

KNJIGA 2021. PREPORUKA NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI



Projekat finansira
Evropska unija



немачка
сарадња
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

EUROPEAN
ENDOWMENT OF DEMOCRACY



ZAJEDNO ZA
AKTIVNO GRAĐANSKO
DRUŠTVO



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

KNJIGA PREPORUKA NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI 2021.

Beograd, 2022.

KNJIGA PREPORUKA NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI 2021.

Izdavač:

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji
Kneza Miloša 4, Beograd
www.eukonvent.org

Za izdavača:

Nataša Dragojlović

Projektni tim:

Ivana Lazarević, Nina Lopandić

Autori:

Bojan Elek, Bojana Selaković, Dejan Krnjaić,
Dragan Roganović, Dragiša Mijačić,
Dušan Protić, Duško Lopandić,
Igor Novaković, Jelena Rančić,
Jelena Stojović, Jovana Spremo, Kori Udovički,
Lidija Radulović, Maja Stojanović,
Marijana Radovanović, Nataša Dragojlović,
Nataša Đereg, Nataša Gligorijević,
Nataša Vučković, Nemanja Nenadić,
Nikola Marković, Ranka Miljenović,
Sanja Filipović, Srđan Majstorović,
Valentina Ivanić, Vida Uzelac,
Zvezdan Kalmar

Grafički dizajn:

Igor Sergej Sandić
ISS Studio Design, Beograd

Tiraž:

300 primeraka

Štampa:

Grafeks Plus d.o.o
Drage Mihajlović 27, Zemun

Lektura i korektura:

Ivana Arsić
Cloud Edukacija

2022. godina

ISBN-978-86-903484-1-1

Ova publikacija je realizovana uz finansijsku pomoć Delegacije Evropske unije, Ambasade Savezne Republike Nemačke, European Endowment for Democracy (EED) i projekta Vlade Švajcarske „Zajedno za aktivno građansko društvo – ACT“. Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno zvanične stavove Delegacije Evropske unije, Ambasade Savezne Republike Nemačke, European Endowment for Democracy (EED) i projekta Vlade Švajcarske „Zajedno za aktivno građansko društvo – ACT“.

SADRŽAJ

UVOD	7	RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 8	93
<i>Nataša Dragojlović</i>		» POLITIKA KONKURENCIJE	
Koordinatorica Nacionalnog konventa o		Koordinator:	
Evropskoj uniji		CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP)	
		<i>Ranka Miljenović</i>	
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 1	17	RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 10	105
» SLOBODNO KRETANJE ROBE		» INFORMACIONO DRUŠTVO I MEDIJI	
Koordinator:		Koordinator:	
CENTAR ZA EVROPSKE		DRUŠTVO ZA INFORMATIKU	
POLITIKE (CEP)		SRBIJE (DIS)	
<i>Dušan Protić</i>		<i>Nikola Marković</i>	
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 2 I 19	25	RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA	
» SLOBODA KRETANJA RADNIKA		11, 12 I 13	115
» SOCIJALNA POLITIKA I		» POLJOPRIVREDA I RURALNI RAZVOJ	
ZAPOŠLJAVANJE		» BEZBEDNOST HRANE, VETERINARSKA	
Koordinator:		I FITOSANITARNA POLITIKA	
FONDACIJA CENTAR ZA DEMOKRATIJU		» RIBARSTVO	
(FCD)		Koordinatori:	
<i>Nataša Vučković</i>		EVROPSKI POKRET U SRBIJI (EPuS)	
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 3	45	<i>dr Dejan Krnjaić</i>	
» PRAVO POSLOVNOG NASTANJIVANJA I		MREŽA ZA RURALNI RAZVOJ SRBIJE	
SLOBODA PRUŽANJA USLUGA		<i>Dragan Roganović</i>	
Koordinator:		RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA	
CENTAR ZA EVROPSKE		14 I 21	133
POLITIKE (CEP)		» TRANSPORTNA POLITIKA	
<i>Dušan Protić</i>		» TRANSEVROPSKE MREŽE	
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 4 I 9	51	Koordinator:	
» SLOBODNO KRETANJE KAPITALA		CENTAR ZA EKOLOGIJU I ODRŽIVI	
» FINANSIJSKE USLUGE		RAZVOJ (CEKOR)	
Koordinator:		<i>Zvezdan Kalmar</i>	
CENTAR ZA EVROPSKE		RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 15	151
POLITIKE (CEP)		» ENERGETIKA	
<i>Vida Uzelac</i>		Koordinator:	
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 5	63	BEOGRADSKI FOND ZA POLITIČKU	
» JAVNE NABAVKE		IZUZETNOST (BFPE)	
Koordinator:		<i>Lidija Radulović</i>	
TRANSPARENTNOST SRBIJA			
<i>Nemanja Nenadić</i>			

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 16 159	RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 27 279
» OPOREZIVANJE	» ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKE PROMENE
Koordinator:	Koordinator:
NACIONALNA ALIJANSA ZA LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ (NALED)	CENTAR ZA EKOLOGIJU I ODRŽIVI RAZVOJ (CEKOR)
<i>Jelena Rančić</i>	<i>Nataša Đereg</i>
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 17 167	RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 28 309
» EKONOMSKA I MONETARNA POLITIKA	» ZAŠTITA POTROŠAČA I ZAŠTITA ZDRAVLJA
Koordinator:	Koordinator:
CENTAR ZA VISOKE EKONOMSKE STUDIJE (CEVES)	CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP)
<i>Marijana Radovanović</i>	<i>Dušan Protić</i>
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 20 179	RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 29 319
» PREDUZETNIŠTVO I INDUSTRIJSKA POLITIKA	» CARINSKA UNIJA
Koordinator:	Koordinator:
EKONOMSKI INSTITUT	<i>prof. dr Duško Lopandić</i>
<i>prof. dr Sanja Filipović</i>	
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 22 193	RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 30 I 31 329
» REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA STRUKTURNIH INSTRUMENATA	» EKONOMSKI ODNOSI SA INOSTRANSTVOM
Koordinator:	» ZAJEDNIČKA SPOLJNA, BEZBEDNOSNA I ODBRAMBENA POLITIKA
EVROPSKI POKRET U SRBIJI (EPuS)	Koordinator:
<i>dr Valentina Ivanić</i>	CENTAR ZA MEĐUNARODNE I BEZBEDNOSNE POSLOVE (ISAC FOND)
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 23 227	<i>Igor Novaković</i>
» PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA	RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 32 345
Koordinator:	» FINANSIJSKA KONTROLA
KOMITET PRAVNIKA ZA LJUDSKA PRAVA – YUCOM	Koordinator:
<i>Jovana Spremo</i>	CENTAR ZA VISOKE EKONOMSKE STUDIJE (CEVES)
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 24 257	<i>Kori Udovički</i>
» PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST	RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 33 359
Koordinatori:	» FINANSIJSKE I BUDŽETSKE ODREDBE
BEOGRADSKI CENTAR ZA BEZBEDNOSNU POLITIKU (BCBP)	Koordinator:
<i>Bojan Elek</i>	EVROPSKI POKRET U SRBIJI (EPuS)
	<i>dr Valentina Ivanić</i>

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 35 377» **OSTALA PITANJA – KOSOVO**

Koordinator:

INSTITUT ZA TERITORIJALNI
EKONOMSKI RAZVOJ (InTER)*Dragiša Mijačić***MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA
SLOBODU IZRAŽAVANJA I MEDIJA** 385

Koordinator:

GRAĐANSKE INICIJATIVE

*Maja Stojanović i**Bojana Selaković***MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA
PROGRAM EKONOMSKIH REFORMI
(ERP)** 405

Koordinator:

NACIONALNA ALIJANSA ZA LOKALNI
EKONOMSKI RAZVOJ (NALED)*Jelena Stojović***MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA
POLITIČKE KRITERIJUME** 419

Koordinator:

CENTAR ZA EVROPSKE
POLITIKE (CEP)*Srdan Majstorović***MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA
ODRŽIVI RAZVOJ** 463

Koordinator:

CENTAR ZA ODRŽIVI RAZVOJ SRBIJE

*Nataša Gligorjević***MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA
REGIONALNU SARADNJU** 485

Koordinator:

FONDACIJA CENTAR ZA DEMOKRATIJU
(FCD)*Nataša Vučković***SAOPŠTENJA NACIONALNOG
KONVENTA O EU U 2021. GODINI** 491

UVOD

Teško je, ali je istovremeno i korisno, sagledati 2021. godinu iz perspektive sredine 2022. godine. Od 24. februara više ništa nije isto, mada smo, zbog pandemije COVID-19, isto tako počinjali opise i analize 2020. godine. Naizgled je besmisleno raspravljati o svemu onome što je obeležilo post-kovid godinu i u svetu i u Evropi i na Balkanu, a pogotovo u Srbiji, sada kada znamo da postoji samo ta jedna tema – agresija Rusije na Ukrajinu i njene nesagledive posledice. Međutim, upravo vraćanje na 2021. godinu nudi odgovore na pitanja: da li su se i Evropska unija i čitav svet zaista pripremili za ovakav scenario i da li mogu da se izvuku pouke i bolje planira budućnost. Nada Ursule fon der Lajen „da će 2021. godina biti zapamćena kao godina u kojoj je Evropa počela da iz pandemije gleda u bolju budućnost“ je bila osnovana, ali na kratko. Već početkom ove godine i Evropa i svet, pa i Srbija, stoje pred novim izazovima.

Tokom 2021. godine Evropska unija je bila posvećena sumiranju rezultata borbe protiv pandemije, izdavanju kovid sertifikata, ekonomskom oporavku (*NextGenerationEU*), digitalizaciji, Zelenoj agendi. Ta godina je proglašena godinom mladih (*European Year of Youth*) i otpočela je Konferencija o budućnosti Evrope. Posebno su i Evropska komisija, kao i države članice, bile posvećene vladavini prava. U julu je objavljen drugi Godišnji izveštaj o vladavini prava, za svaku državu članicu Unije. Izveštaj sadrži izraze zabrinutosti za nezavisnost pravosuđa u pojedinim državama, a Poljska je u julu prijavljena Evropskom sudu pravde zbog spornog zakona o pravosuđu i Sud je izrekao finansijsko kažnjavanje od milion evra dnevno za neizvršavanje odluka Suda od strane Poljske. Dobar primer i pouka za one koji teže članstvu, a misle da se sve time završava.

U oktobru su Evropski parlament i Savet usvojili amandmane na Arhusku konvenciju, koja treba da jača kapacitete civilnog društva u EU u oblasti zaštite životne sredine. Njima je omogućeno da, od institucija Unije, traže izmene odluka i aktivnosti u cilju bolje zaštite životne sredine i efikasnijeg odgovora na klimatske promene. Kod nas se nad aktivistima koji to traže od Vlade vršila represija i podnosile su se SLAP prijave.

U oblasti migracija, EU je posebno bila fokusirana na odgovor prema destabilizujućem ponašanju Belorusije, koja je odlučila da suspenduje sporazum o readmisiji, na šta je odgovor Unije bio suspenzija sporazuma o viznim olakšicama i to samo za funkcionere, a ne i za obične građane. To bi se moglo dogoditi svakoj državi koja još uvek nije članica i graniči se sa EU.

Takođe, Savet je usvojio i *Strategiju za potpuno funkcionisanje održive Šengen zone*, kako bi se bolje upravljalo spoljnim granicama, sa preporukom da se ta zona proširi i na naše susede: Bugarsku, Rumuniju i Hrvatsku, ali i Kipar, onda kada ispuni sve uslove. Mi ćemo se kao država naći na granicama zone Šengena, što zahteva određena prilagođavanja.

Usvojena je i nova evropska *Strategija za borbu protiv organizovanog kriminala*, sa setom mera za bolju pravosudnu saradnju i sprovođenje zakona, kao i njihovo prilagođavanje digitalnom dobu. Srbija, kao pridružena članica, ali i Crna Gora, mogu se ubrzanom harmonizacijom sa EU dodatno ojačati za borbu protiv organizovanog kriminala na Zapadnom Balkanu.

U maju je Evropska komisija znatno izmenila Evropsku industrijsku strategiju (*European industrial Strategy*) kako bi je prilagodila post-kovid uslovima, ali i pripremila za buduće krize i definisala

stratešku zavisnost i najveće slabosti u lancima snabdevanja i industrijskim ekosistemima, kao i da bi ubrzala zelenu i digitalnu tranziciju. Poglavlje 20 je zvanično otvoreno 27. februara 2017. godine. U Zajedničkoj poziciji konstatovano je da Pregovaračko poglavlje 20 može biti privremeno zatvoreno isključivo kada se Evropska komisija saglasi da je ispunjeno sledeće merilo: „Republika Srbija treba da izradi i započne sprovođenje sveobuhvatne industrijske strategije, koju podržava sistem indikatora za evaluaciju i merila koja su predložena na osnovu politike Evropske unije relevantne za industriju“. To podrazumeva da Republika Srbija treba da „unapredi svoje kapacitete za kreiranje industrijskih politika, pre svega kroz uspostavljanje sistema jasnih merila, indikatora i kritičkih pregleda stručnjaka, i da dostavlja redovne izveštaje o sprovođenju Komisiji“. Preporuka Konventa je da se prate obrasci kreirani u EU i što pre ispune kriterijumi za zatvaranje ovog poglavlja.

2021. godinu je obeležila i Konferencija o budućnosti Evrope, koja je formalno otpočela tokom portugalskog predsedavanja Unijom, 9. maja u Strazburu, a sledeća je održana u junu u Lisabonu. Tokom godine, prema izveštajima Evropske komisije, održano je 4.639 događaja u svim državama članicama sa više od 340.000 učesnika, dok je platformu, kreiranu za tu namenu, posetilo više od 4,1 milion ljudi. Finalni tekst izveštaja je objavljen ovog proleća iako, prema istraživanju Eurobarometra, 55% posto građana EU ne veruje da će to nešto bitno promeniti. Konvent je tim povodom, na Dan Evrope uputio apel Evropskoj uniji, ali i našoj Vladi i Narodnoj skupštini, da dogovore način uključivanja vlada i parlamenata zemalja Zapadnog Balkana, da Vlada Republike Srbije insistira na aktivnom uključivanju Srbije u rad Konferencije o budućnosti Evrope, da predloži okvir učešća kroz dijalog sa Evropskom komisijom, Evropskim parlamentom i vladama zemalja članica EU, ali i sa civilnim društvom, da podstakne vlade zemalja Zapadnog Balkana da upute zajednički predlog o modalitetu učešća Zapadnog Balkana na Konferenciji i da o svojim potezima obavestava javnost, kao i da iskoriste mehanizam Nacionalnog konventa o EU i omoguće aktivno učešće i doprinos građana Srbije u dijalogu o budućnosti Evrope i da prikupljene stavove, ideje i predloge proslede predsedavajućima Konferencije o budućnosti Evrope. Ministarstvo za evropske integracije se angažovalo na prikupljanju predloga i ideja od građana i organizacija civilnog društva, formiran je i međuresorni tim za organizaciju stalnog dijaloga o modalitetima praćenja i učešća Srbije u radu Konferencije o budućnosti Evrope, a zaključci su predstavljeni na završnom događaju u Privrednoj komori Srbije, uz učešće predstavnika Vlade, Delegacije EU u Srbiji i Nacionalnog konventa, kao i brojnih drugih organizacija i medija.

Kraj godine u Evropskoj uniji je obeležilo objavljivanje *Strateškog kompasa*, sa konkretnim akcionim planom za razvoj kapaciteta Unije od kriznog menadžmenta, preko sajber bezbednosti do definisanja strateških partnerstava. Ovaj dokument nije nova strategija već konkretan plan oročen na deset godina i strukturiran kroz četiri stuba akcije, a ciljem da, kako to navodi Josef Borelj, „EU progovori jezikom sile“ i da u radikalno izmenjenim međunarodnim okolnostima zaštiti evropski i globalni poredak tako što će razvijati sposobnost da zajednički planira, vežba i upotrebi snage i resurse u borbi protiv hibridnih pretnji, sajber napada, prirodnih katastrofa i pandemija uz koordinirano i fokusirano zajedničko investiranje, kao i uz održavanje partnerstava, pre svega sa NATO-om, a zatim i sa bilateralnim partnerima, uključujući i Zapadni Balkan, ali i države istočnog i Mediteranskog partnerstva, od kojih je samo državama Zapadnog Balkana u tom trenutku otvorena perspektiva punopravnog članstva, ali se to u dokumentu ne navodi.

EU je tokom 2021. godine intenzivno razvijala saradnju sa državama istočnog i Mediteranskog partnerstva i važno je da se naknadno sagledaju i ti planovi. Plasirana je nova agenda za bilateralnu, regionalnu i međuregionalnu saradnju kroz instrument *Globalna Evropa*. Za period od 2021.

do 2027. godine, Evropska komisija je planirala da mobiliše sedam milijardi evra kroz Evropski fond za održivi razvoj plus i Susedsku investicionu platformu (*European Fund for Sustainable Development Plus and the Neighbourhood investment Platform*), što bi u krajnjoj instanci, prema tom planu, trebalo da rezultira privatnim i javnim investicijama u iznosu do čak 30 milijardi evra. U decembru 2021. godine, samo dva meseca pre ruske agresije na Ukrajinu, održan je šesti samit istočnog partnerstva, bez Belorusije. Ciljevi koji su promovisani bili su: povećanje trgovinske razmene, rasta i zapošljavanja, jačanje demokratskih institucija i vladavine prava, zelena i digitalna transformacija, rodna ravnopravnost i inkluzivna društva. Ekonomski i investicioni plan je predviđao mobilisanje 17 milijardi evra javnih i privatnih investicija, kako bi se ubrzao oporavak od pandemije. Za demokratizaciju Belorusije je bilo predviđeno tri milijarde evra, kao i momentalna podrška mladima i nezavisnim medijima od 30 miliona. Za Moldaviju je bio predviđen Plan ekonomskog oporavka sa finansijskom podrškom od 600 miliona evra, kao i dodatnih 60 miliona evra za promociju zelene energije i podršku usled skoka cene gasa, kao i za energetske bezbednost.

U oktobru 2021. godine, samo četiri meseca pred rusku agresiju na Ukrajinu, u Kijevu je održan 23. Samit EU-Ukrajina. Glavne teme su bile kako modernizovati i integrisati energetske sistem Ukrajine u energetske tržište EU i povećati nivo energetske bezbednosti, uz razmatranje brojnih drugih oblasti saradnje na bazi već važećih sporazuma o slobodnoj trgovini, uključujući i zelenu tranziciju i digitalizaciju. U kontekstu tadašnjeg konflikta Ukrajine sa Rusijom, EU je kroz *European Peace Facility* sa 31 milion evra podržala ukrajinske oružane snage, uključujući i vojnomedicinske jedinice, logistiku i sajber odbranu. Ukrajina je pristupila i programu HORIZON, kao i programima EUROATOM za istraživanje i obuku.

Odnose sa Rusijom je, u junu 2021. godine, predstavio Visoki predstavnik za spoljnu i bezbednosnu politiku, u dokumentu *Zajednička komunikacija*, u kom se saopštavaju ključne tačke odnosa Unije sa Rusijom. Zadržava se balansiran stav, a očekuje se da ruska strana učini dodatne napore kako bi se odnosi poboljšali, kao i puna primena Minskih sporazuma i mirno rešenje konflikta, što su ključni uslovi za poboljšanje odnosa. Uz napomenu da pomno prati kršenje ljudskih prava i sloboda u toj zemlji, EU je upozorila Rusiju da u slučaju bilo kakve vojne agresije računata na ozbiljne posledice i nesagledive troškove kao odgovor EU, koja podržava teritorijalni integritet Ukrajine. Za sve mere koje će kasnije preduzeti, EU je dobila i jasnu podršku svojih građana. Prema Eurobarometru iz aprila ove godine, 79% građana misli da je EU pokazala solidarnost od početka rata u Ukrajini, 63% misli da je bila jedinstvena, a 58% i da je bila brza u odgovoru na rusku agresiju. Devet od deset građana EU odobrava humanitarnu pomoć građanima Ukrajine, 88% odobrava priliv građana koji beže od rata, 80% odobrava finansijsku pomoć ovoj zemlji, 66% se slaže sa time da Ukrajina postane članica EU kada ispuni uslove, a 89% oseća simpatije prema Ukrajincima.

Imajući u vidu da je Srbija glasala za rezolucije Generalne skupštine UN-a kojima se osuđuje ruska agresija i pruža podrška humanitarnim naporima, kao i za izbacivanje Rusije iz Saveta za ljudska prava UN-a, i da se usaglasila sa određenim brojem deklaracija EU na istu temu, pa čak i odlučila da uvede sankcije bivšem ukrajinskom premijeru Viktoru Janukoviču i njegovim saradnicima, Konvent je apelovao na Vladu Srbije da nastavi sa ovim trendom, kao i da se postepeno usaglasa sa preostalim (i većim brojem) deklaracija EU. Iako je Srbija u delikatnoj poziciji iz koje spoljnu politiku prilagođava potrebama zaštite svog teritorijalnog integriteta, gde pravo veta Rusije u Savetu bezbednosti UN-a ima značajnu ulogu, ona ipak, prema mišljenju članica Konventove Radne grupe za Poglavlje 31, treba da pokaže spremnost da razmotri postepeno uvođenje određenih

sankcija, s ciljem pružanja uverenja partnerima iz EU da je Srbija čvrsto posvećena viziji, načelima i ciljevima Zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije.

U septembru 2021. godine je objavljen još jedan značajan dokument Evropske unije, vredan pažnje i daljih analitičkih napora, pogotovu u državama kandidatima, kako bi bolje razumele vreme i izazove koje dolaze – *The 2021 Strategic Foresight Report*, koji identifikuje ključne globalne megatrendove koji će uticati na EU do 2050. godine, a to su: klimatske promene i ostale promene u životnoj sredini, hiperpovezanost i tehnološke transformacije, pritisak na demokratiju i njene vrednosti, promene u globalnom poretku i demografiji. Identifikovano je i deset ključnih oblasti u kojima je potrebno da EU jača svoje kapacitete i slobodu delovanja.

Toj i takvoj Evropskoj uniji težimo i mi, a 81% građana EU je srećno što već živi u njenim granicama, dok 68% smatra da je Unija mesto stabilnosti u današnjem turbulentnom svetu. Više od polovine građana EU, odnosno 67% njih smatra da evropski projekat nudi perspektivnu budućnost za mlade koji u njoj žive, sudeći prema podacima Eurobarometra iz septembra 2021. godine. U junu 2022. godine, dve trećine građana EU smatra da je članstvo njihovih država u EU dobra stvar, 61% njih vidi rat u Ukrajini kao fundamentalnu promenu u svojim životima, 59% njih vidi borbu za demokratiju i evropske vrednosti kao ključnu, bez obzira na posledice, kao što su rast cena i troškova života.

Gde je u svemu tome i za to vreme Zapadni Balkan bio Evropskoj uniji? Tokom 2021. godine su održana su dva samita EU-Zapadni Balkan. Potvrda evropske perspektive za države Zapadnog Balkana je stigla formi još jedne deklaracije sa Brda kod Kranja, gde se kaže da „države Zapadnog Balkana i dalje imaju evropsku perspektivu i brzina je u njihovim rukama“, kao i da je „ispunjavanje uslova ono što ih deli od Evropskog investicionog fonda i sredstava iz IPA III fonda u iznosu od 30 milijardi evra u narednih sedam godina, a to treba na dugi rok da obezbedi socioekonomski razvoj, zelenu i digitalnu tranziciju, ubrza održivu povezanost, regionalnu integraciju, trgovinu i ojača saradnju i usklađenost sa ciljevima EU kada je reč o klimatskim i drugim ciljevima održivog razvoja i Zelene agende“. Naravno, sve to uz „primat demokratije, poštovanja osnovnih prava i vrednosti, kao i vladavine prava“. Ni na jednom od tih samita nisu otvoreni pregovori Albaniji i Severnoj Makedoniji, niti je Kosovo* dobilo viznu liberalizaciju, ali je objavljena *Agenda za inovacije, istraživanje, nauku, kulturu, mlade i sport za Zapadni Balkan*, dokument kojim se promovise naučna izuzetnost, reforma obrazovnih sistema u regionu, otvaraju nove mogućnosti za mlade i sprečava odliv mozgova. Pokrenute su i pripreme za ukidanje rominga između EU i država regiona (*Roame Like at Home*), koji treba da startuje od 1. jula 2022. godine.

Kada je reč o regionalnoj saradnji, prethodni period je obeležio i sve veći značaj *Otvorenog Balkana*, inicijative za regionalnu saradnju, potekle od predsednika Albanije, Severne Makedonije i Srbije, najpre kao *mini Sengen*, da bi krajem jula 2021. godine prerastao u regionalnu inicijativu. Šefovi država i vlada članica inicijative *Otvoreni Balkan* su se sastali 21. decembra 2021. godine u Tirani/Elbasanu. Potpisano je nekoliko sporazuma, usmerenih ka olakšanom prometu ljudi, robe, kapitala i usluga između tri zemlje i pojednostavljenom poslovanju privrednika u regionu. Potpisani su Sporazum o radnim dozvolama, koji omogućava radnicima iz Albanije, Severne Makedonije i Srbije da lakše dobiju neophodne radne dokumente i Sporazum o integrisanim sistemima elektronskih usluga, koji treba da omogući građanima tri zemlje da podnose prijave u drugim zemljama na bilo kom mestu. Potpisana su i četiri sporazuma iz oblasti veterinarstva i fitosanitarne inspekcije.

Osmi samit, tokom prethodnog perioda prilično zanemarenog, Berlinskog procesa je održan 5. jula 2021. godine u Berlinu, u video formatu, i to u prisustvu šefova država i vlada Albanije, Bosne i Hercegovine, Kosova*, Severne Makedonije, Crne Gore i Srbije, kao i šefova država i vlada Austrije, Bugarske, Hrvatske, Francuske, Grčke, Italije, Poljske, Slovenije i Ujedinjenog Kraljevstva, kao i EU i drugih međunarodnih i regionalnih organizacija. Tom prilikom su usvojeni zaključci kojima se podvlači značaj regionalne saradnje, evropske vrednosti demokratije, vladavine prava i osnovnih prava, kao i procesa pomirenja. Potvrđena je dobra koordinacija između projekata iniciranih u okviru Berlinskog procesa, Ekonomskog investicionog plana (EIP), Zelene agende za Zapadni Balkan EU. Istaknuta je važnost Agende povezivanja (*Connectivity Agenda*), investicionog okvira Zapadnog Balkana, kao aktivnosti usmerenih na stvaranje Zajedničkog regionalnog tržišta, na sprovođenje Zelene agende za Zapadni Balkan i realizaciju Digitalnog samita Zapadnog Balkana. Tokom 2022. godine započne rasprava o kompatibilnosti, odnosno rivalitetu ove dve regionalne inicijative, čije rezultate iz ove perspektive nije moguće sagledati. U tu svrhu Konventova Međusektorska radna grupa za regionalnu saradnju preduzima značajne analitičke napore, kako bi dala doprinos debati i uticala da se postojeći mehanizmi za saradnju u regionu usklade i unaprede, a koordinatorka i druge članice aktivno učestvuju u radu ove inicijative koja okuplja i organizacije civilnog društva, pre svega *think-tankove*.

U Srbiji je tokom 2021. godine proces pristupanja Evropskoj uniji i formalno i stvarno stagnirao negde do leta, kada Vlada priprema pregovaračke pozicije, potrebne da bi se otvorili klasteri, nakon što je, kao i Crna Gora, prihvatila da dalje pregovara prema novoj metodologiji. U formalnom smislu, godina je završena sa dva otvorena klastera, što je proces pregovora, posle skoro dve godine pomerilo sa mrtve tačke. Kako su u svojim monitoring izveštajima tvrdile organizacije civilnog društva, a potvrdio i izveštaj Evropske komisije, Srbija jeste bila spremna da otvori Klaster 4 – Zelena agenda, ali nije otvorila Klaster 3 – Konkurentnost i inkluzivni rast, iako je bilo naznaka i spremnosti. Nakon osam godina od formalnog početka pregovora, saldo Srbije je: dva otvorena klastera i više od polovine svih poglavlja, od kojih su samo dva zatvorena. O tome šta je Vlada uradila tokom 2021. godine nema ni jednog sveobuhvatnog izveštaja, iako su članice Konventa više puta apelovale i na predsednicu Vlade i na ministarku za evropske integracije da se takav izveštaj pripremi i predstavi jednom godišnje Parlamentu, kao i javnosti. Na sajtu ministarstva nadležnog za evropske integracije nalazi se nekoliko dokumenata koji omogućavaju praćenje mera, ali nema samoevaluacije, niti izveštaja same Vlade o tome šta je od planiranog urađeno, a šta nije i zašto.

Jedini javno dostupan dokument, koji se relativno redovno ažurira, jeste Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije i predstavlja nastavak Nacionalnog programa za integraciju (NPI) koji je realizovan u periodu od 2008. do 2012. godine. Četvrti, najnoviji revidirani Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA), usvojen je 21. jula 2022. godine, a poslednji izveštaj o sprovođenju Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije je objavljen za period jul-septembar 2019. godine.

Drugi dokument na bazi kog bi se takođe mogao interno pratiti napredak Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji jeste *Srednjoročni plan Ministarstva za evropske integracije 2022-2024*. Nigde nema, bar javno dostupnog, izveštaja o realizaciji ovog plana.

Treći dokument od značaja za proces integracije Srbije u EU jeste *Strateški okvir komuniciranja o IPA* iz decembra 2020. godine, koji propisuje i preporučuje svim donosiocima odluka da zajednič-

ki i na isti način promovišu rezultate pomoći koja dolazi iz EU fondova, a predviđa se i razrada posebnih Planova komunikacije za različite programe, kao bi poruke iste sadržine što pre doprele do građana. O tome kako se sprovode smernice iz ovog dokumenta, najbolje govori činjenica da se u Izveštaju Evropske komisije za ovu godinu posebno skreće pažnja Srbiji, a pogotovu njenim najvišim zvaničnicima, da obrati pažnju na narativ o Evropskoj uniji.

Dakle, mi nemamo ni jedan vladin izvor iz kog se može saznati šta je planirano, a šta ispunjeno na putu ka članstvu u Evropskoj uniji, koje je još uvek strateško spoljnopolitičko opredeljenje Srbije i ključni mehanizam za sprovođenje unutrašnjih reformi. Zato je Knjiga preporuka Nacionalnog konventa, koja je pred vama, jedini izvor na srpskom jeziku (ako ne računamo prevod Godišnjeg izveštaja Evropske komisije), koji predstavlja sveobuhvatan dokument o toku, dinamici i rezultatima pregovora Srbije sa Evropskom unijom. U njoj se nalazi detaljan prikaz svakog poglavlja, zatim pregled svih aktivnosti Vlade i Parlamenta u svakom od njih, sa preporukama civilnog društva i kvantitativnim pokazateljima prihvaćenosti tih preporuka od strane Vlade, ali i onih koje se iz godine u godinu ponavljaju i čije ispunjenje čekamo. Članice Konventa su jedine u ovoj zemlji koji analiziraju međusobne veze i uslovljenosti između poglavlja, u čemu najznačajniji doprinos daju međusektorske radne grupe za političke kriterijume, za slobodu govora i slobodu medija, za praćenje Programa ekonomskih reformi, za regionalnu saradnju i za održivi razvoj.

