ove godine utvrdi pregovaračku poziciju za otvaranje poglavlja 27. Nadležno Ministarstvo daje sve od sebe da bude bolja saradnja sa Ministarstvom finansija. Pitanja koja izazivaju zabrinutost EU, u vezi

sa poglavljem, su ukidanje funkcionalne agencije za hemikalije, nedostatak fonda za zaštitu životne sredine kao zasebne i operativne institucije koja raspolaže sa svim prihodima ekoloških naknada, fluktuacija zaposlenih i ograničena finansijska sredstva.

- Učešće na četvrtoj sednici Nacionalnog saveta za klimatske promene, održanoj 21. marta 2017. godine u Beogradu. Predstavnik Nacionalnog konventa o EU naglasio je značaj uspostavljene saradnje sa civilnim društvom u okviru Saveta. Naveo je da klimatske promene imaju veliki socijalni potencijal, kao i da je potrebno razmotriti nivoe i neophodnost obezbeđivanja sufinansiranja projekata iz, takozvanog, Ekološkog dinara. Uputio je predlog Ministarstvu finansija da razvije metodologiju izračunavanja gubitaka prouzrokovanih klimatskim promenama. Dodao je da je važno jačati učešće i angažovanje članova Radne grupe za izradu Strategije borbe protiv klimatskih promena sa Akcionim planom, kao i organizovati veći broj sastanaka.

#### GLAVNE PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 27

1. Što hitnije revidirati i usvojiti Nacionalni program zaštite životne sredine (donet za period 2010-2019), zajedno sa petogodišnjim Akcionim planom zaštite životne sredine koji je ključni mehanizam za sprovođenje Programa, u saglasnosti Sedmim akcionim programom životne sredine EU, koji je u zemljama članicama EU počeo da važi januara 2014. godine.
2. Omogućiti široko učešće javnosti u donošenju zakonskih i podzakonskih akata iz ove oblasti. Podzakonska akta zajedno usvajati sa okvirnim zakonima.

3. Omogućiti da Narodna skupština ima aktivnu ulogu u nadzoru nad sprovođenjem zakona, ali i u kreiranju politike koja će omogućiti tranziciju ka niskouglednoj ekonomiji.
4. Intenzivirati sastanke svih aktera: predstavnika nadležnog i ostalih ministarstava (naročito Ministarstva finansija), industrije, civilnog sektora, akademske zajednice.
5. Staviti na uvid javnosti (preko internet stranice pregovaračke grupe 27) sve do sada urađene dokumente koji su bilo u fazi nacрта, predloga, ili konačnog dokumenta, kao što su: relevantni planovi za sprovođenje specifičnih direktiva, preliminarni plan smanjenja emisija iz velikih ložišta i anekse uz Post-skrining dokumenta – Aneks 1 (Preliminarni plan sprovođenja Direktive o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda) i Aneks 2 (Preliminarni plan sprovođenja za integrisane regionalne sisteme upravljanja otpadom).
6. Po hitnom postupku uskladiti Zakon o planiranju i izgradnji sa zakonima iz oblasti zaštite životne sredine.
7. **Što hitnije ukloniti zabranu zapošljavanja ljudi u ovoj oblasti u lokalnim samoupravama i na nacionalnom nivou – povećati broj kvalitetnog kadra i povećati broj inspektora.**
8. Naterati lokalne samouprave da rešavaju pitanje otpada na svojoj teritoriji.
9. Uvesti strožije kazne u ovoj oblasti kako bi se poštovao zakon.
10. **Što hitnije omogućiti javnosti da učestvuje u izradi podzakonskih akata koje se tiču funkcionisanja Zelenog budžetskog fonda. Periodično objavljivati kolika su namenska sredstva koja se prikupljaju u Zeleni fond od naplate eko taksi i drugih mehanizama.**
11. Omogućiti javnosti informacije o strateškim prioritetnim investicijama u oblasti zaštite životne sredine i metodologiji za njihov odabir.
12. Prilikom pisanja zakona iz ove oblasti konsultovati i lokalne samouprave.
13. Novi Zakon o finansiranju lokalne samouprave<sup>63</sup> je ukinuo lokalnu naknadu za zaštitu životne sredine koja je bila izvorni prihod, na način da je ona integrisana u porez na imovinu koji se uplaćuje u republički budžet. Na taj način su se ne samo smanjila sredstva u lokalnim samoupravama i dovela u pitanje opstanak fondova za životnu u sredinu u većini opština, nego su se isključivo namenska sredstva (ekonomski instrument za zaštitu životne sredine), pretvorila u nenamenske, bez mogućnosti praćenja njihovog obima i kasnijeg trošenja. Što hitnije revidirati sistem finansiranja zaštite životne sredine na lokalnom nivou.

<sup>63</sup> 7. oktobra 2016. godine, UKAZ o proglašenju Zakona o izmenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave.





RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **28**

# » ZAŠTITA POTROŠAČA I ZAŠTITA ZDRAVLJA

Koordinator

**CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE**

Dušan Protić



## PRIKAZ POGLAVLJA

Pregovaračko poglavlje 28 – Zaštita potrošača i zaštita zdravlja, 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.

U materiji **zaštite potrošača**, pravne tekovine EU obuhvataju zakonodavstvo o bezbednosti proizvoda i Sistemu Evropske unije o brzom upozoravanju (RAPEX), izvršenju prekogranične saradnje, pravnoj zaštiti potrošača, merala zabrane za zaštitu interesa potrošača, prodaji robe široke potrošnje i povezanim garancijama, nepravičnim ugovornim uslovima, pokazateljima cena, pravima potrošača, prodaji finansijskih usluga na daljinu, potrošačkim kreditima, obmanjujućem i uporednom oglašavanju, nepoštenoj trgovačkoj praksi, vremenski podeljenom korišćenju i paket turama. U oblasti **javnog zdravlja**, pravne tekovine EU pokrivaju oblasti koje se odnose na kontrolu duvana, ozbiljne prekogranične opasnosti po zdravlje, uključujući prenosive bolesti, krv, tkiva, ćelije i organe, prava pacijenta na prekogranično zdravstveno osiguranje, medicinske proizvode, kozmetiku i medicinske uređaje, kao i one koje su u vezi sa mentalnim zdravljem, prevencijom zloupotrebe droga, nejednakosti kada je reč o zdravlju, ishranom, smanjenjem štetnih posledica korišćenja alkohola, skriningom za rak, zdravim okruženjem uključujući prevenciju povreda, promovisanje bezbednosti, aktivno i zdravo starenje, kao i evropsko delovanje u oblasti retkih bolesti.

## STATUS POGLAVLJA

Eksplanatorni skrining u ovom pregovaračkom poglavlju održan je 4-5. decembra 2014. godine, a bilateralni skrining 3-4. februara 2015. godi-

ne. U junu 2016. godine je usvojen Izveštaj o skriningu (objavljen krajem godine), 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.

U ovom momentu, u toku je priprema pregovaračke pozicije Srbije, radi stvaranja uslova za otvaranje pregovora u ovom poglavlju.

## PRESEK STANJA

Radna grupa se, u prethodnom periodu, sastala na plenarnim sednicama 8. novembra 2016. godine i 29. marta 2017. godine. Na tim sednicama su predstavljene aktuelnosti iz tematskog okvira ovog poglavlja, od strane predstavnika Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, kao i Ministarstva zdravlja, resorno nadležnih za sistem zaštite potrošača i zaštitu zdravlja. Pored toga, u kontinuitetu je održavana redovna komunikacija između članova Radne grupe, kao i sa predstavnicima nadležnih državnih organa.

U proteklih godinu dana, zabeležen je određeni napredak u ovom poglavlju, a na osnovu izveštaja Evropske komisije za 2016. godinu se zaključuje da je Srbija umereno pripremljena u oblasti zaštite potrošača i zdravlja. Usvojeni su Zakon o oglašavanju i Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. Skrining izveštaj za poglavlje 28, objavljen krajem prošle godine, ne sadrži merila za otvaranje pregovora u ovom poglavlju.

Primetan je zostanak napretka u delovima koji se dotiču prošlogodišnjih preporuka – u oblasti zaštite potrošača i dalje je prepoznatljiv nedostatak koordinacije nadležnih tela u oblasti zaštite potrošača, Savet za zaštitu potrošača se sastaje sporadično i ne ostvaruje svoju ulogu, dok se Savet za bezbednost proizvoda prvi

put sastao u februaru 2016. godine. Nacionalni registar potrošačkih prigovora nije dostupan javnosti. Istovremeno, može se konstatovati uspostavljanje relevantne prakse Ministarstva trgovine u oblasti kolektivne zaštite potrošača. Međutim, opšta je ocena članova Radne grupe da je politika zaštite potrošača, u proteklom periodu, ostala na margini aktivnosti nadležnih organa, da joj se ne posvećuje gotovo nikakva pažnja u javnosti, kao i da nije moguće uočiti napredak na planu zaštite prava potrošača u praksi trgovaca i organa nadležnih za sprovođenje nadzora i primenu pravila zaštite. Konstatovano je da postoji potreba za preispitivanjem postojećeg institucionalnog modela, koji je u velikoj meri zasnovan na aktivnost organizacija za zaštitu potrošača, dok se s druge strane ne pružaju ni elementarni uslovi za ostvarivanje ove funkcije. Izuzetak je nacionalni program „regionalnih savetovališta“ koji ulazi u svoju sedmu godinu funkcionisanja, ali koji ne omogućava ostvarivanje bazičnih i analitičkih funkcija nekoliko organizacija i šira javnost nije upoznata s njim. Zaključak je da je ocena o visokom stepenu pravne harmonizacije materijalnih pravila zaštite potrošača opravdana, ali da su postojeći mehanizmi primene još uvek daleko od neophodnog nivoa funkcionalnosti i efikasnosti.

U oblasti zaštite zdravlja najuočljivije je da jedinica za eZdravlje nije funkcionalno operativna i da se javljaju brojne nedoslednosti i mane u dosadašnjem radu ovog sistema. Pored toga, značajne su primedbe u vezi zaštite prava pacijenata i uključivanja predstavnika civilnog društva u raspravu povodom propisa i odlika koje se donose u sistemu zaštite zdravlja.

## PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 28

### Zaštita potrošača:

1. Preispitati postojeći model saradnje, koordinacije i raspodele poslova u okviru sistema zaštite potrošača: mesto i ulogu nosilaca zaštite potrošača, i to resornog ministarstva, Nacionalnog saveta za zaštitu potrošača, Saveta potrošača, drugih ministarstava, regulatornih tela i nosilaca poslova i nadležnosti iz ove oblasti, u cilju izgradnje funkcionalnog institucionalnog modela;
  - a. jačanje kapaciteta organizacija za zaštitu potrošača, tržišne inspekcije i resornog Ministarstva, u materiji zaštite potrošača (tehnički, organizacioni, ljudski resursi);
  - b. unapređenje funkcionalnosti baze Nacionalnog registra potrošačkih prigovora (NRPP), u pogledu pristupa sistema, unosa podataka i obuhvata;
2. Ispitati prepreke za otvarivanje zaštite prava potrošača pred sudom i unaprediti postojeće mogućnosti.

### Zaštita zdravlja:

1. Unaprediti Integrirani zdravstveni informacioni sistem (IZIS): poboljšati pristup informacijama i zdravstvenim uslugama u cilju usklađivanja sa evropskim standardima, i obezbediti viši stepen pristupačnosti i pouzdanosti podataka u sistemu zdravstvene zaštite; intenzivirati proces informatizacije zdravstvenog sistema radi stvaranja uslova za potpunu primenu važećih zakona;
  - a. Potrebno je formiranje unutrašnje organizacione jedinice, sa dovoljnim stručnim kapacitetima, resorno nadležnog ministarstva (jedinica za eZdravlje), koja bi bila odgovorna za informacioni sistem u zdravstvu i

- definisala neophodna strateška dokumenta;
- b. Obezbediti potpunu zaštitu podataka o ličnosti za sve korisnike sistema zdravstvene zaštite, u skladu sa zakonom;
  - c. Izraditi strategiju *eZdravlje* za period 2018-2022. godine koja treba da bude usklađena sa *Health 2020* strategijom i da omogućiti sprovođenje propisa u vezi sa prekograničnom zdravstvenom zaštitom.
2. Obezbediti kontinuiranu saradnju Ministarstva zdravlja, državnih institucija u sistemu zdravstvene zaštite i organizacija civilnog društva, naročito putem participacije predstavnika strukovnih udruženja, udruženja pacijenata, ugroženih i rizičnih grupa, kao i drugih relevantnih organizacija u procesu upravljanja javnim politikama u oblasti zdravstva i donošenja ključnih odluka;
  3. Potrebno je izraditi analizu finansijske održivosti sistema javnog zdravlja i javnog fonda za zdravstveno osiguranje, na osnovu koje treba izgraditi strategiju buduće finansijske održivosti sistema javnog zdravlja;
  4. Obezbediti viši stepen zaštite prava pacijenata: unaprediti kapacitete i funkcije savetnika za zaštitu prava pacijenata i saveta za zdravlje na nivou lokalnih samouprava.



RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA **30** **31**

- ▶▶ **EKONOMSKI ODNOSI SA  
INOSTRANSTVOM**
- ▶▶ **ZAJEDNIČKA SPOLJNA,  
BEZBEDNOSNA I  
ODBRAMBENA POLITIKA**

Koordinator  
**ISAC FOND**  
Igor Novaković

Radna grupa za poglavlja 30 i 31 obuhvata sve aspekte spoljnopoltičkog pristupa Evropske unije (EU), koji se mogu podeliti na dva dela u smislu nadležnosti institucija EU. Deo spoljne politike koji je u nadležnosti Evropske komisije, odnosno potpada pod, takozvane, komunitarne politike (nekadašnji prvi stub), pripada poglavlju 30 – Ekonomski odnosi sa inostranstvom. Deo politika koji se tiče Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, odnosno Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike obrađuje se u poglavlju 31 – Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika. Zbog povezanosti ova dva poglavlja, formirana je jedna radna grupa za poglavlja 30 i 31 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji.

## PRIKAZ POGLAVLJA

### **Poglavlje 30 – Ekonomski odnosi sa inostranstvom**

Poglavlje 30 – Ekonomski odnosi sa inostranstvom – uglavnom se odnosi na propise u vezi sa Zajedničkom trgovinskom politikom EU, međunarodnom trgovinom (uključujući i članstvo u Svetskoj trgovinskoj organizaciji – STO i poštovanje prava i obaveza koje proizilaze iz članstva), trgovinskim sporazumima EU sa trećim zemljama, kao i na razvoju i humanitarnu pomoć koju EU pruža zemljama u razvoju i najmanje razvijenim zemljama. Tom poglavlju se ne može pristupiti uobičajenom metodom „*business as usual*“, već upravo horizontalnim pristupom koji je esencijalan prilikom kreiranja praktičnih politika. 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 po-

stala 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 Unije najbolje je opisan 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 (članovi 208-213), humanitarne pomoći (član 214), restriktivnih mera (član 215) i međunarodnih odnosa (članovi 216-219).<sup>64</sup> Od posebne važnosti za uspešno zatvaranje ovog poglavlja je članstvo države kandidata u Svetskoj trgovinskoj organizaciji (STO), pošto zajednička trgovinska politika EU počiva na istim principima na kojima počiva i Svetska trgovinska organizacija.