U atmosferi kada je Evropska unija i njena uloga u Srbiji u najmanju ruku osporavana, a neretko i otvoreno napadana, kako od predstavnika vlasti, tako i od opozicije, dakle od ključnih političkih aktera, Konvent je pokušavao da svojim delovanjem, kao i kredibilnim analizama, edukacijom i informisanjem građana o tome šta je priroda i svrha Unije i kako ona funkcioniše, demantuje i jedne i druge i ublaži posledice takvog narativa na javno mnjenje, čija se podrška procesu ionako smanjuje iz godine u godinu i iznosi ispod 50%, što je znatno manje nego prethodnih godina, ali i znatno manje nego u drugim državama regiona, koje su takođe kandidati za članstvo u EU. Uspeli smo nekako da, čak i u otežanim uslovima pandemije, dopremo do građana širom Srbije, da diskutujemo na sve teme, da pružimo podatke i relevantne informacije o tome zašto nam je važna Evropska unija i šta mi dobijamo procesom, pristupanja ako znamo da zbog toga što nismo članica EU gubimo više od milijardu evra godišnje. Drugi bitan kolosek našeg rada je bio da kroz procedure Vlade i Parlamenta, čiji je Konvent deo, pokušamo da utičemo na kreiranje politika, zakona, strategija, akcionih planova za poglavlja, pregovaračkih pozicija, pa i predloga za promenu Ustava i upodobimo sve te mere i formulacije zahtevima Evropske unije, ali i realnim potrebama građana i privrede. Stalnim pritiscima, kroz kontinuiran i strukturiran dijalog sa svim granama i nivoima vlasti, pokušali smo da, najpre kroz naše radne grupe, artikulišemo stavove samog civilnog društva, a onda i da nastupamo odlučno i prema Vladi i prema organima i institucijama Evropske unije. Osim što su članice Konventa jedine u ovoj zemlji koje, uz vladine službenike kojima je to u opisu posla, čitaju sve godišnje izveštaje Evropske unije, sve rezolucije i odluke institucija EU, sve strategije, akcione planove za sva poglavlja, sve pregovaračke pozicije, analiziraju ih i prezentuju građanima, one su te koje su kroz institucije uticale i da se Ustav iz 2018. godine vrati na doradu, da u radne grupe za izmene Ustava uđu i predstavnici strukovnih udruženja, da se povuče, takozvana, Medijska strategija, kao i da se povuče Zakon o policiji i besmislena uredba o naučno-istraživačkoj delatnosti Ministarstva odbrane, da se produže javne rasprave o nacrtu zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, kao i Zakona o učešću civila u mirovnim operacijama, da se pozovu na dijalog, ali i na odgovornost, autori i akteri afere „Spisak“, kojom su i neke naše članice neosnovano optužene da imaju veze sa terorizmom i pranjem novca, štatile su i one organizacije koje

nisu naše članice, poput CRTE, a koje su brutalno napadane čak i iz skupštinskih klupa, i mnogo toga još, sve do otvorenog poziva da se povuku sporni zakoni o referendumu i eksproprijaciji i to na inicijativu CEKOR-a koji je koordinator naše Radne grupe za Poglavlje 27. Uspeli smo u tim poduhvatima. Pozitivno smo ocenili, u okviru redovne parlamentarne procedure, sve pristigle pregovaračke pozicije Vlade koje su bile neophodne da se otvori Klaster 4, pokrenuli inicijativu za donošenje Strategije održivog razvoja Srbije, prvi upozoravali na opasnosti netransparentne izrade Prostornog plana Srbije, kao i na posledice izostanka javne rasprave o brojnim zakonima, od kojih su neki na naše insistiranje i vraćeni iz procedure. Radili smo sa puno entuzijazma na smanjenju podela i tenzija u društvu i podizanju nivoa političke i kulture dijaloga, iako to u Srbiji nije bilo popularno tokom 2021. godine.

Model otvorenog dijaloga sa premijerkom, dao je članovima Nacionalnog konventa mogućnost da u direktnom i javnom dijalogu iznesu svoja zapažanja i shvatanja o određenim problemima. Ovo je bilo naročito važno za one organizacije koje dolaze sa lokalnog nivoa, jer su mogle da skrenu pažnju predsednici Vlade i na goruća pitanja koja se tiču njihovih sredina. Održano je pet sastanaka na teme iz oblasti vladavine prava, održivog razvoja i Zelene agende za Zapadni Balkan (sa fokusom na energiju i zaštitu životne sredine), regionalnog razvoja i poljoprivrede, kao i zdravstvene zaštite. Na sastancima su učestvovali koordinatori i zainteresovani članovi radnih grupa Konventa čije su teme bile na dnevnom redu, kao i resorni ministri u zavisnosti od teme, predstavnici UN-a, Delegacije EU. Svi sastanci su bili javni, uz mogućnost praćenja uživo i uz prisustvo medija. Poslednji sastanak ticao se ustavnih promena. Radna grupa za Poglavlje 23 je odbila da učestvuje na ovom sastanku, o čemu je pisanim putem obaveštena predsednica Vlade, ali uz aktivno učešće u svim debatama u javnosti tokom predreferendumskeg perioda. Konvent je pozvao građane da izađu na referendum i pružio stručnu argumentaciju za i protiv izmena Ustava u aktuelnom sazivu Parlamenta, u kom nije bilo dela opozicije koja je bojkotovala izbore. U januaru je većina građana podržala izmene Ustava, u delu koji se odnosi na pravosuđe, čime je načinjen prvi korak ka uspostavljanju nezavisnosti ove grane vlasti i ispunjen jedan od najvažnijih kriterijuma, ne samo iz Poglavlja 23, već i za dalji napredak u pregovorima sa Evropskom unijom o članstvu.

Tokom 2021. godine je održavana komunikacija i sa drugim državnim organima i resornim ministarstvima, posebno sa Ministarstvom finansija (prilikom revizije i evaluacije ERP-a), Ministarstvom poljoprivrede (u vezi sa sprovođenjem IPARD programa), Ministarstvom pravde (kada je u pitanju revizija Akcionog plana za Poglavlje 23 i ustavne promene), Ministarstvom unutrašnjih poslova (nakon povlačenja predloga zakona je intenzivirana komunikacija na nivou sekretara ministarstva i uz učešće načelnika nadležnih sektora), Ministarstvom zaštite životne sredine (naročito tokom pripreme Pregovaračke pozicije za Poglavlje 27), Ministarstvom trgovine i telekomunikacija (naročito kada je reč o saradnji u vezi sa Poglavljem 10 i Poglavljem 30 i pitanju članstva Srbije u STO-u) i sa Ministarstvom spoljnih poslova (u vezi Zakona o spoljnim poslovima i Zakona o angažovanju civila u mirovnim operacijama).

Medusektorska radna grupa za održivi razvoj je inicirala izradu krovnog strateškog dokumenta za održivi razvoj i bila pozvana od strane predsednice Vlade da se pridruži radnoj grupi Vlade u izradi tog strateškog dokumenta. Radna grupa nije nikada formirana, iako je iznet detaljan plan i vremenski okvir, a poziv Konventu upućen javno. Članice Konventa su učestovale u diskusijama i javnim raspravama o budžetu i nizu važnih zakona za oblasti koje pokrivaju, poput Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, a deo njih i u raspravi o Strategiji za obezbeđi-

vanje podsticajnog ambijenta za razvoj civilnog društva, dok se jedan deo naših članica odlučio da ovu raspravu bojkotuje. Strategija je posle deset godina usvojena na predlog Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, čiji je deo postala i nekadašnja Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom. Povodom nacрта Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Konvent se oglasio saopštenjem i ukazao da su pojedina rešenja iz Nacrta neprihvatljiva, jer snižavaju postojeći nivo prava građana na pristup informacijama, dok, s druge strane, Nacrt ne sadrži rešenja za neke od najkrupnijih problema u ostvarivanju ovog prava.

Broj prihvaćenih preporuka Nacionalnog konventa od strane Vlade je u proseku povećan za 20% u odnosu na prethodnu godinu. Pedeset procenata preporuka koje je dala Međusektorska radna grupa za ERP je bilo u potpunosti ili delimično prihvaćeno od strane Ministarstva finansija i predstavljeno Evropskoj komisiji kao Aneks. Praksa koju je Međusektorska radna grupa za ERP razvila pokazala se uspešnom, jer je ovo redak primer gde su institucije obavezne da pismeno odgovore na sve preporuke OCD-a. Stoga u Godišnjem izveštaju Evropske komisije više ne stoji preporuka Vladi da „treba više da uvažava i koristi preporuke Nacionalnog konventa“, već samo formulacija da „Konvent nastavlja da vrši monitoring i evaluaciju procesa pregovora sa Evropskom unijom“.

Tokom 2021. godine je održano 65 sednica Radnih grupa, izrađeno je 38 monitoring izveštaja i analiza. Zahvaljujući podršci Delegacije EU u Srbiji i Balkanskog fonda za demokratiju, Konvent je svoj analitički rad tokom 2021. godine usmerio i na nova polja koja uključuju i praćenje ključnih aspekata procesa pripreme, usvajanja i implementacije rashoda iz javnih fondova, procenu troškova politika i projekata i procenu usklađenosti alokacije sredstava sa (navedenim) prioritetima u javnim politikama, a posebno onim u vezi sa napretkom ka članstvu u EU. Urađena je analiza ERP-a, sa aspekta mogućnosti korišćenja ERP-a kao polazne tačke za merenje isplativosti pojedinih politika. Urađena je analiza ostalih planskih dokumenata Republike Srbije, pre svega dokumenata koji se odnose na poljoprivredu i regionalni razvoj. Zahvaljujući podršci Vlade Savezne Republike Nemačke, Konvent već drugu godinu za redom sprovodi Školu održivog razvoja u Petnici, a podržava i projekte koje sprovode gimnazije i srednje škole, koji imaju za cilj promociju održivog razvoja.

Tokom 2021. godine, uz podršku Delegacije EU u Srbiji i Balkanskog fonda za demokratiju, sprovedeno je najobimnije istraživanje i mapiranje organizacija civilnog društva u Srbiji, u kojem se ispituju njihovi organizacioni i finansijski kapaciteti, sposobnost saradnje sa lokalnim samoupravama i kapaciteti za uspešno konkurisanje za fondove EU. Došlo se do značajnih kvalitativnih pokazatelja, pre svega s ciljem da, kao najveća proevropska platforma civilnog društva u Srbiji, sagledamo realnu snagu i mogućnosti organizacija civilnog društva da prate i utiču na proces evropskih integracija, i to u godini kada se registruje najmanja podrška građana tom procesu do sada. 59,8% organizacija tvrdi da nedovoljno učestvuje u procesu evropskih integracija, dok je njih 25,5% izjavilo da su uključeni u dovoljnoj meri. Samo 5% ispitanika je odgovorilo da u potpunosti učestvuje u ovom procesu, što nama u Konventu govori kako treba dalje da usmeravamo svoje aktivnosti.

Zahvaljujući podršci koju je Konvent dobio kroz program ACT, organizovan je niz radionica za civilno društvo i medije na lokalnom nivou, s ciljem da ih informišemo i o stanju pregovora sa Evropskom unijom, o njenim politikama, o radu i mogućnostima Konventa. Na radionicama je učestvovalo oko dve stotine učesnika, dok su dve radionice bile u hibridnoj formi. Razgovori sa

lokalnim organizacijama i građanima koji žive van Beograda, omogućio nam je uvide koji su bili neophodni za pripremu modela saradnje civilnog društva i jedinica lokalne samouprave, koji će značajno unaprediti rad Konventa na lokalnom nivou.

Predstavnici Konventa su i tokom 2021. godine imali priliku da se sretnu i iznesu svoje stavove i preporuke visokim zvaničnicima Evropske nije. U junu održan je sastanak sa Ilvom Johanson, komesarkom za unutrašnje poslove EU, u sklopu njene prve zvanične posete Srbiji, a u novembru sa političkim direktorom Direktorata za političke poslove EK, Enrikeom Mora. Sastanak Radne grupe Konventa za Poglavlje 35 sa Miroslavom Lajčakom je otkazan zbog političke situacije na Kosovu. Članovi Konventa su održavali intenzivnu komunikaciju sa Svetom Evrope (MONEYVAL), Transparency International, OEBS-om i drugim važnim organizacijama. Posebno je značajna bila komunikacija sa kancelarijom Ujedinjenih nacija u Beogradu o pitanjima održivog razvoja i implementacije Agende 2030 u Srbiji. Konvent je prepoznat od strane UN-a kao akter koji povezuje proces evropskih integracija sa Agendom 2030, a šefica Kancelarije UN-a u Srbiji, Fransoa Žakob, prisustvovala je svim sastancima Konventa sa predsednicom Vlade, kao i na Plenarnoj sednici Konventa.

Konačno, rad Konventa pokazao se značajnim i za ceo region Zapadnog Balkana. Konvent je promovisan u regionu kao najuspešniji model uključivanja civilnog društva u proces pregovora sa Evropskom unijom. Koordinatorica Nacionalnog konventa je prihvatila brojne pozive regionalnih OCD-a i vlada (Severna Makedonija, Albanija, Crna Gora, BiH) kako bi prezentovala strukturu, način rada, iskustva i rezultate. Učestvovala je na Plenarnoj sednici Nacionalnog konventa Albanije, a koordinatori radnih grupa su se aktivno angažovali u Albaniji i Severnoj Makedoniji da prenesu iskustva u praćenju pregovora u poglavljima 19, 24 i 28. Uspostavljena saradnja i poverenje su dobra osnova za dalju saradnju i umrežavanje sa drugim zemljama regiona i to će u narednom periodu, naročito nakon otvaranja pregovora sa ovim državama, biti vrlo važan aspekt Konventovog rada, u nadi da će region Zapadnog Balkana zaista ubrzati tempo pristupanja Uniji i da će ti naponi biti adekvatno vrednovani u Briselu i prestonicama članica Evropske unije.

Na kraju, zahvalnost od nastanka Konventa dugujemo članicama i osnivačima, ali i svima onima koji su na bilo koji način podržali naš rad i prepoznali vrednost objektivnog i nepristrasnog, nadasve neostrašćenog, ali doslednog javnog angažovanja i zalaganja za članstvo Srbije u Evropskoj uniji. Zahvaljujemo se i kritičarima, koji su osporavali ovakav pristup, zahvaljujući kojima smo započeli procese samoprocene i veoma važne interne debate, koje se tiču načina na koje civilno društvo treba i može da utiče na politike u Srbiji, institucionalno i vaninstitucionalno. Mi smo odabrali put kroz institucije i uspeali smo da neke stvari promenimo ili da ih poboljšamo. Ova Knjiga preporuka je svedočanstvo i o tome koliko smo uspeali. Konvent ostaje na tom kursu i pri tom izboru – dijaloga i konstruktivne kritike, iako je to slabo prihvaćeno u duboko podeljenom društvu, kao što je Srbija.

S druge strane, one organizacije koje su uzele učešće u radu Konventovih radnih grupa, prema našem istraživanju, objašnjavanju taj stav željom za razvojem društva u celini, unapređenjem kulture dijaloga, poboljšanjem kvaliteta životne sredine, učešćem u tranzicionim procesima i davanjem doprinosa uspešnom završetku procesa evrointegracija, razvojem zakonskih i podzakonskih rešenja, jačanjem kulturne i sportske razmene sa zemljama Evropske unije, unapređenjem rada organizacija civilnog društva, boljem informisanju građana i slično. Kao prednosti od učestvovanja u aktivnostima radnih grupa, naši članovi su istakli javno zagovaranje i promocija aktivnosti

civilnog društva kod donosioca odluka i predstavnika EU (64,5%), sticanje znanja i uticanje na proces evropskih integracija Srbije (61,3%), ostvarivanje kontakata sa OCD-ima koji imaju slična interesovanja (58,1%), ostvarivanje kontakata sa predstavnicima institucija Republike Srbije i predstavnicima EU (54,9%), kao i jačanje kapaciteta OCD-a (54,9%). Za sve njih je članstvo u Konventu bilo korisno i doprinelo je razvoju njihovih organizacija.

Na kraju, ali upravo zato jer je to najvažnije, najveću zahvalnost Konvent duguje Ivani Lazarević i Nini Lopandić, koje su omogućile da Sekretarijat Konventa obezbedi normalno funkcionisanje i rad najveće platforme proevropskih organizacija civilnog društva, ne samo u Srbiji, već i u regionu, kao i svim ekspertima, novinarima i donatorima, koji su pomogli da realizujemo veliki deo naših zamisli i da ih predstavimo javnosti kako Srbije, tako i Evropske unije.

Nataša Dragojlović

Koordinatorica

Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji

2021.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **1**

► SLOBODNO KRETANJE ROBE

Koordinator:

CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP)

Dušan Protić

The background of the lower half of the page features several blurred yellow stars of varying sizes, reminiscent of the European Union flag, set against a light blue gradient.

PRIKAZ POGLAVLJA

Načelo slobodnog kretanja robe predstavlja jedno od osnovnih načela na kojima se zasniva funkcionisanje jedinstvenog tržišta EU. U praktičnom smislu ovo načelo podrazumeva trgovinu bez nepotrebnih tehničkih prepreka uz poštovanje propisanih zahteva koji se tiču kvaliteta i bezbednosti proizvoda stavljenih na tržište. Na ovaj način se obezbeđuje jednak tretman za sve proizvode čime se povećava konkurencija i dostupnost proizvoda kupcima na celoj teritoriji EU. Uzevši ovo u obzir ne čudi činjenica da je princip slobodnog kretanja robe uvršten u sam vrh vrednosti na kojima počiva pravni i ekonomski poredak EU.

Kako bi postali punopravni član EU, zemlje kandidati za članstvo u toku procesa pristupanja moraju da preduzmu mere kojima će obezbediti da princip slobodnog kretanja robe bude sproveden u delo i u njihovom slučaju. S tim u vezi, institucije i organizacije (horizontalna dimenzija) i tehnički propisi (vertikalna dimenzija) koji imaju za cilj nesmetanu trgovinu bezbednim i kvalitetnim proizvodima moraju da budu postavljeni i operativni na način koji je identičan njihovim pandanima u EU. Postizanjem ovog cilja se ispunjavaju obaveze harmonizacije regulative i prakse sa onom aktuelnom u EU što predstavlja suštinu pregovara u Poglavlju 1.

U sklopu horizontalne dimenzije materije obuhvaćene Poglavljem 1 harmonizacija se odnosi na sistem infrastrukture kvaliteta koji predstavlja mrežu institucija i organizacija u oblasti standardizacije, metrologije, akreditacije i ocenjivanja usaglašenosti sa datim zahtevima. Takođe, pored javnih i privatnih institucija u navedenim oblastima, sistem infrastrukture kvaliteta uključuje i zakonodavni okvir unutar kojeg ove institucije funkcionišu. Pored infrastrukture kvaliteta kao sistema koji služi da obezbedi adekvatno okruženje za proizvodnju i promet robe na nacionalnom i EU tržištu, tehnički propisi utvrđuju zahteve koje proizvod mora da ispuni u smislu bezbednosti i kvaliteta. S tim u vezi, tehnički propisi EU se vertikalno dele u dve velike grupe: harmonizovana (isti propisi važe na teritoriji cele EU) i neharmonizovana (neposredna primena nacionalnih propisa) oblast. U delu harmonizovane oblasti se po nivou detalja mogu razlikovati propisi koji su pisani u duhu Starog pristupa (zahtevi koje proizvod treba da ispuni su detaljno navedeni u samom tehničkom propisu) i Novog i Globalnog pristupa (u tehničkom propisu su definisani samo obavezni suštinski zahtevi za bezbednost proizvoda dok je detaljan opis tehničkih zahteva dat u harmonizovanim standardima na koje se tehnički propis poziva). Kako bi se i u neharmonizovanoj oblasti obezbedilo da se trgovina odvija nesmetano, uvedeno je načelo uzajamnog priznavanja koje u suštini garantuje da se bilo koji proizvod koji se zakonito stavlja na tržište jedne države članice EU može prodavati i u bilo kojoj drugoj zemlji članici.

STATUS POGLAVLJA

Nakon sprovedenog skrininga tokom 2014. godine, Evropska komisija je 13. marta 2015. godine objavila Izveštaj o skriningu o spremnosti Srbije da otpočne pregovore u Poglavlju 1. U oblasti horizontalnih mera (infrastrukture kvaliteta) je utvrđeno da je Srbija dostigla dobar nivo usklađenosti po pitanju standardizacije i akreditacije. Međutim, po pitanju metrologije, označavanje usaglašenosti (znak usaglašenosti) i tržišnog nadzora, ocenjeno je da je potrebno dodatno usklađivanje.

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

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

Nakon objavljivanja izveštaja o skriningu, usledila je priprema akata koji su definisani kao merila za otvaranje poglavlja, ali do ovog momenta merila i dalje nisu ispunjena. U ovom momentu, nacrti dokumenata su izrađeni i u toku su konsultacije sa Evropskom komisijom povodom pojedinih otvorenih pitanja.

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

U svom Izveštaju o napretku Srbije za 2021. godinu, Evropska komisija (EK) ocenjuje da je Srbija umereno pripremljena u oblasti slobodnog kretanja robe. Konstatovan je ograničeni napredak usvajanjem Zakona o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanje usaglašenosti, a uklanjanjem većine „prelaznih odredbi“ u vezi sa primenom srpskog znaka usaglašenosti usvojena je jedna od preporuka iz prethodnog perioda. U harmonizovanoj oblasti se konstatuje da su uspostavljene i uređene ključne nacionalne institucije sistema infrastrukture kvaliteta, da održavaju potreban nivo razvojenosti potvrđen stalnim članstvom u relevantnim evropskim i međunarodnim organizacijama, ali da postoji potreba za daljim jačanjem finansijskih i kadrovskih resursa u pogledu tela koja se bave standardizacijom (tehnički odbori), akreditacijom (tela za ocenjivanje usaglašenosti), sanitarnom inspekcijom (budžetiranje i ljudski resursi) i tržišnim nadzorom (budžetiranje). U oblasti standardizacije se uočavaju visoki stepeni usaglašenosti tehničkih standarda, i to na nivou od 99,58% standarda Evropskog komiteta za standardizaciju (CEN), 98,03% standarda Evropskog komiteta za standardizaciju u oblasti elektrotehnike (CENELEC) i 95,56% standarda Evropskog instituta za standardizaciju iz oblasti telekomunikacija (ETSI). Konstatovano je da su, u maju 2021. godine, usvojene izmene i dopune Zakona o akreditaciji, s ciljem delimičnog usklađivanja sa pravnim tekovinama EU. U tom periodu je proširen i delokrug Akreditacionog tela Srbije na akreditaciju sertifikacionih tela za ocenjivanje i verifikaciju kontinuiteta performansi, kao i ocenjivanje usaglašenosti u oblasti građevinskih proizvoda. U oblastima metrologije i tržišnog nadzora nisu uočene posebne promene izvan redovnih aktivnosti nadležnih tela.

Izveštaj Evropske komisije dalje ocenjuje da, u prethodnom periodu, nije bilo daljeg napretka u oblastima sektorskog zakonodavstva u vezi sa proizvodima obuhvaćenim kako „novim i globalnim pristupom“, tako i „starim pristupom“ (harmonizovana oblast). U pogledu proceduralnih mera, konstatovano je da je Srbija, tokom 2020. godine, usvojila i primenila nacionalne kontrolne liste za robu dvostruke namene i za naoružanje i vojnu opremu, koje su osmišljene tako da budu usklađena sa pravnim tekovinama EU.

Preporuke iz Izveštaja za naredni period su da se obezbedi uklanjanje preostalih „prelaznih odredbi“ u vezi sa upotrebom srpskog znaka usaglašenosti i sertifikata o usaglašenosti nakon pristupanja EU, da se usvoje akcioni planovi za harmonizovanu („stari“ i „novi pristup“) i neharmonizovanu pravnu oblast, kao i da se obezbede adekvatni administrativni, finansijski i kadrovski kapaciteti za tržišni nadzor, standardizaciju, agenciju za homologaciju vozila, kao i za sprovođenje Uredbe EU o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničenju hemikalija (REACH).

Tokom 2021. godine, u materiji ovog poglavlja su sprovedene značajne zakonodavne novine. Posle dužeg perioda pripreme i više predloga zakona, donet je novi Zakon o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti („Službeni glasnik RS“, br. 49/2021). Pored ostalog, novine predviđene ovim Zakonom obuhvataju pojednostavljivanje postupka priznavanja inostranih isprava, posebno sertifikata izdatih od strane tela u EU, preciziranje obaveza i odgovornosti privrednika u lancu isporuke proizvoda, definiše se srpski znak usaglašenosti i pretpostavka usaglašenosti proizvoda, propisuje se pravni osnov za formiranje Saveta za kvalitet, unapređuju se zahtevi za laboratorije i tela koja kontrolišu ili sertifikuju proizvode, kao i preciziranje nadležnosti tržišnog nadzora. Usvojene su izmene u dopune Zakona o akreditaciji („Službeni glasnik RS“, br. 47/2021), kojim je naročito preciziran i proširen delokrug poslova Akreditacionog tela Srbije, kao i sprovedene izmene u postupku akreditacije. Donet je i novi Zakon o predmetima od dragocenih metala („Službeni glasnik RS“, br. 47/2021), kojim se celovito uređuje ova oblast, a u cilju usklađivanja sa Zakonom o inspekcijском nadzoru, u delu koji se odnosi na nadzor koji sprovodi Direkcija za mere i dragocene metale. Naročito su značajne novine u proceduri, načinu i nadzoru otkupa dragocenih metala. Pored toga, donete su nove uredbe o načinu sprovođenja ocenjivanja usaglašenosti i ispravi o usaglašenosti, kao i o znaku usaglašenosti, kao i pravilnici o jednostavnim posudama pod pritiskom, o pregledima opreme pod pritiskom tokom veka upotrebe, o opremi pod pritiskom i o imenovanju tela za ocenjivanje usaglašenosti.

Najznačajnija novina u izveštajnom periodu je okončavanje izrade akcionih planova za harmonizovanu i neharmonizovanu oblast, njihovo usklađivanje sa primedbama Evropske komisije, ažuriranje rokova za harmonizaciju propisa, kao i data ocena da je donošenjem novog Zakona o predmetima opšte upotrebe („Službeni glasnik RS“, br. 25/2019 i 14/2022) sadržinski ispunjen i poslednji zahtev vezan za ostvarivanje merila za otvaranje poglavlja. Na ovaj način se okončava aktivnost pripreme i donošenja dokumenata koji predstavljaju merila za otvaranje pregovora u ovom poglavlju, odnosno ispunjavanje merila usvajanjem akcionih planova na sednici Vlade Srbije.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 1

Radna grupa NKEU za Poglavlje 1 – Slobodno kretanje robe se u prethodnom periodu sastala na zajedničkoj sednici sa radnim grupama NKEU za Poglavlje 3 i za Poglavlje 28, održanoj 10. maja 2021. godine, na kojoj je predstavljena nova metodologije u pregovorima o pristupanju EU, raspodela klastera i vođena diskusija povodom mogućnosti primene nove metodologije u kontekstu Klastera 2 – Unutrašnje tržište. Tom prilikom je analizirano i stanje u pregovaračkim poglavljima ove tri radne grupe, posebno u svetlu mogućnosti ispunjavanja merila za otvaranje tih poglavlja, tamo gde su ona definisana, odnosno stvaranja uslova za otvaranje poglavlja iz ovog klastera.

Povodom stanja u pregovaračkom poglavlju, radna grupa je u izveštajnom periodu u kontinuitetu pratila relevantne aktivnosti koje su od značaja stanje u Poglavlju 1, naročito za ispunjavanje merila za otvaranje pregovora u ovom poglavlju. Povodom pitanja kompletiranja akcionih planova za neharmonizovanu i za harmonizovanu pravnu oblast, tokom 2021. godine je sprovedeno kompletiranje nacрта oba dokumenta, radi otklanjanja preostalih primedbi Evropske komisije na ove dokumente, koji su u pripremi duži niz godina. Međutim, ocenjeno je da je, pored intenzivne normativne aktivnosti, tokom 2021. godine napredak na planu ispunjavanja merila za otvaranje bio minimalan i izvan uvida javnosti.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 1 je u prethodnom periodu bila uključena u aktivnosti u okviru projekta „Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za aktivno učešće u pregovorima o pristupanju EU kroz određene radne grupe Nacionalnog konventa o EU (Pripremite se za učešće – P2P)“. Ovaj projekat je sproveo Centar za evropske politike zajedno sa Nacionalnom alijansom za lokalni ekonomski razvoj (NALED) i Centrom za savremenu politiku (CSP) kao parterima na projektu. Opšti cilj projekta je bio da se omogući različitim segmentima civilnog društva da aktivno učestvuju u procesu pregovora o pristupanju EU u okviru pregovaračkih poglavlja koja se tiču ekonomije. Projekat je uspešno okončan realizacijom svih planiranih aktivnosti, početkom 2021. godine.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Knjiga preporuka NKEU za 2020. godinu sadrži sledeće preporuke za Poglavlje 1:

- *Neophodno u najkraćem roku okončati proces usvajanja akcionog plana koji će uokviriti put Srbije ka potpunom usaglašavanju sa članovima 34-35 UFEU (neharmonizovana oblast), kao i strategije i akcionog plana za dalje usaglašavanje zakonodavstva u harmonizovanoj pravnoj oblasti.*

Preporuka koja se ponavljala u više ciklusa Knjige preporuka NKEU, ni ove godine nije u potpunosti ispunjena, jer navedeni planski dokumenti, čije donošenje predstavlja istovremeno merilo za otvaranje pregovora u ovom poglavlju, nisu doneti do ovog momenta. Međutim, može se konstatovati da je preporuka *delimično ispunjena*, s obzirom da je okončana izrada finalnih nacрта i da treba u narednom kratkom periodu očekivati pozitivnu ocenu usklađenosti ovih dokumenata sa zahtevima Evropske komisije.

- *Dalje intenziviranje napora za potpuno usaglašavanje sektorske tehničke regulative, kao i regulative u domenu infrastrukture kvaliteta, pre svega u delu koji se tiče akreditacije i metrologije.*

U izveštajnom periodu su ostvareni značajni koraci u daljem unapređenju zakonodavstva o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanje usaglašenosti, kao i akreditaciji. Naročito su značajne izmene i dopune Zakona o akreditaciji, kojima je preciziran i proširen delokrug poslova Akreditacionog tela Srbije, kao i sprovedeno preciziranje postupka akreditacije, čime se omogućava povećanje broja i kapaciteta tela za akreditaciju. S druge strane, potrebno je dalje intenziviranje usaglašavanja sektorske tehničke regulative. Preporuka se ocenjuje kao *delimično ispunjena*.

- *Dalje jačati administrativne i finansijske kapacitete institucija koje se direktno bave ovom tematikom obuhvaćenom Poglavljem 1, uz adekvatnu stručnu i sektorsku podršku od strane relevantnih aktera (ministarstva, Vlada, ATS, Direkcija za mere i dragocene metale, Institut za standardizaciju Srbije itd).*

Pitanje administrativnih i finansijskih kapaciteta administrativnih struktura koje učestvuju u izradi zakonodavnog okvira i implementaciju propisa u oblastima tehničkih zahteva, akreditacije, metrologije, ocenjivanja usaglašenosti i tržišnog nadzora, tokom dužeg vremenskog perioda predstavlja jednu od preovlađujuća tema izveštaja Evropske komisije u Poglavlju 1. Iako se čine napori na ovom planu, potrebe za daljim jačanjem administrativnih kapaciteta su i dalje aktuelne. Ocenjuje se da ove preporuka nije ispunjena.

- *Više napora uložiti u razvoj adekvatnog okruženja za primenu principa uzajamnog priznavanja, pre svega kroz usvajanje novog Zakona o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti, kao osnovnog načela kojim se pojednostavljuje trgovina u neharmonizovanoj oblasti.*

Kako je u 2021. godini donet novi Zakon o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanje usaglašenosti kojim se, pored ostalog, unapređuju uslovi i procedura priznavanja inostranih isprava, čime je unapređeno stanje u pogledu kretanja robe koja spada u neharmonizovanu oblast, može se konstatovati da je ova preporuka ispunjena.