Roba dvostruke namene, kako je definisano od strane EU, predstavlja „robu, softver i tehnologiju koja se obično koristi u civilne svrhe, ali koja može imati vojnu primenu, ili može doprineti širenju oružja za masovno uništenje (OMU)“. S obzirom na to da veliki deo robe izvezene iz EU potpada pod tu kategoriju, kontrolni režim postavljen od strane EU ima za cilj da unapredi privredu, posebno onaj deo koji se zasniva na istraživanjima i razvoju, što omogućava inovativnost i konkurentnost.

Režim kontrole izvoza EU regulisan je obavezujućom i direktno primenljivom Regulativom (EZ) br. 428/2009, koja utvrđuje kontrolna pravila, uključujući i kontrolnu listu i usaglašenu politiku sprovođenja.

Kada je u pitanju pregovarački proces, pravni okvir iz poglavlja 30 se većinom sastoji od direktno primenljivih pravnih odredaba EU koje proističu, ne samo iz njenih multilateralnih i bilateralnih obaveza u oblasti trgovine, već i iz velikog broja pojedinačnih trgovinskih mera. Neke direktive koje se tiču izvoznih kredita i

<sup>64</sup> Konsolidovana verzija UoEU.

robe dvostruke namene nisu direktno primenjive i iziskuju da budu inkorporirane i u nacionalno zakonodavstvo.

Od država kandidata se očekuje ne samo da postepeno usklade svoje politike usmerene ka trećim zemljama, već i da usklade svoje pozicije u okviru međunarodnih organizacija. Isto važi i za politike, praksu i pozicije prihvaćene na nivou EU i u drugim zemljama članicama.

### **Poglavlje 31 – Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika**

Poglavlje 31 – Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika – je poglavlje koje se često klasifikuje kao političko. Drugim rečima, pravnu tekovinu (*acquis communautaire*) Evropske unije čine Odluke Saveta i političke deklaracije, aktivnosti i sporazumi (*acquis politique*). Ovo poglavlje je, pre svega, usmereno na prilagođavanje domaćih institucija, koje su zadužene 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, kao i primenu mera na nacionalnom nivou koje iz deklaracija proizilaze.

U slučaju Srbije, prilagođavanje institucionalnom okviru EU u okviru pregovora u poglavlju 31 sa EU 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 konflikta, 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 pitanja zauzima iste stavove, zasnovane na istim vrednostima, na bazi kojih treba da kreira svoju spoljnu politiku – 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, kao i funkcionisanje 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, kao i 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 regionalna 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 do sada, ako izuzmemo Kipar i Maltu, bile su članice NATO-a, te se njihova spoljnopolitič-

ka opredeljenost nije ni dovodila u pitanje. Rasplamsavanje krize u Ukrajini i, takozvani, uravnoteženi pristup Srbije spoljnoj politici, dali su poglavlju 31 mnogo veći značaj nego što ga je do sada imalo.

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 učestvuje u nekim od aktivnosti u okviru ZBOP-a. To podrazumeva i proaktivni pristup, koji je fokusiran na što bliže vezivanje vrednosti i osnovnih ciljeva ZSBP EU za sopstveni spoljnopolički pristup.

## STATUS POGLAVLJA

Srbija je obavila analitičke preglede, takozvane skrininge, pregovaračkih poglavlja 30 i 31 tokom 2014. godine. Eksplanatorni skrining za poglavlje 30 je održan 2. jula, a za poglavlje 31, 15. jula 2014. godine u Briselu. Bilateralni skrining za poglavlje 30 je održan 9. oktobra, a za poglavlje 31, 10. oktobra 2014. godine u Briselu.

### Poglavlje 30

Izveštaj o skriningu dostavljen je Pregovaračkom timu aprila 2016. godine. U poglavlju 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 istaknuto 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 pre pristupanja, a kao glavna prepreka se konstatuje da će morati

da reformiše zakon o genetski modifikovanim organizmima (GMO), da reformiše zakon o akcizama, kao i da zaključi bilateralne pregovore sa Sjedinjenim Američkim Državama, Brazilom i Ukrajinom. U međuvremenu, zahtev za otvaranje bilateralnih pregovora oko ulaska u STO Srbiji je poslala i Ruska federacija, zahtevajući dodatnu liberalizaciju roba i usluga. U Izveštaju se navodi da bi Srbija „morala da uzme u obzir stav i 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, kao i 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), kao i da će Srbija, kada pristupi EU, morati da primeni OŠP EU, te se konstatuje da „primena OŠP EU najverovatnije neće poremetiti ekonomiju Srbije u svetlu njenog vrlo ograničenog uvoza iz zemalja na OŠP spisku EU“.

Takođe, EU je kritikovala i zaštitne mere Srbije u vezi sa uvozom mlečnih proizvoda i živih svinja iz EU, pošto nije pružila dovoljno dokaza da su one opravdane. Krajem 2016. godine ove zaštitne mere su ukinute.

Konstatuje se da će i Srbija sa danom pristupanja morati da izađe iz svih ugovora o slobodnoj trgovini koje ima sa trećim državama i carinskim teritorijama. U tom smislu, prilikom liberalizacije trgovine sa trećim državama, Srbija, takođe, treba da uzima u obzir i komercijalni interes i trgovinsku politiku EU. U vezi sa bilateralnim investicionim sporazumima sa trećim državama, Srbija će morati da uskladi njihove odredbe sa pravnim tekovinama EU sa danom pristupanja.

Što se tiče razvojne politike i humanitarne pomoći, Srbija će morati da razvije „sopstvenu politiku i metodologiju za merenje



razvojne pomoći u skladu sa metodologijom OECD/ODA“, te 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“.

### **Poglavlje 31**

U poglavlju 31 se i dalje se čeka Izveštaj o skriningu, kojim će biti postavljena osnova za dalje pregovore. Uzimajući u obzir politički značaj poglavlja, od izuzetne važnosti je da Srbija u što kraćem roku dobije Izveštaj, kako bi se konstatovali uslovi koje Srbija treba da ispuni za zatvaranje ovog poglavlja, kao i da se eksplicitno utvrdi napredak koji je Srbija ostvarila u nekim elementima poglavlja 31, što bi doprinelo i boljem razumevanju pozicije Srbije i stvaranju bolje osnove za komunikaciju ovog poglavlja sa građanima i elitama Srbije.

### **AKTIVNOSTI RADNIH PODGRUPA ZA POGLAVLJA 30 I 31**

#### **Sednica Radne podgrupe za poglavlje 30 (25. oktobar 2016. godine)**

Četvrti sastanak radne podgrupe za poglavlje 30 održan je 25. oktobra 2016. godine u prostorijama Evropskog pokreta u Srbiji. Glavne

teme sastanka bile su izveštaj o skriningu za ovo poglavlje, priprema pregovaračke pozicije, zvanično obraćanje Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine, kao i planiranje konferencije na kojoj će biti predstavljen izveštaj o skriningu, kao i rad ove radne podgrupe NKEU.

Glavni zaključci ovog sastanka su da je kroz NKEU moguće ostvariti analitičku podršku. Ona bi mogla da se ogleda u afirmativnoj kampanji oko pristupanja Srbije STO-u, kroz pripremu materijala koji bi predstavili činjenice. Međutim, za pokretanje takvog pristupa potreban je i jasan politički signal vlade oko završetka pregovora sa STO-om.

U tom smislu, predloženo je organizovanje sastanka sa predstavnicima Vlade i Radne grupe Poljoprivreda, kao i organizovanje javnog događaja na kome će biti predstavljen izveštaj o skriningu i na kom će učestvovati članovi Pregovaračkog tima, NKEU i, ukoliko bude izvodljivo, predstavnici Generalnog direktorata za trgovinu Evropske komisije (*DG TRADE*), koji u decembru borave u službeno poseti Srbiji. Predloženo je da se ta konferencija održi 15. ili 16. decembra 2016. godine.

#### **Sednica Radne podgrupe za poglavlje 30 (15. decembar 2016. godine)**

Četvrti sastanak radne podgrupe za poglavlje 30 održan je 15. decembra 2016. godine u prostorijama Evropskog pokreta u Srbiji. Na sednici su bili prisutni i predstavnici Generalnog direktorata za trgovinu Evropske komisije, Jane Amilhat i Peter Poljanar, kao i predstavnici Delegacije EU u Srbiji. Na sednici su razmatrani Izveštaj o skriningu i priprema pregovaračke pozicije, kao i ključni politički izazovi za zaključivanje pregovora u ovom poglavlju. Takođe, dogovoreno je i način nastupa na konferenciji oko poglavlja 30 koja je usledila dan kasnije, 16. decembra 2016. godine.

### **Konferencija POGLAVLJE 30 – EKONOMSKI ODNOSI SA INOSTRANSTVOM (Izveštaj o skriningu i priprema pregovaračkih pozicija)**

Kao vanredna aktivnost radne podgrupe za poglavlje 30, 16. decembra 2016. godine, u Medija Centru u Beogradu, organizovana je konferencije posvećena pripremama za otvaranje pregovora u poglavlju 30. Na konferenciji su učestvovali Oskar Benedikt, zamenik šefa Delegacije EU u Srbiji; Jane Amilhat, zamenica šefa Odeljenja za Rusiju, Zajednicu Nezavisnih Država, Zapadni Balkan, EFTA-u, EEP i Tursku, Generalni direktorat za trgovinu Evropske komisije; Bojana Todrović, pomoćnica ministra trgovine, turizma i telekomunikacija Vlade Republike Srbije; dr Predrag Bjelić, profesor Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Konferenciju je moderirao Igor Novaković, koordinator Radne grupe. Na panelu je predstavljen Izveštaj o skriningu za ovo poglavlje. Takođe, bilo je reči i o glavnim izazovima koji proizilaze iz ovog procesa, kao i o vremenskim rokovima za njihovo prevazilaženje, koje će Srbija morati da ispuni kako bi na vreme okončala pretpriступne pregovore.

### **Sednica radne podgrupe za poglavlje 31**

Četvrta sednica radne podgrupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za poglavlje 31 – Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika – održana je 30. marta 2017. godine u prostorijama Evropskog pokreta. Sednicu je vodio koordinator Radne grupe Igor Novaković, a na sednici su učestvovali dr Marina Jovičević, v.d. pomoćnika ministra za spoljne poslove i zamenik predsednika grupe za poglavlje 31 Pregovaračkog tima; dr Vladimir Ateljević, član užeg Pregovaračkog tima zadužen za poglavlja 30 i 31, kao i pukovnik dr Katarina Štrbac, članica radne grupe za poglavlje 31 Pregovaračkog tima.

Na sednici je predstavljen rad Ministarstva odbrane, Ministarstva spoljnih poslova i Kabineta ministra bez portfelja zaduženog za Evropske integracije, kao i Pregovaračkog tima na elementima vezanim za poglavlje 31. Na sednici su debatovane i definisane preporuke za Knjigu preporuka Nacionalnog konventa o EU za 2017. godinu.

### **PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 30**

1. Neophodno je u najkraćem roku zaključiti pregovore sa Svetskom trgovinskom organizacijom (STO), a zatim koristiti članstvo i implementaciju odredbi na kojima počiva ova organizacija, kako bi se što bolje pripremili za učešće u spoljnoj ekonomskoj politici Evropske unije (EU). Svako dalje odlaganje ulaska u STO otvara nove izazove koji se mogu ogledati pre svega u potencijalnom otvaranju novih bilateralnih pregovora sa drugim državama članicama. Pitanje koje se posebno izdvaja kao izazov je potencijalni ulazak Kosova\* u članstvo STO (pošto članice ove organizacije mogu biti i države i carinske teritorije) pre okončanja procesa koji se vodi u Briselu. Eventualni ulazak Kosova\* pre Srbije znatno bi usporio proces ne samo pristupanja u STO, već bi potencijalno otvorio i novi front za nesporazume Beograda i Prištine.

Ukoliko ostane van članstva u STO, Srbija se odriče preferencijalnih aranžmana u spoljnoj trgovini sa drugim državama članicama koji se dobijaju članstvo, i tako sebi nameće suvišne i nepotrebne prepreke u spoljnoj trgovini. Takođe, odriče se i mehanizama za rešavanje trgovinskih sporova, koji bi itekako bili korisni za Srbiju i njene spoljne trgovinske odnose. Primer zatvaranja granice od strane Hrvatske 2015. godine to najbolje i pokazuje.

- Kako Srbija nije članica STO-a, i nema pristup mehanizmu za rešavanje trgovinskih sporova, ne postoji nijedan drugi forum gde bi Srbija mogla da traži adekvatnu naknadu štete za postupke ovakvog tipa.
2. Najznačajniju prepreku za ulazak Srbije u STO predstavlja opšta zabrana prometa genetski modifikovanih proizvoda (GMO) u Srbiji, pošto je u prethodnom periodu stvoren negativan odnos u javnosti prema ovom pitanju. Potrebna je demistifikacija ovog pitanja kroz široku javnu debatu oko dva aspekta: a) prvi, da promet ne znači i dozvolu uzgoja, odnosno oslobađanja u životnu sredinu i b) ukidanje opšte zabrane prometa ne znači automatsku dozvolu prometa bilo kog GMO proizvoda, bez sistema ograničavanja i ustanovljavanja da li su ti proizvodi bezbedni za zdravlje ljudi i životnu sredinu. Potrebno je, stoga, ustanoviti sistem koji dozvoljava podnošenje prijava za dobijanje dozvola za promet bilo kog proizvoda koji sadrži GMO koji bi, međutim, uslovljavao praktično stavljanje u promet posebnim dozvolama za svaki pojedinačni slučaj, zavisno od ekspertске ocene o bezbednosti njihove upotrebe. Proces izdavanja dozvola bi trebao biti što transparentniji, uz aktivno učešće svih zainteresovanih građana, kao i uz razmatranje i socioekonomskih faktora.
  3. Imajući u vidu da su pitanja pristupanja u STO i ukidanja opšte zabrane prometa proizvoda koji sadrže GMO postala politička pitanja, smatramo da je potrebno da donosioci odluka, uz podršku Privredne komore Srbije i Nacionalnog konventa o EU, otvore niz debata u kojima bi građani na jedan nepristrasan način, a koji je pre svega utemeljen na činjenicama, bili informisani o ovoj problematici.
  4. Nužno je u što kraćem vremenskom periodu definisati prioritete nacionalnog razvoja kako bi se utvrdile realne niše za plasman srpskih proizvoda na tržištu EU i korišćenje prednosti budućeg preferencijalnog položaja na trećim tržištima koje će Srbija dobiti pristupanjem u članstvo. Definisanje prioriteta treba, takođe, da bude sprovedeno kroz široku javnu raspravu, koja bi bila organizovana uz aktivno uključivanje Privredne komore Srbije.
  5. Potrebno je izraditi i analizu koristi koje će Srbija dobiti ulaskom na tržište EU (uključujući tu i aranžmane koje EU ima sa trećim državama i carinskim teritorijama). Takođe, potrebno je pripremiti i analizu gubitaka od napuštanja sadašnjih bilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini sa trećim državama.
  6. Treba analizirati poziciju Srbije kako bi se što lakše prilagodila ulasku u EU, odnosno trenutku kada će od korisnika postati davalac koncesija u Opštem sistemu preferencijala EU. Analiza bi trebala da rezultuje konkretnim političkim i reformskim potezima, kako bi se naša privreda na adekvatan način spremila za ovu promenu.
  7. Postojeći administrativni kapaciteti su nedovoljni za uspešno prilagođavanje kapaciteta Srbije za poslovanje na tržištu EU, te je potrebno preduzeti korake u pravcu njihovog jačanja kroz programe obuke i uvođenje novih, obrazovanih stručnjaka sa praktičnim iskustvom. Poseban izazov predstavlja i očuvanje postojeće institucionalne memorije.
  8. Tokom pregovora potrebno je uspostaviti održivu komunikaciju sa predstavnicima poslovnih asocijacija i privrednih komora, kao i sa udruženjima granskog karaktera, u cilju blagovremene pripreme privrede na nove okolnosti. S tim u vezi, potrebno je razviti adekvatne programe edukacije i informisanja, kao i modele za bolju koordinaciju aktivnosti ovog pregovaračkog poglavlja sa onim iz drugih (poglavljje 31 – Bezbednost i spoljna politika, poglavljje 8 – Konkurencija, poglavljje 1 – Slobodno kretanje roba, poglavljje 20 – Preduzetništvo i industrijska politika, poglavljje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, poglavljje

12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika i poglavlje 27 – Životna sredina).