- *Obezbediti da portal Ministarstva privrede – TEHNIS/Proizvod info dobije aktivnu komponentu, tj. određeni broj specijalista koji bi bili usredsređeni na aktivno pružanje pomoći privrednicima vezano za tehničke propise.*

U prethodnom periodu nije uočen napredak sa novim funkcijama i nadgradnjom postojećeg informativnog portala TEHNIS/Proizvod info. Ostaje potreba za jačanjem stručne podrške privrednicima putem aktivne funkcije pružanja potrebnih podataka vezanih za ispunjavanje zahteva tehničkih propisa za pojedine vrste proizvoda. Navedena preporuka nije ispunjena.

- *Potrebno je obezbediti jasniju i bržu komunikaciju između predstavnika Generalnog direktorata Evropske komisije za unutrašnje tržište, industriju, preduzetništvo i mala i srednja preduzeća (DG GROW) i Ministarstva privrede RS što, pre svega, podrazumeva kraće rokove za odgovore od strane administracije u Briselu. (preporuka za institucije EU)*

Tokom 2021. godine je realizovana redovna komunikacija, pre svega u vezi sa komentarima i primedbama na sadržinu akcionih planova za harmonizovanu i neharmonizovanu oblast i, zahvaljujući tome, u ovom momentu se može konstatovati da je ova aktivnost sadržinski realizovana od strane Ministarstva privrede. Predstoji završna pozitivna ocena Generalnog direktorata Evropske komisije i procedura usvajanja ovih dokumenata, kako bi se najzad ispunila merila za otvaranje ovog poglavlja. Međutim, istovremeno treba konstatovati da su aktivnosti rada na ovim dokumentima trajali više od šest godina, a da je takav tempo u određenoj meri bio uslovljen i nedovoljno efikasnom reakcijom nadležnih tela Evropske komisije. Međutim, preporuka se može oceniti *delimično ispunjenom*, u odnosu na prethodni izveštajni period.

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

Kroz aktivnosti sprovedene u okviru projekta „Pripremite se za učešće – P2P” ostvaren je značajan pomak u razumevanju važnosti tema pokrivenih ovim poglavljem, kako među civilnim društvom tako i među građanima i privrednicima. Rezultati ovog projekta, dokumenti javne politike i informativni materijali usmereni na podizanje svesti javnosti, bili su dostupni kako putem društvenih mreža, tako i preko konvencionalnih medija, o čemu svedoči više od 15.000 evidentiranih kontakata i angažmana. S druge strane, s obzirom da je projekat okončan početkom 2021. godine, javlja se potreba nastavka ove vrste aktivnosti, pogotovo u svetlu nedovoljne pažnje koja se posvećuje ovim pitanjima u medijima. Prema tome, može se konstatovati da je preporuka *delimično ispunjena*.

PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2022. GODINU

Vladi Republike Srbije:

- Potrebno je okončati proces usvajanja akcionog plana koji će uokviriti put Srbije ka potpunom usaglašavanju sa članovima 34-35 UFEU (neharmonizovana oblast), kao i strategije i akcionog plana za dalje usaglašavanje zakonodavstva u harmonizovanoj pravnoj oblasti; *(ponovljena preporuka)*
- Potrebno je dalje intenziviranje napora za potpuno usaglašavanje sektorske tehničke regulative, kao i regulative u domenu infrastrukture kvaliteta; *(delimično ponovljena)*
- Dalje jačati administrativne i finansijske kapacitete institucija koje se direktno bave tematikom obuhvaćenom Poglavljem 1, uz adekvatnu stručnu i sektorsku podršku od strane svih relevantnih aktera – ministarstva, Vlada, ATS, Direkcija za mere i dragocene metale, Institut za standardizaciju Srbije itd; *(ponovljena)*
- Obezbediti da portal Ministarstva privrede – TEHNIS/Proizvod info dobije aktivnu komponentu, tj. određeni broj specijalista koji bi bili usredsređeni na aktivno pružanje pomoći privrednicima vezano za tehničke propise. *(ponovljena)*

Evropskoj uniji:

- Potrebno je obezbediti jasniju i bržu komunikaciju između predstavnika Generalnog direktorata Evropske komisije za unutrašnje tržište, industriju, preduzetništvo i mala i srednja preduzeća (DG GROW) i Ministarstva privrede Republike Srbije što, pre svega, podrazumeva kraće rokove za odgovore od strane administracije u Briselu. *(ponovljena)*

Organizacijama civilnog društva:

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

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

Koordinator:

FONDACIJA CENTAR ZA DEMOKRATIJU (FCD)

Nataša Vučković



POGLAVLJE 2 – SLOBODA KRETANJA RADNIKA

PRIKAZ POGLAVLJA

Sloboda kretanja radnika je jedna od osnovnih sloboda koja je garantovana pravom Evropske unije (EU). U skladu sa članom 45. Ugovora o funkcionisanju EU, svaki građanin EU ima pravo na slobodno kretanje, boravak i rad u drugim državama članicama, bez diskriminacije na osnovu državljanstva. Pravne tekovine EU ovim poglavljem obezbeđuju nediskriminatoran tretman (na osnovu državljanstva, boravišta i jezika) radnika, koji su legalno zaposleni u državi članici koja nije zemlja njihovog porekla, u pogledu uslova rada i zapošljavanja, kao i socijalnih i poreskih olakšica.

Prema odredbama pravne tekovine EU, radniku koji se seli u drugu državu članicu obezbeđeno je: pravo na rad bez radne dozvole (osim radnika iz država članica koje su obuhvaćene prelaznim periodom); jednakost postupanja u zapošljavanju; pravo na jednaku socijalnu sigurnost; pravo članova porodice da se pridruže radniku i da primaju porodičnu naknadu; potpuna koordinacija sistema socijalne sigurnosti i uzajamno priznavanje kvalifikacija.

Zemlje kandidati treba da se pripreme za učešće u sistemu Evropske službe za zapošljavanje (*European Employment Services – EURES*), čiji je cilj promovisanje slobode kretanja radnika u okviru EU, kroz saradnju javnih službi za zapošljavanje radi razmene informacija o mogućnostima zapošljavanja. Na operativnom nivou, potrebno je baze podataka (o slobodnim radnim mestima, prijavama za posao i biografijama kandidata) integrisati sa EURES mehanizmom za razmenu podataka, a potrebno je razmeniti i opšte informacije o tržištu rada, kao i uslovima života i rada.

Pravo na slobodno kretanje radnika je dopunjeno sistemom za koordinaciju sistema socijalnog osiguranja, odnosno pravom mobilnih radnika iz zemalja EU i članova njihovih porodica da steknu, kumuliraju ili prenose naknade socijalnog osiguranja, kao i da primaju isplate po osnovu ovih naknada bez diskriminacije.

U oblasti zdravstvene zaštite, potrebno je da medicinski troškovi budu nadoknađeni za zdravstvene troškove osiguranika izvan države članice u kojoj su osigurani. U skladu sa navedenim, evropska kartica zdravstvenog osiguranja treba da bude izdata svim državljanima Evropske unije. Od sredine 2019. godine, sve informacije koje se odnose na socijalnu sigurnost razmenjuju se između državnih institucija za socijalnu sigurnost država članica isključivo elektronski, putem sistema Elektronske razmene informacija o socijalnoj sigurnosti (*Electronic Exchange of Social Security Information – EESSI*).

Uredbom (EU) 2019/1149 od 20. juna 2019. godine je osnovano Evropsko nadzorno telo za rad sa ciljem obezbeđenja pravedne mobilnosti radne snage u EU i pomoći državama članicama i Komisiji u koordinaciji sistema socijalne sigurnosti unutar EU. Zadaci ovog tela su: upravljanje mrežom EURES-a; omogućavanje lakšeg pristupa informacijama o mobilnosti radne snage; jačanje saradnje među članicama u primeni relevantnog prava EU; koordinacija i podrška usklađenim i zajedničkim inspekcijama; sprovođenje analize i procene rizika o pitanjima vezanim za prekograničnu mobilnost radne snage; pružanje podrške članicama u rešavanju problema neprijavljenog rada; sprovođenje medijacije i olakšavanje pronalaženja rešenja u slučajevima prekograničnih sporova među državama članicama.

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.

STATUS POGLAVLJA

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

Predlog pregovaračke pozicije Republike Srbije za Poglavlje 2 razmatran je na sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije, 18. jula 2018. godine. Predstavnicima Radne grupe NKEU za poglavlja 2 i 19 su dali komentare na Sažetak pregovaračke pozicije i predstavili su ih na sednici. Opšti komentari su se odnosili na: potrebu prilagođavanja uobičajenoj strukturi pregovaračke pozicije koju je Vlada Republike Srbije do tada koristila u pripremi usvojenih pregovaračkih pozicija, nedostatak procene finansijskih efekata pregovaračke pozicije, kao i potrebu navođenja relevantnih međunarodnih pravnih izvora, relevantnih nacionalnih strategija, te na analize stanja u pojedinim oblastima. Za svaku oblast su dati pojedinačni komentari.

Odbor za evropske integracije NSRS dao je pozitivno mišljenje o Predlogu pregovaračke pozicije. Iako je prošlo više od godinu dana od održavanja sednice, radna grupa nema povratnu informaciju o stavu Vlade Republike Srbije o iznetim komentarima. Poglavlje o slobodi kretanja radnika do trenutka pisanja ovog izveštaja nije otvoreno.

Prema novoj metodologiji ovo poglavlje je u Klasteru 2 – Unutrašnje tržište, u kojem se nalaze i pregovaračka poglavlja 1 – Slobodno kretanje robe, 3 – Pravo poslovnog nastanjanja i sloboda pružanja usluga, 4 – Slobodno kretanje kapitala, 6 – Pravo privrednih društava (otvoreno poglavlje), 7 – Intelektualna svojina (otvoreno poglavlje), 8 – Politika konkurencije, 9 – Finansijske usluge (otvoreno poglavlje) i 28 – Zaštita potrošača i zaštita zdravlja.

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

Prema **Izveštaju o skriningu**, 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. Opšte ocene u Izveštaju su da je Srbija dostigla zadovoljavajući nivo usklađenosti u oblasti slobode kretanja radnika. Neophodno je izvršiti značajna usklađivanja zakonodavstva kako bi se ono uskladilo sa pravilima EU o pristupu tržištu rada, uglavnom u pogledu nediskriminacije radnika iz država članica. U Izveštaju se navodi da su neophodni trajni naponi, naročito u razvoju administrativnog kapaciteta za koordinaciju sistema socijalne sigurnosti. Ukazano je da će biti neophodne investicije u IT infrastrukturu kako bi se izvršile pripreme za učešće u EESSI sistemu.

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. U pogledu mreže EURES-a, u Srbiji su uvedeni svi osnovni elementi, a postoji potreba unapređenja jezičkih veština EURES savetnika, kao i nastavljanje pripreme za povezivanje na Evropski portal za radnu mobilnost, objavljivanje na Portalu po pristupanju Srbije Evropskoj uniji. Pre pristupanja, Srbija treba da uradi studiju o uticaju uvođenja Evropske kartice zdravstvenog osiguranja na javne finansije.

U **Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije u 2021. godini** uglavnom se ponavljaju ocene iz prethodnog Izveštaja. Navodi se da je Srbija umereno pripremljena u oblasti slobode kretanja radnika, kao i da je postignut izvestan napredak u odnosu na prošlogodišnju preporuku za sprovođenje priprema za pridruživanje EURES-u. Iako su izmene i dopune propisa o pristupu tržištu rada, usvojene u 2019. godini, dodatno pojednostavile proceduru za izdavanje radnih dozvola, potrebno je dalje pojednostaviti procedure za izdavanje radnih dozvola državljanima EU za koje trenutno važe pravila za državljane trećih zemalja. Od 1. decembra 2020. godine je počela primena propisa po kome se podnosi objedinjeni zahtev za privremeni boravak i dozvolu za rad, čime je postupak znatno pojednostavljen.¹

Srbija ima bilateralne sporazume sa institucijama socijalnog osiguranja u 19 država članica EU, ali treba dodatno da poboljša zakonodavne i tehničke uslove u institucijama socijalne sigurnosti radi saradnje sa kolegama u zemljama članicama EU. Elektronska razmena podataka o socijalnom osiguranju je operativna sa Slovenijom, Hrvatskom, Severnom Makedonijom i Crnom Gorom. Treba da se unaprede pravni okvir i tehnički uslovi za saradnju institucija u oblasti socijalnog osiguranja sa srodnim institucijama u zemljama članicama EU. Nije bilo napretka po pitanju Evropske kartice zdravstvenog osiguranja, a Srbija je do trenutka objavljivanja Izveštaja EK imala zaključene sporazume o upotrebi kartice sa devet država članica.

Od aktivnosti koje su relevantne za ovo pregovaračko poglavlje, a nisu bile obuhvaćene Izveštajem o napretku, izdajamo neusklađenost aktivnosti na izmenama Zakona o strancima i Zakona o zapošljavanju stranaca, a koje se odnose na pitanje uspostavljanja jedinstvene boravišne i radne dozvole. Ove izmene bi bile značajne za usklađivanje ovih zakona sa direktivama relevantnim za Poglavlje 2. Postupajući po Zakonu o zapošljavanju stranaca, u filijalama Nacionalne službe za zapošljavanje, u periodu od 1. januara do 31. decembra 2021. godine, u prvostepenom upravnom postupku, izdato je ukupno 23.662 (3.369 žene) dozvola za rad stranim državljanima u Republici Srbiji. Kao i prethodnih godina, evidentan je stalni rast broja izdatih dozvola za rad strancima, pa je tako broj izdatih dozvola za rad u 2021. godini skoro dvostruko veći u odnosu na broj izdatih dozvola za rad u 2020. godini (kada je izdata 12.931 dozvola za rad).²

Planom rada Vlade RS predviđeno je, da se do kraja trećeg kvartala 2021. godine, izradi Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o strancima koji će, između ostalog, biti usklađen i sa Direktivom 2011/98/EU. U isto vreme, nisu planirane izmene Zakona o zapošljavanju stranaca, iako su ove izmene nužne kako bi se izvršilo međusobno usklađivanje ova dva propisa, ali i

¹ *Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije 2021.*, str. 82.

² *Izveštaj Nacionalne službe za zapošljavanje za 2021. godinu*, dostupno na: <https://www.nsz.gov.rs/filemanager/Files/Dokumentacija/Izve%C5%A1taj%20i%20program%20rada%20NSZ/IZVE%C5%A0TAJ%20O%20RADU%20NSZ%20ZA%202021.pdf>, str. 98.

usklađivanje rada i sprovođenje institucionalnih i kadrovskih promena u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Nacionalnoj službi za zapošljavanje. Pored toga, planom Vlade nisu predviđene izmene Zakona o državnim službenicima radi usklađivanja sa odredbama Uredbe EU broj 492/2011, na način da se preciziraju slučajevi opravdanog interesa javnog poretka i javne sigurnosti za utvrđivanje državljanstva, kao uslova za zaposlenje državnog službenika, a što Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (*National programme for adoption of the acquis – NPAA*) predviđa za četvrti kvartal 2021. godine. Nisu predviđene ni izmene Zakona o zdravstvenom osiguranju što, prema NPAA, treba uraditi do četvrtog kvartala 2021. godine, kako bi se odredbe ovog zakona uskladile sa pravnim tekovinama EU u pogledu korišćenja Evropske kartice zdravstvenog osiguranja i prekogranična zdravstvena zaštite.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

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

Ne postoje dostupne informacije da li su u Pregovaračku poziciju za Poglavlje 2 unete procene finansijskih efekata u skladu sa Zaključkom kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, budući da radna grupa nije dobila povratnu informaciju o stavu Vlade Republike Srbije o ovom komentaru.

Izmeniti Zakon o zapošljavanju stranaca brisanjem člana 5. stav 4, prema kome državljani EU ne smeju postati neprimereni teret sistemu socijalne zaštite Republike, odnosno prema kojoj moraju imati dovoljno sredstava da izdržavaju sebe i članove svoje porodice.

U 2021. godini nije bilo izmena Zakona o zapošljavanju stranaca, niti su te izmene planirane u 2022. godini. Izmenama Zakona o zapošljavanju stranaca u 2019. godini, propušteno je da se član 5. stav 4 briše, a kako je to bila preporuka NKEU zbog neusaglašenosti sa odredbama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom i neusaglašenosti sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Srbije. Prvo, prema uslovima propisanim Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom, pravo na naknade iz sistema socijalnog osiguranja, kao i na davanja iz sistema socijalne zaštite, imaju i strani državljani. Drugo, prema članu 49. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Srbije, Srbija treba da omogući da državljani EU, koji su zakonito zaposleni na njenoj teritoriji, kao i njihovi supružnici i deca koji na teritoriji Srbije zakonito borave, ne trpe diskriminaciju na osnovu državljanstva u pogledu uslova rada, naknade ili otpuštanja.

Potrebno je uskladiti domaće zakonodavstvo sa Uredbom (EU) Evropskog parlamenta i Saveta od 5. aprila 2011. godine o slobodi kretanja radnika u Evropskoj Uniji i Uredbom (EU) 2016/589 Evropskog parlamenta i Saveta od 13. aprila 2016. godine o Evropskoj mreži službi za zapošljavanje (EURES), pristupu radnika uslugama mobilnosti i daljoj integraciji tržišta rada i izmeni uredbi (EU) br. 492/2011 i (EU) br. 1296/2013.

U 2021. godini nije bilo aktivnosti na usklađivanju domaćeg zakonodavstva sa navedenim uredbama.

Potrebno je uskladiti evidencije o kvalifikacijama i zanimanjima koje vodi Nacionalna služba za zapošljavanje sa evropskom klasifikacijom za veštine/kompetencije, kvalifikacije i zanimanja. Navedeno podrazumeva izradu Nacionalnog okvira kvalifikacija (standarde kvalifikacija i zanimanja) koji će omogućiti interoperabilnost i automatizovano usklađivanje slobodnih radnih mesta (ponude) i profesionalnih biografija (potražnje).

Vlada Republike Srbije je, 17. jula 2018. godine, usvojila Odluku o Jedinstvenom kodeksu šifara za unošenje i šifriranje podataka u evidencijama u oblasti rada („Službeni glasnik RS”, broj 56/18), čiji je sastavni deo šifarnik zanimanja i šifarnik nivoa kvalifikacija, a Odluka se primenjuje od 1. januara 2019. godine. Uprkos tome, nije došlo do izmena Zakona o evidencijama u oblasti rada, niti je Nacionalna služba za zapošljavanje promenila način vođenja evidencija, već se i dalje evidencije u oblasti zapošljavanja u nadležnosti NSZ vode na dosadašnji način i po metodološkim principima propisanim Odlukom o jedinstvenim metodološkim principima za vođenje evidencija u oblasti rada i obrascima prijave i izveštaja („Službeni list SRJ“, br. 40/97 i 25/00).

Potrebno je unaprediti organizacione i tehničke kapacitete Nacionalne službe za zapošljavanje u odnosu na najmanje zajedničke kriterijume u pogledu pružanja usluga i učestvovanja u mreži EURES.

Prema podacima iz Izveštaja o radu Nacionalne službe za zapošljavanje, u 2021. godini nije bilo obuka za savetnike za zapošljavanje u filijalama Nacionalne službe kako bi se uključili u rad iz nadležnosti migracionih servisnih centara. Pored toga, nijedna obuka, koja je organizovana u 2021. godini, nije se odnosila na temu EURES-a, niti su organizovane obuke engleskog jezika.³

Potrebno je da Ministarstvo zdravlja pristupi pripremama za uvođenje Evropske kartice zdravstvenog osiguranja izradom studije opravdanosti, kao i unapređenjem administrativno-tehničkih kapaciteta Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, između ostalog, i kroz raspoložive IPA fondove.

U 2021. godini nije bilo aktivnosti na sprovođenju studije opravdanosti za uvođenje Evropske kartice zdravstvenog osiguranja.

³ Izveštaj o radu Nacionalne službe za zapošljavanje u 2021. godini, dostupno na: <https://www.nsz.gov.rs/filemanager/Files/Dokumenta/Izve%C5%Altaj%20i%20program%20rada%20NSZ/IZVE%C5%A0TAJ%20O%20RADU%20NSZ%20ZA%202021.pdf>, str. 78-80.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU

- Izvršiti usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u oblasti slobode kretanja radnika, a u skladu sa sadržajem i dinamikom navedenim u NPAA.
- Radi jačanja administrativnih kapaciteta, organizovati različite vidove obuka zaposlenih u organima i organizacijama koje se bave pitanjima socijalnog osiguranja na temu upoznavanja i usvajanje pravnih tekovina i propisa EU.
- Izraditi jedinstvenu bazu podataka i internet stranicu o slobodnim radnim mestima, kao i prijavama za posao i biografijama kandidata.

POGLAVLJE 19 – SOCIJALNA POLITIKA I ZAPOSŁJAVANJE

PRIKAZ POGLAVLJA

U okviru Poglavlja 19, za potrebe pregovaračkog procesa, grupisana su pitanja socijalne politike i zapošljavanja. Nadležnost EU u ovim oblastima zasniva se na članu 153. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, prema kojem ona podržava i dopunjuje aktivnosti država članica u oblasti socijalne politike. Pravne tekovine obuhvataju minimalne standarde u oblastima radnog prava, bezbednosti i zdravlja na radu, borbe protiv diskriminacije u pogledu zapošljavanja, rada i socijalnog osiguranja, politike zapošljavanja i socijalnog dijaloga. Propisima u ovoj oblasti uređeno je i funkcionisanje i korišćenje sredstava Evropskog socijalnog fonda. Pored toga, postoje i obavezujuća pravila za sve države članice EU u pogledu zabrane diskriminacije po osnovu: rasne i etničke pripadnosti, religije i vere, invaliditeta, starosne dobi i seksualne orijentacije. Ovo poglavlje uključuje i međunarodne ugovore kojima je Unija pristupila, kao što su konvencije Ujedinjenih nacija, a posebno Međunarodne organizacije rada.

Ključni ciljevi socijalne politike EU su: postizanje jedinstvenog i pravednog pristupa osnovnim socijalnim uslugama, unapređenje sistema socijalne zaštite, visoka stopa zaposlenosti, dobri uslovi rada, visoka produktivnost i socijalna kohezija, uz posebnu brigu za grupe koje su manje prisutne na tržištu rada.

U skladu sa članom 148. Ugovora o funkcionisanju EU, Evropska komisija i Savet sastavljaju Zajednički izveštaj o zapošljavanju (*Joint Employment Report – JER*) kao deo Evropskog semestra. JER daje godišnji pregled ključnih kretanja u području zapošljavanja i socijalnih pitanja, kao i reformi država članica, u skladu sa smernicama za politike zapošljavanja država članica. Izveštaj prati strukturu smernica: podsticanje potražnje za radnom snagom (smernica 5), poboljšanje ponude radne snage i pristupa zapošljavanju, veštinama i kompetencijama (smernica 6), poboljšanje funkcionisanja tržišta rada i delotvornosti socijalnog dijaloga (smernica 7), promocija jednakih mogućnosti za sve, podsticanje socijalne uključenosti i suzbijanje siromaštva (smernica 8). Pored

toga, svrha ovog izveštaja je i praćenje uspešnosti država članica u odnosu na pregled socijalnih pokazatelja, utvrđen u kontekstu Evropskog stuba socijalnih prava koji su Evropski parlament, Savet i Komisija zajedno su proglasili 17. novembra 2017. godine. U novom strateškom programu Saveta EU, za period od 2019. do 2024. godine, ističe se da je potrebno sprovesti Evropski stub socijalnih prava na nivou EU i država članica, uz poštovanje odgovarajućih nadležnosti. U najnovijem izveštaju⁴ se navodi da će sprovođenje Evropskog stuba socijalnih prava biti prioritet u trenutnoj krizi. Komisija je, u januaru 2021. godine, objavila Akcioni plan kao ključni instrument koji će srednjoročno i dugoročno doprineti socio-ekonomskom oporavku i otpornosti kako bi se povećala socijalna pravednost digitalne i zelene tranzicije.⁵

Strategijom proširenja EU 2013-2014. pokrenut je novi instrument na osnovu kojeg zemlje u procesu pristupanja EU utvrđuju i prate prioritete u oblastima zapošljavanja i socijalne politike – Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (*Employment and Social Reform Programme* – ESRP). Proces izrade ESRP u Republici Srbiji je zvanično započet u septembru 2013, a usvojen je 2016. godine, za period 2016-2020. ESRP treba da prati proces evropskih integracija, kao glavni mehanizam za dijalog o prioritetima u oblastima socijalne politike i zapošljavanja. Strukturiran je po modelu Strategije Evropa 2020, a fokusiran je na ograničeni broj ključnih prioriteta u oblastima: 1) tržište rada i politike zapošljavanja; 2) ljudski kapital i politike razvoja veština i 3) politike socijalnog uključivanja i socijalne zaštite.

Program ekonomskih reformi (*Economic Reform Programme* – ERP) Republika Srbija, kao država kandidat za prijem u članstvo EU, izrađuje u pretpripremnom periodu u cilju priprema za učešće u procesu Evropskog semestra, tj. ekonomskog i fiskalnog nadzora država članica EU. Osmi ciklus izrade Programa ekonomskih reformi za period 2022-2024. godine je završen u predviđenom roku i predat je Evropskoj komisiji do kraja januara 2022. godine. Vlada Republike Srbije je prethodno, na sednici održanoj 20. januara 2022. godine, usvojila ovaj dokument, koji predviđa 21 strukturnu reformu. Među identifikovana tri ključna izazova su povećanje zaposlenosti, posebno mladih, i usklađivanje kvalifikacija sa potrebama tržišta rada.

U odnosu na Preporuke Saveta za ekonomska i finansijska pitanja (EKOFIN) iz maja 2021. godine, koje se odnose na pitanja iz oblasti Pregovaračkog poglavlja 19, istaknuto je sledeće:

U odnosu na preporuku br. 6 – *Smanjiti siromaštvo povećanjem adekvatnosti davanja iz šema novčane socijalne pomoći za pojedince i porodice s decom*, u Programu ekonomskih reformi za period 2022-2024. godine, odgovoreno je da „Povećanje iznosa novčane socijalne pomoći zahteva veliki obim sredstava. Očekuju se rezultati implementacije Registra socijalna karta koji bi trebao da donese neke uštede, pa se planira povećanje na račun te uštede. Implementacija Registra treba da počne 1. marta 2022. godine. Registar socijalna karta daje mogućnost ukrštanja podataka i efikasan je mehanizam za smanjenje, greške socijalne uključenosti’ i „greške socijalne isključenosti“. Veliki problem predstavlja to što polovinu primalaca novčane socijalne pomoći čine radno sposobna lica, čije je zapošljavanje otežano zbog niskih kvalifikacija. Zapošljavanjem

⁴ European Commission (2021): *Joint Employment Report 2021*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

⁵ European Commission (2021): *European Pillar of Social Rights Action Plan*, dostupno na: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>.

ovih lica (oko 100.000) oslobodio bi se veliki deo sredstava za uvećanje novčane socijalne pomoći radno nesposobnih lica“⁶

U odnosu na preporuku *Olakšati prelazak iz škole na radno mesto pojačavanjem daljeg stručnog obrazovanja, uključujući dualno stručno obrazovanje, kroz revidirani nastavni plan i program i obezbeđivanje infrastrukture koja omogućava sticanje praktičnih veština*, istaknuto je da su „kreirani su novi standardi kvalifikacija i modernizovani postojeći obrazovni profili, koji odgovaraju potrebama privrede i tržištu rada, a u cilju povećanja zapošljivosti mladih i njihove lakše tranzicije iz sveta obrazovanja u svet rada. U toku je usvajanje metodologije za razvoj planova i programa nastave i učenja za dualne obrazovne profile. U narednom periodu će se nastaviti sa uspostavljanjem regionalnih trening centara, kao vida podrške kako formalnom dualnom, tako i neformalnom obrazovanju, u kojima će se sprovoditi obučavanje, stručno osposobljavanje, prekvalifikacija i dokvalifikacija različitih grupa stanovništva“⁷ Program ekonomskih reformi za period 2022-2024. godine, u okviru prvog ključnog ERP izazova, predviđa novu strukturnu reformu koja se odnosi na uspostavljanje okvira za uvođenje garancija za mlade u Republici Srbiji.

U odnosu na preporuku *Razviti Plan primene garancija za mlade u saradnji sa svim relevantnim ministarstvima, njihovim agencijama i zainteresovanim stranama*, odgovoreno je da su „Aktivnosti koje se odnose na pripremu za uvođenje i pilotiranje Garancije za mlade u Republici Srbiji predviđene u okviru Strategije zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine („Službeni glasnik RS“, br. 18/21 i 36/21 – ispravka) i Akcionog plana za period od 2021. do 2023. godine za sprovođenje Strategije zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine („Službeni glasnik RS“, broj 30/21), za prvi trogodišnji period sprovođenja te strategije. Kao partneri Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Nacionalne službe za zapošljavanje, na sprovođenju ovih aktivnosti prepoznati su: Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo omladine i sporta, kancelarije za mlade, organizacije civilnog društva i drugi“⁸

STATUS POGLAVLJA

Eksplanatorni skrining za Poglavlje 19 je održan od 10. do 12. februara 2014. godine, a bilateralni skrining od 24. do 26. juna 2014. godine. Izveštaj o skriningu je objavljen 18. januara 2016. godine.

U Izveštaju o skriningu je navedena procena stepena usklađenosti propisa Republike Srbije sa standardima EU, kao i administrativnih kapaciteta za njihovo sprovođenje. Glavni zaključak ovog izveštaja je da Srbija nije dovoljno pripremljena za pregovore u okviru Poglavlja 19, zbog čega mora da ispuni merilo za otvaranje tih pregovora kroz podnošenje Evropskoj komisiji akcionog plana (AP) za postepeno prenošenje pravnih tekovine EU u domaći pravni poredak, izgradnju neophodnih kapaciteta za njihovo sprovođenje i primenu. Akcionim planom treba da budu definisani sledeći

⁶ Program ekonomskih reformi za period 2022-2024, dostupno na: https://www.mfin.gov.rs/upload/media/1Maq2a_6246eba00ce4e.pdf, str. 19.

⁷ *Ibid*, str. 20.

⁸ *Ibid*, str. 21.

elementi: vremenski raspored, ljudski resurse potrebni za ispunjavanje svih zadataka, nadležne institucije i njihove uloge u procesu pregovora, aktivnosti koje će dovesti do jačanja administrativnih kapaciteta. Vlada Republike Srbije je o rezultatima skrininga obavještena 28. aprila 2016. godine.

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (MRZBSP) je započelo izradu AP za Poglavlje 19, ali se proces pripreme odvijao veoma sporo tako da je Vlada RS tek 15. januara 2019. godine organizovala prvo javno predstavljanje njegovog nacrtu u okviru radne grupe NKEU. Predstavnicima organizacija civilnog društva su ostavili MRZBSP-u brojne komentare na nacrt, na osnovu kojih je ono izradilo drugi nacrt koji je predstavljen na sastanku održanom u okviru NKEU, 14. juna 2019. godine. Na tom sastanku su ponovljeni mnogi komentari koji nisu u međuvremenu uvaženi. Uprkos obećanju MRZBSP-a da će novi nacrt staviti na uvid javnosti putem sajta NKEU, to se nije desilo i, u maju 2020. godine, Vlada je usvojila AP za Poglavlje 19.⁹

Poglavlje 19 još uvek nije otvoreno.

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

Presek stanja prema Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu

Srbija je umereno pripremljena u oblasti socijalne politike i zapošljavanja. Postignut je ograničen napredak u daljem usklađivanju zakonodavstva u ovoj oblasti sa pravnim tekovinama EU. Neophodno je pripremiti i usvojiti novi Zakon o štrajku. Neznatno je smanjen obim neregistrovanog rada (sa 16,4% u 2020. godini, na 13,2.% u 2021. godini¹⁰). Inspekcijski nadzor u oblasti sprečavanja neregistrovanog rada nema značajniji rezultat, a Zakon o inspekcijskom nadzoru i dalje nije usklađen sa konvencijom Međunarodne organizacije rada br. 81 o Inspekciji rada koju je Srbija ratifikovala, posebno u delu nadležnosti vršenja nadzora na mestu rada bez prethodne najave.

U oblasti zdravlja i bezbednosti na radu, novi zakon još uvek nije donet.

U oblasti socijalnog dijaloga i dalje postoje slabosti, naročito u pogledu uključenosti socijalnih partnera u dizajniranje relevantnih politika. Sektorski kolektivni ugovori zaključeni su u javnom sektoru (11 kolektivnih ugovora) dok su samo dva kolektivna ugovora na snazi u privatnom sektoru.

Evropska komisija konstatuje da je stopa zaposlenosti za starosnu grupu od 20-64 povećana sa 65,2% na 65,9%. Nezaposlenost u starosnoj grupi od 15-74 je smanjena sa 10,5% u 2019. na 9,1% u 2020. godini. Nezaposlenost mladih (15-24) je smanjena sa 27,5% u 2019. na 26,6% u 2020. godini, ali je stopa NEET mlade populacije porasla sa 19% u 2019. na 20% u 2020. godini. Konstatuje se da Srbija nastavlja da primenjuje projekat „Moja prva plata“ u okviru kojeg je oko 8.000 mladih učestvovalo u programu. Srbija je usvojila Deklaraciju Zapadnog Balkana, od 8. jula

⁹ Dostupno na: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/sektor-za-medjunarodnu-saradnju-evropske-integracije-i-projekte/akcioni-plan-za-poglavlje-19-socijalna-politika-i-zaposljavanje>.

¹⁰ Republički zavod za statistiku, Anketa o radnoj snazi 2021, str. 44.

2021. godine, za osiguranje održivog uključivanja mladih ljudi na tržište rada i za sprovođenje konkretnih koraka u cilju postepenog uspostavljanja i primene Garancije za mlade. Srbija preduzima pripreme za pilotiranje Garancije za mlade kroz uspostavljanje inter-ministarske radne grupe. Mere za zapošljavanje Roma treba da daju vidljive rezultate. U 2021. godini se nastavilo smanjenje budžetskih sredstava za aktivne mere zapošljavanja. Januara 2021. godine je usvojena nova Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2021-2026. godine, sa trogodišnjim Akcionim planom za period 2021-2023. godine. Poslednji izveštaj o primeni Programa reformi zapošljavanja i socijalne politike za 2019. godinu, objavljen je februara 2021. godine.

Nije bilo razvoja u domenu pripreme za Evropski socijalni fond.

U oblasti socijalne inkluzije i socijalne zaštite, konstatuje se da je, u 2019. godini, 7% populacije živelo u apsolutnom siromaštvu, a u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti je 31,1%, što je značajno više od proseka EU (21,1%). I dalje je visoka stopa siromaštva među zaposlenima (9,2%), a 47,7% građana subjektivno se oseća siromašno. Ističe se neophodnost da se pažljivo prati uticaj posledica pandemije COVID-19 na pripadnike osetljivih grupa, imajući u vidu da nije bilo mera koje su posebno dizajnirane za najugroženije. Uticaj socijalnih transfera na smanjenje siromaštva je 18,02% u 2019. godini, što je znatno ispod proseka EU-27 (32,38%).

U februaru 2021. godine je usvojen Zakon o socijalnim kartama. Međutim, i dalje nije doneta Strategije socijalne zaštite, kao ni izmene i dopune Zakona o socijalnoj zaštiti. Obuhvat i adekvatnost iznosa socijalne pomoći nije dovoljan da zadovolji osnovne potrebe. Takođe, kvalitet i pokrivenost institucija socijalne pomoći treba unaprediti, kao i nadzor nad sprovođenjem mera.

U delu koji se odnosi na diskriminaciju u oblasti zapošljavanja i socijalne politike, u maju 2021. godine su usvojene izmene i dopune Zakona o sprečavanju diskriminacije.

U oblasti jednakih mogućnosti između žena i muškaraca u zapošljavanju i socijalnoj politici, usvojen je novi Zakon o rodnoj ravnopravnosti. Stopa zaposlenosti muškaraca (starosna grupa 20-64) je 14 procentnih poena viša od stope zaposlenosti žena. Neaktivnost žena je uzrokovana neplaćenim radom u domaćinstvu, neadekvatnom podrškom u usklađivanju obaveze na poslu i u porodici, diskriminacijom mladih žena od strane poslodavaca, postojećim razlikama u zaradi i drugim.

Presek stanja na osnovu uvida Radne grupe

Usvojene strategije i zakonska regulativa

Do kraja marta 2022. godine, Vlada Republike Srbije je usvojila Nacionalnu strategiju o zapošljavanju za period 2021-2026. godine sa trogodišnjim Akcionim planom za period 2021-2023. godine, Strategiju rodne ravnopravnosti za period 2021-2030. godine, Strategiju prevencije i sprečavanje diskriminacije za period 2022-2030. godine, Strategiju deinstitucionalizacije i razvoja usluga socijalne zaštite u zajednici za period 2022-2026. godine, kao i Strategiju za sprečavanje i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici za period 2021-2025. godine.

Tokom 2021. godine je započet rad na izradi nekoliko posebnih zakona koji nisu sadržani u Planu rada Vlade za 2021. godinu i to: Nacrt zakona o radnom angažovanju zbog povećanog obima posla, Nacrt zakona o radnoj praksi, Nacrt zakona o volontiranju i Nacrt zakona o solidarnom preduzetništvu. Pored navedenih nacrtu zakona, obrazovana je radna grupa za pripremu predloga kojima bi se regulisao status frilensera. Pored pomenutih Zakona o rodnoj ravnopravnosti, Zakona o izmeni i dopuni Zakona o sprečavanju diskriminacije, Zakona o socijalnoj karti, donet je i Zakon o socijalnom preduzetništvu (februara 2022. godine) i Zakon o pravima korisnika usluga privremenog smeštaja u socijalnoj zaštiti (decembra 2021. godine), kao i Zakon o izmenama i dopunama zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti (maja 2021. godine).

Odlukom Vlade Republike Srbije, od 9. septembra 2021. godine, **minimalna cena rada** je povećana za period januar - decembar 2022. godine i iznosi 33.804,96 dinara za mesec sa 168 radnih časova. Sindikati su u pregovorima sa Vladom RS tražili da minimalna zarada za 2022. godinu bude 39 hiljada dinara (oko 330 evra), što odgovara visini minimalne potrošačke korpe u Srbiji. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku za septembar 2021. godine, 23,2% zaposlenih u Srbiji (oko 520.000 ljudi) prima zaradu do 35.000 dinara (oko 300 evra).

Izdvojene teme

Prema podacima Ministarstva trgovine Srbije za januar 2022. godine, minimalna potrošačka korpa iznosila je 41.758 dinara (350 evra), oko 60 evra više od minimalne zarade u januaru, a prosečna potrošačka korpa iznosi 80.891 dinara (685 evra).

Prema Izveštaju o radu za 2021. godinu Uprave za bezbednost i zdravlje na radu, tokom 2021. godine je bilo prijavljeno 11.275 **povreda na radu**, od kojih 12 sa smrtnim ishodom.¹¹ Kako se navodi u Izveštaju, prema podacima Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, u istom periodu, registrovano je 45 smrtnih, 3.455 teških i 17.558 lakih povreda na radu.¹²

Tokom 2021. godine, veliku pažnju u javnosti proizveo je Nacrt zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim i drugim povremenim poslovima u određenim delatnostima (takozvani zakon o sezonskom radu). Velike kritike su upućene ovom nacrtu od strane stručnjaka, sindikata i nevladinih organizacija zbog opasnosti da će ugroziti radna prava angažovanih na sezonskim poslovima. Koordiniranom akcijom sindikata i mreže partnerskih organizacija zaustavljeno je nameravano širenje delatnosti u kojima će važiti Zakon čime je trebalo da budu obuhvaćeni građevinarstvo, turizam i ugostiteljstvo. Indikativna je ispoljena namera da radnici budu angažovani bez pisanih ugovora o radu, pri čemu su u zdravstveno osiguranje uključena samo povreda na radu i profesionalna oboljenja, bez ukupnog zdravstvenog osiguranja. Za razliku od poljoprivrede, u kojoj se jasno mogu uočiti sezone u kojima postoji potreba za radnim angažovanjem drugih lica, kod velike većine poslova u predloženim sektorima nema tesne povezanosti radne aktivnosti s klimatskim i ekološkim procesima i ciklusima, a što je neophodno da bi se poslovi mogli kvalifikovati kao sezonski. Na to, između ostalog, upućuje i definicija

¹¹ *Izveštaj o radu za 2021.*, Uprava za bezbednosti i zdravlje na radu, dostupno na: <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2022-04/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83%202021.pdf>, str.4.

¹² *Ibid*, str.24.

sezonskog posla koja je sadržana u čl. 3 tač. c Direktive Evropskog parlamenta i Saveta 2014/36/EU koja definiše sezonski posao kao aktivnost koja, zbog određenog događaja koji se ponavlja ili zbog ustaljenih prirodnih procesa koji su u vezi sa sezonskim uslovima, zahteva drugačiju vrstu rada od uobičajenog. Javna rasprava povodom nacрта ovog zakona je održana u periodu od 3. do 22. septembra 2021. godine u Beogradu, Novom Sadu i Nišu.¹³ Na zahtev Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Međunarodna organizacija rada je, u februaru 2022. godine, predala ovom ministarstvu tehnički memorandum o stepenu usklađenosti nacрта ovog zakona sa međunarodnim standardima rada, u kojem se nalaze preporuke koje bi ministarstvo trebalo da uzme u obzir prilikom daljeg rada na nacrtu ovog zakona.

Kršenje osnovnih radnih prava vijetnamskih radnika u Ling Long fabrici je podstaklo brojne reakcije u pogledu regulisanosti prava stranih radnika u Srbiji. Indikativna je tendencija da se radnici bez državljanstva Republike Srbije mogu registrovati i bez radnih dozvola i viznog režima, bez primene Zakona o zapošljavanju stranaca.

Tokom 2021. godine je sprovedena i javna rasprava o Nacrtu zakona o radnoj praksi čije je usvajanje najavljeno za 2022. godinu.

U izveštajnom periodu nije pokrenut rad na izradi Zakona o fleksibilnim oblicima rada koji je, prema obećanju Vlade Srbije, trebalo da stupi na snagu 1. januara 2022. godine. Umesto toga, u septembru 2021. godine je formirana Radna grupa za rešavanje statusa frilensera. U radnu grupu su, pored predstavnika nadležnih ministarstva, Unije poslodavaca i reprezentativnih sindikata, uključeni predstavnici svih asocijacija frilensera i civilni sektor. U radnoj grupi još nije zauzet stav da li će ovo pitanje biti rešeno izmenama postojećih poreskih propisa, u okviru posebnog zakona o regulisanju fleksibilnih oblika rada ili u okviru novog Zakona o radu.

U izveštajnom periodu nije izvršeno usklađivanje Zakona o radu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, što je propisano članom 100. koji kaže da će se odredbe drugih zakona, koje se odnose na obradu podataka o ličnosti, uskladiti sa odredbama ovog zakona do kraja 2020. godine. Ovo je stvorilo prostor za zloupotrebe u nadgledanju rada radnika koji su radili od kuće i na daljinu. Nacrtom zakona o bezbednosti i zdravlju na radu nije obuhvaćen rad od kuće i rad na daljinu.

Socijalno-ekonomski savet (SES) ni za 2022. godinu nije uspostavio konsenzus oko minimalne cene rada, već je Vlada jednostrano utvrdila cenu rada. Troškovi rasta hrane i međugodišnje inflacije od preko 9% opravdavaju inicijative sindikata u vezi sa rastom minimalne cene rada i iznosa minimalne zarade. Nema nijednog novopotpisanog kolektivnog ugovora u realnom sektoru.

Prema izveštaju o radu za 2021. godinu, u Inspektoratu za rad Republike Srbije je bilo zaposleno ukupno 218 lica (od ukupno 278 sistematizovanih mesta), od čega 203 inspektora rada. Na taj način je nastavljen trend smanjenja broja zaposlenih u Inspektoratu rada koji je započeo 2017. godine, budući da je broj zaposlenih lica u Inspektoratu rada umanjen u odnosu na 2019. godinu za 18 lica koji su ujedno i inspektori rada, a 2020. godine je bilo 218 inspektora od ukupno 235 lica.¹⁴

¹³ Urdarević, B, Petrović, M: *Izveštaj o stanju radnih prava u Srbiji*, Fondacija Centar za demokratiju, dostupno na: <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/Izvestaj-o-stanju-radnih-prava-u-Srbiji-za-2021-godinu.pdf>.

¹⁴ *Ibid.* str 8.

Ocene Akcionog plana za Poglavlje 19

Prema nalazima analize Akcionog plana za Poglavlje 19,¹⁵ u AP prevladavaju paušalne ocene o stepenu usaglašenosti domaćih propisa sa relevantnim propisima EU, koje nisu utemeljene na analizama, ili na stručnom metodološkom pristupu, što onemogućava adekvatnu procenu obima posla koji očekuje nadležne institucije u narednom periodu u procesu usaglašavanja propisa. Navedene manjkavosti uskraćuju mogućnost organizacijama civilnog društva i drugim zainteresovanim stranama da, na osnovu dostupnih i pouzdanih podataka, prate i ocenjuju napredak u procesu usaglašavanja propisa u okviru ovog poglavlja. Plan usaglašavanja propisa ima niz greška i nelogičnosti koje se odnose na vremenski period u kome će biti izvršeno usaglašavanje, kao što su navođene rokova koji su već istekli ili navođenje različitih rokova kod različitih aktivnosti u slučaju usklađivanja istog propisa. U nekim slučajevima, u narativnom delu AP, uočena je potreba usklađivanja domaćeg propisa sa propisima EU, ali u u tabelarnom delu nije predviđena takva aktivnost. Učešće socijalnih partnera i civilnog društva se sporadično predviđa u tabelarnom delu, u koloni o nadležnim institucijama, bez preciziranja uloge tih aktera. Postojeći resursi za usaglašavanje i primenu propisa u nadležnim institucijama nisu utvrđeni na jasan i pouzdan način. Plan jačanja administrativnih kapaciteta nije dovoljno obuhvatan i vremenski se poklapa sa planom usaglašavanja propisa, što je nelogičnost koja će ugroziti uspešnost sprovođenja Akcionog plana.

Ocene Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike za period 2016-2020. godine

Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP), kao značajan instrument za jačanje socijalne dimenzije pristupanja Evropskoj uniji, istekao je 2020. godine. U Alternativnom izveštaju¹⁶ o sprovođenju ESRP-a, dat je kritički osvrt na stanje implementacije svih reformi koje predviđa ESRP, uključujući, na nekim mestima, i period koji ne pokrivaju zvanični izveštaji o njenoj primeni – od 2019. do 2020. godine.

Glavni zaključak analize ESRP-a u oblasti socijalne i dečije zaštite je da je njegovo sprovođenje bilo izuzetno loše u izveštajnom periodu od 2016. do 2018. godine, budući da je svega polovina mera u ovoj oblasti u zvaničnom izveštaju prijavljena kao sprovedena. Međutim, od tih 20 mera koje su ocenjene kao sprovedene, samo je 17 ispunjeno, a, s druge strane, ispunjena je jedna mera koja nije prepoznata kao takva. Tek svaka peta mera je potpuno ispunjena. Pored toga, može se zaključiti da, ni u periodu nakon toga, primena ESRP-a nije unapređena, pre svega, zbog izostanka stvaranja zakonskih preduslova za ispunjenje mera usvajanjem novog zakona o socijalnoj zaštiti, ali i Zakona o socijalnoj karti, kao i zbog smanjenja izdvajanja za socijalnu zaštitu u republičkom budžetu, kao i u budžetu lokalnih samouprava.

U delu ESRP-a koji se odnosi na oblast tržišta rada i zapošljavanja, u okviru ostvarivanja četiri cilja, predviđena je realizacija ukupno 48 mera. Ciljevi nisu uniformno strukturirani, fokus je na

¹⁵ Sekulović, I. (2020): *Analiza Akcionog plana za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje*, Fondacija Centar za demokratiju.

¹⁶ Simić, S., Petovar, K., Stanić, K., Bradaš, S., Reljanović, M. i Sekulović, I. (2020): *Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike – Alternativni izveštaj za period 2016-2020. godine*, Fondacija Centar za demokratiju.

povećanju ponude radne snage, ali ne i na povećanju tražnje. Ukupna ocena dosadašnje realizacije predviđenih ciljeva i mera, u oblasti zapošljavanja i tržišta rada, je negativna. Najveći broj mera nije realizovan, a kod većeg broja mera se navode aktivnosti koje su samo posredno povezane sa njihovom realizacijom i koje nisu nastale kao proizvod politike i taktike realizacije ESRP-a, već kao proizvod nekih drugih političkih ili strateških opredeljenja. Međutim, u izveštajima su te aktivnosti iskorišćene kako bi se stvorio utisak da se na realizaciji pojedinih mera u prethodnom periodu radilo. Kada je reč o indikatorima ispunjenosti pojedinačnih mera, akcenat je isključivo na kvantitativnom aspektu, bez vođenja računa o kvalitetu poslova koji se stvaraju na tržištu rada, kao i položaju radnika koji se angažuju na tim poslovima. Reforma radnog zakonodavstva, za koju se u ESRP-u navodi da ima za cilj stvaranje povoljnog poslovnog okruženja i povećano otvaranje novih radnih mesta, dovela je do snižavanja kvaliteta zaposlenosti. Drugim rečima, država je svojim merama efikasno odgovorila na izazov povećanja zaposlenosti, ali taj faktor nije uticao na ukupno poboljšanje položaja radnika na tržištu rada – naprotiv, u prethodnih nekoliko godina potvrđen je prekarni status određenih kategorija radnika (kao što su radnici van radnog odnosa, mladi angažovani putem omladinsko-studentskih zadruga), dok su, istovremeno, stvoreni ili legalizovani novi oblici nesigurnog rada u uslovima rada ispod opšteg zakonskog minimuma (agencijski rad, rad dece i studenata na dualnom obrazovanju, rad sezonskih radnika).

Pregled socijalnih pokazatelja u Republici Srbiji i Evropskoj uniji

Cilj Evropskog stuba socijalnih prava je jačanje pravnih tekovina EU u oblasti socijalne sigurnosti, pokretačke snage socijalne Evrope. Stub je usmeren na zapošljavanje i socijalne aspekte, kao i na usaglašavanje evropskog socijalnog modela sa izazovima 21. veka. Pregled socijalnih pokazatelja je strukturisan oko tri dimenzije: 1) jednake mogućnosti i pristup tržištu rada, 2) dinamična tržišta i pravedni uslovi rada i 3) socijalna uključenost i zaštita. U tabeli je prikazan pregled ključnih pokazatelja u primeni Evropskog stuba socijalnih prava u Srbiji u odnosu na prosek EU-27. Od 12 prikazanih pokazatelja, za koje su dostupni podaci za Srbiju (od ukupno 14 koji se prate u Zajedničkom izveštaju o zapošljavanju), naša zemlja zaostaje za prosekom EU u 11 pokazatelja.

Pokazatelj	Srbija	EU 27
Jednake mogućnosti i pristup tržištu rada		
Osobe koje rano napuštaju obrazovanje i osposobljavanje	5,6 (2020)	9,9 (2020)
Rodno uslovljena razlika u zaposlenosti	14,0 (2020)	11,3 (2020)
Kvintilni odnos dohotka	6,06 (2020)	5,24 (2020)
Stopa izloženosti riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti	29,8 (2020)	21,9 (2020)
Stopa NEET za mlade (15-29)	20,0 (2020)	13,7 (2020)
Dinamična tržišta i pravedni uslovi rada		
Stopa zaposlenosti	65,9 (2020)	72,4 (2020)
Stopa nezaposlenosti	9,1 (2020)	7,1 (2020)
Stopa dugoročne nezaposlenosti	4,3 (2020)	2,5 (2020)

Socijalna uključenost i zaštita		
Učinak socijalnih transfera na smanjenje siromaštva	18,73 (2020)	32,68 (2020)
Deca mlađa od tri godine u sistemu formalne brige	18,1 (2020)	32,3 (2020)
Samoprijavljena neispunjena potreba za zdravstvenom zaštitom	3,8 (2020)	1,8 (2020)
Nivo digitalnih vještina pojedinaca	46 (2020)	56 (2020)

Izvor podataka: Eurostat – European pillar of social rights

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 19

Tokom 2021. godine Radna grupa je održala dva sastanka. Na prvom sastanku, održanom u januaru 2021. godine, razmatrana je Nacionalna strategija zapošljavanja za period od 2021-2026. godine. Na drugom sastanku, održanom u decembru 2021. godine, razmatrani su rezultati rada Vlade Republike Srbije i preliminarno razmotreni elementi akcionog plana Radne grupe.

Članovi Radne grupe su učestvovali na sastanku, organizovanom 29. marta 2021. godine od strane predsjednice Vlade RS i Nacionalnog konventa o EU, koji je bio posvećen razmeni mišljenja o proceduri izrade strategije održivog razvoja Republike Srbije.

Radna grupa je učestvovala u javnom predstavljanju Knjige preporuka NKEU za 2020. godinu, održanom 2021. godine, na konferenciji u organizaciji Nacionalnog konventa o EU.

Članovi Radne grupe su učestvovali su na Plenarnoj sednici NKEU, održanoj u decembru 2021. godine.

Predstavnici Radne grupe su učestvovali na konsultacijama u vezi sa Programom ekonomskih reformi (ERP), održanim u decembru 2021. godine.

Predstavnici Radne grupe su, takođe, učestvovali u konsultativnom procesu izrade nacrtu Strategije rodne ravnopravnosti i Strategije za prevenciju i sprečavanje diskriminacije.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Akcionni plan za Poglavlje 19 je usvojen u maju 2020. godine, ali njegovom usvajanju nisu prethodile javne konsultacije, kako je to preporučeno u prošlogodišnjem izveštaju.

Izmenе pravnog okvira usvojene u ovom izveštajnom periodu: Zakon o socijalnoj karti (2021), kojim se reguliše uspostavljanje i vođenje jedinstvenog registra Socijalna karta, odnosno sadržina, način pristupanja, obrada i čuvanje podataka u okviru Socijalne karte¹⁷ i Zakon o agencijskom za-

¹⁷ Zakon o socijalnoj karti, „Službeni glasnik RS“, br. 14/2021.

pošljavanju¹⁸ (decembar 2019). Nijedna od preporuka, koja se odnosi na izmenu postojećih zakona (Zakon o radu, Zakon o socijalnoj zaštiti, Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, Zakon o zdravstvenom osiguranju, Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o Socijalno-ekonomskom savetu, Zakon o štrajku, Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu) ili donošenje novih zakona ili strategija (Strategija socijalne zaštite, Nacionalna strategija starenja, Nacionalni akcioni plan za decu, Zakon o rodnoj ravnopravnosti), nije realizovana u 2021. godini.

U 2021. godini nije bilo aktivnosti na obnavljanju rada Platforme za praćenje sprovođenja Programa ekonomskih reformi (ERP) i Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP).

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU

Ponavljamo određene preporuke iz prethodne godine i utvrđujemo nove:

- **Hitno pristupiti reviziji Akcionog plana za Poglavlje 19** na transparentan i inkluzivan način, u neposrednoj saradnji sa predstavnicima socijalnih partnera, organizacija civilnog društva i nezavisnim ekspertima, kako bi se otklonili svi nedostaci identifikovani u dosadašnjim komentarima na njegov nacrt i u ekspertskim analizama, a samim tim sprečilo da se evropski standardi u ovoj oblasti neadekvatno prenesu u naš pravni poredak;
- **Doneti strategije kojima je istekao rok** (na primer, Strategiju za iskorenjivanje siromaštva, Strategiju socijalne zaštite), uz uključivanje u proces strateškog planiranja svih zainteresovanih strana, posebno civilnog sektora i socijalnih partnera;
- Planom usvajanja evropskih tekovina u oblasti ovog pregovaračkog poglavlja, kao i prilikom planiranja zakonodavnih aktivnosti u 2022. i narednoj 2023. godini, neophodno je **sprečiti dalju fragmentaciju radnog zakonodavstva** tako što se veliki broj pitanja reguliše posebnim zakonima i time relativizuje i smanjuje značaj Zakona o radu, a istovremeno povećava pravna nesigurnost i smanjuje zaštita prava iz rada.
- **Intenzivirati normativne aktivnosti u 2022. godini** u cilju usklađivanja domaćeg pravnog okvira sa standardima Evropske unije i Međunarodne organizacije rada (MOR), kao i radi uređivanja novih oblika rada, posebno Zakona o radu, Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, Zakona o socijalnoj zaštiti, Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, Zakona o štrajku, Zakona o rodnoj ravnopravnosti, kao i izmene i dopune Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, kao i da se rad radnih grupa na pripremi nacrta zakona učini transparentnijim, uz uključivanje socijalnih partnera i nevladinih organizacija;

¹⁸ Zakon o agencijskom zapošljavanju, „Službeni glasnik RS“, br. 86/2019.

- Nastaviti rad na traženju rešenja za **regulisanje statusa frilensera** u skladu sa kriterijuma Međunarodne organizacije rada;
- Inicirati donošenje **zakona koji bi regulisalo korišćenje video nadzora na radnom mestu** (u prostorijama poslodavca ili van prostorija poslodavca);
- U okviru izrada Strategije zaštite podataka o ličnosti, utvrditi strateške pravce rada u oblasti obrade podataka o ličnosti zaposlenih;
- **Ratifikovati Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica;**
- **Potpisati i ratifikovati Konvenciju o nasilju i zlostavljanju** (br. 190) Međunarodne organizacije rada;
- Pristupiti **izradi novog Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP)**, kao strategije razvoja javnih politika u oblasti socijalne politike i zapošljavanja koja je komplementarna Akcionom planu za Poglavlje 19, a u skladu sa metodologijom propisanom Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije. Novi ESRP treba da bude utemeljen na Evropskom stubu socijalnih prava, na pristupu zasnovanom na ljudskim pravima uz uvažavanje rodnog aspekta, u skladu sa standardima Evropskog instituta za rodnu ravnopravnost;
- **Primenjivati Zakon o socijalno-ekonomskom savetu**, naročito član 10. stav 1. Zakona o socijalno-ekonomskom savetu, s obzirom da se Socijalno-ekonomskom savetu (SES) ne upućuju svi nacrti Zakona i predlozi drugih propisa od značaja za ekonomski i socijalni položaj zaposlenih i poslodavaca, pre utvrđivanja predloga zakona od strane Vlade Srbije i upućivanja istih u Skupštinsku proceduru; neophodno je ubrzati ispunjavanje uslova za formiranje socijalno-ekonomskih saveta na lokalnom nivou, posebno u pogledu razvoja lokalnih organizacija, udruženja poslodavaca i sindikata, njihove tehničke i kadrovske strukture, kroz veću uključenost lokalne samouprave;
- **Sprovesti nezavisnu analizu efekata primene zakona usvojenih u prethodnom periodu**, poput Zakona o agencijskom zapošljavanju i Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima;
- **Ponovo uspostaviti Platformu za praćenje sprovođenja Programa ekonomskih reformi (ERP) i Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP);**
- Uspostaviti sistem praćenja efikasnosti zaštite pojedinih ekonomskih i socijalnih prava, za čiju zaštitu su nadležni inspeksijski i pravosudni organi;

- Povećati transparentnost konkursa u oblasti socijalne zaštite na centralnom, kao i na lokalnom nivou;
- Omogućiti nesmetano funkcionisanje koordinacionih mehanizama Vlade, u oblasti socijalnog uključivanja Roma i Romkinja, za rodnu ravnopravnost i za osobe sa invaliditetom (posebno onih koji žive u ustanovama socijalne zaštite), uz punu obaveštenost i uključenost organizacija civilnog društva i relevantnih međunarodnih organizacija.

2021.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 3

▶ PRAVO POSLOVNOG NASTANJIVANJA I SLOBODA PRUŽANJA USLUGA

Koordinator:

CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP)

Dušan Protić

The background of the lower half of the page features several blurred yellow stars of varying sizes, reminiscent of the European Union flag, set against a light blue gradient.

PRIKAZ POGLAVLJA

Pregovaračko poglavlje 3 pokriva oblasti vezane za pravo poslovnog nastanjivanja i slobodu pružanja usluga, oblast uzajamnog priznavanja profesionalnih kvalifikacija, kao i oblast poštanskih usluga. Pravo poslovnog nastanjivanja znači pravo započinjanja i obavljanja delatnosti u bilo kojoj državi članici. S tim u vezi, države članice treba da obezbede da pravo osnivanja privrednih društava za fizička i pravna lica iz EU u bilo kojoj državi članici ne bude ometano od strane nacionalnog zakonodavstva. Takođe, države članice su u obavezi da obezbede uslove da fizička i pravna lica iz EU slobodno pružaju prekogranične usluge i u zemljama članicama gde nisu zvanično nastanjeni. S tim u vezi, harmonizacija koja je obuhvaćena Poglavljem 3 ima za cilj da se u pružanju usluga uspostavi jedinstveno unutrašnje tržište otklanjanjem pravnih i administrativnih prepreka razvoju uslužnih delatnosti između država članica. Na taj način će licima iz Srbije (u trenutku punopravnog članstva u EU) biti omogućeno slobodno pružanje usluga u svakoj državi članici EU, a da se u njima poslovno ne nastanjuju. Unutar Poglavlja 3 ipak postoje izuzeci: ne raspravlja se o uslugama u području finansija, poljoprivrede i prometa.

Poseban izazov u ovoj oblasti predstavlja usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa Direktivom o uslugama (2006/123/EC). Pored generalnih smernica za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva, Direktiva o uslugama definiše i neke od praktičnih mera koje nadležni organi treba da sprovedu. Jedna od takvih mera je obaveza svake zemlje članice da uspostavi Jedinstvenu elektronsku kontaktnu tačku (JEKT). Svrha ove platforme je da pruži podršku preduzećima u oblasti uslužne delatnosti pri dobijanju potrebnih informacija i obavljanju administrativnih procedura elektronskim putem. Na taj način, JEKT kao platforma treba da služi kao alat svim zainteresovanim stranama za centralizovan pristup informacijama i olakšan protok usluga na teritoriji EU, bez obzira u kojoj državi članici im je poslovno sedište.

Pravne tekovine EU u ovom poglavlju predviđaju i pravila o regulisanim profesijama, kako bi se obezbedilo uzajamno priznavanje profesionalnih kvalifikacija između država članica. Za određene, regulisane, profesije neophodno je da bude sproveden minimalni zajednički program obuke, kako bi kvalifikacije bile automatski priznate u svim državama članicama EU, kojim se pak omogućuje olakšan pristup jedinstvenom tržištu rada EU. U ovom slučaju reč je o doktorima, stomatolozima, veterinarima, medicinskim sestrama, farmaceutima i arhitektama. Ukoliko delatnost ima uticaj na javno zdravlje ili bezbednost, država članica ima pravo da ispita stepen profesionalnih kvalifikacija pružaoca usluga, kao i da zatraži da pružalac usluga pruži dokaze o osiguranju od profesionalne odgovornosti.