9. Pošto će Srbija ulaskom u punopravno članstvo EU dobiti i obavezu da postane i davalac humanitarne i razvojne pomoći trećim državama, potrebno je da blagovremeno uspostavi sistem i institucije koje bi obavljale ove funkcije, a u okviru nadležnog ministarstva (najverovatnije Ministarstva spoljnih poslova). Kako EU u ovom segmentu predviđa i značajnu ulogu civilnog društva, potrebno je otvoriti široku debatu o tome kako civilno društvo može da se uključi i pomogne ove procese, u skladu sa realnim mogućnostima Srbije.

#### **PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 31**

Iako su i eksplanatorni i bilateralni skrining za poglavlje 31 završeni oktobra 2014. godine, a od januara 2016. godine Izveštaj o skriningu za ovo poglavlje se nalazi u proceduri, ne postoji naznaka da će Srbija uskoro dobiti ovaj dokument. Međutim, važno je naglasiti da su Pregovarački tim i Radna grupa za poglavlje 31 pokrenuli proces za ispunjavanje elemenata vezanih za poglavlje 31, a koji nisu isključivo vezani za usaglašavanje sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama. Srbija već učestvuje u vojnim misijama i operacijama Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike EU, u čemu daje vodeći doprinos na Zapadnom Balkanu, i pokrenula je proces kreiranja i stvaranja sistema za slanje civila u mirovne misije, koji je i prepoznat kao nedostajući element prilikom procesa skrininga. Cilj je da se u što kraćem roku uspostavi kvalitetan sistem, kao i da se da konkretan doprinos civilnim misijama EU kroz slanje srpskih eksperata. Takođe, Srbija je postala član borbene grupe EU „Helbrok“, zajedno sa Rumunijom, Bugarskom, Kiprom i Ukrajinom, a koju predvodi Grčka. Takođe, nakon izdavanja Globalne strategije za zajed-

ničku bezbednosnu i odbrambenu politiku EU, Srbija je pokrenula proces pripreme nove Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije nacionalne odbrane. Očekuje se da proces izrade, javne rasprave i usaglašavanje konačne verzije ovih dokumenata bude završen do kraja 2017. godine. Konačno, tokom 2016. godine, Srbija je usvojila i Zakon o međunarodnim merama ograničavanja, kojim je stvoren zakonski i tehnički osnov za uvođenje restriktivnih mera prema trećim državama, dok će uvođenje konkretnih mera zavisiti od političkih odluka.

1. Iako je prošlo više od dve godine od eksplanatornog i bilateralnog skrininga, Srbija nije još dobila Izveštaj o skriningu za poglavlje 31. Kako bi se pomogao proces reformi u okviru ovog poglavlja, Evropska unija i države članice treba da što pre Pregovaračkom timu Srbije proslede usaglašenu verziju Izveštaja o skriningu. Time bi Srbija imala jasno predočenu putanju kretanja kroz pregovore u poglavlju 31. Svakako, Srbija bi trebala što više da se politički angažuje sa pojedinim državama članicama kako bi uticala da što pre dobije Izveštaj.
2. Dok poglavlje 31 ne bude otvoreno, veoma je bitno da proces otvaranja drugih poglavlja, za koja ne postoje političke prepreke, teče nesmetano, odnosno, da države članice EU ne usporavaju proces zbog bilateralnih pitanja. Time bi se osnažio proces evropskih integracija i generalna podrška građana Srbije ovom procesu i, samim tim, ojačala osnova za prihvatanje nužnih političkih reformi.
3. Srbija pokušava da „balansira“ između Evropske unije (EU) i Rusije, što je dugoročno politički neodrživa pozicija budući da Srbija teži ka članstvu u EU. Članstvo u EU zahteva politiku solidarnosti između država članica, zasnovanu na, koliko god je to moguće, vrednosnom pristupu i koja se sprovodi bez obzira na sva međusobna neslaganja država članica. Srbija je oba-

vezna da se „progresivno usaglašava“ sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom (ZSBP) Evropske unije, koja predstavlja najmanji zajednički sadržalac spoljopolitičkih pristupa država članica, te stoga ima neuporedivo veći značaj za Srbiju od pojedinačnih spoljnih politika država članica. Srbija treba da nastavi sa pristupom koji bi državama članicama EU ukazivao na volju da se razvija progresivno usaglašavanje sa ZSBP i da deluje u spoljnim odnosima u skladu sa vrednostima na kojima počiva EU.

4. Srbija treba da razvije institucionalni mehanizam efikasnijeg usaglašavanja sa ZSBP EU u srednjem roku kako bi se ispunio zahtev EU za progresivnim usaglašavanjem. U vezi sa potencijalnim modalitetima mehanizma, potrebno je otvoriti javnu raspravu na kojoj bi učestvovali eksperti iz državnih institucija, civilno društvo i svi zainteresovani građani, a trebalo bi uzeti u obzir i iskustva susednih država (Crna Gora, Albanija itd) koje su ostvarile uglavnom puno usaglašavanje sa ZSBP EU u prethodnom periodu. Mehanizam efikasnijeg usaglašavanja treba da utvrdi i specifične situacije, poput perioda mandata tehničke Vlade.
5. Neophodno je otvoriti institucionalnu raspravu (Narodna Skupština, nadležni odbori, Vlada itd) o spoljopolitičkom delovanju Srbije, koja bi pratila širu društvenu debatu, a u vezi sa implementacijom vrednosnog i institucionalnog okvira na kojima počiva spoljopolitički pristup EU (ljudska prava, demokratizacija, vladavina prava itd). Takođe, Radna grupa za poglavlja 30 i 31 Nacionalnog konventa o EU smatra da bi ovo bi bila dobra prilika da Srbija donese i vlastitu Strategiju spoljne politike radi utemeljenja sopstvenog vrednosnog pristupa spoljnoj politici u savremenoj konstelaciji međunarodnih odnosa.
6. Proces izrade nove Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane treba da bude zasnovan na uključivanju što većeg

broja aktera, a uz aktivno učešće eksperata, političkih stranaka, civilnog društva i zainteresovanih građana. Ovaj proces takođe treba da uzme u obzir elemente koji će se nesumnjivo naći u izveštaju o skriningu za poglavlje 31, ključne elemente Globalne strategije za spoljnu i bezbednosnu politiku EU kao i druge relevantne sporazume i dokumente, poput Briselskog sporazuma između Beograda i Prištine.

7. Potrebno je nastaviti politiku unapređenja regionalne saradnje, podsticanja procesa obnove poverenja i pomirenja, kao i saradnje u okviru regionalnih inicijativa, što su ujedno i osnovne vrednosti na kojima počiva EU i jedan od osnovnih kriterijuma za članstvo Srbije u EU. U tom smislu, nužno je nastaviti sa konstruktivnim pristupom prema političkim krizama koje su karakterisale unutrašnju situaciju u Bosni i Hercegovini i Makedoniji. Takođe, od velike je važnosti težiti izbegavanju političkih sukoba sa Prištinom.
8. Vojna neutralnost ne treba da bude prepreka za učešće Srbije u svim aspektima Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP) i Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike (ZBOP) Evropske unije. U tom smislu, treba pozdraviti pristupanje Srbije tehničkom sporazumu o uspostavljanju Borbene grupe EU „Helbrok“ u novembru 2016. godine, kao i dalji razvoj saradnje sa Evropskom odbrambenom agencijom na zajedničkim projektima
9. Potrebno je da Vlada Republike Srbije, u što kraćem roku, podnese godišnje izveštaje Narodnoj skupštini za 2015. godinu za izvoz kontrolisane robe, naoružanja i vojne opreme, kako bi se javnosti omogućio precizan uvid u primenu dela restriktivnih mera EU kojima se Srbija pridružila. Takođe, neophodne su izmene i dopune Zakona o izvozu i uvozu naoružanja i vojne opreme, u smislu definisanja preciznih rokova za podnošenje izveštaja Narodnoj skupštini Republike Srbije.





RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **33**

# » FINANSIJSKE I BUDŽETSKE ODREDBE

Koordinator  
**EVROPSKI POKRET U SRBIJI**  
Ivan Knežević



## 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 Unije. U sklopu pregovora, u ovom Poglavlju će se definisati i iznos sredstava koje Srbija kao članica EU treba da uplaćuje u zajednički budžet EU, kao i strukturu učešća prema navedenim izvorima sredstava. Kako bi na adekvatan način ispunile svoju obavezu uplate sopstvenog doprinosa budžetu EU, države članice moraju imati odgovarajući administrativni kapacitet da adekvatno koordiniraju i obezbede tačan obračun, naplatu, isplatu i kontrolu sopstvenog finansijskog doprinosa budžetu EU. Ono što je važno za pregovore u ovom poglavlju jeste da su pravne tekovine u ovoj oblasti direktno obavezujuće i ne zahtevaju prenošenje u nacionalno zakonodavstvo.

### STATUS PREGOVORA U POGLAVLJU 33

Kada govorimo o poglavlju 33, u dosadašnjem procesu pristupanja su realizovani eksplanatorni i bilateralni skrining, izrađen je Izveštaj o skriningu i usvojena pregovaračka pozicija koja dostavljena Evropskoj komisiji u junu 2017. godine. Očekuje se datum otvaranja pregovora u navedenom poglavlju.

Eksplanatorni skrining za poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe, na kome su

prezentovane pravne tekovine EU u ovom poglavlju, održan je 27. januara 2015. godine. Bilateralni skrining za pregovaračko poglavlje 33, na kome je predstavljen napredak u ovoj oblasti, uočene razlike u odnosu na predstavljene propise EU, kao i predloge za njihovo prevazilaženje, održan je 24. marta 2015. godine. Na bilateralnom skriningu službenici nadležnih ministarstava i institucija detaljno su predstavili situaciju u Republici Srbiji u ovoj oblasti i to: sopstvena sredstva i administrativna infrastruktura, izvor iz poreza na dodatnu vrednost i izvor iz bruto nacionalnog proizvoda.

Evropska komisija je skrining izveštaj za poglavlje 33 dostavila u decembru 2015. godine. U Izveštaju je Komisija dala presek stanja i ocenu o spremnosti Republike Srbije za otvaranje ovog pregovaračkog poglavlja. Pregovaračka pozicija Vlade Republike Srbije za poglavlje 33 je usvojena u junu i prosleđena Evropskoj komisiji. Očekuje se otvaranje pregovora u navedenom poglavlju do kraja 2017. godine.

### PRESEK STANJA U PREGOVARAČKOM POGLAVLJU 33 (glavne ocene iz skrining izveštaja)

Prema nalazima skrining izveštaja Srbija je navela da može da prihvati pravne tekovine EU koje se odnose na poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe i da ne očekuje nikakve teškoće u sprovođenju pravnih tekovina EU do datuma pristupanja.

U delu izveštaja koji se odnosi na usklađenost države i kapacitet za sprovođenje u oblasti tradicionalnih sopstvenih sredstava, Srbija je obavestila Evropsku komisiju da je carinska tarifa Srbije ažurirana u skladu sa verzijom Kombinovane nomenklature EU iz 2014. godine. Kada je reč o administrativnim uslovi-

ma neophodnim za usklađivanje sa pravilima tradicionalnih sopstvenih sredstava, Srbija je navela da će postojeći računovodstveni sistemi morati da se ažuriraju uvođenjem IT aplikacije za tradicionalna sopstvena sredstva. Pored toga, istaknuta je potreba unapređenja IT sistema kako bi obezbedilo usklađeno funkcionisanje sa sistemima EU.

U oblasti sopstvenih sredstava po osnovu PDV-a, Srbija je navela da se zakonodavni okvir koji predstavlja pravni osnov za ubiranje PDV-a zasniva na domaćim zakonima o Poreskoj upravi i o PDV-u, koji se pak zasnivaju na Direktivi Saveta 2006/112/EZ od 28. novembra 2006. godine o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrednost.

Srbija je navela da su trenutno u upotrebi dve stope: standardna stopa od 20% i umanjena stopa od 10% i da, u ovoj fazi, ne može da prikaže ili izračuna osnovicu PDV-a ili da proceni njegovo učešće u BND-u.

Po pitanju sredstva po osnovu bruto nacionalnog dohotka (BND), Srbija je navela da Republički zavod za statistiku (RZS) koristi metodologiju ESA2010 za bruto nacionalni dohodak (BND) i da se preduzimaju aktivnosti da svoje zakonodavstvo uskladi sa pravnim tekovinama u ovoj oblasti.

Po pitanju administrativne infrastrukture, Srbija je izjavila da namerava da osnuje koordinaciono telo koje bi usmeravalo aktivnosti u procesu izgradnje efikasnog sistema sopstvenih sredstava pošto su u proces uključene brojne službe koje pripadaju različitim ministarstvima.

U delu izveštaja koji se odnosi na ocenu stepena usklađenosti i kapaciteta za sprovođenje, konstatovano je da je Srbija, u celini posmatrano, postigla zadovoljavajući nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU i da ima kapacitet za njihovo sprovođenje. Među-

tim, i pored toga što pravne tekovine u ovoj oblasti ne zahtevaju prenošenje u nacionalno pravo, Srbija treba da uspostavi koordinacione strukture i pravila za sprovođenje kako bi obezbedila pravilan obračun, naplatu, predviđanje, isplatu i kontrolu sopstvenih sredstava i izveštavanje EU o sprovođenju pravila o sopstvenim sredstvima. Pored toga, od Srbije se očekuje da uspostavi delotvorne instrumente za borbu protiv carinskih i PDV prevara kako bi se zaštitili finansijski interesi EU. Na kraju, važno je istaći da će Evropska komisija u kasnijoj fazi pregovora oceniti budžetski uticaj pristupanja Srbije, čiji će rezultati biti prikazani zajedno sa finansijskim okvirom za zaključenje pregovora.

### **Zaključci i preporuke Evropske komisije u Izveštaju o skriningu su:**

Evropska komisija smatra da je Srbija, u ovoj fazi, dovoljno spremna za pregovore o ovom poglavlju. Stoga, Komisija preporučuje otvaranje pristupnih pregovora sa Srbijom za poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe.

### **AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 33**

Osnivačka sednica radne grupe za poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe je održana 8. maja 2017. godine. Trenutno, radna grupa broji 7 članova. Tokom 2017. godine, pored osnivačkog sastanka na kome su razmatrani nalazi skrining izveštaja, održan je i sastanak radne grupe, 29. maja 2017. godine, koji je bio posvećen razmatranju sažetka pregovaračke pozicije na kome su članice RG definisale preporuke koje su predstavljene na sastanku sa Odborom za evropske integracije Narodne skupštine RS.

### PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 33

- Jedna od ključnih preporuka za uspješne pregovore u ovom poglavlju je izgradnja adekvatnih administrativnih kapaciteta za efikasno obavljanje poslova obračuna, predviđanja, naplate, isplate i kontrole sopstvenih sredstava i izveštavanje EU o sprovođenju pravila o sopstvenim sredstvima.
- Neophodno je preduzeti dodatne mere vezane za uplate Republike Srbije u budžet Evropske unije, kako bi se osiguralo da Republika Srbije ne bude neto davalac u budžet EU po stupanju u članstvo EU. U

tom smislu, preporučuje se izrada ekonomske procene uticaja budućih neto finansijskih tokova između budžeta EU i budžeta Republike Srbije.

- Neophodno je uspostaviti pravovremenu koordinaciju sa pregovaračkim poglavlji- ma 16 – Oporezivanje, 18 – Statistika, 29 – Carinska unija i 32 – Finansijska kontrola, zbog usklađivanja pravnih tekovina u navedenim poglavlji- ma koje imaju uticaj na tok pregovora u okviru Poglavlja 33.



RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **35**

## ▶▶ OSTALA PITANJA – KOSOVO

Koordinator

**CENTAR ZA PRAKTIČNU POLITIKU**

Sara Dereta



## PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 35 nosi naziv „Ostala pitanja“ i u slučaju Hrvatske bilo je ostavljeno za sva pitanja koja se pojave, a nisu obuhvaćena nekim od prethodnih poglavlja. U slučaju Srbije, ovo poglavlje dobilo je specifičan status, jer je njegova centralna tema postala normalizacija odnosa Beograda i Prištine. Proces regulisanja međusobnih odnosa Srbije i Kosova oduvek je bio uslov za napredovanje u procesu evropskih integracija, i za jednu i za drugu stranu. Nerešeni odnosi (često na granici incidenta), propusna granica, skoro nikakva saradnja institucija Srbije i Kosova, sve to učinilo je praktično nemogućim ulazak Srbije u Evropsku uniju.

Evropska unija nema jedinstvenu politiku prema kosovskoj nezavisnosti. Od 28 država članica, 23 su priznale Kosovo kao nezavisnu državu, dok pet to još uvek nije učinilo. Ipak, ne treba zanemariti činjenicu da su sve moćnije države unutar Unije priznale Kosovo. Kosovo su priznale i sve države kandidati za članstvo, osim Bosne i Hercegovine. Zbog nejedinstvenog stava, EU ne postavlja uslov priznanja Kosova od strane Srbije, ali vrlo jasno zahteva normalizaciju odnosa – tj. sporazum između Srbije i Kosova koji bi garantovao trajni mir i jasnu situaciju na budućim potencijalnim granicama EU.

Pregovarački okvir EU za pregovore sa Srbijom izdvaja poglavlje 35 i uslovljava celokupan tok pristupanja EU normalizacijom odnosa Beograda i Prištine. Zajedno sa poglavljima 23 i 24, i poglavlje 35 ima moć da zaustavi Srbiju bez obzira na napredak u drugim poglavljima. Pregovarački okvir daje Evropskoj komisiji ovlašćenje da zaustavi pregovore sa Srbijom ukoliko dođe do zastoja u normalizaciji odnosa sa Kosovom.

Srbija i Kosovo započeli su pregovore 2011. godine. U prvoj fazi, takozvanoj tehničkoj, koja je trajala do aprila 2013. godine, zaključeno je

7 tehničkih sporazuma: o katastarskoj evidenciji, matičnim knjigama, slobodi kretanja, carinskom pečatu, priznavanju univerzitetskih diploma, integrisanom upravljanje prelazima i regionalnom predstavljanju i saradnji. U aprilu 2013. godine premijeri Srbije i Kosova potpisali su Sporazum o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine, a u maju i plan sprovođenja ovog sporazuma. Nakon toga potpisan je, u februaru 2015. godine, i sporazum o pravosuđu kojim se dalje razrađuje implementacija tog dela Briselskog sporazuma. Pregovori o energetici i telekomunikacijama su u toku.

## STATUS POGLAVLJA I PREGLED STANJA

I tokom protekle godine nastavljen je proces normalizacije odnosa Beograda i Prištine, što je suština pregovaračkog poglavlja 35. Proces je usporen zahvaljujući komplikovanim unutrašnjim političkim odnosima u Srbiji i na Kosovu, tj. čestim izborima i političkim tenzijama.

Implementacija do sada postignutih sporazuma, uključujući i Briselski sporazum, predstavlja jedan od najvećih izazova za evropske integracije u Srbiji, ali što je još važnije – za reforme i modernizaciju države. Nerešeno pitanje dela države, kao i propusne granice, stalni su izvor konflikta koji otežava sve druge reforme i napredak u gotovo svim oblastima. Nestabilnost regiona direktno utiče na strane investitore, nivo rizika države (koji se, između ostalog, ogleda i u visini kamatnih stopa), borbu protiv kriminala i korupcije, borbu protiv sive ekonomije, regionalne integracije i slično.

Problemi u odnosima Srbije i Kosova korišćeni su često za dnevno-političke svrhe. Najveća kriza u odnosima nastupila je povodom slanja voza iz Beograda za Mitrovicu 14. januara 2017. godine. Unutrašnjost voza oslikana

je likovima svetaca Srpske pravoslavne crkve i drugim crkvenim motivima, dok su spolja preko celog voza ispisane parole „Kosovo je Srbija“ na različitim jezicima (uključujući i albanski). Ovakva akcija Vlade Srbije naišla je na oštar odgovor zvanične Prištine koja je poslala specijalne jedinice na sever Kosova da presretu voz. Na kraju, voz nije ni ušao na teritoriju Kosova, zaustavljen je u Raškoj i trenutno saobraća u južnom Banatu. Ova akcija proizvela je dodatne tenzije u odnosima Beograda i Prištine i brojne međusobne optužbe. Nakon toka, predsednici i premijeri Srbije i Kosova sastali su se u Briselu sa Visokom predstavnicom EU za spoljnu politiku, Federikom Moggerini, i razgovarali o smirivanju tenzija. I pored pokušaja Moggerini da smiri situaciju, lideri su nakon sastanka dali oprečne izjave o tome šta je bila tema i šta su zaključci sastanka.

Najvažniji pomak u realizaciji postignutih dogovora je delimična implementacija sporazuma o telekomunikacijama, potpisanog još u avgustu 2015. godine. Kosovo je dobilo međunarodni pozivni broj (+383) na osnovu zahteva koji je podnela Austrija, a uz odobrenje Srbije. Svi drugi sporazumi nalaze se još uvek u fazi implementacije, uključujući i sporazum o formiranju Zajednice srpskih opština gde nema skoro nikakvih pomaka. Radovi na uređenju šetališne zone u Mitrovici i na mostu koji spaja severni i južni deo grada obustavljeni su 19. aprila 2017. godine zbog incidenata. Svi rokovi za uređenje ove neuralgične tačke u gradu, koja je uzrok stalnih sukoba Srba i Albanaca, već su probijeni zbog neslaganja oko potpornog zida šetališta. Rokovi su probijeni i za integraciju Srba u pravosudni sistem Kosova.

Nakon hapšenja Ramuša Haradinaja, bivšeg lidera OVK-a, 4. januara 2017. godine u Francuskoj, po poternici Srbije, kosovska skupština donela je rezoluciju o prekidu pregovora sa Srbijom. Očekuje se da ova situacija bude rešena nakon konačne odluke francuskog suda o statusu Haradinaja.

Još uvek nije poznata sudbina Univerziteta u Mitrovici koji je veoma važan za srpsko stanovništvo na severu Kosova, a nije otvoreno nijedno od najtežih pitanja – pitanje budućeg transparentnog toka novca iz Srbije ka Kosovu. Srbija, prema istraživanjima civilnog društva i medija, odvaja više od pola milijarde evra godišnje iz svog budžeta za različite namene na Kosovu ili za Srbe sa Kosova. Većina novca odvaja se na potpuno netransparentan način i bez ikakve kontrole.

### **AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 35**

Radna grupa za poglavlje 35 održala je tri sastanka od aprila 2016. do aprila 2017. godine.

Prvi sastanak održan je u oktobru 2016. godine. Sednicom je predsedavala koordinatorka Sara Dereta, a tema su bili novi pregovori oko telekomunikacija i implementacija sporazuma iz 2015. godine. Na sednici se govorilo i o statusu i osnivanju Zajednice srpskih opština. Radna grupa zaključila je da je neophodno nastaviti dijalog Beograda i Prištine i insistirati na što većoj transparentnosti celog procesa.

Nakon oktobra nije bilo drugih sastanaka sa zvaničnicima, delimično i zbog političke situacije u Srbiji i predsedničkih izbora 2017. godine. Radna grupa održala je još dva sastanka bez predstavnika državnih organa na kojima se razgovaralo o implementaciji sporazuma, problemima i incidentima (poput slanja voza) i drugim aktuelnim pitanjima.

### **PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 35**

1. Pregovori Beograda i Prištine moraju biti nastavljani. Zaustavljanje pregovora i im-

plementacije, već dogovorenog zbog unutrašnjih političkih previranja bilo u Srbiji ili na Kosovu, predstavlja veliku opasnost po čitav proces i dovodi do jačanja nepoverenja u iskrene namere dve vlade da obezbede normalizaciju odnosa.

2. Vlada Srbije mora da obezbedi potpunu transparentnost kako rezultata pregovora o normalizaciji odnosa između Beograda i Prištine, tako i njihove implementacije. Sadašnje stanje, gde javnost, a posebno Srbi sa Kosova na čiji život sporazumi direktno utiču, nemaju dovoljno informacija, ili imaju pogrešne i tendenciozno plasirane informacije, značajna je prepreka punoj normalizaciji, ali i celokupnom procesu evropskih integracija.
3. Vlada Srbije treba da donese jasan plan implementacije svih postignutih sporazuma, uključujući i sam Briselski sporazum. Iako neki planovi postoje, oni su vrlo opšti i ne sadrže jasne i precizne mere koje bi unapred bile predstavljene građanima i implementirane uz odgovarajuću pripremu.
4. Vlada Srbije i pregovarački tim treba, u što većoj meri, da uključe predstavnike civilnog društva, akademske javnosti i svih drugih zainteresovanih strana u proces normalizacije odnosa Beograda i Prištine. Potencijali civilnog društva u ovoj oblasti su veliki, posebno imajući u vidu višedecenijske napore organizacija za uspostavljanje dijaloga i pronalaženje rešenja za kosovski konflikt.
5. Vlada Srbije dužna je da redovno i istinito informiše građane na severu Kosova (i u svim drugim delovima Kosova) o merama koje namerava da preduzme, o načinu implementacije sporazuma i o mogućim posledicama tih mera po svakodnevni život građana.
6. Vlada Srbije dužna je da pojača napore usmerene na implementaciju svih do sada postignutih sporazuma, uključujući i tehničke sporazume. Ovo su obaveze koje je

Vlada preuzela u pregovorima i ključni su preduslovi kako za normalizaciju odnosa i smirivanje potencijalnih konflikata na Balkanu, tako i za sam proces evropskih integracija.

7. Sve institucije i zvaničnici u Srbiji moraju se uzdržati od provokacija i nacionalističkih ispada. Svako verbalno zaoštavanje dovodi do novih tenzija i stvara mogućnost za potencijalne konflikte manjih razmera. Koliko god bili mali, takvi konflikti i tenzije otežavaju život Srbima na Kosovu i dovode ih u još težu situaciju.







16/17  
2016/2017

# » PODGRUPA ZA SLOBODU IZRAŽAVANJA I MEDIJE

Koordinator

**GRAĐANSKE INICIJATIVE**

**Bojana Selaković**



Usvajanjem i početkom primene seta medijskih zakona, otvaranjem poglavlja 23 i donošenjem Akcionog plana za to poglavlje, postala je očigledna potreba da se pitanju medijskih sloboda ne može pristupiti kroz samo dva navedena poglavlja. Jedan razlog tome je da se u praksi pokazalo da na medijske slobode veliki uticaj imaju i pitanja javnih nabavki, politike konkurencije, zaštite potrošača i finansijskog nadzora (poglavlja 5, 8, 28 i 32). Drugi razlog je potreba da se sve do okončanja pregovora fokus ne pomera sa medijskih sloboda zbog njihovog značaja u demokratskim društvima. Zbog ovoga je prepoznata potreba da se ovim pitanjima pristupi kroz osnivanje Međusektorske podgrupe za slobodu izražavanja i medije.

Prvi radni sastanak grupe održan je 2. juna 2016. godine, nakon kog je održana dvodnevna radionica (6-7. juna 2016. godine) u čijem radu su učestvovali: dr Tanja Mišević, Saša Mirković, tadašnji državni sekretar i Slobodan Arežina. Cilj radionice bio je uspostavljanje okvira za međusektorsko praćenje napretka u oblastima relevantnim za slobodu izražavanja i slobodu medija. Nakon održane radionice, utvrđenog okvira i povratnih informacija koje su skupljene od učesnika, Građanske inicijative, kao koordinator Podgrupe, su izradile analizu „Praćenje slobode izražavanja i medijskih sloboda u procesu EU integracija“, koji će služiti kao polazna osnova za dalje praćenje napretka u oblasti slobode medija.

Podgrupa je 28. oktobra 2016. godine održala konsultativni sastanak sa svojim članicama, na kome su dogovoreni okvir i principi daljeg rada Podgrupe, kao i konkretan pitanja koja će se pratiti u narednom, šestomesečnom periodu.

Članovi podgrupe su: Građanske inicijative (koordinator), NUNS, NDNV, Europolis, Pravni skener, Čitaonica Evropa-Bor, Partneri za demokratske promene, eSigurnost, Biro za

društvena istraživanja i Novosadska novinarska škola.

Usvajanjem seta medijskih zakona, u avgustu 2014. godine, Srbija je krovnim pristupom usaglasila svoje zakonodavstvo sa evropskim *acquis communautaire*. Dve glavne odrednice ovog novog zakonskog okvira su potpuna privatizacija medija – proces koji ni tri godine kasnije nije u potpunosti okončan niti je doneo pravnu izvesnost (u slučaju Novinske agencije TANJUG) i uvođenje konkursnog sufinansiranja medijskih sadržaja u skladu sa javnim interesom. Cilj obe novine treba da bude taj da država ne gubi odgovornost u sferi javnog informisanja.

Budžet koji oglašivači u Srbiji izdvajaju na godišnjem nivou za potrebe oglašavanja iznosi oko 160 miliona evra. Ovaj iznos treba umanjiti za deo koji se odnosi na, takozvane, *outdoor* kampanje i kampanje putem internet kanala komunikacije, jer ne predstavljaju medije u smislu medijskih zakona. Iamjući u vidu da u Srbiji postoji više od 1.600 registrovanih medija, prosečan iznos na koji oni mogu da računaju na godišnjem nivou kreće se u rasponu nešto manjem od 10.000 evra. Učešće u ovom budžetu imaju i državni i pokrajinski organi, lokalne samouprave, javna preduzeća i druge javne ustanove čija davanja medijima (projektno sufinansiranje, javno oglašavanje, reklamne kampanje, sponzorstva, javne nabavke i direktne pogodbe na godišnjem nivou) daleko premašuju vrednost medijskog tržišta. Zbog ovakvog finansijskog položaja države prema medijima, funkcionalnost tržišta, sloboda i nezavisnost medija su pod ozbiljnim znakom pitanja. Zbog toga je neophodno preduzeti mere afirmisanja i pokretanja tržišnih mehanizama, uz očuvanje i jačanje pozicije javnog interesa u javnom informisanju u cilju sveobuhvatnog, objektivnog, transparentnog i nediskriminatornog stvaranja povoljnog okruženja za opstanak i dalji razvoj medijskog tržišta.