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

STATUS POGLAVLJA

Izveštaj o skriningu u ovom poglavlju, koji je objavljen u martu 2015. godine, sadrži jedno merilo za otvaranje pregovora u ovom poglavlju:

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

S obzirom da je merilo za otvaranje poglavlja ispunjeno, Vlada Srbije je, u novembru 2019. godine, usvojila Pregovaračku poziciju Republike Srbije u ovom poglavlju i time izrazila spremnost da otpočne pregovore u ovom poglavlju. Do ovog momenta, međutim, nije doneta odluka o otvaranju pregovora u Poglavlju 3

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu, konstatuje se da je Srbija umereno pripremljena u oblasti iz Poglavlja 3, a da je ostvaren određeni napredak u pogledu prava poslovnog nastanjivanja i slobode pružanja usluga. U Izveštaju se kritikuje izostanak uspostavljanja Jedinственe elektronske kontakt tačke (JEKT), kao i usvajanja Zakona o uslugama, koji je još uvek u procesu razmatranja radi usvajanja vladinog predloga zakona. S druge strane, uočen je izvestan napredak u daljem sektorskom usklađivanju zakonodavstva sa nacrtom ovog zakona i *Direktivom o uslugama*. Pored toga, u oblasti poštanskih usluga, u izveštajnom periodu je usvojeno devet podzakonskih akata, s tim da preostaje dalje usklađivanje sa *Uredbom o uslugama prekogranične dostave paketa*. U oblasti uzajamnog priznavanja stručnih kvalifikacija, i dalje se preispituju rešenja iz Zakona o regulisanim profesijama i priznavanju profesionalnih kvalifikacija, donetog 2019. godine, kao i izmena i dopuna Zakona o planiranju i izgradnji iz 2020. godine, u pogledu usklađivanja sa pravnim tekovinama EU.

Među preporukama za naredni period, u ovom Izveštaju se na prvom mestu očekuje da se usvoji horizontalno zakonodavstvo o uslugama i uspostavi jedinstveni šalter putem portala koji pružaocima usluga pruža onlajn informacije o svim relevantnim administrativnim postupcima (*Jedinstvena elektronska kontakt tačka*). Pored toga, preporučuje se dovršavanje usaglašavanja zakona koji uređuje poštanske usluge sa pravnim tekovinama EU i jačanje kapaciteta poštanske inspekcije, kao i nastavak usaglašavanja o međusobnom priznavanju stručnih kvalifikacija.

Iako je pregovaračka pozicija Vlade Srbije usvojena još u novembru 2019. godine, nakon zastoja sa aktivnostima tokom 2020. godine, koji je u velikoj meri bio uslovljen pandemijom COVID-19, i tokom 2021. godine je pregovaračka pozicija još uvek u postupku konsultacija zemalja članica. Pored toga, implementacija nove metodologije u procesu pristupanja, kojom je ovo poglavlje uključeno u Klaster 2 (Unutrašnje tržište), uslovljava dalji napredak i otvaranje poglavlja napretkom i u ostalim poglavljima iz ovog klastera, pa je u ovom momentu teško proceniti kada će biti ispunjeni uslovi za otvaranje pregovora u Poglavlju 3.

Tokom 2021. godine nastavljene su aktivnosti na skriningu sektorskih propisa u odnosu na preporuka za usklađivanje sa merodavnim direktivama EU u oblasti poslovnog nastanjivanja i stručnih kvalifikacija (PLAC III). Takođe, nastavljene su aktivnosti na izradi Popisa regulisanih profesija, u skladu sa Zakonom o regulisanim profesijama i priznavanju profesionalnih kvalifikacija, s tim da lista nije kompletirana niti doneta do ovog momenta. Krajem avgusta 2021. godine, završena je implementacija projekta „Razvoj integrisanog sistema nacionalnih kvalifikacija u Republici Srbiji“, koji je podržavao rad Agencije za kvalifikaciju, uspostavljanje Registra NOKS i procesa povezivanja sa Evropskim okvirom kvalifikacija.

U izveštajnom periodu nije bilo značajnije zakonodavne inicijative u oblasti iz ovog poglavlja. U tom pogledu, može se konstatovati da su sprovedene izmene i dopune Zakona o postupku registracije u Agenciji za privredne registre („Službeni glasnik“ RS, br. 105/2021), koje imaju značaja za dalje unapređenje uslova poslovnog nastanjivanja privrednih subjekata, uključujući pružaoce usluga.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 3

Radna grupa NKEU za Poglavlje 3 – Pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga se u prethodnom periodu sastala na zajedničkoj sednici sa radnim grupama NKEU za Poglavlje 1 i za Poglavlje 28, održanoj 10. maja 2021. godine, na kojoj je predstavljena nova metodologija u pregovorima o pristupanju EU, raspodela klastera i vođena diskusija povodom mogućnosti primene nove metodologije u kontekstu Klastera 2 – Unutrašnje tržište.

Tokom godine su u kontinuitetu praćene aktivnosti nadležnih organa, relevantne za stanje u ovom poglavlju. S tim u vezi, Radna grupa je u prethodnom periodu bila uključena i aktivnosti u okviru projekta „Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za aktivno učešće u pregovorima o pristupanju EU kroz određene radne grupe Nacionalnog konventa o EU (Pripremite se za učešće – P2P)“. Ovaj projekat je sproveo Centar za evropske politike zajedno sa Nacionalnom alijansom za lokalni ekonomski razvoj (NALED) i Centrom za savremenu politiku (CSP) kao parterima na projektu. Opšti cilj projekta je bio da se omogući različitim segmentima civilnog društva da aktivno učestvuju u procesu pregovora o pristupanju EU u okviru pregovaračkih poglavlja koja se tiču ekonomije. Projekat je uspešno okončan realizacijom svih planiranih aktivnosti, početkom 2021. godine.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Knjiga preporuka NKEU za 2020. godinu sadrži sledeće preporuke za Poglavlje 3:

- *Neophodno u najkraćem roku usvojiti predlog Zakona o uslugama koji je usklađen sa pravnom regulativom EU po pitanju prava poslovnog nastanjivanja i slobode pružanja usluga.*

Ni tokom 2021. godine nije usvojen Zakona o uslugama, pa se konstatuje da preporuka nije ispunjena ni u prethodnom periodu, iz razloga koji nisu poznati javnosti.

- *Obaviti prethodne pripreme za izgradnju mehanizma Jedinственe elektronske kontakt tačke (JEKT), u okviru resornog Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, kako bi se stvorili tehnički i organizacioni uslovi za njegovo funkcionisanje, kao i analizu mogućih problema i teškoća, u ranoj fazi izgradnje sistema.*

U izveštajnom periodu nisu uočene relevantne aktivnosti u vezi sa pripremom za uspostavljanje Jedinственe elektronske kontakt tačke, pa se konstatuje da preporuka nije ispunjena.

- *Neophodno je urediti pitanje advokatskih usluga u novom Zakonu o uslugama kako bi se trenutna praksa u ovoj oblasti uskladila sa onom važećom u EU.*

Kako je navedena preporuka u vezi sa pripremom i donošenjem Zakona o uslugama, preporuka nije ispunjena.

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

Kao i kod napred navedenih preporuka vezanih za potrebu donošenja Zakona o uslugama, ni ova nije ispunjena.

Što se tiče preporuka organizacijama civilnog društva i Evropskoj uniji iz prethodne Knjige preporuka za 2020. godinu, može se konstatovati da nije došlo do značajnijih promena, tako da one ostaju na snazi u najvećoj meri i u ovogodišnjem izdanju.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU

Vladi Republike Srbije:

- Neophodno u najkraćem roku usvojiti predlog Zakona o uslugama koji je usklađen sa pravnom regulativom EU po pitanju prava poslovnog nastanjivanja i slobode pružanja; *(ponovljena preporuka)*
- Obaviti prethodne pripreme za izgradnju mehanizma Jedinственe elektronske kontakt tačke (JEKT), u okviru resornog Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, kako bi se stvorili tehnički i organizacioni uslovi za njegovo funkcionisanje, kao i analizu mogućih problema i teškoća, u ranoj fazi izgradnje sistema; *(ponovljena)*
- Neophodno je urediti pitanje advokatskih usluga u novom Zakonu o uslugama kako bi se trenutna praksa u ovoj oblasti uskladila sa onom važećom u EU; *(ponovljena)*
- Potrebno je intenzivirati rad na kompletiranju i donošenju Popisa regulisanih profesija, u skladu sa zahtevima Zakona o regulisanim profesijama i priznavanju profesionalnih kvalifikacija. *(nova preporuka)*

Narodnoj skupštini Republike Srbije:

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

Organizacijama civilnog društva:

- Potrebno je unaprediti širi društveni dijalog u vezi s usklađivanjem domaćeg pravnog poretka sa pravilima o slobodnom kretanju usluga i profesionalnim kvalifikacijama, radi unapređenja nivoa znanja i otklanjanja mogućih otpora i prepreka koje se javljaju u pojedinim profesionalnim oblastima. *(nova preporuka)*

Evropskoj uniji:

- Potrebno je ubrzati proceduru razmatranja pregovaračke pozicije Srbije i obezbediti uslove za otvaranje pregovora u Poglavlju 3. *(nova preporuka)*

2021.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 4 9

- ▶ SLOBODNO KRETANJE
KAPITALA
 - ▶ FINANSIJSKE USLUGE
-

Koordinator:

CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP)

Vida Uzelac

The background of the lower half of the page features several blurred yellow stars of varying sizes, reminiscent of the European Union flag, set against a light blue gradient.

POGLAVLJE 4 – SLOBODNO KRETANJA KAPITALA

PRIKAZ POGLAVLJA

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

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

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

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

STATUS POGLAVLJA

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

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

Poglavlje 4 je otvoreno 10. decembra 2019. godine.

Poglavlje 4 – Slobodno kretanje kapitala se nalazi okviru Klastera 2 – Unutrašnje tržište i, trenutno, sa poglavljima 6, 7 i 9 čini četiri otvorena poglavlja, od ukupno devet u ovom klasteru.

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu je naveden sledeći zaključak o Klasteru 2 - Unutrašnje tržište:

„Klaster o Unutrašnjem tržištu je ključan za pripreme Srbije za ispunjavanje zahteva unutrašnjeg tržišta EU i izuzetno je važan za eventualne mere rane integracije i razvoj Zajedničkog regionalnog tržišta. Napredak je postignut u usaglašavanju zakonodavstva o privrednim društvima, slobodi kretanja radnika i poslovnog nastanjanja i slobodi pružanja usluga. Ipak, nije zabeležen napredak u oblastima slobodnog kretanja kapitala, finansijskih usluga i zaštite potrošača i zdravlja.“

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

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

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

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

Konstatovano je da postoje ograničenja za sticanje nepokretnosti za strance, uključujući i državljane EU, naročito u pogledu sticanja poljoprivrednog zemljišta, kao i da se Srbija obavezala da svoje zakonodavstvo uskladi sa članom 63. SSP do 1. septembra 2017. godine u vezi sa kupovinom nekretnina na njenoj teritoriji od strane državljana EU, kako bi se nerezidentima obezbedio isti tretman kao i državljanima Srbije.

Takođe je konstatovano da je Srbija u skladu sa svojim obavezama koje je preuzela u okviru SSP-a u okviru ovih oblasti i da se ne predviđaju veći problemi tokom pregovora u oblasti kretanja kapitala i plaćanja.

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

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

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

U oblasti borbe protiv pranja novca je konstatovano da je Srbija postigla zadovoljavajući stepen usklađenosti sa pravnim tekovinama EU. Srbija je, istovremeno, ohrabrena da nastavi svoje napore kako bi se u potpunosti uskladila sa trenutnim pravnim tekovinama EU i kako bi ih sprovela. Konstatovane su pripreme Srbije da se uskladi sa poslednjim izmenama međunarodnih standarda Radne grupe za finansijske mere (FATF) koje su obuhvaćene pravnim tekovinama EU kroz novu Direktivu EU o sprečavanju pranja novca (2015/849). Srbija je kroz Strategiju finansijske istrage navela aktivnosti koje imaju za cilj usklađivanje sa preporukama FATF-a.

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

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

Zatim, konstatovano je da se Nacionalna strategija za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma fokusira na glavne tačke i pitanja koja treba rešiti u cilju poboljšanja kapaciteta za sprovođenje, kao i da spremnost Srbije u ovoj oblasti treba tumačiti u vezi sa nacionalnim

performansama u primeni relevantnih aspekata obuhvaćenih pravnim tekovinama EU u Poglavlju 24 – Pravda, sloboda i bezbednost.

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

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 4

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

Tokom 2021. godine ova radna grupa je održala sledeće sastanke:

- 10. maja 2021. godine u prostorijama CEP-a; tema sastanaka je bila predstavljanje nove metodologije EU koja se zasniva na klasterima, kao i bliže upoznavanje sa njima;
- 17. juna 2021. godine u prostorijama CEP-a; tema sastanka je bila razmena mišljenja o aktuelnim događajima u vezi sa tematikom rada RG NKEU za poglavlja 4 i 9. Na sastanku se diskutovalo i o potrebi omogućavanja otvaranja računa naših građana u inostranstvu, što je u skladu sa praksom EU, a u vezi pružanja finansijskih usluga i omogućavanja slobodnog protoka kapitala;
- 28. oktobra 2021. godine u prostorijama CEP-a; tema sastanka je bila predstavljanje revidirane metodologije EU koja se sada zasniva na klasterima. Poglavlja kojima se bavi ova radna grupa NKEU (Poglavlje 4 – Slobodno kretanje kapitala i Poglavlje 9 – Finansijske usluge), se nalaze u okviru Klastera 2 – Unutrašnje tržište. Na sastanku se govorilo i o mogućnosti transformisanja statusa Beogradske berze radi unapređenja finansijskog tržišta, elektronskim fakturama, mogućnostima za primenu smart contract tehnologija, kao i o mogućnosti povećanja finansiranja malih i srednjih preduzeća radi boljeg položaja na tržištu;
- 8. decembra 2021. godine u prostorijama CEP-a; na sastanku je sumirano sve što je urađeno tokom prethodne godine. Razmotreno je prisustvo sastancima i događajima koje je organizovao NKEU, razmotreni su i sastanci koje je organizovala RG NKEU za poglavlja 4 i 9, govorilo se o Inicijativi koja je usmerena na Agenciju za osiguranje depozita i koja je pokrenuta od strane Radne grupe NKEU za poglavlja 4 i 9, pored toga učesnici na sastanku su se osvrnuli i na praćenje događaja u vezi sa elektronskim fakturisanjem. Takođe, na sastanku su predstavljeni i planovi za narednu godinu, kao i nove aktivnosti koje se očekuju.

Predstavnici Radne grupe za Poglavlje 4 su učestvovali na onlajn sastancima i događajima koje je organizovao Nacionalni konvent o EU.

Radna grupa NKEU je, pored ovih sastanaka, do pisanja ovog priloga imala nekoliko faza razmene informacija i mišljenja kroz elektronsku komunikaciju.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Imajući u vidu da je Radna grupa NKEU za Poglavlje 4 (i 9) osnovana krajem 2019. godine i da, shodno tome, nisu postojale ranije preporuke, kao i da su 2020. i 2021. godina bile u jeku pandemije COVID-19, nije moguće izvršiti evaluaciju.

S obzirom na navedeni zaključak Evropske komisije iz Izveštaja o napretku Srbije za 2021. godinu da nije zabeležen napredak u oblastima slobodnog kretanja kapitala i finansijskih usluga koje su tematika Radne grupe NKEU za poglavlja 4 i 9, preporuke ove radne grupe ostaju iste, uz velika očekivanja za napredak u narednom periodu.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 4

Vladi Republike Srbije i Narodnoj banci Srbije:

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

na poseban zahtev korisnika platnih usluga dat u pisanoj formi i to samo ako je korisniku tekućeg računa već izdata platna kartica iz stava 1 ovog člana“, što za posledicu može imati neravnotežan tretman različitih učesnika na tržištu izdavanja kartica.

Narodnoj skupštini Republike Srbije:

- Nema preporuka

Organizacijama civilnog društva:

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

Evropskoj uniji:

- Nema preporuka

POGLAVLJE 9 – FINANSIJSKE USLUGE

PRIKAZ POGLAVLJA

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

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

Bankarstvo

U oblasti banaka i finansijskih konglomerata, pravne tekovine EU utvrđuju zahteve u pogledu izdavanja odobrenja za rad, poslovanje i kontrolu poslovanja kreditnih institucija, kao i zahteva

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

Osiguranje i penzioni fondovi

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

Infrastruktura finansijskih tržišta

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

Tržišta hartija od vrednosti i investicione usluge

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

Finansijske usluge

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

STATUS POGLAVLJA

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

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

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

Poglavlje 9 – Finansijske usluge se nalazi u okviru Klastera 2 – Unutrašnje tržište i, trenutno, sa poglavljima 4, 6 i 7 čini četiri otvorena poglavlja, od ukupno devet u ovom klasteru.

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu je naveden sledeći zaključak o Klasteru 2 - Unutrašnje tržište:

„Klaster o Unutrašnjem tržištu je ključan za pripreme Srbije za ispunjavanje zahteva unutrašnjeg tržišta EU i izuzetno je važan za eventualne mere rane integracije i razvoj Zajedničkog regionalnog tržišta. Napredak je postignut u usaglašavanju zakonodavstva o privrednim društvima, slobodi kretanja radnika i poslovnog nastanjanja i slobodi pružanja usluga. Ipak, nije zabeležen napredak u oblastima slobodnog kretanja kapitala, finansijskih usluga i zaštite potrošača i zdravlja.“

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

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

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

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

Imajući u vidu sadašnje stanje priprema Srbije, EU primećuje da, pod uslovom da Srbija mora da nastavi da napreduje u usklađivanju sa pravnim tekovinama i primenom istih koje su pokriveno

Poglavljem 9, ovo poglavlje može biti privremeno zatvoreno samo kada EU iskaže saglasnost da su ispunjena sledeća merila:

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

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

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

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 9

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

Tokom 2021. godine ova radna grupa je održala sledeće sastanke:

- 10. maja 2021. godine u prostorijama CEP-a; tema sastanaka je bila predstavljanje nove metodologije EU koja se zasniva na klasterima, kao i bliže upoznavanje sa njima;
- 17. juna 2021. godine u prostorijama CEP-a; tema sastanka je bila razmena mišljenja o aktuelnim događajima u vezi sa tematikom rada RG NKEU za poglavlja 4 i 9. Na sastanku se diskutovalo i o potrebi omogućavanja otvaranja računa naših građana u inostranstvu, što je u skladu sa praksom EU, a u vezi pružanja finansijskih usluga i omogućavanja slobodnog protoka kapitala;
- 28. oktobra 2021. godine u prostorijama CEP-a; tema sastanka je bila predstavljanje revidirane metodologije EU koja se sada zasniva na klasterima. Poglavlja kojima se bavi ova radna grupa NKEU (Poglavlje 4 – Slobodno kretanje kapitala i Poglavlje 9 – Finansijske usluge), se nalaze u okviru Klastera 2 – Unutrašnje tržište. Na sastanku se govorilo i o mogućnosti transformisanja statusa Beogradske berze radi unapređenja finansijskog tržišta, elektronskim fakturama, mogućnostima za primenu *smart contract* tehnologija, kao i o mogućnosti povećanja finansiranja malih i srednjih preduzeća radi boljeg položaja na tržištu;
- 8. decembra 2021. godine u prostorijama CEP-a; na sastanku je sumirano sve što je urađeno tokom prethodne godine. Razmotreno je prisustvo sastancima i događajima koje je organizovao NKEU, razmotreni su i sastanci koje je organizovala RG NKEU za poglavlja 4 i 9, govorilo se o Inicijativi koja je usmerena na Agenciju za osiguranje depozita i koja je pokrenuta od strane Radne grupe NKEU za poglavlja 4 i 9, pored toga učesnici na sastanku su se osvrnuli i na praćenje događaja u vezi sa elektronskim fakturisanjem. Takođe, na sastanku su predstavljeni i planovi za narednu godinu, kao i nove aktivnosti koje se očekuju.

Predstavnici Radne grupe za Poglavlje 4 su učestvovali na onlajn sastancima i događajima koje je organizovao Nacionalni konvent o EU.

Radna grupa NKEU je, pored ovih sastanaka, do pisanja ovog priloga imala nekoliko faza razmene informacija i mišljenja kroz elektronsku komunikaciju.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Imajući u vidu da je Radna grupa NKEU za Poglavlje 9 (i 4) osnovana krajem 2019. godine i da, shodno tome, nisu postojale ranije preporuke, kao i da su 2020. i 2021. godina bile u jeku pandemije COVID-19, nije moguće izvršiti evaluaciju.

S obzirom na navedeni zaključak Evropske komisije iz Izveštaja o napretku Srbije za 2021. godinu da nije zabeležen napredak u oblastima slobodnog kretanja kapitala i finansijskih usluga koje su tematika Radne grupe NKEU za poglavlja 4 i 9, preporuke ove radne grupe ostaju iste, uz velika očekivanja za napredak u narednom periodu.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 9

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

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

Narodnoj skupštini Republike Srbije:

- Nema preporuka

Organizacijama civilnog društva:

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

Evropskoj uniji:

- Nema preporuka

2021.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 5

► JAVNE NABAVKE

Koordinator:
TRANSPARENTNOST SRBIJA
Nemanja Nenadić

The background of the lower half of the page features several blurred yellow stars of varying sizes, reminiscent of the European Union flag, set against a gradient of blue and white.

Pravila EU obezbeđuju da javne nabavke dobara, usluga i radova u bilo kojoj zemlji članici budu transparentne i otvorene za sva privredna društva iz EU na osnovu jednakog tretmana i zabrane diskriminacije.

PRIKAZ POGLAVLJA

Javne nabavke su važan segment funkcionisanja privrede s obzirom na činjenicu da značajno učestvuju u bruto nacionalnom proizvodu većine država savremenog sveta (u Srbiji je, prema zvaničnim izveštajima, taj udeo oko 8,93%)¹. Ustrojstvo sistema javnih nabavki veoma utiče i na ostvarenje principa slobodnog tržišnog nadmetanja. Preduslov slobodnog tržišta jeste sistem koji neće diskriminisati privredne subjekte prema zemlji porekla ili drugim nerelevantnim kriterijumima. Imajući to u vidu, pravne tekovine EU o javnim nabavkama utemeljene su na načelima transparentnosti, ravnopravnog tretmana, slobodne konkurencije i nediskriminacije. U razradi tih načela, EU je donela pravila koja se primenjuju kod odabira najpovoljnijeg ponuđača i dodele ugovora o javnim nabavkama radova, usluga i dobara. Posebna pravila se primenjuju za pojedine sektore. Deo pravnih tekovina su i pravila o tome kako se odluke organa javnog sektora preispituju korišćenjem pravnih lekova. Da bi se pravila primenila treba da postoje i specijalizovana tela koja će se baviti javnim nabavkama².

Postupak koji prethodi odluci o „dodeli“ ugovora (odnosno „zaključenju“ u smislu Zakona o obligacionim odnosima) uređuju Direktiva 2014/24/EU o, takozvanim, „tradicionalnim naručiocima“ („klasični sektor“) i Direktiva 2014/25/EU o organima i subjektima koji posluju u sektoru vodoprivrede, sektoru energetike, saobraćaja i poštanskih usluga („komunalni sektor“). Pored toga, Direktiva 2009/81/EZ³ uređuje postupke za dodelu određenih ugovora o izvođenju radova, pribavljanju dobara i usluga za potrebe odbrane i bezbednosti. Propisima EU je uređeno i pitanje elektronskih nabavki, koje uključuju elektronska sredstva komunikacije, sisteme dinamične kupovine i elektronske aukcije. Pravila su donela i Zajednički rečnik nabavki, kao i standardne obrasce za objavljivanje nabavki.

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

Države članice EU su imale rok, do 18. aprila 2016. godine, da ove direktive pretoče u nacionalno zakonodavstvo. Generalno, cilj aktuelnih direktiva je bio da se postupak nabavke pojednostavi i učini prilagodljivijim. Među novim pravilima je i jedinstveno elektronsko dokazivanje ispunjenosti uslova za ponuđače (ESPD). Ovaj način dokazivanja može, kroz digitalizaciju javnih nabavki, značajno da poveća efikasnost sistema, jer samo ona firma koja pobeđi u nadmetanju podnosi celokupnu dokumentaciju. Novim pravilima su ograničene mogućnosti za postavljanje zahteva pred ponuđače u pogledu prethodnog obrta. To bi malim preduzećima trebalo da učini dostupni-

¹ Videti: <http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2019/11/1.-UJN-Program-UJN-2019-2023..pdf>.

² Videti: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_en.

³ Videti: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/defence_en.

jim tržište javnih nabavki. Sličan efekat bi trebalo da imaju i pravila o podeli nabavki na partije. Naglašenije su mogućnosti da javne nabavke posluže kao sredstvo za sprovođenje javnih politika, naročito u oblasti zaštite životne sredine, socijalne integracije i inovacija.

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

Evropska komisija je, u martu 2021. godine, objavila izveštaj koji se odnosi na dosadašnji proces pregovora sa trećim zemljama o pristupu firmi iz EU njihovim tržištima.¹

Imajući u vidu razvoj sistema javnih nabavki od 2002. godine, koji je u velikoj meri bio zasnovan upravo na praćenju standarda EU, Srbija je dobila poziv da Pregovaračku poziciju podnese bez merila za otvaranje poglavlja. Ukoliko bi se potencijali procesa pridruženja iskoristili na najbolji način, unapređenje sistema javnih nabavki, u kontekstu pristupanja Evropskoj uniji, omogućilo bi Srbiji da ostvari uštedu javnih sredstava kroz slobodno nadmetanje ponuđača, privredni rast, razvoj privrednih subjekata koji deluju na otvorenom tržištu u Srbiji i EU, korišćenje standardnih procedura, učenje na iskustvima država članica EU i drugih kandidata za pristupanje i jačanje sistema za sprečavanje korupcije i suzbijanje drugih nepravilnosti u javnim nabavkama i kod javno-privatnih partnerstava.

U institucionalnom okviru Srbije koji je od značaja za Poglavlje 5 funkcioniše više organa različitog pravnog statusa. Najvažnije su Kancelarija za javne nabavke (do 1. jula 2020. godine Uprava za javne nabavke) i Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Kancelarija/ Uprava za javne nabavke od 2002. godine postoji kao posebna upravno-stručna organizacija (nije deo nijednog ministarstva). Počev od 2013. godine, KJN je bila nadležna i za vršenje nadzora nad sprovođenjem ovog zakona, ali se ova nadležnost, na osnovu Zakona koji se primenjuje od 1. jula 2020. godine, više ne navodi izričito. Republička komisija je nezavisni državni organ koji rešava zahteve za zaštitu prava u drugom stepenu, a od 2013. godine do 1. jula 2020. godine je bila nadležna i za prvostepeno suđenje u prekršajima zbog kršenja pravila o javnim nabavkama.

Pored njih, naročito su važne sledeće institucije: Komisija za zaštitu konkurencije – nezavisno regulatorno telo koje ima određene nadležnosti u slučaju nedozvoljenih sporazuma između ponuđača u postupcima javnih nabavki; Komisija za javno-privatno partnerstvo – telo neodređenog pravnog statusa koje ima značajnu ulogu u odobravanju organima vlasti da započnu postupak javno-privatnog partnerstva; Ministarstvo finansija – nadležno za donošenje pojedinih akata bitnih za javne nabavke, u čijem okviru radi budžetska inspekcija i koje je od 1. jula 2020. godine postalo izričito nadležno za nadzor nad sprovođenjem ugovora o javnim nabavkama, ali bez preciznije određenih ovlašćenja; Uprava za zajedničke poslove republičkih organa – služba Vlade Srbije nadležna da

¹ Videti: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/44929>.

sprovodi centralizovane javne nabavke; Agencija za sprečavanje korupcije, koja vodi registar postupaka nabavki u kojima učestvuju firme u vlasništvu funkcionera i Državna revizorska institucija (DRI), koja u postupku revizije kod organa vlasti može da utvrdi nepravilno trošenje sredstava za javne nabavke, ali i situacije kada su sredstva utrošena, ali to nije učinjeno na način koji obezbeđuje najveću vrednost za uloženi novac.

Pregovaračke pozicije za Poglavlje 5, kako Republike Srbije tako i država članica EU, objavljene su na internet stranici Ministarstva za evropske integracije¹ i na taj način su postale dostupne javnosti. Ovi dokumenti nisu bili dostupni za diskusiju pre nego što je Pregovaračka pozicija usvojena.

Javne nabavke u Poglavlju 23

Kao što je primećeno i u ranijim izveštajima, ovo poglavlje ima veliki značaj za ostvarivanje kako ekonomskih, tako i političkih kriterijuma za pristupanje Srbije EU. Jedan od problema koji se tiče javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava, a za koji se rešenje traži kroz realizaciju planova u okviru drugih poglavlja, jeste raširena korupcija. To je uzrokovalo da se pitanjem unapređenja pravnog okvira, kao i primenom postojećih pravila u javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvima, bavi i Akcioni plan za Poglavlje 23 (Pravosuđe i osnovna prava), u okviru potpoglavlja 2 (Borba protiv korupcije). Zbog toga je, u kontekstu evropskih integracija Srbije, nemoguće odvojiti napredak u oblastima koje pokriva Poglavlje 5 od ispunjenja preporuka koje su date za Poglavlje 23. Rokovi za realizaciju aktivnosti iz ovog Akcionog plana su istekli u decembru 2018. godine, a izveštaji o realizaciji nisu objavljeni za 2019. i 2020. godinu.² Dugotrajni postupak revizije okončan je tek sredinom 2020. godine tako da su, tokom cele 2019. i tokom prve polovine 2020. godine, aktivnosti u borbi protiv korupcije bile sprovedene bez plana i mehanizama organizovanog praćenja od strane državnih organa Republike Srbije. Situacija je delimično poboljšana tek od 1. septembra 2020. godine, kada je počeo da se primenjuje Zakon o sprečavanju korupcije. Na osnovu odredaba tog Zakona³, Agencija za sprečavanje korupcije je dobila nadležnost da prati sprovođenje AP za Poglavlje 23, potpoglavlje 2. U oktobru 2021. godine, Vlada je usvojila Operativni plan za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, gde se nalaze i javne nabavke. Kao jednu od mera u oblasti javnih nabavki, Operativni plan predviđa meru koja ima za cilj obezbeđivanje uslova za uklanjanje rizika od korupcije u zakonima koji dozvoljavaju mogućnost zaključivanja ugovora sa drugim državama, međunarodnim organizacijama i finansijskim institucijama, bez primene odredaba Zakona o javnim nabavkama.

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23⁴, iz jula 2020. godine, u delu borbe protiv korupcije se bavi i pitanjem unapređenja pravnog okvira, kao i primenom postojećih pravila u javnim nabavkama (a samo posredno i u javno-privatnim partnerstvima), naročito u okviru prelaznog merila broj 2.2.8. U okviru ovog merila se traži sprovođenje mera za jačanje kontrole u javnim nabavkama i praćenje ostvarenih rezultata. Takođe, traži se uspostavljanje „evidencije merljivog umanjenja stepena korupcije“. Kao indikatori uticaja su prepoznati: 1) pozitivna ocena Evropske komisije; 2)

¹ Videti: <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregovaracke-pozicije-za-poglavlje-5/>.

² Videti: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26471/polugodisnji-izvestaj-pregovaracke-grupe-za-poglavlje-23-za-treci-i-cetvrti-kvartal-2018-godine.php>.

³ „Službeni glasnik RS“, br. 35/2019, 88/2019 i 11/2021 – autentično tumačenje, član 6.

⁴ Videti: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>.

godišnji izveštaj o nadzoru KJN, godišnji izveštaji Republičke komisije za zaštitu prava i Državne revizorske institucije i 3) broj pokrenutih i okončanih prekršajnih i drugih postupaka za kršenje Zakona o javnim nabavkama. Iz indikatora za ocenu uspešnosti sprovođenja ove preporuke ne vidi se jasno po kojim kriterijumima će biti ocenjivano da li je postignut napredak i da li je ostvaren konačni cilj. Naime, nije dovoljno jasno naglašeno da će se uspeh ocenjivati u odnosu na pitanje da li su se Kancelarija za javne nabavke i drugi nadležni organi služili svojim nadzornim ovlašćenjima i da li su pokretali postupke za otklanjanje uočenih nepravilnosti i kažnjavanje počinitelaca u svim uočenim slučajevima kršenja Zakona.

Aktuelna verzija AP predviđa sledeće mere:

2.2.8.1. Ojačati kadrovske kapacitete Kancelarije za javne nabavke, naročito u pogledu broja zaposlenih. Bilo je predviđeno da se ova mera sprovede do kraja 2020. godine, što je i učinjeno.