### 1. Integrisan, međusektorski pristup ispunjenju obaveza u procesu pristupanja EU:

Usvojiti integrisani pristup ispunjenju obaveza u pregovaračkom procesu ka EU, obuhvatanjem mera i aktivnosti iz različitih poglavlja koja zahvataju pitanje medijskih sloboda: poglavlje 10 (Informaciono društvo i mediji), poglavlje 5 (Javne nabavke), poglavlje 8 (Konkurencija), poglavlje 23 (Pravosuđe i osnovna prava), poglavlje 28 (Zaštita potrošača i zaštita zdravlja) i poglavlje 32 (Finansijski nadzor).

### 2. Transparentnost i kvalitet podataka o medijima:

- a) Komisija za zaštitu konkurencije bi trebalo da sprovede sektorsku analizu medijskog tržišta, kako bi se ustanovila funkcionalnost, uslovi i stanje konkurencije na tržištu i utvrdilo da li postoji koncentracija ili povreda konkurencije, strukturni i ekonomski pritisci na medije koji ugrožavaju njihov integritet i nezavisnost;
- b) Unaprediti regulativu koja propisuje medijske registre, na način da se predvide precizne obaveze Agencije za privredne registre;
- c) U redovne izveštaje i oblasti koje prati Republički statistički zavod, uvesti istraživanje o korišćenju informacionih tehnologija, veličini medijske publike na teritoriji Srbije, podatke o čitanosti i tiražu štampanih medija.

### 3. Stimulacija medijskog tržišta:

Uzeti u obzir uvođenje mera indirektno pomoći države kroz stvaranje povoljnijeg ekonomskog okvira za funkcionisanje medija kroz smanjenje stopa PDV-a, omogućavanje carinskih i poreskih olakšica za nabavku opreme i materijala, ukidanje PDV-a na sredstva koja su dobijena kroz projektno sufinansiranje, stimulativne finansijske mere za medije iz nera-

zvijenih područja, uvođenje mera i kontrolnih mehanizama kojima se garantuje izbegavanje korupcije, u smislu Preporuka Saveta za borbu protiv korupcije koje su sastavni deo Izveštaja o mogućem uticaju institucija javnog sektora na medije kroz plaćanje usluga oglašavanja i marketinga iz 2015. godine.

### 4. Kontrola državne pomoći, oglašavanje i javne nabavke:

- a) Precizno definisati mogućnost sprovođenja javnih nabavki u oblasti medija (usluge štampanja opštinskih biltena, prenose skupštinskih zasedanja lokalnih samouprava, usluge distribucije publikacija javnih entiteta ili obaveznih obaveštenja, konkursa i slično) i tretirati ih kao izuzetnu mogućnost, a ne kao pravilo u cilju sprečavanja zloupotreba javnih nabavki i afirmisanja projektne sufinansiranja kao osnovnog vida novčanih davanja javnih entiteta medijima;
- b) Razmotriti mogućnost donošenja novog zakona kojim bi se uredila oblast javnog oglašavanja na principima transparentnosti, objektivnosti i nediskriminacije, a kojim bi se predvidela:
  - procedura nabavke usluga oglašavanja i ostalih javnih nabavki ka medijima,
  - telo koje bi sprovodilo postupak, a koje bi moglo da sprovodi sve aktivnosti koje se odnose na usluge oglašavanja javnih entiteta na centralizovan način, uključujući tu i objedinjavanje svih budžeta za usluge oglašavanja i raspisivanje javnih tendera za nabavke usluga oglašavanja na godišnjem nivou, po principima objektivnosti, transparentnosti i nediskriminacije,
  - uvođenje obavezujućeg efikasnog nadzornog mehanizma (kroz po-

stojeća tela, Ministarstvo finansija, DRI) ili formiranjem posebne institucije.

- c) Unaprediti pravni okvir koji se odnosi na projektno sufinansiranje, u smislu preporuka Izveštaja Koalicije medijskih i novinarskih udruženja – „Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja iz 2016. godine“. Ovo uključuje i precizno uređenje regulative koja se odnosi na kontrolu državne pomoći u oblasti javnog informisanja koja će se dodeljivati po principima transparentnosti, objektivnosti i nediskriminacije.

#### 5. Transparentnot trošenja javnih sredstava i projektno sufinansiranje:

Transparentnost u svim segmentima finansijskog poslovanja medija, a naročito u oblasti davanja javnih entiteta prema medijima, jedan je od osnovnih preduslova za uspostavljanje funkcionalnog medijskog sistema i objektivnog informisanja građana o temama od javnog interesa. Stoga je naročito važno obezbediti punu transparentnost dodele sredstava po osnovu projektnog (su)finansiranja od momenta koji prethodi raspisivanju konkursa do donošenja konačne odluke o dodeli sredstava, kao i dodele sredstava putem drugih vidova državne pomoći medijima (poput beneficiranih ugovora o zakupu), javnih nabavki u oblasti medija, svih vidova javnog oglašavanja (reklamne kampanje, sponzorstva i sl), redovno i tačno vođenje evidencije o sredstvima koja mediji dobijaju kao državnu pomoć, sredstvima koja ostvaruju na konkursima, a naročito obezbeđivanje funkcionisanja i redovnog ažuriranja Centralnog registra de minimis državne pomoći.

U pogledu projektog sufinansiranja, neophodno je: izmeniti regulativu koja uređuje ovu oblast na način da se lokalne samouprave obavežu da raspisuju konkurse (premda zna-

čajan broj lokalnih samouprava nije nijedan konkurs raspisao); da se u sistem projektog sufinansiranja uključe i drugi državni organi – naročito u segmentu kontrole trošenja ovih sredstava (Komisija za kontrolu državne pomoći) i evaluacije efekata projektog sufinansiranja; da se propišu sankcije za neizvršenje i povredu zakonskih odredbi o projektom sufinansiranju, obezbedi najviši stepen transparentnosti celokupnog procesa, propiše i razradi postupak utvrđivanje liste konkretnih javnih interesa koji će se sufinansirati, uz aktivno učešće građana, njihovih organizacija i drugih zainteresovanih strana u tom postupku; precizira pojam „nezavisni medijski stručnjak“ i definiše način njihovog kandidovanja; propišu dodatni kriterijumi za novinarska i medijska udruženja koja su ovlašćeni predlažati kandidata za članove komisija.

#### 6. Regulatorno telo za elektronske medije:

Kvalitet rada regulatornog tela, a naročito njegova nezavisnost ujedno su i garant kvaliteta medija i medijskih sadržaja. U tom smislu, posebno u prethodnoj godini, na rad ovog regulatornog tela iznet je niz osnovanih kritika koje se odnose na: njegovu nekativnost tokom predizbornog procesa, sporan načina izbora članova Saveta, otvorenu političku nakolonečnost članova Saveta REM-a vladajućoj parlamentarnoj većini i neobjavlivanje izveštaja o predizbornoj kampanji na parlamentarnim izborima 2016. godine. Kako bi se poboljšao položaj ovog tela neophodno je ustanoviti mehanizme koji bi omogućili njegovu funkcionalnu, finansijsku i organizacionu nezavisnost i „pravnu odvojenost“ od sistema državne uprave.

- a) Moraju se precizirati uslovi koje treba da ispune kandidati za članstvo u Savetu REM-a, kako bi bili birani iz redova profesionalaca. Kandidati za članstvo u Savetu bi trebalo da imaju značajne rezultate u praksi ili značajne akademske radove iz oblasti medija i/ili oglašavanja. Kandidati bi

trebalo da se regrutuju iz redova medijskih radnika, ekonomista sa iskustvom sa, ili u medijima, inženjerima koji se bave tehnologijom pružanja medijske usluge, medijskim pravnicima, profesorima medijskog prava, marketinškim stručnjacima i slično;

- b) U cilju zaštite integriteta i nezavisnosti Saveta REM-a, mora se isključiti mogućnost neprimerenog uticaja Odbora za kulturu i informisanje Narodne skupštine Srbije u postupku izbora članova Saveta, i izmenama Zakona o elektronskim medijima precizirati da je ovo radno telo nadležno samo za poslove administrativno-tehničke prirode, bez mogućnosti da utiče na proces izbora kandidata koji treba isključivo da bude u rukama ovlašćenih predlagača.

### Zaštita novinara

Uz samostalnost i nezavisnot medija kao takvih, osnovni preduslov za njihovo nesmetano funkcionisanje jeste garantovanje bezbednosti novinara i medijskih radnika pri čemu se ne sme ograničiti na pitanje fizičkog integriteta, već i na obezbeđenje ekonomske i socijalne egzistencije. Uz pitanje bezbednosti i zaštite novinara, položaj, odnosno zaštita novinarskih izvora mora biti podignuta na veći nivo.

Prevenција i procesuiranje napada, zastaršivanja i pretnji:

1. sve mere zaštite moraju da obuhvate i druge medijske aktere, odnosno sve osobe koje obavljaju medijsku aktivnost i/ili vrše funkciju informisanja javnosti o temama od javnog značaja;
2. ujednačavanje prakse u postupanju nosilaca pravosudnih funkcija u procesuiranju slučajeva napada, pretnji i zastrašivanja, naročito putem sprovođenja konstantne

edukacije; Puno uvažavanje Zaključnih razmatranja UN Komiteta za ljudska prava za Srbiju donetih na sednici Komiteta u martu 2017. godine.

### Prava i odgovornosti novinara

Povlačenjem države iz medija, kako vlasništvom tako i uticajem, potrebno je simultano podizanje nivoa samoregulacije unutar same struke, kako bi se steklo i podizalo poverenje javnosti u medije. U tom smislu, potrebno je:

1. nastaviti rad na povećanju kapaciteta Saveta za štampu i tako dodatno unaprediti i ojačati ulogu ovog samoregulatornog tela u unapređenju medijskog i novinarskog integriteta;
2. razmotriti promovisanje i podršku i drugim samoregulatornim mehanizmima, poput osnivanja profesionalnih udruženja urednika i omogućavanje samoregulacije u samim medijskim kućama, a sve u cilju dodatne zaštite integriteta novinarske profesije i promovisanja etičnosti u novinarstvu.





## Pregled komentara pristiglih u okviru javne rasprave Programa ekonomskih reformi 2017.

Konsultovane zainteresovane strane (organizacije civilnog društva)	Strukturna reforma koja je predmet komentara	Komentar/Predlog/Pitanje	Odgovori
<b>UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA</b>			
<p><b>Nacionalni konvent o EU, Aleksandar Bratković, koordinator RG za poglavlja 5 Javne nabavke i 32 Finansijska kontrola</b> (komentari izneti na javnom predstavljanju ERP-a i poslati pisanim putem 31.1.2017.)</p>	<p><b>Transformacija Poreske uprave</b></p>	<p>Na transformaciji poreske politike treba raditi u cilju povećanja poreskih prihoda kroz povećanje obuhvata naplate poreza uz istovremeno smanjenje poreskih stopa. Mere edukacije, motivacije i efikasnija poreska kontrola sinergički mogu da dovedu do povećanja efikasnosti u naplati. Efikasnijem upravljanju javnim finansijama bi, takođe, doprinelo i odgovorno ponašanje i transparentnost u radu javnih delatnika i unapređenje budžetskih politika kroz unapređenje budžetskog procesa.</p> <p>Prenesen je utisak je da postoji ambijent gde građani i privreda postoje da bi plaćali porez državi i da je neophodno pojačati element uzajamnosti poreske politike. Poželjno je i adekvatnim merama raditi na poboljšnju samog imidža poreske administracije, čiji je rad od strane javnosti često negativno percipiran zbog prisustva korupcije, povlašćenih poreskih obveznika i negativnih iskustava građana.</p>	<p>Strateški dokument Program transformacije Poreske uprave 2015-2020, u velikoj meri adresira elemente navedenog komentara, kao i Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020, kroz razne mere i aktivnosti, ali je zahtevan vremenski.</p>
<p><b>Nacionalni konvent o EU, Aleksandar Macura iz RG 15 Energetika</b> (komentari izneti na javnom predstavljanju ERP-a i poslati pisanim putem 31.1.2017.)</p>	<p><b>Unapređenje upravljanja kapitalnim investicijama</b></p>	<p>Kad su u pitanju kapitalne investicije neophodno da se i dalje radi na unapređenju sistema javnih nabavki, kroz mere podizanja kapaciteta institucijam koje se bave javnim nabavkama (Ministarstvo finansija, Uprava za javne nabavke, Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Državna revizorska institucija, Agencija za borbu protiv korupcije i dr.); kao i promene politike najniže cene ka politici najbolje ponude tj. politike isplativosti javnih nabavki.</p> <p>Pored indikatora u ERP valjalo bi navesti i koja su sredstva verifikacije.</p>	<p>Biće uzeto u razmatranje od strane nadležnih institucija u kreiranju budućih javnih politika.</p> <p>Verifikacija indikatora ove PSR vrši se od strane – Sektora budžeta MF</p>

Konsultovane zainteresovane strane (organizacije civilnog društva)	Strukturna reforma koja je predmet komentara	Komentar/Predlog/Pitanje	Odgovori
<b>TRŽIŠTE ENERGIJE, TRANSPORTA I TELEKOMUNIKACIJA</b>			
<p>Nacionalni konvent o EU, Aleksandar Macura iz RG za pregovaračko poglavlje 15 (komentari izneti na javnom predstavljanju ERP-a i poslali pisanim putem 31.1.2017.)</p>	<p>Tržište energetike</p>	<p>Poređenje apsolutnih pokazatelja sa drugim zemljama nema smisla. Zadržati cifre o ukupnoj proizvodnji i potrošnji, a poređenja obrisati. Prikazati uvoznu zavisnost u procentima i uporediti sa drugima. Odnos proizvodnje energije i BDP-a je poznat kao energetska intenzitet i potrebno je koristiti tu reč. Predlog formulacije: „Energetska intenzitet Srbije je, uz Bugarsku, najviši u regionu...“</p> <p>Predloženo brisanje konstatacije da niska cena električne energije nedovoljno <b>stimulise</b> energetska efikasnost. Električna energija čini manje od 25% finalne potrošnje energije. Cena energije za industriju ne</p>	<p>Opšte razmatranje postojećeg stanja u oblasti/sektoru urađeno je u skladu sa metodologijom za dijagnostiku koja je od strane OECD-a dostavljena u obliku Priručnika.w</p>
		<p>zaostaje značajno za cenama na drugim tržištima. Potrošnja električne energije u domaćinstvima je oko 12% finalne potrošnje koliko približno iznosi i potrošnja ogrevnog drveta koja je daleko najneefikasnija potrošnja. Cene ostale energije i energenata (nafta, drveta, toplote ne zaostaju za cenama na drugim tržištima a energetska efikasnost je niska).</p> <p>Neophodno je uvođenje energetskih menadžera po ugledu na primer u opštini Vrbas.</p>	<p>Uvođenje energetskih menadžera je predviđeno EPR-om.</p>