2.2.8.2. Uspostaviti novi Portal javnih nabavki upodobljen sa novim funkcionalnostima koje proističu iz novog Zakona o javnim nabavkama. Novi Portal javnih nabavki počeo je sa radom tokom 2020. godine i predstavlja značajno unapređenje u odnosu na prethodni, iako i na njemu treba unaprediti i dodati određene funkcionalnosti.

2.2.8.3. Praćenje mera koje se odnose na primenu nadzora i kontrole u javnim nabavkama. Ova se aktivnost sprovodi „kontinuirano, jednom godišnje“. Zadatak je dodeljen Kancelariji za javne nabavke (KJN), Republičkoj komisiji za zaštitu prava (RKZP) i Ministarstvu finansija (MF), a metod su posebni izveštaji o nadzoru koje treba da sačine KJN i MF, kao i godišnji izveštaj RKZP-a. Nije predviđen obim obuhvata sprovedenog nadzora. Štaviše, iako bi u okviru ove mere trebalo da se prati kako se sprovede nadzor i kontrola u javnim nabavkama, nije predviđeno ko će ove izveštaje da razmatra (na primer, skupštinski odbor). Nemamo podatke o primene ove mere.

2.2.8.4. Sprovesti obuke za pripadnike policije, tužioce i sudije kako bi se slučajevi korupcije u javnim nabavkama efikasnije procesuirali (kompatibilno sa Strategijom finansijskih istraga).

Slično kao i ranije, predviđeno je da se obuke sprovedu kontinuirano, s tim da je cilj postavljen kao „procenat obučanih ... u odnosu na one koji imaju potrebe“.

2.2.8.5. Razviti Metodologiju za izradu Procene uticaja mera preduzetih u cilju smanjenja korupcije u oblasti javnih nabavki. Rok za izradu metodologije za procenu uticaja bio je kraj 2020. godine. To je trebalo da učine zajednički KJN, Agencija za sprečavanje korupcije i Pravosudna akademija. Međutim, prema raspoloživim podacima, umesto izrade posebnih metodologija za razne oblasti, pripremana je jedna koja bi poslužila za svih osam, a koja još uvek nije primenjena za procenu konkretnih efekata antikorupcijskih mera u javnim nabavkama.

2.2.8.6. Obrazovati Radnu grupu za izradu Procene uticaja mera preduzetih u cilju smanjenja korupcije u oblasti javnih nabavki koja treba da prikupi sve relevantne podatke. Nije poznato da je radna grupa formirana i da je prikupila potrebne podatke. Rok za ovu aktivnost je drugi kvartal 2021. godine.

2.2.8.7. Sprovesti i predstaviti Procenu uticaja mera preduzetih u cilju smanjenja korupcije u oblasti javnih nabavki. Rok za predstavljanje nalaza Narodnoj skupštini nakon sprovođenja analize je tek

prvi kvartal 2022. godine, ali je veliko pitanje da li će i on moći da se ispuni, s obzirom na to da nisu sprovedene prethodne radnje.

2.2.8.8. Preduzeti korektivne mere na osnovu nalaza iz Procene uticaja. Rok je prvi kvartal 2023. godine, a obveznici su „sve nadležne institucije, na osnovu nalaza iz Procene uticaja“.

U okviru preporuke 2.2.5, koja se odnosi na poboljšanje pravila slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i njihovog sprovođenja u praksi, posebno je naglašeno da pravila i primenu zakona treba menjati kada je reč o informacijama o javnim nabavkama i javnim rashodima. Mera 2.2.5.1. se odnosi na sprovođenje analize dosadašnje primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, sa posebnim osvrtom na oblasti privatizacije, javnih nabavki, javnih rashoda i donacije političkim subjektima iz inostranstva. Ta aktivnost je trebalo da bude sprovedena u trećem kvartalu 2020. godine. Međutim, i pored toga, rad na nacrtu izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama je započet bez prethodno sprovedene analize. Izmene i dopune Zakona su usvojene u novembru 2021. godine.

Aktuelni Zakon o javnim nabavkama

Novi Zakon o javnim nabavkama je usvojen 23. decembra 2019. godine,¹ ali je njegova primena počela 1. juna 2020. godine. Portal javnih nabavki je počeo sa radom tokom 2020. godine i predstavlja značajno unapređenje u odnosu na prethodni, iako i na njemu treba unaprediti i dodati određene funkcionalnosti.

COVID-19

U doba kada je pandemija počela, u Srbiji je bio na snazi Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“, br. 124 od 29. decembra 2012, br. 14 od 4. februara 2015, br. 68 od 4. avgusta 2015). Takođe, u tom trenutku je već bio donet novi Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“, broj 91/19), čija je primena počela 1. jula 2020. godine.

Primena Zakona o javnim nabavkama je bila suspendovana na način koji nije u skladu sa njegovim odredbama. Naime, zahtevi za pristup informacijama koji se odnose na te nabavke listom su odbijani kao nedopušteni iz razloga što su podaci sadržani u dokumentima koji su označeni stepenom tajnosti „strogo poverljivo“. Osnov za to je bio zaključak Vlade od 15. marta 2020. godine, SP 05 broj: 00-96/2020-1. Navedeni zaključak Vlade nije objavljen, tako da se ne može utvrditi da li su ovi navodi organa vlasti istiniti. Vlada Republike Srbije nije postupala po zahtevima kojima je traženo dostavljanje kopije tog zaključka.

U Zakonu o javnim nabavkama, čija je primena počela 1. jula 2020. godine, više nema izuzetka koji je poznavao raniji zakon. To za posledicu ima da se i kod najhitnijih nabavki mora sprovesti jedan od postupaka koji su propisani zakonom. Članom 62 je propisano da je naručilac dužan da na Portalu javnih nabavki objavi obaveštenje o sprovođenju pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva koje sadrži obrazloženje osnovanosti primene tog postupka. Međutim, Naručilac nije dužan da postupi na gore opisani način u slučaju sprovođenja postupka „u cilju nabavke

¹ Videti: <http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2019/2478-19.pdf>.

radi obezbeđivanja osnovnih životnih uslova u slučajevima elementarnih nepogoda ili tehničko-tehnoških nesreća čije posledice ugrožavaju bezbednost, zdravlje i živote ljudi, materijalna dobra ili životnu sredinu, u skladu sa propisima kojima se uređuju vanredne situacije“. Ipak, na osnovu člana 109, „Naručilac je dužan da obaveštenje o dodeli ugovora pošalje na objavljivanje u roku od 30 dana od dana zaključenja ugovora o javnoj nabavci ili okvirnog sporazuma“. Upravo ova odredba je imala za posledicu da su se informacije o nekim nabavkama dobara, usluga i radova, koje su vezane za suzbijanje pandemije, pojavile u javnosti, makar nakon zaključenja ugovora.

Nastavljena je praksa da se primenom ovog postupka ugovaraju nabavke gde hitnost nije opravdavala potpuno isključenje javnosti u doba njihovog sprovođenja. Među skorašnjim primerima te vrste, može se navesti postupak nabavke usluge izrade Studije opravdanosti za izgradnju kapaciteta za proizvodnju vakcina na „Torlaku“, kao i postupak nabavke usluga fizičkog obezbeđenja kovid bolnice u Novom Sadu. U oba navedena slučaja postojala je samo jedna ponuda. Kada je reč o nabavkama vakcina, informacije nisu dostupne ni na ovaj način, što ukazuje da su verovatno pribavljene u potpunosti bez primene Zakona o javnim nabavkama, na osnovu međudržavnih sporazuma. Sudeći po rezultatima međunarodnog istraživanja, Srbija u ovom delu sledi negativne svetske trendove, ali su u mnogim zemljama, i pored nedostupnosti ugovora, barem objavljene cene plaćenih vakcina. Podaci sa sajta UNICEF-a, zasnovani na javno dostupnim informacijama iz malog broja zemalja, pokazuju da su različite države nabavljale vakcine istog proizvođača po različitim cenama.

U vezi sa tajnošću COVID-19 nabavki, predsednica Vlade je na plenarnoj sednici Nacionalnog konventa o EU, nakon što je postavljeno pitanje¹, govorila isključivo o nabavci vakcina, iako se pitanje odnosilo na sve nabavke koje su povezane sa pandemijom (na primer, respiratori, zaštitne maske, testovi, druga dobra, radovi i usluge). Štaviše, zaključak Vlade, kojim je proglašena tajnost takvih nabavki, donet je još 15. marta 2020. godine, u doba kada vakcine još uvek nisu ni postojale, tako da je očigledno da su razlozi za njegovo donošenje i držanje na snazi bili neki drugi, a da nisu neposredno vezani za zahteve proizvođača/prodavaca vakcina. Kada je reč o nabavci samih vakcina i zaštiti tajnosti zbog zahteva proizvođača/prodavaca, ostaje nejasno pitanje u kom postupku su nabavke sprovedene. Imajući u vidu da informacije o ovim nabavkama nisu objavljene ni naknadno, kao što je učinjeno u slučaju pojedinih nabavki koje su sprovedene nakon 1. jula 2020. godine u pregovaračkom postupku bez objavljivanja javnog poziva zbog hitnosti prouzrokovane pandemijom, jedino se može izvesti zaključak da su ove nabavke sprovedene u celosti bez primene Zakona o javnim nabavkama.

Međudržavni sporazumi

Vlada RS je nastavila da neposredno dogovara poslove umesto da organizuje nadmetanje prilikom javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava. Jedan od skorašnjih primera je projekat „Čista Srbija“, vredan oko 3,2 milijarde evra².

¹ Videti: https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Javne_nabavke_na_plenarnoj_sednici_NKEU_2021.pdf.

² Videti: <https://www.slobodnaevropa.org/a/projekat-cista-srbija-kina-kanalizacija/31684795.html>.

STATUS POGLAVLJA

Analitički pregled usklađenosti zakonodavstva Srbije sa propisima EU za Poglavlje 5 – Javne nabavke, urađen je u martu (ekspanatorni) i maju (bilateralni) 2014. godine. U okviru Pregovaračke pozicije za Poglavlje 5, Srbija je prihvatila pravne tekovine EU i obavezala se da ih u potpunosti sprovede do stupanja u članstvo i to onako kako su glasile na dan 13. maja 2014. godine, kao i da će se tekovine nastale nakon tog datuma sprovođiti u skladu sa daljim pregovorima.

Takođe, usvojena je Strategija razvoja javnih nabavki za period 2014-2018. godine, kao i akcioni planovi za svaku godinu¹. Rokovi za donošenje novog Zakona i podzakonskih akata su više puta pomerani. Prema ranijem Akcionom planu, Zakon je trebalo da bude usvojen do kraja juna 2018, dok je nova Strategija trebalo da bude usvojena do kraja 2018. godine. Deset meseci nakon isteka važenja Strategije, donet je novi planski dokument – Program razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019-2023, sa akcionim planom za prve dve godine (u praksi, za 14 meseci).² Novi Akcioni plan, za 2021. godinu, donet je 6. maja 2021. godine, dok je trenutno u roku javna rasprava o Predlogu akcionog plana za 2022. godinu³. Izveštaji o sprovođenju akcionih planova nisu objavljeni, već se zaključci mogu posredno izvući iz pokazatelja efekata i rezultata koji se nalaze u planovima.

U Zajedničkoj pregovaračkoj poziciji⁴, EU je ohrabrila Srbiju da nastavi usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i „njegovom delotvornom primenom i izvršenjem“ i da pre pristupanja svoje politike i instrumente u ovoj oblasti približi onima koji važe u EU. Srbija je u svojim propisima i pre pregovora već prihvatila opšta načela EU (transparentnost, jednak tretman, slobodna konkurencija, zabrana diskriminacije i proporcionalnost). Među razlozima za izuzimanje primene pravila o javnim nabavkama koja postoje u Srbiji, EU je istakla jedan kao problematičan – izuzetak po osnovu međunarodnih ugovora. Srbija je pozvana da ovo pitanje reši „na način koji je u skladu sa pravnim tekovinama, a naročito Ugovorima o Evropskoj uniji“. Napomenuto je da je to dozvoljeno samo u izuzetnim slučajevima. Konstatovan je visok stepen usklađenosti aktuelnih propisa sa pravnim tekovinama EU u oblasti javnih nabavki i, u manjem obimu, kada je reč o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama. Srbija je obećala da će do kraja 2017. godine uskladiti svoje zakonodavstvo sa evropskim, naročito u vezi sa koncesijama, zelenim elektronskim nabavkama i nabavkama u oblasti odbrane.

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

¹ Videti: <https://www.ujn.gov.rs/strategija/>.

² Videti: <http://www.ujn.gov.rs/vesti/program-razvoja-javnih-nabavki-u-republici-srbiji-za-period-2019-2023-godine/>.

³ Videti: <https://www.ujn.gov.rs/vesti/javna-rasprava-o-predlogu-akcionog-plana-za-2022-godinu/>.

⁴ Videti: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaračke_pozicije/pg_5_zajednicka_pozicija_eu.pdf.

Za privremeno zatvaranje poglavlja su predviđena sledeća merila:

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

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

Tabela 1: Hronologija pregovora o Poglavlju 5

<p>2021. 31. maja</p>	<p>imenovan je koordinator za Klaster 1</p>
<p>2020. 25. marta</p>	<p>Savet EU podržao Saopštenje Evropske komisije „Unapređenje procesa pristupanja – verodostojna perspektiva EU za Zapadni Balkan“, od 5. februara 2020. godine. Napredak u oblasti javnih nabavki se prati u okviru klastera broj jedan (<i>Fundamentals</i>). Ministarka za evropske integracije je u pismima ministrima spoljnih i evropskih poslova država članica Evropske unije i Evropskoj komisiji (24. septembra 2020. godine i 17. novembra 2020. godine) potvrdila opredeljenost Srbije i Vlade za prihvatanje nove metodologije.</p>
<p>2018. 1. septembra</p>	<p>počela je primena Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, na osnovu kojeg je ukinuta prednost za ponuđače iz Republike Srbije i za robu domaćeg porekla u odnosu na ponuđače i dobra iz EU</p>
<p>2017. 27. januara</p>	<p>predstavljena su merila za privremeno zatvaranje Poglavlja 5 – Javne nabavke</p>
<p>2016. 13. decembra</p>	<p>otvoreno je Pregovaračko poglavlje 5 – Javne nabavke</p>
<p>21. marta</p>	<p>Vlada Republike Srbije je usvojila Pregovaračku poziciju za Poglavlje 5</p>
<p>2015. 29. aprila</p>	<p>objavljen je Izveštaj o skriningu za Poglavlje 5. Nisu postavljena merila za otvaranje poglavlja.</p>
<p>2014. 13. maja</p>	<p>održan je bilateralni skrining u Briselu na kome je Srbija predstavila domaće zakonodavstvo u okviru politika iz Poglavlja 5 i utvrdila razlike koje postoje u odnosu na evropski korpus prava</p>
<p>21. marta</p>	<p>održan je eksplanatorni skrining u Briselu na kome su predstavljani propisi Evropske unije u Poglavlju 5</p>

PRESEK STANJA

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije

Pravila EU obezbeđuju da javne nabavke dobara, usluga i radova u bilo kojoj zemlji članici budu transparentne i otvorene za sva privredna društva iz EU na osnovu jednakog tretmana i zabrane diskriminacije.¹

U godišnjem Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu, ocenjeno je da je Srbija, kao i prethodne godine, **umereno pripremljena** u oblasti javnih nabavki, kao i da je u 2021. godini ostvaren **ograničen napredak**. Prema oceni iz izveštaja, novi Portal javnih nabavki i jačanje administrativnih kapaciteta KJN predstavljaju pozitivan korak. Međutim, istovremeno se konstatuje da „zakon o posebnim postupcima za projekte izgradnje linijskih infrastrukturnih objekata, usvojen u februaru 2020. godine, ozbiljno podriva efikasno sprovođenje Zakona o javnim nabavkama“ budući da dozvoljava da projekti od „posebnog značaja za Republiku Srbiju“ budu izuzeti iz postupaka javnih nabavki. Navodi se i da sve veći broj izuzetaka od primene zakona, kao i veliki broj utvrđenih nepravilnosti u ugovorima o javnim nabavkama koje je utvrdila DRI, izazivaju zabrinutost.

Konstatovano je da su preporuke Komisije iz 2020. godine samo delimično sprovedene, tako da i dalje važe, i zato je Evropska komisija preporučila Srbiji da naročito treba da:

- obezbedi dalje potpuno usklađivanje sa direktivama EU o javnim nabavkama iz 2014. godine, pre svega, tako što će usvojiti izmene i dopune zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i tako što će se postarati da projekti koji se finansiraju iz javnih fondova podležu postupcima javne nabavke;
- obezbedi da međuvladini sporazumi zaključeni sa trećim zemljama i njihovo sprovođenje ne ograničavaju konkurenciju neopravdano i da poštuju osnovna načela javne nabavke, kao što su transparentnost, ravnopravan tretman i zabrana diskriminacije, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i pravnim tekovinama EU;
- nastavi da jača kapacitete Kancelarije za javne nabavke, Komisije za javno-privatno partnerstvo i koncesije, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Upravnog suda.

Evropska komisija smatra da je pravni i institucionalni okvir o javnim nabavkama u Srbiji, u velikoj meri, usklađen sa pravnim tekovinama EU. Ističe se da novi zakon uvodi obaveznu praksu elektronske nabavke, kao što su elektronska komunikacija i razmena podataka u postupku javne nabavke. Osim toga, on sadrži odredbe o primeni načela ravnopravnog tretmana, zabrane diskriminacije, transparentnosti i konkurencije i na međunarodne ugovore.

Međutim, EK ističe da je potrebno dalje usklađivanje pravila koji uređuju tretman privrednih subjekata u postupku javnih nabavki i da je „još u toku usvajanje izmena i dopuna zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama koje se odnose na usklađivanje sa direktivom o koncesijama“.

¹ Videti: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF.

U vezi sa Zakonom o posebnim postupcima za projekte izgradnje linijskih infrastrukturnih objekata, kojim se Vladi omogućuje da se projekti izgradnje linijskih infrastrukturnih objekata „od posebnog značaja za Republiku Srbiju“ izuzmu od primene pravila o javnim nabavkama, EK uočava da „se nacionalno zakonodavstvo o javnim nabavkama može suspendovati za ceo projekat ili u pojedinim fazama, a Vlada RS ima ovlašćenja da odabere strateškog partnera ukoliko se proceni da je reč o hitnim okolnostima“. Ovaj novi zakon ugrožava dodatnu vrednost i efikasnu primenu novog Zakona o javnim nabavkama. S obzirom na to da je dozvolila da se na ovaj način zaobiđe nacionalno zakonodavstvo, kao i pravila i standardi Evropske unije, Srbija na ovaj način u oblasti javnih nabavki zadržava ozbiljno diskriminišuća pravila.

EK konstatuje činjenicu usvajanja planskih dokumenata u oblasti javnih nabavki, kao i da su planirane, a neispunjene, aktivnosti izvršene u novi plan. Kaže se i da Kancelarija za javne nabavke „vrši nadzor nad poštovanjem zakona o javnim nabavkama i održava Portal javnih nabavki, da je učestvovala u izradi novog zakona o javnim nabavkama i da je umesto Ministarstva finansija zadužena za sprovođenje propisa“.

U vezi sa kapacitetima za primenu i sprovođenje, Evropska komisija konstatuje promene, u 2021. godini u odnosu na prethodnu godinu, u pogledu učešća javnih nabavki u BDP-u (pad sa 8% na 6,88% učešća u BDP-u). Takođe, govori se o prosečnom broju ponuda, koji je značajno niži u odnosu na 2017. godinu. Konstatuje se da je broj ugovora dodeljenih stranim ponuđačima pao na ispod 2%, od čega polovina dolazi iz EU. Uočava se porast broja pregovaračkih postupaka bez objavljivanja javnog poziva za podnošenje ponuda, pogotovo za nabavke vezane za pandemiju COVID-19. Udeo otvorenih postupaka ostao je otprilike isti (94% u odnosu na 93%). Korišćenje kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude se prepolovilo, i sada je sa 10% spalo na 5%, dok je kriterijum najniže ponuđene cene dominantan sa 95%.

Vrednost nabavki izuzetih od primene Zakona o javnim nabavkama povećana je za približno 500 miliona evra od 2019. do 2020. godine na ukupnu vrednost od 1,73 milijarde evra, odnosno 54% ukupne vrednosti svih ugovora o javnim nabavkama zaključenih u 2020. godini. Državna revizorska institucija je 2020. godine identifikovala ugovore vredne oko 450 miliona evra koji su izuzeti iz postupaka javnih nabavki bez valjanog opravdanja. DRI je, takođe, utvrdila nepravilnosti u 14,2 odsto vrednosti ugovora o javnim nabavkama koje su proverene u kombinovanim revizijama u 2020. godini, ali je udeo pregledanih nepravilnosti porastao za 70 do 60 odsto vrednosti ugovora o javnim nabavkama koje su proverene u revizijama usklađenosti tokom godine. Navodi se da ovi nalazi izazivaju ozbiljnu zabrinutost i da je potrebno adekvatno ih pratiti. Reakcija na pandemiju COVID-19 je omogućila korišćenje izuzetnih procedura za ubrzanje procesa nabavki. Da bi se umanjili rizici od prevare i korupcije, posebno je važno održavati revizorske tragove. EK navodi da bi objavljivanje svih informacija o nabavkama (koje se odnose na nabavke sprovedene u vezi sa pandemijom COVID-19) na vladinim portalima, takođe doprinelo većoj transparentnosti i poverenju.

Dobar napredak je zabeležen u razvoju alata za elektronsku nabavku puštanjem u rad novog Portala za javne nabavke. Organizovane su brojne radionice i seminari za obuku zaposlenih u KJN, ponuđača i javnih naručilaca, kako da koriste i da rade u novom portalu za elektronske nabavke, ali se konstatuje i to da su obuke obustavljene ili prebačene na format obuka na daljinu zbog pandemije COVID-19.

Evropska komisija govori i o povećanom kapacitetu za upravljanje procesima javnih nabavki, povećanjem broja zaposlenih na 38 sa 28, koliko ih je bilo u 2019. godini (trenutno je zaposleno 44). Ovime su popunjene sve planirane pozicije.

U pogledu javno-privatnog partnerstva (JPP), ukazuje se da je Komisija za javno-privatno partnerstvo i koncesije odobrila ukupno 170 predloga projekta za javno-privatno partnerstvo, uključujući 66 projekta sa elementima koncesije, uglavnom u sektorima transporta, sanitarnih usluga i urbanizma. Komisija i dalje nema dovoljan broj zaposlenih.

Evropska komisija ocenjuje da nije bilo pomaka kada je reč o integritetu i sukobu interesa.

Kada je reč o zaštiti prava, navodi se statistika rada Republičke komisije. „Republička komisija je u 2020. godini rešila 835 predmeta po zahtevima za zaštitu prava. Postupci javnih nabavki su delimično ili u potpunosti poništeni u 419 predmeta (50% svih rešenih predmeta). Broj javnih naručilaca koji nisu poštovali odluke ostao je stabilan i čini manje od 1% svih donesenih odluka.“ Uočava se da je broj zaposlenih u Komisiji smanjen, ali da je i dalje stabilan. S druge strane, „zbog ograničene specijalizacije i obuke, kapaciteti Upravnog suda da se nosi sa složenošću, raznovrsnošću i količinom predmeta, kao i dužinom sudskih postupaka su i dalje slabi“. Ostala je preporuka da je „potrebno ustanoviti bolju saradnju između Kancelarije za javne nabavke i Upravnog suda u razmeni znanja i informacija. Ograničena saradnja između Republičke komisije i Upravnog suda otežava bolje ostvarivanje prava u postupcima javnih nabavki. Ne postoje mehanizmi za povratne informacije preko kojih bi se službenici za javne nabavke obavestavali o odlukama Republičke komisije, odnosno Upravnog suda.“

Javnim nabavkama je posvećeno značajno mesto i **u delu Izveštaja koji se odnosi na korupciju**. Tu se navodi da novi Zakon o javnim nabavkama sadrži odredbe o otkrivanju i sprečavanju korupcije tokom procesa nabavki. Pravila o javnim nabavkama se i dalje primenjuju i omogućavaju fleksibilnost u slučaju ekstremnih vanrednih situacija, kao što je kriza izazvana pandemijom COVID-19. „Međutim, fleksibilniji postupak i dalje zahteva poštovanje načela transparentnosti“ – ističe Evropska komisija.

Situacija u sektorima koji su naročito podložni korupciji (tj. sektorima u kojima su uključeni značajni javni rashodi ili, pak, sektorima u kojima postoji direktan kontakt sa javnošću, gde su pored javnih nabavki navedeni i infrastrukturni projekti, zdravstvena zaštita, obrazovanje, građevinarstvo i prostorno planiranje i javna preduzeća) ostaje uglavnom nepromenjena, prema oceni iz ovog Izveštaja. „Još uvek nema konkretnih poboljšanja u pogledu transparentnosti i procene i ublažavanja rizika od korupcije u ovim oblastima.“ **Identifikovani su rizici od korupcije u sprovođenju javno-privatnih partnerstava i u vezi sa korišćenjem izuzetaka u velikim infrastrukturnim projektima.** Za poseban zakon o projektima linijske infrastrukture, kaže se da izuzimanje projekata od „strateškog značaja“ od pravila javnih nabavki, naročito izaziva ozbiljnu zabrinutost u pogledu njegovog potencijala za korupciju.

U delu Izveštaja koji se odnosi na sposobnost za suočavanje sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama unutar EU, ističe se potreba da se pravilno pristupa po pitanjima transparentnosti, procene i određivanja prioriteta investicija. Preliminarna procena pokazuje da novi aranžman dozvoljava previše izuzetaka od pravila, što pokazuje i Zakon o posebnim postupcima radi

realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata, usvojen u februaru 2020. godine, koji dozvoljava izuzimanje linijski infrastrukturnih projekata od „posebnog značaja za Republiku Srbiju“ od primene pravila postupaka javnih nabavki. „Pravila javnih nabavki nisu uvek u potpunosti usklađena, niti su uvek u potpunosti kompatibilna sa standardima EU, naročito u slučaju velikih infrastrukturnih projekata koji se finansiraju iz zajmova trećih zemalja i kao rezultat tih sporazuma, direktno dodeljuju kompanijama iz tih zemalja, bez ispunjavanja zahteva za transparentnošću, jednakim tretmanom ili nediskriminacijom. Trenutno se čini malo verovatnim da će novi pravni aranžman na odgovarajući način rešiti jaz u transparentnosti i dobrom upravljanju javnim finansijama“ – zaključuje se u Izveštaju.

Podaci iz Izveštaja o radu Kancelarije za javne nabavke

Kapaciteti

Kancelarija za javne nabavke, od 2. decembra 2020. godine, ima novi Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta. Tim pravilnikom je predviđeno povećanje broja državnih službenika sa 38 na 55. Trenutno je u KJN zaposleno 44 državna službenika.

Obuke, smernice i monitoring

U toku 2021. godine održano je deset obuka, radionica i webinaru u vezi sa primenom novog zakonodavnog okvira i korišćenjem novog Portala javnih nabavki. U sprovođenju monitoringa nad primenom propisa o javnim nabavkama, KJN je u 2021. godini postupala po osnovu 31 zahteva dostavljena od strane državnih organa i drugih nadležnih institucija, a ukupno je sprovedla monitoring nad 258 postupaka javnih nabavki, što predstavlja pad u odnosu na prethodnu godinu. U januaru 2022. godine, KJN je objavila dokument pod nazivom „Partnerstvo za inovacije“.¹ Navedeni dokument, pored pojašnjenja zakonskih rešenja u vezi sa ovom vrstom postupka, sadrži i pregled razloga za nabavku inovativnih rešenja, sa primerima uspešno sprovedenih postupaka partnerstva za inovacije, kao i način sprovođenja ove vrste postupka javne nabavke. KJN je u oktobru održala webinar pod nazivom „Vodič kroz monitoring nad primenom propisa iz oblasti javnih nabavki“, a u januaru 2022. godine je objavljen i dokument pod istim nazivom.²

Statistički pokazatelji javnih nabavki

U 2021. godini registrovana vrednost javnih nabavki iznosila je 559,8 milijardi dinara (odnosno, oko 4,75 milijardi evra), dok je broj registrovanih ugovora iznosio 182.998. Učešće javnih nabavki u bruto domaćem proizvodu iznosilo je 8,93%. Ovo je značajan porast udela javnih nabavki u BDP-u, dok je porast broja ugovora posledica toga što se na novom Portalu ugovor evidentira za svaku pojedinačnu partiju ili narudžbenicu. Otvoreni postupak je u 2021. godini u proseku trajao 48 dana. Prosečan broj ponuda po postupku iznosio je 2,5. Učešće obustavljenih postupaka u ukupnom broju sprovedenih postupaka javnih nabavki je iznosilo 10%, dok je 90% pokrenutih postupaka uspešno okončano zaključenjem ugovora, odnosno okvirnog sporazuma.

¹ Videti: <https://www.ujn.gov.rs/vesti/objavljen-dokument-partnerstvo-za-inovacije/>.

² Videti: <https://www.ujn.gov.rs/vesti/objavljen-vodic-kroz-monitoring-nad-primenom-propisa-iz-oblasti-javnih-nabavki/>.

Primenom odredaba ZJN/2015 naručioci su zaključili 27.480 ugovora o javnim nabavkama u vrednosti od 73.089.673.629 dinara, dok je primenom odredaba ZJN/2019 zaključeno 155.518 ugovora u vrednosti od 486.677.400.801 dinara. Primetno je da su i u 2021. godini naručioci sprovođili javne nabavke po starom zakonu, one koje su bile predviđene prethodnim planovima, a koje nisu bile realizovane. Posmatrano po vrsti naručioca, javni naručioci su zaključili ugovore u obimu vrednosti 73%, a sektorski u obimu vrednosti od 27%. Najveći naručilac je EPS sa ugovorima vrednim 74,7 milijarde dinara, a potom Elektrodistribucija Srbije sa 25 milijardi dinara.

Posmatrano prema predmetu javne nabavke u svim zaključenim ugovorima, najveće je učešće dobara sa 50%, potom slede radovi sa 26% i usluge sa 24%. Vrednost ugovora zaključenih primenom otvorenog postupka iznosilo je 91,33% od ukupne vrednosti svih zaključenih ugovora, dok je vrednost ugovora koji su zaključeni primenom pregovaračkog postupka bez objavljivanja iznosila 5,46% od ukupne vrednosti svih ugovora (zaključenih po novom zakonu, pošto nemamo podatke za stari).

Najčešće korišćen osnov za primenu pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, prema odredbama ZJN/2019, bio član 9. stav 1. tačka 1) podtačka (3) Uredbe o javnim nabavkama u oblasti odbrane i bezbednost, koji propisuje da naručilac može da sprovede pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva, ako su ponuđači ujedno i proizvođači, pružaoci usluga ili izvođači radova od značaja za odbranu i bezbednost Republike Srbije i proizvode dobra, pružaju usluge i izvode radove po standardima ili propisima o kvalitetu proizvoda u oblasti odbrane i bezbednosti. U ukupnoj vrednosti ugovora zaključenih u pregovaračkom postupku bez objavljivanja javnog poziva učešće ovog osnova iznosi od 42,4%.

U 2021. godini je zaključeno ukupno 11.506 okvirnih sporazuma što je za oko 4 puta više nego u 2020. godini. Pored toga što odredbe novog Zakona značajno više stimulišu primenu ovog mehanizma ugovaranja, do ovolikog porasta je, takođe, došlo zbog toga što se sada, ukoliko je postupak podeljen po partijama, broj zaključenih okvirnih sporazuma na novom Portalu evidentira za svaku partiju ponaosob. Dominantno učešće u ugovorima zaključenim po osnovu okvirnih sporazumima, u 2021. godini, imali su medicinska oprema, farmaceutske proizvodi i proizvodi za ličnu negu sa više od 36% učešća.