Konsultovane zainteresovane strane (organizacije civilnog društva)	Strukturna reforma koja je predmet komentara	Komentar/Predlog/Pitanje	Odgovori
<p><b>Nacionalni konvent o EU, Aleksandar Vukalović</b> pisani komentar na preliminarnu listu reformi poslat 31.10.2016.)</p>	<p><b>Razvoj i unapređenje nacionalne širokopojasne komunikacione infrastrukture</b></p>	<p>Predlaže se razmatranje termina „nacionalna“ koji potencijalno ima širi obuhvat od državnih institucija. Sugerise se da se u svrhu kvalitetnog obuhvata navedu sve planirane institucije po vrstama i da se navede da li su i kako obuhvaćene ekspoziture nekih organa koje se racionalno mogu povezati bežičnim putem.</p>	<p>PSR ne obuhvata samo državne institucije, već se odnosi na razvoj širokopojasne komunikacione infrastrukture na nacionalnom nivou, u skladu sa Digitalnom agendom Republike Srbije, a koja je usklađena sa Digitalnom agendom EU. Digitalnu agendu RS čine Strategija razvoja informacionog društva u Republici Srbiji do 2020. godine i Strategija razvoja elektronskih komunikacija u Republici Srbiji od 2010-2020. godine.</p> <p>Takođe, za svaku teritorijalnu jedinicu, odnosno opštinu, planiranje, projektovanje i izgradnja pristupne širokopojasne mreže će biti u skladu sa specifičnostima i potrebama te oblasti.</p>
<b>SEKTORSKI RAZVOJ</b>			
<i>Razvoj sektora poljoprivrede</i>			
<p><b>Nacionalni konvent o EU, Dragan Roganović, koordinator RG za poglavja 11 Poljoprivrede i ruralni razvoj, 12 Sigurnost hrane i fitosanitarna kontrola i 13 Ribarstvo</b> (komentar dostavljen putem Nacionalnog konventa o EU 31.1.2017.)</p>	<p><b>Unapređenje konkurentnosti i položaja poljoprivrednih gazdinstava</b></p>	<p>Imajući u vidu da IPARD program u RS nije počeo sa primenom zatraženo je preciznije objašnjenje daljih koraka. Takođe je zatraženo pojašnjenje veze programa sa budžetom.</p> <p>U tekstu je naveden rizik u sprovođenju PSR 5 „Neuspostavljena struktura za podršku implementacije mera unapređenja konkurentnosti (izdavanje dozvola, promocija programa)“. Imajući u vidu da je članstvo u Privrednoj komori Srbije od 1. januara 2017. godine obavezno, smanjivanje i otklanjanje ovog rizika se može postići aktivnim angažovanjem PKS-a i pružanjem usluga čiji će obuhvat, kvalitet i cena biti srazmerni visini članarine.</p>	<p>Komentar usvojen i dopunjen tekst PSR.</p> <p>Predlozi za smanjenje rizika biće uzeti u razmatranje od strane nadležnih institucija u kreiranju budućih javnih politika.</p>

Konsultovane zainteresovane strane (organizacije civilnog društva)	Strukturna reforma koja je predmet komentara	Komentar/Predlog/Pitanje	Odgovori
<b>Razvoj sektora industrije</b>			
<p><b>Nacionalni konvent o EU, Dušan Protić, koordinator RG za poglavlje I Slobodno kretanje robe i 28 Zaštita potrošača</b> (komentar dostavljen putem Nacionalnog konventa o EU 31.1.2017.)</p>	<p><b>Podizanje konkurentnosti preradi-vačke industrije</b></p>	<p>Definisanje 4 sektora koja će biti u fokusu izrade politike mera za promociju ulaganja, konkurentnosti i izvoza bi trebalo da ima u vidu da se radi o sektorima koji su u najvećoj mjeri realizovali izvorni potencijal jer se zasnivaju na stranim ulaganjima. Nije jasna strategija jačanja uloge i kapaciteta domaćih privatnih kompanija kao kooperanata (ulazak u lance vrednosti stranih investitora). Potrebno je razviti mere i aktivnosti jačanja njihove konkurentnosti kroz redefinisane dosadašnje politike državne pomoći, usmeravajući je na programe podrške uvođenju novih tehnologija, programe podrške inovacijama, programe podrške povećanju energetske efikasnosti, podrške uvođenju mera ekološke zaštite okoline, podrške uvođenju infrastrukture kvaliteta kao i drugih mera državne pomoći u skladu sa regulativom EU.</p>	<p>Biće uzeto u razmatranje od strane nadležnih institucija u kreiranju budućih javnih politika.</p>
<b>Razvoj sektora usluga</b>			
<p><b>Nacionalni konvent o EU, Dušan Protić, koordinator RG za poglavlje I Slobodno kretanje robe i 28 Zaštita potrošača</b> (komentar iznet na javnom predstavljanju i pisani komentar dostavljen 31.1.2017.)</p>	<p><b>Opšti komentar</b></p>	<p>U oblasti 4.3.3. Sektorski razvoj, izdvojen je razvoj sektora usluga, a u njemu turizam i e-trgovina, kao prioriteti, ali nije definisana prateća strukturna reforma. Da li to tako treba ili je slučajno ispušteno?</p>	<p>Uspostavljanje servisa Jedinstvene elektronske kontaktne tačke (JEKT) kojim će se obezbediti veća transparentnost i smanjenje troškova otpočinjanja poslovanja domaćim pružiocima usluga, deo je PSR 9 <b>Pojednostavljenje procedura za poslovanje privrede.</b></p>

Konsultovane zainteresovane strane (organizacije civilnog društva)	Strukturna reforma koja je predmet komentara	Komentar/Predlog/Pitanje	Odgovori
<b>POSLOVNI AMBIJENT I SMANJENJE SIVE EKONOMIJE</b>			
<p><b>Udruženje građana „Učitelj neznalica“</b> (komentar poslat pisanim putem 1. novembra 2016. godine na osnovu preliminarne liste reformi)</p>	<p><b>Predložene dve nove strukturne reforme:</b> - podisticanje finansijskih institucija usmerenih ka zajednicima - podisticanje zadrugarstva kao posebnog oblika privredne aktivnosti</p>	<p>U oblasti finansijskih institucija usmerenih ka zajednici, u komentaru se napominje da je potrebno propisati niži prag iznosa osnovnog kapitala nego što je to slučaj sa komercijalnim bankama kroz poseban zakon.</p> <p>U oblasti zadrugarstva predlaže se donošenje novog zakona o zadrugama u svrhu podisticanja kolektivnog preduzetništva kroz zadruge. Ističe se da se ovim omogućava da se privredne aktivnosti koje su sada deo sive ekonomije, organizuju na zakonit način.</p>	<p>Podisticanje finansijskih institucija usmerenih ka zajednici kao što su etičke banke, štedno-kreditne zadruge i mikro-kreditne ustanove već sadržana u okviru PSR 7 <b>Paket mera za poboljšanje pristupa finansijskim sredstvima za MSPP.</b></p> <p>Novi Zakon o zadrugama (SG 112/15) je stupio na snagu 7. januara 2016. MPZZS je oformilo Radnu grupu za praćenje primene Zakona o zadrugama koja radi na rešavanju problema koji se javljaju, ili će se javljati prilikom primene njegovih odredbi. Takođe, ministarstvo će raditi i na promociji i oživljavanju zadrugarstva u Srbiji.</p>
<p><b>Nacionalni konvent o EU, Dragan Roganović, koordinator RG za poglavlja 11 Poljoprivrede i ruralni razvoj, 12 Sigurnost hrane i fitosanitarna kontrola i 13 Ribarstvo</b> (komentar dostavljen putem Nacionalnog konventa o EU 31.1.2017.)</p>	<p><b>Opšti komentar</b></p>	<p>Iako je tema poboljšanja pristupa finansijskim sredstvima za MSPP već podužeta kao problem u razvoju preduzetničkih inicijativa u Srbiji i generalno razvoju domaćeg privatnog sektora, slično se utisak da se malo odmaklo u realizaciji programa garancije za zajmove MSPP-a.</p> <p>Prema raspoloživim saznanjima nacrt zakonskog propisa za funkcionisanje ne-depozitnih finansijskih institucija kao ključnog izvora finansiranja za mikro preduzeća i početak poslovanja (start up preduzeća) već postoji, formirana je i radna grupa (skoro već godinu dana) od predstavnika privrede i resornih organa, te je postavljeno pitanje zašto ovaj zakonski okvir nije već usvojen, posebno tokom prošle godine kao „Godine preduzetništva“?</p>	<p>Dosta je urađeno na unapređivanju finansiranja MSPP, uz garancijske šeme podržane kroz EU fondove. U protekloj godini, sektor MSP je imao pristup povoljnijim kreditnim sredstvima plasiranim preko komercijalnih banaka u Srbiji uz garancije u okviru programa COSME, Horizon 2020, EaSI, WB EDIF.</p> <p>Biće uzeto u razmatranje od strane nadležnih institucija u kreiranju budućih javnih politika.</p>

Konsultovane zainteresovane strane (organizacije civilnog društva)	Strukturna reforma koja je predmet komentara	Komentar/Predlog/Pitanje	Odgovori
<p><b>Nacionalni konvent o EU, Sanja Filipović, koordinator RG za poglavlje 20 Preduzetništvo i industrijska politika</b> (komentar iznet na javnom predstavljanju ERP-a i poslat 31.1.2017.)</p>	<p><b>Opšti komentari</b></p>	<p>Predlaže se da se programi podrške razvoju preduzetništva ubuduće fokusiraju na ograničeni broj mera sa adekvatnim finansiranjem i najvećim efektom (uz praćenje efekata mera). Predlaže se i vraćanje člana 48. Zakona o porezu na dobit pravnih lica koji malim preduzećima daje podsticaje u vidu poreskog kredita. Pored toga, naglašava se i važnost usvajanja Zakona o mikrofinansiranju.</p> <p>U cilju prevazilaženja teškoća pristupu izvorima finansiranja neophodno je normativno regulisati mogućnost investiranja putem fondova rizičnog kapitala, „investicionih andela“ i sl. uvođenjem posebnog Zakona o rizičnim fondovima. Pored toga, predlažu se i poreski podsticaji za rizične investicije.</p>	<p>Tokom 2016. godine realizovana inicijativa Vlade Republike Srbije „Godina preduzetništva“ sa 33 programa finansijske i nefinansijske podrške i budžetom od 16 milijardi RSD (od čega bespovratna sredstva iznose 4,4 milijarde RSD). Planirano je da se evaluacija programa sprovede u martu 2017. godine od strane nezavisnih konsultanata, a njeni rezultati će nam omogućiti dalje unapređenje nacionalne podrške finansiranju domaćih preduzetničkih inicijativa.</p>
<p><b>Nacionalni konvent o EU, Slobodan Krstović, koordinator radne grupe za poglavlje 8 Konkurencija</b> (komentar iznet na javnom predstavljanju dokumenta i poslat 31.1.2017.)</p>	<p><b>Opšti komentari za ovu oblast</b></p>	<p>Predlaže se da se u listu referentnih dokumenata unese i Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije usvojen od strane Vlade, kao i neke od aktivnosti iz Akcionog plana za suzbijanje sive ekonomije u 2017. godini. Ključne fiskalne mere predviđene ovim programom su smanjenje poreza i doprinosa na minimalne zadržane, veća progresivnost oporezivanja i smanjenje doprinosa za zaposlene sa nepunim radnim vremenom. Dodatno, podržava se sveobuhvatna reforma propisa i administrativnih procedura označena kao „gljotovina propisa“.</p> <p>Predlažu se i dodatni prioriteti: dalja reforma javne uprave i uvođenje E-rešenja (E-uprava OPŠTI prioritet), jačanje transparentnosti i predvidljivosti poslovnog okruženja, sprovođenje reforme inspekcijiskog nadzora, obezbediti predvidljivost sistema uvođenja i određivanja neporeskih taksi i nameta, kreirati regulatorni okvir za poslovanje nebankarskog finansijskog sektora, restrukturirati državnu pomoć sektoru MMSP, obezbediti efikasnost izvršnog postupka i smanjiti administrativna opterećenja, povećati znanje privrednika na temu upravljanja finansijama.</p> <p>Uvođenje korporativnog upravljanja je važno za ekonomski razvoj. Međutim, da bi do neophodnog napretka u gore navedenim oblastima i došlo na adekvatan način potrebno je da se bavljenje oblašću korporativnog upravljanja prepusti osobama koje su se i školovale iz pomenute oblasti i stekle potrebna zvanja i znanja iz iste.</p>	<p>Komentar je usvojen. Napominjemo da je Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije već naveden kao strateški dokument u ERP u okviru PSR 9.</p> <p>Najveći deo predloga već obuhvaćen u ERP-u, a sve ostalo biće uzeto u razmatranje od strane nadležnih institucija u kreiranju budućih javnih politika.</p>
<p><b>Bojana Bogojević, specijalista za pravne aspekte korporativnog upravljanja</b> (komentar poslat pisanim putem 22.1.2017.)</p>	<p><b>Opšti komentari u vezi sa korporativnim upravljanjem</b></p>		<p>Oblast korporativnog upravljanja je prepoznata kao prioritet i obuhvaćena PSR 8.</p>



Konsultovane zainteresovane strane (organizacije civilnog društva)	Strukturna reforma koja je predmet komentara	Komentar/Predlog/Pitanje	Odgovori
<p><b>Udruženje građana „Učitelj neznanica“</b> (komentar poslat pisanim putem 1.10.2016. na osnovu preliminarne liste reformi)</p>	<p><b>Reforma javnih preduzeća 4</b> <i>mere -1. Uvođenje korporativnog upravljanja u javnim preduzećima;</i> <i>2. Reforma železnice;</i> <i>3. Reforma JP EPS;</i> <i>4. Reforma JP Srbijagas</i></p>	<p>Predlaže se dodavanje aktivnosti: uvođenje participacije korisnika u upravljanju javnim preduzećima.</p> <p>Napominje se da je važno omogućavanje korisnicima usluga koja pružaju javna preduzeća učesće u upravljanju preduzeća čije usluge koriste. Ovo bi se sprovelo tako što korisnici nepredno biraju članove upravnog odbora.</p>	<p>Zakonom o javnim preduzećima koji je usvojen 24. februara 2016. a stupio na snagu 4. marta 2016. precizirani su uslovi i procedura za izbor organa upravljanja u javnim preduzećima. Odredbama ovog zakona nije predviđeno participiranje korisnika usluga koja pružaju javna preduzeća u upravljanju javnim preduzećima.</p>
<p><b>Nacionalni konvent o EU, Slobodan Krstović, koordinator radne grupe za poglavlje 8 Konkurencija</b> (komentar iznet na javnom predstavljanju dokumenta i poslat 31.1.2017.)</p>	<p><b>Reforma javnih preduzeća 4</b> <i>mere -1. Uvođenje korporativnog upravljanja u javnim preduzećima;</i> <i>2. Reforma železnice;</i> <i>3. Reforma JP EPS;</i> <i>4. Reforma JP Srbijagas</i></p>	<p>Kao koordinatori RG za poglavlje 8 Politika konkurencije, svedoci smo da je rezultat skrininga identifikovao 6 merila u oblasti kontrole državne pomoći gde se kao jedna navodi Nezavisnost u radu Komisije za kontrolu državne pomoći u kontekstu nadležnosti MF.</p>	<p>U skladu sa članom 10. Zakona o kontroli državne pomoći („Službeni glasnik RS“, broj 51/09) stručne, administrativne i tehničke poslove za Komisiju za kontrolu državne pomoći obavlja Ministarstvo finansija.</p> <p>Državna pomoć je inter-resorna politika, koja pored MF uključuje veliki broj resora nadležnih za donošenja pojedinačnih propisa/ili sprovođenja mera u ovoj oblasti.</p> <p>Imajući u vidu navedeno, a uzimajući u obzir iznete komentare, merila koja su indentifikovana u okviru PG8 biće rešavana u daljem pregovaračkom procesu.</p>

Konsultovane zainteresovane strane (organizacije civilnog društva)	Strukturna reforma koja je predmet komentara	Komentar/Predlog/Pitanje	Odgovori
<p><b>Nacionalni konvent o EU, Centar za evropske politike</b> (pisani komentar dostavljen 31.1.2017.)</p>	<p><b>Pojednostavljenje procedura za poslovanje privrede</b></p>	<p>Iz opisa reforme nije baš najjasnije da li se ona odnosi i na uspostavljanje javnog registra javnih procedura u celosti ili samo jednog njegovog dela – Jedinstvene elektronske kontaktne tačke (u skladu sa Direktivom o uslugama), te bi bilo korisno da se precizira.</p>	<p>PSR9 se odnosi na uspostavljanje jedinstvenog javnog registra administrativnih postupaka i drugih usluga za poslovanje, a sastavni deo registra će biti i Jedinstvena elektronska kontaktna tačka.</p>
			<p>Osnovni cilj projekta eInspektor je omogućavanje koordinisanog rada republičkih inspekcija, pa će se u skladu s tim uspostaviti informacioni sistem koji će omogućiti dupliranje poslova i ponavljanje procedura, kao i smanjenje administracije.</p> <p>U realizaciji projekta će se imati u vidu potreba sinhronizacije sa standardima EU, a druga tela (npr. novoosnovani Savet za unapređenje sektora informacionih tehnologija) i strateški dokumenti (npr. skoro doneta Strategija razvoja industrije informacionih tehnologija za period 2017-2020) doprineće sinhronizovanju aktivnosti različitih organa državne uprave u cilju unapređenja celokupnog IT sektora u Republici Srbiji.</p>

Konsultovane i zainteresovane strane (organizacije civilnog društva)	Strukturna reforma koja je predmet komentara	Komentar/Predlog/Pitanje	Odgovori
<b>ISTRAŽIVANJE I INOVACIJE</b>			
<p><b>Nacionalni konvent o EU, Ana Vušurović, koordinator RG za 25 Nauka i istraživanje, 26 Obrazovanje i kultura</b> (komentar iznet na javnom predstavljanju ERP-a i poslat 30.1.2017)</p>	<p><b>Program za podršku inovacijama i tehnološkom razvoju u javnom i privatnom sektoru Unapređenje nacionalnog sistema za infrastrukturu kvaliteta</b></p>	<p>Potrebno je jasnije definisati sam programa za podršku inovacijama i tehnološkom razvoju u javnom i privatnom sektoru i usvojiti indikatore koji su u skladu sa opisanim programom. Nedostaju indikatori za sistem za transfer tehnologije.</p> <p>Kada je u pitanju nedostatak finansijskih instrumenata i mehanizama za podsticanje tražnje za inovacijama, sugerisano je da treba imati u vidu da postoji Fond za inovacionu delatnost osnovan od strane Svetske banke, i finansiran iz EU sredstava.</p> <p>Svi navedeni rizici u okviru ove strukturne reforme su usmereni ka istraživačima – treba sagledati rizike i iz ugla države. Veliki problem je i nerešen status finansiranja instituta koji se projektno finansiraju. Rizik predstavlja i izostanak usvajanja novog, projektno-institucionalnog modela finansiranja čije je usvajanje predviđeno Strategijom naučnog i tehnološkog razvoja.</p>	<p>Predloženi program je skup reformskih aktivnosti koje se spremske sa ciljem podstiče inovacijama i tehnološkom razvoju u javnom i privatnom sektoru. Indikatori su odabrani tako da se sa najužim skupom indikatora mogu pratiti sve aktivnosti u okviru PSR 11, ali će ovaj komentar biti uzet u obzir kada se budu revidirali svi indikatori u narednom ERP-u.</p> <p>Programi Fonda za inovacionu delatnost jesu izuzetno bitni za razvoj inovacija, ali ne podstiču tražnju za inovacijama (<i>innovati-on demand side policies</i>).</p> <p>U toku je reforma modela finansiranja nauke koja je predviđena Strategijom nauke i tehnološkog razvoja RS. Evaluacija naučnih instituta koja je predviđena PSR 11 je prvi korak u ovom procesu.</p>
<b>PODSTICANJE SPOLJNE TRGOVINE I INVESTICIJA</b>			
<p><b>Nacionalni konvent o EU, Centar za evropske politike</b></p>	<p><b>Opšti komentar</b></p>	<p>U oblasti 4.3.6. Spoljna trgovina i investicioni podsticaji, nema reference PSR na investicione podsticaje. Da li se ostaje kod aktuelnog</p>	<p>Što se tiče sistema investicionih podsticaja u Republici Srbiji, napominjemo da je ova oblast regulisana <b>Zakonom</b></p>

Konsultovane zainteresovane strane (organizacije civilnog društva)	Strukturna reforma koja je predmet komentara	Komentar/Predlog/Pitanje	Odgovori
<p><b>Nacionalni konvent o EU, Aleksandar Vukalović</b> (komentar na preliminarnu listu reformi poslat 31.10.2016)</p>	<p><b>Uspostavljanje zajedničke informacione platforme za sve inspekcije na re-publickom nivou (e-inspekcija)</b></p>	<p>Predlaže se razmatranje ovog sistemskog, odnosno programsko- softverskog rešenja u pogledu preklapanja, a naročito sinhronizovanog rada različitih inspektivskih organa. Potrebno je omogućiti odgovarajući pristup i zaduženih i odgovornih lica čiji su subjekti predmet rada inspekcije. Rešenjem bi trebalo izbeći ponavljanje raznih delova procedura, kao i smanjenje papirologije za sve uključene strane.</p>	<p>Prva faza projekta u kojoj su opisani svi poslovni procesi u 36 republičkih inspektorata i urađena njihova analiza, imala je kao rezultat izradu tehničke specifikacije za drugu fazu, a odnosi se na izradu softverskog rešenja za jedinstveni informacioni sistem koji treba da omogući potpunu koordinaciju rada svih republičkih inspekcija bez mogućnosti preklapanja nadležnosti i nesinhronizovanog rada.</p>
			<p>Osnovni cilj projekta eInspektor je omogućavanje koordinisanog rada republičkih inspekcija, pa će se u skladu s tim uspostaviti informacioni sistem koji će omogućiti dupliranje poslova i ponavljanje procedura, kao i smanjenje administracije.</p> <p>U realizaciji projekta će se imati u vidu potreba sinhronizacije sa standardima EU, a druga tela (npr. novoosnovani Savet za unapređenje sektora informacionih tehnologija) i strateški dokumenti (npr. skoro doneta Strategija razvoja industrije informacionih tehnologija za period 2017-2020) doprineće sinhronizovanju aktivnosti različitih organa državne uprave u cilju unapređenja celokupnog IT sektora u Republici Srbiji.</p>

Konsultovane zainteresovane strane (organizacije civilnog društva)	Strukturna reforma koja je predmet komentara	Komentar/Predlog/Pitanje	Odgovori
<b>ISTRAŽIVANJE I INOVACIJE</b> <b>Nacionalni konvent o EU, Ana Vušurović, koordinator RG za 25 Nauka i istraživanje, 26 Obrazovanje i kultura</b> (komentar iznet na javnom predstavljanju ERP-a i poslat 30.1.2017)	<b>Program za podršku inovacijama i tehnološkom razvoju u javnom i privatnom sektoru</b>	<p>Potrebno je jasnije definisati sam programa za podršku inovacijama i tehnološkom razvoju u javnom i privatnom sektoru i usvojiti indikatore koji su u skladu sa opisanim programom. Nedostaju indikatori za sistem za transfer tehnologije.</p> <p>Kada je u pitanju nedostatak finansijskih instrumenata i mehanizama za podsticanje tražnje za inovacijama, sugerisano je da treba imati u vidu da postoji Fond za inovacionu delatnost osnovan od strane Svetske banke, i finansiran iz EU sredstava.</p> <p>Svi navedeni rizici u okviru ove strukturne reforme su usmereni ka istraživačima – treba sagledati rizike i iz ugla države. Veliki problem je i nerešen status finansiranja instituta koji se projektno finansiraju. Rizik predstavlja i izostanak usvajanja novog, projektno-institucionalnog modela finansiranja čije je usvajanje predviđeno Strategijom naučnog i tehnološkog razvoja.</p>	<p>Predloženi program je skup reformskih aktivnosti koje se sprovede sa ciljem podrške inovacijama i tehnološkom razvoju u javnom i privatnom sektoru. Indikatori su odabrani tako da se sa najužim skupom indikatora mogu pratiti sve aktivnosti u okviru PSR 11, ali će ovaj koordinator biti uzet u obzir kada se budu revidirali svi indikatori u narednom ERP-u.</p> <p>Programi Fonda za inovacionu delatnost jesu izuzetno bitni za razvoj inovacija, ali ne podstiču tražnju za inovacijama (<i>innovation demand side policies</i>).</p> <p>U toku je reforma modela finansiranja nauke koja je predviđena Strategijom nauke i tehnološkog razvoja RS. Evaluacija naučnih instituta koja je predviđena PSR 11 je prvi korak u ovom procesu.</p>

Konsultovane zainteresovane strane (organizacije civilnog društva)	Strukturna reforma koja je predmet komentara	Komentar/Predlog/Pitanje	Odgovori
<b>PODSTICANJE SPOLJNE TRGOVINE I INVESTICIJA</b>			
(komentar dostavljen 31.1.2017.)	Unapređenje nacionalnog sistema za infrastrukturu kvaliteta	sistema podsticaja po „otvorenom radnom mestu“?	<p><b>o ulaganjima (SG 89/2015)</b> kojim se uređuje opšti pravni okvir za ulaganja u Republici Srbiji i izjednačavaju domaći i strani ulagači i garantuju im se zaštita investicija i stečena prava ulagača. Na osnovu ovog zakona na snazi je od 01.01.2017. doneta <b>Uredba o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija</b> (SG 110/2016). Preciziran je pojam direktnih investicija, izmenjeni su kriterijumi za određivanje investicija od posebnog značaja i za dobijanje podsticaja za ulaganje u lokalne samouprave prvog i drugog stepena razvijenosti, obavezna kontrola nezavisnog ovlašćenog revizora.</p>
<b>Nacionalni konvent o EU, prof. dr. Marko Malović, koordinator RG za poglavja 17 i 29</b> (komentar iznet na javnom predstavljanju ERP-a i poslat 29.1.2017.)	Opšti komentar za oblast investicija	Pitanje se odnosi na oportunistički direktnog subvencioniranja stranih ulagača s obzirom na loše rezultate za period za koji posedujemo dubinske podatke.	Videti prethodni odgovor.

Konsultovan e zainteresovane strane (organizacije civilnog društva)	Strukturna reforma koja je predmet komentara	Komentar/Predlog/Pitanje	Odgovori
<b>OBRAZOVANJE I VEŠTINE</b>			
<p>Nacionalni konvent o EU, Ana Vušurović, kordinator RG za poglavlja 25 Nauka i istraživanje i 26 Obrazovanje i kultura (komentar iznet na javnom predstavljanju ERP-a i poslat 30.1.2017)</p>	<p>Kvalifikacije orientisane prema potrebama tržišta rada</p>	<p>Opis same PSR kao i prateći tekst treba unaprediti i posebno odgovoriti na pitanja da li je cilj dela koji obrazuje oblast obrazovanja da obuhvati ceo sistem, ili samo njegov deo koji se odnosi na veštine i ljudski kapital? Sama strukturna reforma takođe nije u dovoljnoj meri opisana i svedena na dualni sistem obrazovanja (dualno i preduzetničko obrazovanje) i Nacionalni okvir kvalifikacija u Srbiji.</p> <p>Treba još jednom proveriti stopu odustajanja od školovanja.</p> <p>Oba indikatora se odnose na NOKS - nema nijednog indikatora koji se odnosi na dualni sistem obrazovanja, te predlažemoda indikatori budu broj uspostavljenih ugovora između škola i kompanija, broj učenika koji pohađa dualni sistem.</p> <p>Rizici koji su pretpostavljeni 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.</p>	<p>Opšte razmatranje postojećeg stanja u oblasti/sektoru urađeno je u skladu sa metodologijom za dijagnostiku koja je od strane OECD-a dostavljena u obliku Priručnika.</p> <p>Prihvaćen predlog i uneti indikatori koji se odnose na dualno obrazovanje.</p> <p>Prihvaćen predlog i unet predloženi rizik.</p>
<p>Nacionalni konvent o EU, Ana Vušurović, kordinator RG za poglavlja 25 Nauka i istraživanje i 26 Obrazovanje i kultura (komentar iznet na javnom predstavljanju ERP-a i poslat 30.1.2017)</p>	<p>Predlog dodatnih mera</p>	<p><b>Racionalizacija mreže škola</b> – usled demografskih trendova i migracionih kretnosti treba planirati odluke o statusnim promenama i nameni školskih objekata. Skorašnja studija COP-a je pokazala da se mogu napraviti značajne uštede.</p> <p><b>Pitanje per capita finansiranja obrazovanja</b> – mera koja dovodi i do racionalizacije broja zaposlenih u prosveti, do veće veze između efektivnosti i efikasnosti u obrazovanju.</p> <p><b>Ospiranje učenika iz osetljivih društvenih grupa ali i pripadnika nacionalnih manjina</b> – koje ima velike ekonomske implikacije u dugoročnom periodu.</p> <p>U samom definisanju problema, treba uvrstiti i pitanja <b>obrazovanja odraslih</b> odnosno njihove prekvalifikacije i dokvalifikacije, kao mere koja može da utiče na smanjenje nezaposlenosti, što je prepoznato i u Strategiji razvoja obrazovanja odraslih.</p> <p>Priznavanje <b>neformalnog obrazovanja</b> – ne samo da je preporuka EU da do 2018. godine države članice treba da uredi pitanje validacije neformalnog i informalnog učenja, već priznavanje neformalnog učenja može biti lakšu put ka sticanju kompetencija koje nedostaju radnoj snazi, te je u tom smislu fleksibilniji i lakši za primenu a njegova dostupnost je isto široka.</p> <p>Postavlja se pitanje funkcionalnog znanja diplomiranih studenata, koji usled nedostatka prakse ili bilo koje priste praktičnog iskustva, teško dolaze do prvog posla, što je iz ugla uključivanja u tržište rada veoma značajno.</p>	<p>Biće uzeto u razmatranje od strane nadležnih institucija u kreiranju budućih javnih politika.</p>