Vrednost ugovora zaključenih u postupcima centralizovanih javnih nabavki iznosila je u 2021. godini 64.576.693.404 dinara. Učešće vrednosti ove vrste ugovora se smanjilo u odnosu na 2020. godinu sa 19% na 11%. Dominantno učešće u centralizovanim javnim nabavkama u 2020. godini, imali su medicinska oprema, farmaceutske proizvodi i proizvodi za ličnu negu (60%).

I dalje je izrazito dominantna primena kriterijuma „najniža ponudena cena“ sa 97%, što je još veći procenat nego u ranijim godinama.

Izuzeci od primene Zakona

Registrovana vrednost javnih nabavki koje su izuzete od primene Zakona o javnim nabavkama iznosi 380 milijardi dinara, što je porast od čak 180 milijardi u odnosu na 2020 godinu! Najčešći osnovi za izuzeće, prema odredbama ZJN/2019, bile su nabavke ustanovljene međunarodnim ugovorom ili drugim aktom na osnovu kojeg je nastala međunarodna obaveza, a koji je Republika Srbija zaključila

sa jednom ili više trećih država ili njenih užih političko-teritorijalnih jedinica i koji se odnosi na dobra, usluge ili radove namenjene zajedničkoj implementaciji ili korišćenju od strane potpisnica (22,7%), kao i nabavke energije ili goriva za proizvodnju energije od strane sektorskog naručioca koji obavlja delatnost iz člana 165. stav 1, člana 166. stav 1. i člana 171. ovog Zakona (16,03%).

Najčešće nepravilnosti

Prema podacima KJN, najčešći uzroci nepravilne primene propisa o javnim nabavkama ogledaju se u nepravilnom određivanju rokova, nejasnim kriterijumima i dokazima koji se traže u vezi sa ispunjavanjem kriterijuma, ali je veliki broj nepravilnosti i zbog nedovoljne upoznatosti sa funkcionisanjem novog Portala javnih nabavki.

Izveštaj o sprovedenom monitoringu

Izveštaj o sprovedenom monitoringu KJN-a za 2021. godinu u vreme pisanja ovog izveštaja i dalje nije bio objavljen, ali se neki podaci o monitoringu mogu posredno izvući iz drugih dokumenata KJN-a. Trenutno u Grupi za monitoring radi petoro ljudi.

U 2021. godini je ukupno 258 postupaka bilo predmet monitoringa, što je nešto manje u odnosu na 2020. godinu kada je taj broj iznosio 274. Broj od 500 postupaka koji će biti predmet monitoringa je postavljen kao cilj za 2022. godinu. U cilju suzbijanja i sprečavanja neregularnosti u postupcima javnih nabavki, kao i u cilju borbe protiv korupcije, KJN je u 2020. godini sarađivala sa Tužilaštvom u 15 predmeta, sa MUP-om u 7 i sa Agencijom za sprečavanje korupcije u devet predmeta. Svih 31 zahtev se odnosio na postupke koji su sprovedeni po starom zakonu. Takođe, KJN je u 2020. postupala i u 33 slučaja vršenja nadzora po prijavljenim nepravilnostima od strane privrednih subjekata, „a u određenom broju slučajeva“ koji nije naveden i od strane samih naručilaca. KJN je u 2021. godini sprovodila i monitoring u skladu sa donetim godišnjim planom monitoringa za 2021. godinu. Planom monitoringa je određeno ukupno deset subjekata monitoringa, a monitoringom je bilo obuhvaćeno ukupno 135 postupaka. KJN je u 2021. godini podnela 143 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, što predstavlja značajno povećanje u odnosu na prethodne godine.

Aktivnosti Kancelarije za javne nabavke

Kancelarija je u aprilu 2021. godine objavila Smernice za primenu pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva¹ koje imaju za cilj da naručiocima pomognu u stvaranju dobre prakse sprovođenja pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva. U avgustu 2020. godine, objavljene su Smernice za pripremu konkursne dokumentacije i pripremu e-ponude na Portalu javnih nabavki. U decembru 2020. godine, Kancelarija je objavila Priručnik za pripremu polaganja ispita za službenika za javne nabavke u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama i podzakonskim aktima donetim na osnovu ovog zakona². Pravilnik o sadržini Registra³ ponuđača, kao i dokumentacije koja se podnosi uz prijavu za registraciju ponuđača, počeo je da se primenjuje od 1. marta 2020. godine.

¹ Videti: <http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2021/04/Smernice-za-sprovođenje-pregovaračkog-postupka.pdf>.

² Videti: <http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2020/11/PRIRUCNIK.pdf>.

³ Videti: <https://www.apr.gov.rs/%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B8/%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D1%83%D1%92%D0%B0%D1%87%D0%B8.1347.html>.

Podaci iz Izveštaja Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki

Podatke o zaštiti prava u postupcima javnih nabavki za 2021. godinu još uvek nemamo, jer Izveštaj o radu Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki za 2021. godinu nije objavljen. Nije nam poznato da li je on uopšte podnet Narodnoj skupštini ili samo još uvek nije objavljen.

U izveštaju o radu za 2020. godinu,¹ Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki navela je da je, tokom 2020. godine, primila 1.113 predmeta, a da je rešeno 1.147. Od toga se 814 primljenih i 845 rešenih predmeta odnosi na zaštitu prava. Ukupna vrednost javnih nabavki, po kojima je Komisija odlučivala po zahtevima za zaštitu prava, iznosila je 105,3 milijarde dinara, što je za skoro 34 milijarde dinara više u odnosu na 2019. godinu.

Kažnjavanje zloupotreba

Zvanična statistika za 2021. godinu nije dostupna na sajtu Republičkog javnog tužilaštva. Da bismo došli do podataka, uputili smo zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja Prekršajnim sudovima u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu, kao i posebnim odeljenjima Viših sudova i Tužilaštvu za organizovani kriminal. Cilj zahteva je bio da se utvrdi broj postupaka koji su vođeni i koji se i dalje vode kod navedenih sudova za krivično delo „Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom“, kao i za prekršaje u vezi sa javnim nabavkama. Vezano za krivična dela, dobili smo odgovor od Višeg suda u Beogradu da su u toku 2021. godine donete dve presude koje se odnose na navedeno krivično delo, a od Višeg suda u Nišu i Tužilaštva za organizovani kriminal da u toku 2021. nije bilo predmeta vezanih za krivično delo koje se tiče javnih nabavki.

Što se tiče prekršaja, donošenjem novog Zakona otklonjena je prepreka koja je postojala zbog neusaglašenosti Zakona o javnim nabavkama i Zakona o prekršajima, te je sistem ponovo počeo da funkcioniše. Svi prekršajni sudovi od kojih smo tražili informacije su odgovorili na zahteve i trenutno se pred njima vodi 49 prekršajnih postupaka. Takođe, u izveštaju KJN-a za 2021. godinu, navedeno je da je Kancelarija podnela 143 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka u toj godini. Podaci o izrečenim sankcijama u 2021. godini nisu dostupni.

Program rada

U Programu razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019-2023. godine², koji se donosi umesto ranijih strategija za ovu oblast, Vlada Republike Srbije je navela da će se polazne osnove modernizacije sistema javnih nabavki bazirati „na prioritetima javnih nabavki koje je Evropska unija utvrdila svojom Strategijom javnih nabavki³, a to su: šire prihvatanje inovativnih, zelenih i društvenih nabavki, profesionalizacija javnih kupaca, povećanje pristupa tržištima nabavki, poboljšanje transparentnosti, integriteta i dostupnosti podataka, povećanje digitalne transformacije nabavki i saradnja za zajedničke nabavke.

¹ Videti: <http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2021/528-21.pdf>.

² Videti: <http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2019/11/1.-UJN-Program-UJN-2019-2023..pdf>.

³ Videti: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en.

Predlogom Akcionog plana za sprovođenje ovog Programa u 2022. godini¹, u vezi sa povećanjem efikasnosti i ekonomičnosti postupaka javnih nabavki, postavlja se kao cilj da prosečno trajanje otvorenog postupka bude skraćeno za jedan dan, sa 48 na 47 dana, što predstavlja vrlo skromno predstavljen pokazatelj.

U pogledu jačanja konkurencije je planirano da se prosečan broj ponuda poveća sa 2,5 na 2,6. S druge strane, nisu planirane aktivnosti koje se odnose na druge oblike sužavanja konkurencije (sprovođenje nabavki po posebnim pravilima, visoki pragovi za sprovođenje nabavki).

Kod smanjenja rizika od neregularnosti u sistemu javnih nabavki, planira se sprovođenje monitoringa u 500, u odnosu na 258 postupaka, koliko je ih je bilo obuhvaćeno u 2021. godini.

Najzad, kod podsticanja ekološkog i socijalnog aspekta u javnim nabavkama i inovacijama, planira se da broj sprovedenih postupaka sa primenom ekoloških i socijalnih aspekata bude povećan sa 650 na 700, odnosno sa 86 na 90.

Izmene Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama su planirane za poslednji kvartal 2022. godine.

Za poslednji kvartal 2022. godine je planirano je da se broj zaposlenih u KJN poveća sa 44 na 46, a da se broj sertifikovanih službenika poveća sa 4845 na 4950. Planirano je organizovanje ispita za službenike, radionica radi usklađivanja stavova KJN, RKZP, MFIN i DRI u vezi sa primenom zakona, kao i obuke policije, javnog tužilaštva, DRI i drugih institucija.

Za 2022. godinu je, takođe, planirana i izrada novih funkcionalnosti na Portalu javnih nabavki, prevod uputstava sa Portala radi lakšeg učešća stranih ponuđača, izrada mobilne aplikacije za Portal, sve uz pomoć programa međunarodne pomoći.

Za poslednji kvartal 2022. godine je, takođe, planirana i izrada novih modela konkursne dokumentacije, modela internog akta naručioca, kao i metodologije na osnovu koje će se pratiti izvršenje ugovora o javnim nabavkama.

Za četvrt kvartal je planirano i organizovanje seminara na temu primene ekoloških i socijalnih kriterijuma u oblasti javnih nabavki, kao i organizovanje obuka za naručioce, ponuđače, mikro, mala i srednja preduzeća.

¹ Videti: <https://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2022/03/Predlog-AP-za-2022.-godinu-za-sprovođenje-Programa-razvoja-javnih-nabav...-1.pdf>.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 5

U hotelu „Vila Breg“ u Vršcu je, 3. i 4. jula 2021. godine, održan sastanak na kojem su, pored članova Radne grupe NKEU za Poglavlje 5 (nevladinih organizacija), učestvovali i brojni predstavnici naručilaca (službenici za javne nabavke), kao i eksperti za oblast javnih nabavki. Centar za primenjene evropske studije (CPES) i Udruženje profesionalaca u javnim nabavkama Republike Srbije (UPJN) su organizovali seminar o efikasnosti sistema javnih nabavki u Srbiji, u okviru kojeg je održan i radni sastanak Radne grupe NKEU za Poglavlje 5 na kome su predstavnici Transparentnosti Srbija predstavili publikaciju „Javne nabavke i javno privatna partnerstva – između solidnih propisa i loše prakse“. Na sastanku su dati predlozi za unapređenje funkcionalnosti novog Portala javnih nabavki i za poboljšanje kontrole izvršenja ugovora od strane naručilaca.

Zbog restriktivnih mera uzrokovanih pandemijom COVID-19, Radna grupa NKEU za Poglavlje 5 je nastavila konsultacije onlajn, putem Zoom platforme. Tako su 29. novembra i 3. decembra 2021. godine, koordinator radne grupe i drugi članovi učestvovali na okruglim stolovima na kojima su razmatrani novi izveštaj Evropske komisije u delu koji se odnosi na Poglavlje 5 – Javne nabavke, kao i poverenje članica radne grupe u institucije kada je reč o javnim nabavkama. Koordinator radne grupe je predstavio neke od nalaza monitoringa Transparentnosti Srbija u oblasti javnih nabavki i govorio o razlozima za nepoverenje u sistem javnih nabavki, a naročito o slabostima sistema za kontrolu.

Radni sastanak Radne grupe NKEU za Poglavlje 5 sa predstavnicima Komisije za javne nabavke je održan 21. decembra 2021. godine. Na sastanku su razmatrani nalazi iz godišnjeg Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije za oblast javnih nabavki, planovi državnih organa i predlozi organizacija civilnog društva radi prevazilaženja identifikovanih problema; pripreme za izmene i dopune Zakona o javnim nabavkama na osnovu Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025. godine, radi uređenja javnih nabavki u medijskom sektoru, kao i razmatranje mogućnosti da se tom prilikom unaprede i drugi delovi Zakona gde je uočena potreba. Deo sastanka je bio posvećen i pitanjima od značaja za održivi razvoj – zelene javne nabavke i javne nabavke sa socijalnim elementom. Takođe, razmatrani su planovi za dalji rad članica ove radne grupe, kao i mogućnosti za ostvarivanje saradnje sa Kancelarijom za javne nabavke. Snimak sastanka dostupan je na Youtube kanalu Transparentnosti Srbija. Na konferenciji su govorili Tanja Maksić, predstavnik BIRN-a i članica Upravnog odbora Asocijacije onlajn medija, Sandra Damčević, direktorka Kancelarije za javne nabavke, Dragana Marić, pomoćnica direktorke KJN-a, Jasminka Randelović, ALHEM, Nataša Gligorijević, direktorka Centra za održivi razvoj Srbije, Zorana Milovanović, Koalicija za razvoj solidarne ekonomije i Nemanja Nenadić, programski direktor Transparentnosti Srbija.

Završna konferencija projekta „Ka efikasnijem sistemu javnih nabavki u Srbiji“, koji su realizovali Centar za primenjene evropske studije i Udruženje profesionalaca u javnim nabavkama, održana je 16. decembra 2021. godine u hotelu Radison. Skupu su prisustvovali predstavnici članica Radne grupe NKEU za Poglavlje 5, a koordinator radne grupe Nemanja Nenadić je govorio o privatno-javnim partnerstvima i međudržavnim sporazumima.

Pored sastanka koji je održan 21. decembra nije bilo drugih sastanaka u punom sastavu. Pored restrikcija izazvanih epidemijom, razlog je bila i nespremnost Kancelarije za javne nabavke da

prihvati inicijative koje su dolazile od ove radne grupe. Radna grupa je sve vreme održavala komunikaciju putem elektronske pošte, kroz upućivanje zajedničkih inicijativa prema državnim organima, učesćem u aktivnostima Nacionalnog konventa za EU u celini, kroz aktivnosti koordinatora radne grupe koje su bile usmerene prema državnim organima, a preduzete su u ime radne grupe, kao i kroz pojedinačne aktivnosti članica radne grupe koje su imale za cilj, između ostalog, ostvarivanje ciljeva i planova radne grupe.

Aktivnosti članica Radne grupe NKEU za Poglavlje 5

Tokom 2021. godine, članice Radne grupe NKEU su bile naročito aktivne u vezi sa izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, pre svega podnošenjem velikog broja inicijativa za unapređenje prakse i primene Zakona. Takođe, predmet posebne pažnje su bile nabavke u vezi sa situacijom vezanom za pandemiju COVID-19, kao i nastavkom ugrožavanja sistema javnih nabavki kroz sprovođenje nabavki bez primene Zakona o javnim nabavkama, a na osnovu međudržavnih sporazuma ili posebnih zakona.¹

Radna grupa se bavila i drugim pitanjima – razmatranjima javnih nabavki u kontekstu borbe protiv korupcije, kao i u kontekstu primene medijskih propisa, praćenjem sprovođenja konkretnih postupaka nabavki, obukama itd. Radna grupa je, tokom 2021. godine, pratila proces usvajanja novih pravila iz oblasti javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva u Srbiji, koja bi trebalo da usklade srpsko zakonodavstvo sa poslednjim EU direktivama, ali i da uklone korupcijske rizike. Takođe je pratila sprovođenje odabranog broja slučajeva javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava.

Transparentnost Srbija je, u maju 2021. godine, objavila istraživanje „Javne nabavke i javno privatna partnerstva - između solidnih propisa i loše prakse“;² koje je pokazalo da su javne nabavke u Srbiji sve manje javne i pored toga što su osnovni propisi u ovoj oblasti uglavnom usklađeni sa evropskim standardima. Koliko god da je stanje u javnim nabavkama loše, ono je još lošije kada je reč o javno-privatnim partnerstvima. Naime, ovde čak ni Zakon nije usklađen sa EU standardima. Paradoksalno, do veoma značajnog smanjenja javnosti je došlo ne samo kršenjem i zaobilaženjem primene Zakona o javnim nabavkama, već upravo zbog primene njegovih odredaba. Naime, podizanje letvice iznad koje se moraju raspisivati javne nabavke, sa nekadašnjih 500 hiljada dinara na iznose od jednog do 20 miliona dinara (u zavisnosti od predmeta i vrste naručioca), očigledno je drastično smanjilo transparentnost. Tako je na Portalu javnih nabavki u 2019. godini bilo objavljivano u proseku preko 5000 postupaka mesečno, dok je u prvih pet meseci 2021. godine takvih oglasa bilo tek nešto više od 3000 mesečno. Dodatni vid umanjavanja javnosti ogleda se u tome što neki bitni dokumenti, koji su ranije obavezno objavljivani, sada više nisu dostupni na Portalu – to su, pre svega, konkursna dokumentacija i mišljenja Kancelarije za javne nabavke kada se sprovodi pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva. Upravo je ovo vrsta nabavki kod koje se navodna hitnost najčešće koristi kao izgovor za skraćivanje procedura. Ne samo da se ovi dokumenti ne objavljuju na Portalu, već ih naručioci ne dostavljaju ni po zahtevima za pristup informacijama.

¹ Videti: <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/inicijative-i-analize#a2021>.

² Videti: <https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/TS%20MATRA%20SRB%20ONLINE.pdf>.

Udruženje profesionalaca u javnim nabavkama i Centar za primenjene evropske studije su u 2021. godini izradili dva modela dokumenta u vezi sa praćenjem realizacije ugovora o javnim nabavkama. To su Model akta¹ kojim se bliže uređuje planiranje nabavki, sprovođenje postupaka javnih nabavki i praćenje izvršenja ugovora o nabavkama (deo akta koji se odnosi na praćenje izvršenja ugovora o nabavkama) i Model ugovora² o pružanju usluga stručnog nadzora nad izvođenjem radova. Takođe, u okviru istog projekta, objavljena su dva Alarm izveštaja³ o stanju javnih nabavki u Srbiji za 2021. godinu.

Koalicija za nadzor javnih finansija je objavila da, prema istraživanju Topličkog centra za demokratiju i ljudska prava,⁴ u 2020. godini od 100 najvećih ugovora u čak 79 nije bilo nikakve konkurencije. Za samo godinu dana, prosečan broj ponuđača pao je sa 1,42 na 1,27. Istraživanje je pokazalo da je od 100 najvrednijih poslova, 80 ugovora zaključeno nakon sprovedenih postupaka javnih nabavki, 3 nakon postupaka za izbor privatnog partnera, dok je Republika Srbija zaključila 17 bilateralnih investicionih sporazuma. U 20 najvrednijih poslova, u kojima dominiraju oni sklopljeni putem bilateralnih investicionih sporazuma (čak 17 od najvećih 20), nema apsolutno nikakve konkurencije.

BIRN i NUNS su objavili⁵ novi monitoring izveštaj u kome se analiziraju ugovori javnih nabavki za medijske usluge u vrednosti više od 83 miliona dinara javnog novca. Izveštaj ukazuje da se medijske usluge uglavnom nabavljaju na osnovu izuzetaka od javnih nabavki i da se ne evidentiraju na Portalu javnih nabavki pa tako ostaju ispod radara javnosti. Konkurencija takođe izostaje, jer se u većini postupaka za nabavku medijskih usluga javlja jedan ponuđač. Javne nabavke medijskih usluga se neadekvatno planiraju, ne postoji tržišna analiza vrednosti usluga pa se istovrsne usluge različito tarifiraju ili se, pak, vode pod različitim imenima. Monitoring⁶ je urađen za potrošnju u 2020. godini na uzorku od 20 gradova sa najvećim brojem stanovnika i obuhvatio je 110 lokalnih i republičkih institucija i javnih/ javno-komunalnih preduzeća, kao i 10 ministarstva/kancelarija. Mapirano je 87 ugovora ukupne vrednosti od preko 83 miliona dinara. Suma je zapravo i veća, ako se uzme u obzir da se za medijske usluge putem javnih nabavki takmiče i marketinške agencije, nezavisne produkcije i agencije. Uzorak pokazuje da je na usluge marketinških agencija potrošeno 258,528,634.99 dinara, što je četiri puta više novca u odnosu na medije.

Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED), uz podršku Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (SIDA), sprovodi dvogodišnji projekat za unapređenje efikasnosti i transparentnosti javnih nabavki u Srbiji pod nazivom „Efektivne javne nabavke u službi ekonomskog rasta“.⁷ Projektom je predviđeno unapređenje digitalnih rešenja u sprovođenju javnih nabavki, uključujući e-Portal (u saradnji sa vladinom Kancelarijom za IT i elektronsku upravu)

¹ Videti: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.upjn.org.rs%2Fdokumenti%2Fdokumenti_u_postavljenim_sadrzajima%2F24997506599%2FPracenje_izvršenja_ugovora_o_javnoj_nabavki.docx&wdOrigin=BROWSELINK.

² Videti: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.upjn.org.rs%2Fdokumenti%2Fdokumenti_u_postavljenim_sadrzajima%2F24997506599%2FModel_ugovora_o_strucnom_nadzoru.docx&wdOrigin=BROWSELINK.

³ Videti: <https://cpes.org.rs/ka-efikasnijem-sistemu/>.

⁴ Videti: <http://nadzor.org.rs/1-27/>.

⁵ Videti: <https://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2021/10/Javne-nabavke-medijskih-usluga.pdf>.

⁶ Videti: <https://birnsrbija.rs/nuns-i-birn-objavili-novi-monitoring-potrosnje-javnog-novca-u-medijskom-sektoru-javne-nabavke-medijskih-usluga/>.

⁷ Videti: <https://naled.rs/projekti-efektivne-javne-nabavke-u-sluzbi-ekonomskog-rasta-4719>.

i Registra ponuđača (u saradnji sa APR-om), davanje preporuka za primenu i unapređenje propisa, izrada vodiča i primera dobrih praksi, organizovanje obuka i studijskih poseta, kako bi se prenela znanja i iskustva iz zemalja članica EU, kao i organizovanje okruglih stolova i dijaloga sa zainteresovanim stranama. Predlog ovog projekta je osmišljen tako da ojača kako naručioce tako i ponuđače, ali i šire društvo – nevladine organizacije, medije, pravosudna i kontrolna tela, a njegovi opšti ciljevi i željeni uticaj su: poboljšanje uticaja javne potrošnje na konkurenciju i razvoj tržišta, poboljšanje efektivnosti javnih nabavki (odnos kvalitet/cena) i uticaja javne potrošnje na životnu sredinu i socijalnu uključenost, doprinos smanjenju korupcije i nepravilnosti u javnim nabavkama, kao i izgradnja poverenja u sistem javnih nabavki, doprinos oporavku od posledica pandemije COVID-19 efikasnijom javnom potrošnjom. Na delu projekta, koji se tiče javnih nabavki usluga u savetovanju i poslovanju i srodnih usluga, radi i Transparentnost Srbija, u okviru čega su izrađene analize stanja i vodič za primenu kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude, a održano je i nekoliko obuka naručilaca.

Važan deo aktivnosti Radne grupe NKEU za Poglavlje 5 i njenih članica se odnosio na komunikaciju usmerenu prema Evropskoj komisiji, Delegaciji EU u Srbiji i drugim međunarodnim akterima koji su značajni za ovu oblast (međunarodne finansijske institucije, ambasade zemalja članica EU, SIGMA, OEBS i drugi). Najzad, članice radne grupe su, i u ovom periodu, bile otvorene prema javnosti, deleći kroz saopštenja, povodom opštih i konkretnih pitanja, svoja viđenja sa građanima Srbije i skrećući pažnju na prioritetne probleme i moguća rešenja.

Članovi radne grupe su učestvovali aktivno u događajima, koji su organizovani od strane Nacionalnog konventa o EU, sa predstavnicima državnih organa i EU na kojima su predstavili glavne nalaze i probleme u oblasti. Plenarna sednica NKEU – deo posvećen javnim nabavkama – održana je 5. novembra 2021. godine u Skupštini Srbije. Predstavnicima Radne grupe za Poglavlje 5 su učestvovali na javnom slušanju koje je organizovao Odbor za finansije Narodne skupštine povodom predloga Zakona o budžetu Republike Srbije za 2022. godinu i završnog računa za 2020. godinu.

Koalicija za nadzor javnih finansija i Transparentnost Srbija se zatražili od Vlade Republike Srbije da hitno učini javno dostupnom svu dokumentaciju, kao i ugovor sa preduzećem Railway City d.o.o. Beograd. (Zajedničko saopštenje¹ Transparentnosti Srbija i Koalicije za nadzor javnih finansija). Više tužilaštvo u Beogradu je, 18. marta 2021. godine, odbacilo² inicijativu Koalicije za nadzor javnih finansija i Transparentnosti Srbija za podnošenje tužbe za utvrđivanje ništavnosti ugovora o zajedničkoj izgradnji zgrade železničke stanice „Beograd centar“ (Prokop), parkinga i pratećih komercijalnih sadržaja.

Transparentnost Srbija je, 21. januara 2021. godine, predstavila analizu³ koruptivnih rizika u predlozima zakona. Najveći koruptivni rizici su nastali u oblasti javnih nabavki, gde zakon nije menjan, već je zakonsko načelo transparentnosti u potpunosti derogirano zaključkom Vlade, iako

¹ Videti: <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/11858-nezakonito-odabran-partner-za-izgradnju-stanice-zgrade-na-prokopu>.

² Videti: https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/VJT_u_Beogradu_-_Resenje_o_odbijanju_zahteva.pdf.

³ Videti: <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/projekti/267-analiza-koruptivnih-rizika-u-propisima>.

Zakon ne predviđa takvu mogućnost kada je reč o nabavkama u zdravstvu. Usled toga je ostalo nepoznato u kojoj meri su kod tih nabavki poštovana i druga zakonska načela, poput konkurencije i ekonomičnosti.

Takođe, Transparentnost Srbija je pozvala Kancelariju za javne nabavke da sprovede monitoring primene zakona u javnim preduzećima i drugim preduzećima u državnom vlasništvu čijim je direktorima istekao mandat,¹ kao i utvrdi ko je potpisivao planove javnih nabavki i zaključivao ugovore o javnim nabavkama.

Iako je Vlada RS prihvatila da do kraja 2021. godine izmeni Zakon o javnim nabavkama, u cilju adekvatnog regulisanja nabavki medijskih usluga, to nije urađeno, a predstavnici Kancelarije za javne nabavke su naveli da nemaju informacije kada bi se te izmene mogle naći na dnevnom redu. Međutim, predstavnici kancelarije su na radnom sastanku, odžanom 21. novembra 2021. godine, izrazili nameru da se posvete zelenim javnim nabavkama i javnim nabavkama sa socijalnim elementom. Takođe, razmatrani su planovi za dalji rad članica Radne grupe NKEU za Poglavlje 5, kao i mogućnosti za ostvarivanje saradnje sa Kancelarijom za javne nabavke.

Još jedan uspeh koji se temelji na brojnim inicijativama, javnim nastupima koordinatora i drugih predstavnika Radne grupe NKEU za Poglavlje 5, kao i na upućivanju pisanih priloga za izveštaj Evropske komisije, ogleda se u činjenici da je Evropska komisija, u svoj Izveštaj o napretku Srbije za 2021. godinu, unela problem poverljivih nabavki koje su vezane za pandemiju COVID-19 (takođe u kontekstu vladavine prava – borbe protiv korupcije) i da je još jasnije ukazala na nedopustivost prakse da se javne nabavke sprovode mimo Zakona o javnim nabavkama, koji je usaglašen sa pravilima EU, već na osnovu međudržavnih sporazuma ili odredaba posebnih zakona.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Kada je reč o ranije datim preporukama koje je radna grupa dala za **stvaranje uslova za primenu novog Zakona o javnim nabavkama i umanjenje štetnih efekata pojedinih njegovih odredbi**, nije urađeno sledeće (aktivnosti koje su sprovedene su navedene u prethodnoj Knjizi preporuka):

- Portal i dalje ne sadrži informacije koje se odnose na izvršenje ugovora, kao ni informacije o nabavkama na koje se Zakon ne primenjuje (osim kada su ih sami naručioci objavili). Pored toga, Portal javnih nabavki nije u dovoljnoj meri povezan sa drugim bazama podataka (na primer, onima o izvršenju budžeta).
- I dalje nije poznato da je Ministarstvo finansija izradilo metodologiju na osnovu koje prati izvršenje ugovora o javnim nabavkama, niti da tu vrstu nadzora uopšte sprovodi, osim po prijavama ili redovnim kontrolama koje sprovodi budžetska inspekcija.
- Pravilnik o postupku monitoringa nad primenom propisa o javnim nabavkama i dalje nije unapređen tako da predvidi rokove za postupanje same Kancelarije za javne nabavke, minimalni obuhvat svakog monitoringa, vreme sprovođenja redovnih kontrola, kao ni minimalni broj nabavki koje će biti kontrolisane.

¹ Videti: https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Konkursi_vd_stanje_izbor_direktora_-_sva_republi%C4%8Dka_JP_i_preduze%C4%87a_u_dr%C5%BEavnom_vlasni%C5%A1tvu_maj_2021.pdf.

- Kancelarija za javne nabavke nije izradila model internog akta za naručioce. Predlogom akcionog plana za 2020. godinu, Kancelarija je preuzela obavezu da izradi ovaj akt u toku 2022. godine.
- Podaci o javnim rashodima (generalno) se još uvek ne objavljuju tokom budžetske godine, na način koji bi omogućio praćenje izvršenja koje u potpunosti uporedivo sa odobrenim budžetom.

U vezi sa problemom **kontrole izvršenja ugovora**, donet je novi Zakon o budžetskoj inspekciji koji predviđa mogućnost angažovanja većeg broja budžetskih inspektora u okviru Ministarstva finansija (trenutno zaposlenih u lokalnim samoupravama), kao i ovlašćenja ove inspekcije prema svima naručiocima u smislu Zakona o javnim nabavkama. Primena bi trebalo da počne sledeće godine.

Preporuke u vezi sa pravnim okvirom za javno-privatna partnerstva nisu ispunjene.

Delimično je obezbeđeno jačanje kapaciteta organa koji sprovode javne nabavke, kao i organa koji su nadležni za praćenje, kontrolu, nadzor, reviziju, preispitivanje i gonjenje prekršilaca. U nešto većoj meri su obezbeđene obuke za pojedine učesnike u postupcima javnih nabavki, kao i kroz uputstva i podzakonske akte.

Nije zabeležena ništa veća **proaktivnost u otkrivanju nepravilnosti** u javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvima i u otklanjanju štetnih posledica nepravilno planiranih, sprovedenih i izvršenih javnih nabavki, kada je reč o javnom tužilaštvu. Monitoring koji sprovodi KJN je pokrio tek oko 0,45% sprovedenih javnih nabavki u 2021. godini.

Nastavljena je i čak intenzivirana **praksa da se javne nabavke i javno-privatna partnerstava ugovaraju bez konkurencije i javnosti**, a na osnovu međudržavnih sporazuma. Nisu uvedeni mehanizmi kontrole u vezi sa zaključivanjem takvih ugovora.

Iako su proširene zakonske mogućnosti, nisu zabeleženi slučajevi **korišćenja stranih iskustava i dobrih praksi** u vezi sa pojedinim vrstama javnih nabavki (socijalna preduzeća, socijalne usluge, zelene nabavke). S druge strane, bilo je planirano da se izmene propisi u oblasti nabavke medijskih usluga što, kao što smo već napomenuli, nije učinjeno.