Konsultovane zainteresovane strane (organizacije civilnog društva)	Strukturna reforma koja je predmet komentara	Komentar/Predlog/Pitanje	Odgovori
<b>SOCIJALNO UKLJUČIVANJE, SMANJENJE SIROMAŠTVA I JEDNAKE MOGUĆNOSTI</b>			
<b>Mreža organizacija za decu Srbije</b> (pisani komentar dostavljen 1.10.2016. godine na osnovu preliminarne liste reformi)	<b>Unapređena adekvatnost, kvalitet i targetiranost socijalne zaštite</b>	Ukazuje se na visoku stopu rizika siromaštva dece u odnosu na EU. Predlažu se intervencije u politikama zapošljavanja (pomoć roditeljima da nađu zaposlenje, sistem poreskih olakšica, usluge poput kvalitetne brige o deci, obrazovanje i zaštita prava deteta. Naglašena je i potreba da se povećaju transferi za decu i njihovo uvezivanje sa uslugama. U skladu sa ovim predlogom, potrebno je izmeniti Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom i Zakon o socijalnoj zaštiti.	Predlozi MODS-a su u velikoj meri obuhvaćeni ili će biti obuhvaćeni izmenama Zakona o socijalnoj zaštiti i Zakona o finansijskoj podršci porodici za decom.
<b>IRIS network – improving social services in SEE</b> (pisani komentar poslat 31.10.2016. na osnovu preliminarne liste reformi)	<b>Unapređena adekvatnost, kvalitet i targetiranost socijalne zaštite</b>	Predlaže se revidiranje teksta mere kako bi bila u skladu sa ESRP. Revidirana mera bi glasila: 2 mere: 1) Povećanje adekvatnosti novčanih davanja i unapređenje dostupnosti i kvaliteta usluga socijalne zaštite putem izmena u zakonodavstvu i unapređenje kvaliteta usluga, jačanje kontrolnih i regulatornih mehanizama, monitoringa i evaluacije i 2) Informaciono povezivanje različitih sektora kako vi se obezbedilo da korisnici bez administrativnih prepreka mogu da ostvare socijalna prava i poboljšao sistem saradnje između centara za socijalni rad i drugih organa radi ranog otkrivanja, bolje zaštite korisnika i integrisanog pristupa.	Ne postoji suštinska razlika u novoj predloženoj formulaciji reforme.
<b>Fondacija Centar za demokratiju koordinatori radne grupe za poglavlj 2 i 19</b> (komentar izneti na javnom predstavljanju ERP-A i poslali putem 31.1.2017.)	<b>Unapređena adekvatnost, kvalitet i targetiranost socijalne zaštite</b>	Potrebno je unapređenje programske klasifikacije u oblasti socijalne zaštite (Ministarstvo finansija, SKGO i SIPRU tim radili na ovom problemu i čak je testiran predlog unapređenja, te smatramo da bi trebalo i te promene inkorporirati kako bi se povećala vrednost prikupljenih podataka, a olakšalo izveštavanje i praćenje u vezi sa ovom strukturnom reformom.  Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije uradio je studiju o uspostavljanju informacionog sistema u ovoj oblasti. Ova mera od izuzetnog značaja za unapređenje efikasnosti raspodele već ograničenih sredstava u oblasti socijalne zaštite. Bitno je da se ova mera što pre operacionalizuje kako bi smo odgovorili na 3 ključna pitanja: 1. Koliko se efikasno vrši raspodela sredstava? 2. Da li sistem štiti najsiromašnije? 3. Utvrditi socijalni profil pojedinaca i porodica.	Ministarstvo finansija uvažava navedeni komenar te će se u budžetskom ciklusu za 2017. nastaviti aktivnosti na unapređenju programske klasifikacije na lokalnom nivou u oblasti socijalne zaštite u saradnji sa SKGO i SIPRU.  Navedeni komenar se uvažava i u predstojećim reformskim aktivnostima u oblasti socijalne zaštite informaciono povezivanje će biti jedan od prioriteta.

Konsultovane zainteresovane strane (organizacije civilnog društva)	Strukturna reforma koja je predmet komentara	Komentar/Predlog/Pitanje	Odgovori
<p><b>Stalna konferencija gradova i opština</b> (komentar poslat 27. januara 2017.)</p>	<p><b>Unapređena adekvatnost, kvalitet i targetiranost socijalne zaštite</b></p>	<p>Na stranici 49. u prvom paragrafu prva rečenica predlažemo da glasi: „<i>Postoji značajan prostor da se u postojećim finansijskim okvirima unapredi dostupnost i kvalitet pružene socijalne zaštite.</i>“</p> <p>U istom paragrafu druga rečenica predlažemo da glasi: „<i>Osnovni problemi i izazovi sistema socijalne zaštite u Srbiji i dalje su rasprostranjeno siromaštvo, nedovoljan obuhvat i adekvatnost novčanih davanja usmerenih ka zaštiti siromašnih, kao i nedovoljan broj usluga socijalne zaštite praćen slabim mehanizmima kontrole, regulacije, monitoringa i evaluacije.</i>“</p> <p>Predlažemo da se doda podatak za osnovu za NSP i za 2016. godinu.</p> <p>Na stranici 50. u prvom paragrafu druga rečenica predlažemo da glasi: „<i>Izazov u domenu socijalne zaštite je i kontinuirano unapređenje kvaliteta usluga, jačanje kontrolnih i regulatornih mehanizama, monitoringa i evaluacije.</i>“</p>	<p>Prihvaćene sve dopune teksta i unete u dokument.</p>
<p><b>IRIS network – improving social services in SEE</b> (komentar poslat 31.10.2016. na osnovu preliminarne liste reformi)</p>	<p><b>Prelaže se nova mera</b></p>	<p>Predlaže se uvođenje mere: Unapređenje finansijske održivosti finansijskog sistema što podrazumeva unapređenja sistema beneficiranih penzija, efikasnosti sprovođenja penzijskog i invalidskog osiguranja, prilagodavanje obaveznog osiguranja demografskim promenama, unapređenje ostalih prava iz PIO, unapređena zaštita najnižeg standarda starijih, očuvanje adekvatne visine penzija i unapređenje uloge dobrovoljnih penzijskih fondova.</p> <p>Predlaže se i uvođenje „Inkluzivnog fonda“ koji bi obezbedio strukturiranu finansijsku i savetodavnu podršku održivosti postojećih i razvoju novih usluga. Ovo telo bi radilo i monitoring, evaluaciju i podršku pružaocima usluga.</p> <p>Ubrzati proces deinstytucionalizacije korisnika iz ustanova za smeštaj osoba sa mentalnim poteškoćama i uspostavljanje usluga za ove korisnike u lokalnim zajednicama.</p>	<p>Na osnovu iskustva Fonda za socijalne inovacije, smatramo da je navedeno već obezbeđeno kroz namenske transfere i Zavode za socijalnu zaštitu i nema potrebe za osnivanjem novog, posebnog fonda.</p> <p>Proces deinstytucionalizacije i decentralizacije razvoja usluga socijalne zaštite započeo je u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti jer lokalne samouprave imaju u nadležnosti razvoj usluga na lokalnom nivou, a namenski transfere, koji su uspostavljeni u martu 2016. godine, kreirani su da podrže razvoj ovih usluga i pomognu lokalne samouprave čiji je prosek razvijenosti ispod republičkog nivoa.</p>

Konsultovane zainteresovane strane (organizacije civilnog društva)	Strukturna reforma koja je predmet komentara	Komentar/Predlog/Pitanje	Odgovori
<b>OPŠTI KOMENTARI</b>			
<p><b>Nacionalni konvent o EU, Aleksandar Vukalović</b> (komentar na preliminarnu listu reformi poslat 31.10.2016)</p>		<p>E-Uprava i dalje nije strateški projekat i cilj, kao i inter-resorno ureden nezaobilazni mehanizam.</p>	<p>Razvoj e-uprave je označen kao jedna od prioriteta nove Vlade, naveden u Ekspozeu premijera, a u Akcionom planu za sprovođenje programa Vlade utvrđeno je donošenje i realizacija akcionog plana za period od 2017-2018. godine za sprovođenje Strategije razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period od 2015. do 2018. godine. Takođe, projekti e-uprave se nalaze u ključnim strateškim dokumentima, npr. projekat e-Inspektor je uvršten u Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade, predlog prioritarnih strukturnih reformi, nacrt AP „Stop birokratiji“, nacrt AP za sprovođenje Strategije razvoja elektronske uprave i obezbeđena su finansijska sredstva za njegovo višegodišnje finansiranje iz budžeta Republike Srbije.</p>
<p><b>Milica Ristić, doktorant Ekonomskog fakulteta u Nišu, EP-uS Leskovac</b> (komentar dostavljen preko Nacionalnog konventa o EU 31.1.2017)</p>	<p><b>Opšti komentar</b></p>	<p>Naglašava se važnost usvajanja etičkog kodeksa za profesionalne računovođe. Sticanje profesionalne osposobljenosti zahteva prvobitno visok nivo opšteg obrazovanja i nakon toga posebno obrazovanje, obuku i polaganje ispita iz predmeta računovodstvene profesije. U aktuelnom nacionalnom zakonodavstvu ne pominje se Etički kodeks za profesionalne računovođe i indirektno se vrši nepriznavanje računovodstvene i revizorske profesije. Etički kodeksi se pozitivno odražavaju na kvalitet finansijskih izveštaja i ne dovode ga u pitanje (prenet je samo deo komentara zbog obimnosti dokumenta).</p>	<p>Biće uzeto u razmatranje od strane nadležnih institucija u kreiranju budućih javnih politika.</p>

Konsultovane zainteresovane strane (organizacije civilnog društva)	Strukturna reforma koja je predmet komentara	Komentar/Predlog/Pitanje	Odgovori
<p><b>Unija poslodavaca Vojvodine – Predlozi UPV za unapređenje poslovnog ambijenta</b> (dokument poslat 19.10.2016. na preliminarni listu strukturalnih reformi)</p>		<p>Predlozi za osnovu nove ekonomske politike Republike Srbije čine:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• pokretanja industrijske proizvodnje, ubrzanog rasta i zapošljavanja, ova ekonomska politika kamatnih stopa i kreditiranja;</li> <li>• novu politiku realnog i stabilnog kursa;</li> <li>• poresku reformu kojom će se porezi smanjiti i visina poreskih opterećenja i dovesti u sklad sa snagom poreskih obveznika;</li> <li>• ekonomsku politiku eliminacije budžetskog deficita i smanjivanje javne potrošnje, kao i njeno dovođenje u sklad sa ostvarenim bruto društvenim proizvodom.</li> </ul>	<p>Biće uzeto u razmatranje od strane nadležnih institucija u kreiranju budućih javnih politika.</p>
<p><b>Nacionalni konvent o EU, Dragan Roganović, koordinator RG za poglavlja 11 Poljoprivreda i ruralni razvoj, 12 Sigurnost hrane i fitosanitarna kontrola i 13 Ribarstvo</b> (komentar dostavljen putem Nacionalnog konventa o EU 31.1.2017.)</p>	<p><b>Opšti komentar</b></p>	<p>Konstatovano je da u značajnom broju oblasti ERP se među rizicima u sprovođenju strukturne reforme navode problemi koji su u vezi sa funkcionisanjem državnih uprave i pre svega ljudskih resursa.</p> <p>Izneta sugestija je da je ključna prepostavka uspešnosti Programa ekonomskih reformi fokusiranje reforme državne uprave na povećanje kvaliteta i efikasnosti uprave i na realno definisanje potrebnih ljudskih resursa za sprovođenje preuzetih obaveza u pregovorima sa EU.</p>	<p>Predloženi komentar je deo Reforme javne uprave i procesa pristupanja EU.</p>
<p><b>Privredna komora Srbije, Udruženje za farmaceutsku i medicinsku privredu</b> (komentar dostavljen pisanim putem 30.1.2017.)</p>	<p><b>Opšti komentar</b></p>	<p>Iznet je niz konkretnih sugestija za rešavanje problema dugovanja zdravstvenih ustanova farmaceutskom sektoru kao i sugestije u vezi sa izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti i stvaranje stabilnog i održivog finansiranja zdravstvene zaštite u RS. Predlaže se uključivanje oblasti zdravstvene zaštite u ERP u okviru oblasti „Socijalno uključivanje, smanjenje siromaštva i jednake mogućnosti“.</p>	<p>Biće uzeto u razmatranje od strane nadležnih institucija u kreiranju budućih javnih politika.</p>
<p><b>Zvezdan Kalmar, Centar za ekologiju i održivi razvoj (CE-KOR)</b> (komentar dostavljen preko Nacionalnog konventa o EU 31.1.2017)</p>	<p><b>Opšti komentar</b></p>	<p>Energetska efikasnost i zaštita životne sredine nisu prepoznate u ERP-u. Naglašava se i da treba uzeti u obzir obaveze Srbije kada je reč o klimatskim promenama i smanjenju emisija. Predlaže se i podrška države obnovljivim izvorima energije, pre svega razvoju reverzibilnih hidro kapaciteta i pametne mreže koje bi pojačale prijemnu moć za solarnu energiju.</p> <p>U oblasti upravljanja kapitalnim investicijama naglašava se potreba za ocenom uticaja na životnu sredinu svih kapitalnih investicija.</p>	<p>U Smernicama EK iz maja 2016. godine za izradu ERP-a, oblast zaštite životne sredine, nije definisana kao jedna od oblasti prioritarnih strukturalnih reformi. Uzimajući u obzir važnost ove teme za RS, komentari će biti uzeti u razmatranje od strane nadležnih institucija u kreiranju budućih javnih politika.</p>
<p><b>Zoran Melev, predsednik, Sindikat nezaposlenih</b></p>	<p><b>Opšti komentar</b></p>	<p>U ovom predlogu se iznose sugestije vezane za izmene Zakona o voloniranju i naglašava važnost socijalnog preduzetništva i potrebe donošenja sektorskih politika i programa.</p>	<p>Biće uzeto u razmatranje od strane nadležnih institucija u kreiranju budućih javnih politika.</p>







## KNJIGA PREPORUKA NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI 2016/2017

### Izdavač

Evropski pokret u Srbiji  
Kralja Milana 31, Beograd  
www.emins.org

### Za izdavača

Maja Bobić

### Projektni tim

Nataša Dragojlović  
Marija Nikić  
Katarina Stevanović  
Nina Cvetanović  
Maša Živojinović

### Autori:

Aleksandar Bratković, Aleksandar  
Zdravković, Ana Vušurović Lazarević, Andrea  
Radonjanin, Bojana Ružić, Bojana Selaković,  
Dragan Roganović, Dušan Protić, Igor  
Novaković, Ivan Knežević, Marko Malović,  
Milan Antonijević, Nataša Đereg, Nikola  
Marković, Nataša Vučković, Sanja Filipović,  
Sara Dereta, Slobodan Krstović, Sonja  
Stojanović Gajić, Valentina Đureta, Zlatko  
Stefanović

### Lektura i korektura

Nina Lopandić

### Grafički dizajn

Igor Sergej Sandić  
igor.sandic@issstudiodesign.com

### Tiraž

500

### Štampa

MarAdjo d.o.o., Beograd

2017. godina

ISBN 978-86-80046-26-6

CIP - Каталогizacija u publikaciji -  
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

341.217.02(4-672EU:497.11)  
338.23(497.11)  
34  
304(497.11)

KNJIGA preporuka Nacionalnog  
konventa o Evropskoj uniji : 2016/2017 /  
[autori Aleksandar Bratković ... et al.]. -  
Beograd : Evropski pokret u Srbiji, 2017  
(Beograd : Marado). - 218 str. : ilustr. ; 24  
cm

Podatak o autorima preuzet iz kolofona. -  
Tiraž 500.

ISBN 978-86-80046-26-6

1. Братковић, Александар, 1971- [аутор]  
а) Европска унија - Придруживање -  
Србија б) Право с) Србија - Економска  
политика д) Србија - Социјална  
политика

COBISS.SR-ID 247806220

Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju  
neophodno zvanične stavove **Fondacije za otvoreno društvo, Srbija**





KNJIGA PREPORUKA  
NACIONALNOG KONVENTA  
O EVROPSKOJ UNIJI

16/17  
2016/2017