Državna revizorska institucija je značajno **proširila praksu revizija svrsishodnosti**. Posebno je zanimljiva revizija svrsishodnosti efikasnosti i ekonomičnosti postupka centralizovane javne nabavke reagensa¹, u kojoj je DRI utvrdila da RFZO nije u potpunosti istražio i dokumentovao proces istraživanja tržišta i sproveo analize predviđene internom procedurom, kao i da nije ostvaren dovoljan stepen konkurencije u predmetnoj nabavci. Kada je, pak, reč o sistemu internih revizija, izveštaj za 2021. godinu još uvek nije objavljen.²

Dokumenti javnih politika u vezi sa javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvom (JPP) i dalje ne pružaju adekvatan odgovor na izazove u ovim oblastima, iako je primetno pobošljanje u odnosu na prethodne godine. U 2020. godini je usvojen revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23,

¹ Videti: <https://www.dri.rs/php/document/download/4356/2>.

² Videti: <https://www.mfin.gov.rs/o-ministarstvu/izvestaji-o-sagledavanju-kvaliteta-rada-interne-revizije>.

koji ne predviđa konkretne nove mere u vezi sa javnim nabavkama, već izradu Operativnog plana koji će ih utvrditi. Vlada RS je, u oktobru 2021. godine, usvojila Operativni plan za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, gde se nalaze i javne nabavke. Kao jednu od mera u oblasti javnih nabavki, Operativni plan predviđa meru koja ima za cilj obezbeđivanje uslova za uklanjanje rizika od korupcije u zakonima koji dozvoljavaju mogućnost zaključivanja ugovora sa drugim državama, međunarodnim organizacijama i finansijskim institucijama bez primene odredaba Zakona o javnim nabavkama. U pogledu JPP-a uopšte nisu predviđene mere. Akcioni planovi za užu oblast javnih nabavki se, takođe, ne bave rešavanjem ključnih problema u ovoj oblasti. Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine,¹ u potpunosti prepušta uređivanje delovanja u ovoj oblasti budućem Programu reforme upravljanja javnim finansijama, koji je donet u julu 2021. godine i koji predviđa koji pokazatelji bi trebalo da ukazuju na napredak u oblasti javnih nabavki.

Kada je reč o **preporukama Radne grupe za EU**, Evropska komisija je jasno stavila do znanja Vladi RS na neprihvatljivost pojedinih praksi u javnim nabavkama, koje se sprovode na osnovu međudržavnih sporazuma i posebnih zakona. U izveštajima EK se i dalje ne analizira detaljnije značaj pojedinih statističkih podataka i pokazatelja javnih nabavki. EU je nastavila da pruža podršku državnim organima za sprovođenje reformi u ovoj oblasti, a civilnom društvu i medijima za praćenje stanja.

Organizacije civilnog društva, naročito one koje su okupljene u Radnoj grupi NKEU za Poglavlje 5, nastavile su da aktivno prate sprovođenje postupaka javnih nabavki i JPP-a, a delimično i njihovo planiranje i sprovođenje ugovora. U pojedinim slučajevima je ostvarena saradnja sa udruženjima iz oblasti zaštite životne sredine, kao i sa medijskim udruženjima, što je rezultiralo uključivanjem planova za bolje uređivanje nabavke medijskih usluga u novoj Medijskoj strategiji², iako na kraju nije ni bilo predviđenih izmena Zakona o javnim nabavkama.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU

Glavne preporuke Radne grupe NKEU u oblasti javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava za Vladu, Narodnu skupštinu i druge državne organe Republike Srbije, uglavnom su ponovljene, usled činjenice da značajan broj onih iz prethodne godine nije ostvaren ili se moraju odvijati kontinuirano:

- **Objavlјivanje svih informacija o nabavkama koje su u vezi sa pandemijom COVID-19 i vršenje revizije nabavki koje su sprovedene bez primene Zakona, počev od 15. marta 2020. godine, odnosno nabavki koje su sprovedene po posebnim pregovaračkim postupcima bez objavljivanja javnog poziva, počev od 1. jula 2020. godine.**

¹ Videti: <https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/537306/strategija-reforma-javne-uprave-2021-30-0046-cyr.zip>.

² Videti: <https://www.srbija.gov.rs/dokument/441801/medijska-strategija.php>.

- **Povećanje broja i kvaliteta informacija koje će biti objavljene na Portalu javnih nabavki** (uključujući i one koje se odnose na izvršenje ugovora, kao i na nabavke na koje se zakon ne primenjuje), broja ponuda po postupku nabavke, te povezivanje sa bazama koje se vode kod drugih organa (na primer, Trezor, o izvršenju budžeta, podaci o izvršenoj reviziji, izvršenom monitoringu i nadzoru, pokrenutim postupcima itd) radi celovitijeg uvida o javnim nabavkama i njihovim efektima.
 - Prilikom pretraživanja na Portalu javnih nabavki ne postoji mogućnost da se pronađu predmeti nabavke koji spadaju u zelene javne nabavke ili javne nabavke sa socijalnim elementima. Ponuđači i zainteresovana lica su primorana da pretražuju svaki postupak javne nabavke i vrše uvid u konkursnu dokumentaciju kako bi videli da li su kriterijumi za dodelu ugovora ili uslovi učestvovanja takvi da sadrže zelene (ekološke) ili socijalne kriterijume. Potrebno je omogućiti da naručilac prilikom izrade konkursne dokumentacije može da označi da li konkretan predmet nabavke spada u zelene ili socijalne javne nabavke, pritom da u tom procesu bude odeljak sa informacijom koja pojašnjava naručiocu šta je zelena javna nabavka, a šta javna nabavka sa socijalnim elementima. S tim u vezi, predlog je da se tokom pretraživanja predmeta nabavke omogući pretraživanje po oznaci zelene javne nabavke i socijalne javne nabavke ili da se uspostavi zasebno polje/proces unutar Portala javnih nabavki koji se odnosi na zelene, odnosno socijalne javne nabavke. Pored toga, neophodno je da se u odluci o dodeli ugovora uvede polje koje bi označilo da li je u pitanju zelena javna nabavka ili javna nabavka koja sadrži socijalni element, kako bi se olakšalo pretraživanje i po tom svojstvu.
 - Na samom Portalu ne postoji izveštaj koji daje uvid koje konkretne nabavke su sprovedene u odnosu na plan nabavki naručioca za tekuću godinu. Trenutno, postoji poseban odeljak koji nosi naziv „Godišnji izveštaj o nabavkama naručioca“, iako to zapravo predstavlja Izveštaj o nabavkama koje su izuzete od primene zakona (propisana obaveza članom 181. Zakona o javnim nabavkama). Ovaj naziv izaziva konfuziju jer daje pogrešan uvid. Pritom, u pojedinim izveštajima koji su dostupni na Portalu kod određenih naručilaca stoji i tabela koja prikazuje ugovore koji su zaključeni u postupcima javnih nabavki (iako je označeno samo da li su dobra, usluge ili radovi i koji je postupak i vrednost nabavke (sa i bez PDV-a), kao i izmene ugovora za određene predmete nabavki (iako ne postoji informacija koji je konkretan predmet nabavke u pitanju, već samo da li su dobra, usluge ili radovi i vrednost toga). Treba omogućiti da sistem sam evidentira i generiše izveštaj o sprovedenim javnim nabavkama za konkretnog naručioca u odnosu na poslednji postavljen plan nabavki, a koji sadrži jasan pregled o tome koji su konkretni postupci nabavke sprovedeni u odnosu na poslednji postavljen plan nabavki. Da se izvrši izmena trenutnog naziva odeljka „Godišnji izveštaj o nabavkama naručioca“, tako da glasi „Godišnji izveštaj o nabavkama koje su izuzete od primene Zakona o javnim nabavkama“ i da taj izveštaj samo sadrži podatke o nabavkama koje su izuzete od primene zakona, a u skladu sa Uputstvom za objavljivanje podataka o javnim nabavkama koje su izuzete od primene Zakona.
- **Poboljšanje primene Zakona o javnim nabavkama i unapređenje njegovih odredaba, na osnovu uočenih nedostataka, što naročito podrazumeva:**
 - povećanje broja i kvaliteta informacija koje će biti objavljene na Portalu javnih nabavki (uključujući i one koje se odnose na izvršenje ugovora, kao i na nabavke na koje se zakon

ne primenjuje), broja ponuda po postupku nabavke, te povezivanje sa bazama koje se vode kod drugih organa (na primer, Trezor, o izvršenju budžeta, podaci o izvršenoj reviziji, izvršenom monitoringu i nadzoru, pokrenutim postupcima itd) radi celovitijeg uvida o javnim nabavkama i njihovim efektima;

- izmena Zakona radi vraćanja obaveze da se objavljuje konkursna dokumentacija, kao i mišljenja KJN za pregovaračke postupke, bez objavljivanja javnog poziva;
- uključivanje informacija o dobrima, uslugama i radovima koje registrovani ponuđači mogu da isporuče (prema rečniku javnih nabavki), kako bi dobijali automatski pozive za učešće u svim nabavkama te vrste;
- izrada metodologije na osnovu koje će Ministarstvo finansija pratiti izvršenje ugovora o javnim nabavkama, kako bi obuhvat i kvalitet tog nadzora bili što veći, kao i objavljivanje ishoda nadzora;
- unapređenje Pravilnika koji uređuje monitoring Kancelarije za javne nabavke, kako bi obuhvat bio što veći, a obaveze KJN-a preciznije definisane, naročito dok je još uvek moguće ispraviti nepravilnosti pre nastupanja štetnih posledica, i kako bi se obezbedila pravovremena javnost informacija o sprovedenom monitoringu;
- izrada kvalitetnog modela internog akta, kako bi se dala prilika naručiocima da obuhvate sve bitne aspekte javnih nabavki koje je Zakon u dovoljnoj meri uređio, kao i sprovođenje monitoringa nad primenom pravila o donošenju internog akta;
- otkloniti nesuglasice u vezi primene člana 115. Zakona o javnim nabavkama, odnosno ispunjavanja uslova za obavljanje profesionalne delatnosti za ponuđače koji učestvuju u zajedničkim ponudama. Problem leži u tome što je stav Republičke komisije neusaglašen. U okviru jednog rešenja, Republička komisija je stava da ispunjenost uslova za obavljanje profesionalne delatnosti, odnosno sposobnost za obavljanje profesionalne delatnosti (u postupcima gde učestvuje grupa ponuđača) može da ispunjava samo onaj član grupe ponuđača na koji se obavljanje određene delatnosti i odnosi i da je takav ponuđač dužan da dostavi dokaz o posedovanju dozvole nadležnog organa. S druge strane, u drugom rešenju, u kome je situacija ista u smislu da takođe učestvuje grupa ponuđača, Republička komisija odbija zahtev za zaštitu prava uz obrazloženje da uslov za obavljanje profesionalne delatnosti moraju ispuniti svi članovi grupe bez obzira na prirodu poslova koji svaki od njih obavlja;
- rešiti problem koji se javio kod načina otvaranja ponuda i sastavljanja zapisnika o otvaranju ponuda. Naime, iako je novi Zakon o javnim nabavkama (ZJN) uveo dosta novina koje su olakšale celokupan postupak javne nabavke, kako naručiocima tako i ponuđačima, s druge strane postoje i određeni nedostaci koji uglavnom pogađaju ponuđače. Konkretni problem koji imaju ponuđači koji podnose ponude elektronskim putem, gde pri tom uzorke dostavljaju putem pošte ili na pisarnici naručioca. Elektronsko otvaranje ponuda i sastavljanja zapisnika o otvaranju elektronskih ponuda vrši direktno Portal, koji nema uvid u dokaze koji nisu podneti elektronskim putem, kao što su, na primer, uzorci. Shodno članu 140. ZJN ponude se otvaraju odmah nakon isteka roka za podnošenje ponuda i otvaranje je javno, što je u redu, s tim što nigde u Zakonu o javnim nabavkama nije propisan način na koji naručilac vodi otvaranje delova ponude koji se dostavljaju fizički, a ne u elektronskoj ponudi, putem portala. Zakon nije predvideo postojanje neke vrste izveštaja ili zapisnika o otvaranju delova ponude koji se

ne dostavljaju putem portala, kako bi naručilac mogao da učita uzorke po isteku roka za otvaranje ponuda, već isti predstavlja sastani deo Izveštaja o stručnoj oceni ponuda, što je nelogično, jer bi isti trebalo da bude sastavni deo Zapisnika o otvaranju. S obzirom da su zakonodavci propustili da uredi način kako naručilac vodi postupak otvaranja ponuda kada se dokazi dostavljaju direktno na pisarnicu naručioca ili putem pošte, što ostavlja mogućnost za zloupotrebe u praksi, pozivamo da se ovo pitanje jasno uredi Zakonom.

- **Izmena pravnog okvira za javno-privatna partnerstva** radi usaglašavanja sa pravilima EU, ali i za rešavanje problema koji su uočeni u dosadašnjoj praksi, kao i poboljšanje prakse u ovoj oblasti i pre izmena Zakona. To naročito podrazumeva:
 - omogućavanje većeg učešća građana u donošenju odluka o planiranju javno-privatnih partnerstava i u praćenju njihove realizacije;
 - povećanje transparentnosti kod javno-privatnih partnerstava i koncesija;
 - jačanje efikasnosti nadzora nad planiranjem javno-privatnih partnerstava i izvršenjem ugovornih obaveza privatnog partnera;
 - propisivanje posebnih mera nadzora u slučajevima kada se antikorupcijski mehanizmi iz Zakona o javno-privatnom partnerstvu ne primenjuju usled postojanja dozvoljenog izuzetka od primene tog zakona (na primer, međudržavni ugovori) i izbegavanje takvih aranžmana;
 - propisivanje kazni za slučajeve kršenja pravila o javno-privatnim partnerstvima;
 - unapređenje pravnog položaja Komisije za javno-privatna partnerstva u pravcu jačanja nezavisnosti;
 - objavljivanje informacija o nadzoru nad izvršenjem postojećih ugovora o JPP-u, kako bi se građani uverili u to u kojoj meri privatni partner poštuje ugovorne obaveze.
- **Jačanje kapaciteta organa** koji sprovode javne nabavke, kao i organa koji su nadležni za praćenje, kontrolu, nadzor, reviziju, preispitivanje i gonjenje prekršilaca, tako da omoguće optimalni nivo nadzora i pravilno razlikovanje legitimnih zahteva konkursne dokumentacije od diskriminacije ponuđača. Organizovanje javnog slušanja od strane resornog odbora Narodne skupštine i Globalne organizacije parlamentaraca za borbu protiv korupcije (*Global Organization of Parliamentarians Against Corruption – GOPAC*) radi sagledavanja rezultata sprovedenog nadzora i podrške organima koji treba da ga vrše.
- **Proaktivnost u otkrivanju nepravilnosti** u javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvima, kao i u otklanjanju štetnih posledica nepravilno planiranih, sprovedenih i izvršenih javnih nabavki.
- **Prekidanje prakse** da se javne nabavke i javno-privatna partnerstava ugovaraju bez konkurencije i javnosti, a na osnovu međudržavnih sporazuma, uvođenje mehanizama kontrole i pružanje dodatnih informacija građanima u vezi sa sprovođenjem zaključenih ugovora te vrste, kao i ukidanje svih odredaba drugih zakona (osim ZJN-a i ZJPP-a) koji trenutno uređuju sprovođenje pojedinih javnih nabavki i javno-privatnih partnerstva.

- **Korišćenje stranih iskustava i dobrih praksi** u razvoju propisa koji su u vezi sa pojedinim vrstama javnih nabavki (socijalna preduzeća, socijalne usluge, zelene nabavke, medijske usluge), uz adekvatne izmene propisa koji uređuju te oblasti.
- Predlažemo da se **izmeni odredba člana 228. Krivičnog zakonika**, tako da se radnja izvršenja krivičnog dela postavi jasnije i konkretnije, sa suženom radnjom izvršenja, uz definisanje upotrebljenih pojmova i izraza prilikom propisivanja bića krivičnog dela, sa realnim određivanjem kriminalne zone, koja bi obuhvatila najgrublje povrede konkretnih propisa javnih nabavki, a sve kako bi se otklonile postojeće dileme i nelogičnosti.
- Nastavak prakse **revizija svrsishodnosti** Državne revizorske institucije u oblasti javnih nabavki i praćenje postupanja po, do sada, objavljenim revizijama; jačanje sistema interne revizije i objavljivanje informacija o njihovim efektima u oblasti javnih nabavki.
- Korigovanje postojećih **dokumenata javnih politika** u oblasti evropskih integracija, javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava, tako da obuhvate sva bitna pitanja za otklanjanje nepravilnosti i povećanje konkurencije u javnim nabavkama ili rešavanje svih tih pitanja kroz rešenja Operativnog plana za borbu protiv korupcije u javnim nabavkama; uključivanje šireg kruga učesnika u izradu ovog Operativnog plana (na primer, Saveta za borbu protiv korupcije).

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

- kada ocenjuje napredak Srbije kod izmene propisa u oblasti javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava, i kada daje mišljenja o nacrtima zakona, jednaku pažnju pokloniti usklađivanju sa pravnim tekovinama EU i rešavanju drugih utvrđenih problema, o čemu naročito treba voditi računa prilikom davanja ocene o predstojećim izmenama Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama;
- da nastavi da ukazuje na nedopustivost prakse uređivanja javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava kroz međudržavne sporazume i „specijalne zakone“, ali i da svoje kritike konkretizuje:
 - vezivanjem programa pomoći za Srbiju i druge zemlje Zapadnog Balkana (koji će biti realizovani kroz javne nabavke), primenom takvih pravila i za infrastrukturne projekte koji se finansiraju iz domaćeg budžeta ili kredita;
 - postupanjem samih država članica, koje će biti usklađeno sa zajedničkom politikom EU u oblasti javnih nabavki, kada posluju sa državom Srbijom;
- proširiti krug pitanja o kojima će dati ocenu napretka u sprovođenju javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava, tako da obuhvati analizu značaja prikupljenih statističkih pokazatelja (na primer, za učinak u otkrivanju i kažnjavanju otkrivenih nepravilnosti, konkurencija, efikasnost);

- nastaviti da pruža podršku državnim organima za sprovođenje reformi u ovoj oblasti, a organizacijama civilnog društva i medijima za praćenje stanja.

Radna grupa NKEU preporučuje organizacijama civilnog društva u Srbiji da se angažuju u praćenju javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava u Srbiji, njihovog planiranja i sprovođenja ugovora. Preporučuje se saradnja organizacija koje prate javne nabavke i javno-privatna partnerstva generalno, sa udruženjima koja teže zadovoljenju javnog interesa u posebnim oblastima, kako bi se sagledali efekti javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava, ali i sa medijima i medijskim udruženjima.

2021.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **8**

► POLITIKA KONKURENCIJE

Koordinator:

CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP)

Ranka Miljenović



PRIKAZ POGLAVLJA

Oblast politike konkurencije obuhvata dve velike celine – zaštitu konkurencije i kontrolu državne pomoći, kao i jednu manju tematsku celinu koja se odnosi na liberalizaciju pojedinih sektorskih tržišta. **Zaštita konkurencije** ima za cilj suzbijanje povreda tržišnog poslovanja, kao što su restriktivni sporazumi i zloupotreba dominantnog položaja, 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. Značajan mehanizam u okviru sistema pravila zaštite konkurencije je kontrola koncentracija, u cilju preventivnog delovanja.

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.

Restriktivni sporazumi imaju za cilj sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije na relevantnom tržištu. Mogu biti 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, zatim vrši podela tržišta ili izvora nabavke, primenjuju različiti uslovi na poslove iste vrste sa različitim učesnicima na istom tržištu kojima se dovode u konkurentno nepovoljniji položaj ili preuzima druga radnja, usmerena i ciljana na narušavanje konkurencije na relevantnom tržištu.

Zabrana zloupotrebe dominantnog položaja, s druge strane, predstavlja 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, kao što su: 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 podrazumevaju formiranje novog učesnika spajanjem dva ili više prethodno nezavisnih učesnika na tržištu ili njihovih delova (spajanje) ili kada jedno ili više lica koja već kontrolišu najmanje jednog učesnika na tržištu, ili jedan ili više učesnika na tržištu, steknu kontrolu nad drugim učesnikom na tržištu ili njegovim delom, ili osnivanje i zajedničko kontrolisanje novog učesnika (koji posluje na dugoročnoj osnovi) od strane najmanje dva nezavisna učesnika. 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, potpadaju pod kontrolu koncentracija. Koncentracije koje prelaze, takozvani, prag notifikacije podrazumevaju obavezu njihove prijave radi odobrenja od strane nadležnog tela. Kontrola je odlučujuća okolnost za nastupanje koncentracije, a ona se utvrđuje pod uslovima koji su predviđeni zakonom.

Druga važna oblast politike konkurencije je **kontrola državne pomoći**. Sama po sebi politika državne pomoći je specifična i svojstvena, sa Evropskom unijom kao garantom održavanja fer utakmice na zajedničkom tržištu država članica, i kao takva je ustanovljena Ugovorom o funkcionisanju EU (UFEU). Kontrolom dodele državne pomoći se obezbeđuje 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 vlasti. Pomoći dodeljene pojedincima ili opšte mere svima dostupne, ne smatraju se državnom pomoći. Svaka državna pomoć je u principu zabranjena (takozvana klauzula opšte zabrane sadržana u Ugovoru i prenesena u nacionalno zakonodavstvo). Međutim, u određenim situacijama, intervencije nacionalnih vlada su neophodne za dobro funkcionisanje i održivu ekonomiju države. Zbog toga je već Ugovorom ostavljeno prostora za ciljeve i namene za koje se dodela državne pomoći može smatrati usklađenom sa zajedničkim tržištem. Neki od tih ciljeva su, na primer: istraživanje, razvoj i inovacije, zaštita životne sredine, regionalni razvoj, zaštita kulturnog nasleđa, usluge od opšteg ekonomskog interesa i tako dalje, a ponekad su pod posebnim monitoringom dozvoljene i pomoći za spašavanje i restrukturiranje privrednih društava u teškoćama.

Državna pomoć se može manifestovati 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 tela 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.

Termin **liberalizacija** se odnosi na sistem koji onemogućava narušavanje konkurencije u slučaju javnih preduzeća i preduzeća kojima države članice odobravaju neka posebna prava. U skladu sa obavezom liberalizacije pojedinih sektora (železnica, poštanske usluge, telekomunikacije itd), u toku pregovora se primenjuju pravila iz poglavlja relevantna za ove oblasti.

STATUS POGLAVLJA

U periodu od 31. marta do 2. aprila 2014. godine u Briselu je, sa predstavnicima Evropske komisije, održan eksplanatorni skrining za Pregovaračko poglavlje 8, a u periodu od 4. do 5. novembra 2014. godine, takođe u Briselu, održan je bilateralni skrining za ovo poglavlje. Izveštaj o skriningu je objavljen 24. februara 2016. godine. Ukupno gledano, ocenjeno je da je Srbija u velikoj meri uskladila svoje nacionalno zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU za ispitivanje povreda konkurencije i za kontrolu koncentracija, dok je zakonodavstvo u oblasti državne pomoći tek delimično usklađeno. Kao ključni izazov za Srbiju pomenuto je jačanje administrativnih kapaciteta i postizanje solidnih rezultata u primeni zakona, naročito u oblasti dodele državne pomoći. U vezi s tim, Republika Srbija je kao uslov za otvaranje ovog poglavlja dobila šest merila koja je potrebno ispuniti:

1. Srbija treba da dopuni i izmeni svoje zakonodavstvo o dodeli državne pomoći u cilju ispunjenja svojih obaveza iz SSP-a;
2. Srbija treba da obezbedi da je organ nadležan za kontrolu državne pomoći operativno nezavisan i da ima potrebna ovlašćenja i resurse za potpunu i ispravnu primenu pravila o dodeli državne pomoći;
3. Srbija treba da upotpuni postojeći spisak mera državne pomoći u smislu člana 73 stav 6 SSP-a i utvrdi akcioni plan koji će prihvatiti Komisija, sa jasnim vremenskim planom usklađivanja svih preostalih postojećih mera šema državne pomoći, odnosno ekvivalentnih mera za koje je utvrđeno da nisu kompatibilne sa obavezama koje proističu iz SSP-a;
4. Srbija treba da uskladi postojeće šeme fiskalne pomoći, tj. Zakon o porezu na dobit pravnih lica, Zakon o porezu na dohodak građana i Zakon o slobodnim zonama, sa tekovinama EU u oblasti kontrole državne pomoći;
5. Srbija treba da obezbedi usklađenost pomoći dodeljene Železari Smederevo sa svim uslovima propisanim u Protokolu 5 uz SSP o državnoj pomoći industriji čelika;
6. Srbija treba da ispuni svoju obavezu iz člana 73 stav 5 SSP-a i Protokola 5 uz SSP i Komisiji dostavi celovitu informaciju o pojedinačnim slučajevima pružanja državne pomoći kako bi Komisija mogla oceniti i pratiti usklađenost tih mera pomoći sa obavezama Srbije iz SSP-a.

U proteklom periodu su sprovedene potrebne aktivnosti na ispunjavanju navedenih merila, s tim da se do ovog momenta nisu stekli uslovi kako bi se sva merila ocenila ispunjenim.

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

Prema ocenama iz Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu, u Poglavlju 8 Srbija je umereno pripremljena kada je reč o politici konkurencije. U izveštajnom periodu je uočen ograničen napredak u pogledu usklađivanja pravila o državnoj pomoći sa pravnim tekovinama EU i jačanju administrativnih kapaciteta Komisije za kontrolu državne pomoći (KKDP).

U oblasti zaštite konkurencije se konstatuje da je zakonodavni okvir načelno u skladu sa članovima 101 i 102 UFEU i odgovarajućim odredbama SSP-a. Međutim, potrebno je dalje usklađivanje zakonodavstva sa smernicama i saopštenjima EU, naročito u oblasti grupnih izuzeća. Na institucionalnom planu se ocenjuje da Komisija za zaštitu konkurencije (KZK) ima pravno nezavistan položaj za sprovođenje zakonskih pravila, a da je u prethodnom višegodišnjem periodu izgradila reputaciju operativno nezavisne institucije. Istovremeno se uočava potreba za većom transparentnošću njenog rada, kao i sistematskog objavljivanja odluka Komisije. Izveštaj sadrži pregled prakse Komisije u prethodnih godinu dana, u pogledu donetih odluka restriktivnim sporazumima (šest) i zloupotrebe dominantnog položaja (jedna), sa posebnim osvrtom na odluku o pojedinačnom izuzeću restriktivnog sporazuma u slučaju Telenor – Telekom. Pozitivno se ocenjuje nastavak prakse visokog nivoa novčanih kazni. S druge strane, konstatuje se da još uvek

nema donetih negativnih odluka po prijavi koncentracije. Izveštaj konstatuje i da je u prethodnih godinu dana okončana izrada čak sedam sektorskih analiza, a da su još dve u pripremi. Uočava se potreba reafirmacije prakse konsultovanja Komisije za zaštitu konkurencije (KZK) u procesu pripreme relevantnog zakonodavstva, kao i sistematična primena njenih mišljenja. Sudska praksa u novije vreme po pravilu potvrđuje odluke Komisije, ali kapacitet i specijalizaciju sudstva za bavljenje složenim predmetima iz oblasti konkurencije treba značajno unaprediti.

Najznačajnija novina u oblasti državne pomoći je novi Zakon o kontroli državne pomoći koji je stupio na snagu 1. januara 2020. godine i koji je, uglavnom, u skladu sa pravnim tekovinama EU i relevantnim odredbama SSP-a. Pored toga, usvojeno je pet uredbi o regionalnoj i *de minimis* pomoći u kulturi, horizontalnoj pomoći, kao i pomoći za spasavanje i restrukturiranje, kao i još četiri uredbe u kontekstu krize prouzrokovane epidemijom zarazne bolesti COVID-19. Konstatuje se da je Komisija za kontrolu državne pomoći (KKDP) usvojila i smernice o regionalnoj pomoći i dva pravilnika o izveštavanju o državnoj pomoći i inventaru šema državne pomoći. S druge strane, komentariše se da postojeće šeme državne pomoći, naročito šeme fiskalne pomoći uspostavljene zakonima o porezu na dobit pravnih lica, o porezu na lični dohodak građana i o slobodnim zonama, još uvek nisu usklađene sa pravnim tekovinama EU. U pogledu institucionalnog okvira se konstatuje da je, prema novom Zakonu, KKDP-u obezbeđena pravna nezavisnost. Kad je reč o praksi KKDP-a, posebno se ističe značaj zatvaranja slučaja Železare Smederevo, na koji način je ispunjeno jedno od merila za otvaranje ovog poglavlja. Međutim, Izveštaj konstatuje da nisu usvojene uslovne odluke u izveštajnom periodu, kao ni negativne odluke ili odluke o povraćaju sredstava. Evropska komisija ocenjuje da KKDP treba pomno da prati sprovođenje pravila o državnoj pomoći u međudržavnim sporazumima, kao i je potreban dalji sistematski rad na podizanju svesti o pravilima državne pomoći.

U oblasti liberalizacije se ocenjuje da odredbe o finansiranju usluga od opšteg interesa iz Uredbe o pravilima za dodelu državne pomoći treba dodatno uskladiti sa pravnim tekovinama EU i da je potrebno intenzivirati primenu pravila konkurencije na javna preduzeća. Konačno, konstatuje se da u Srbiji ne postoje monopoli komercijalnog karaktera u smisli člana 37 UFEU.

Preporuke Evropske komisije za naredni period su:

- da se usklade postojeće šeme fiskalne državne pomoći i Zakon o međubankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja, kod platnih transakcija na osnovu platnih kartica, sa pravnim tekovinama EU i obavezama iz SSP-a;
- da se obezbedi sistematsko poštovanje obaveza obaveštavanja i mirovanja (standstill) za sve mere državne pomoći, kao i da se obezbedi solidna evidencija o primeni Zakona o zaštiti konkurencije i Zakona o kontroli državne pomoći;
- da se napravi inventar postojećih mera državne pomoći i definiše akcioni plan za usklađivanje svih postojećih šema državne pomoći za koje je utvrđeno da nisu u saglasnosti sa obavezama iz SSP-a.

Kao što je napred konstatovano, u oblasti zaštite konkurencije nema merila za otvaranje poglavlja, a zakonodavni okvir je u značajnoj meri usklađen sa pravnim tekovinama EU. Međutim, potrebna su dalja usaglašavanja zakonodavstva, naročito u odnosu na zakonodavstvo i relevantnu praksu organa i tela EU. Tako je u izveštajnom periodu, u cilju dalje harmonizacije prava i u skladu sa Drugom revidiranim verzijom Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske

unije (NPAA), Komisija za zaštitu konkurencije pripremila predlog tri uredbe o izuzeću po kategorijama sporazuma (blok-izuzeća) i to: Predlog uredbe o sporazumima o popravci i održavanju motornih vozila i sporazuma o prodaji rezervnih delova za motorna vozila koji se izuzimaju od zabrane; Predlog uredbe o uslovima za izuzeće od zabrane sporazuma o transferu tehnologije; Predlog uredbe o sporazumima između učesnika na tržištu železničkog i drumskog saobraćaja koji se izuzimaju od zabrane.

Tokom 2021. godine, KZK je doneo tri odluke o utvrđivanju postojanja restriktivnih sporazuma i određivanju mera zaštite konkurencije, kao i jedan slučaj zloupotrebe dominantnog položaja, u ponovljenom postupku. U izveštajnom periodu su izrađene i objavljene tri sektorske analize i to: tržišta proizvodnje i otkupa šećerne repe, kao i proizvodnje i veleprodaje šećera u periodu od 2017. do 2019. godine, zatim tržišta organizatora turističkih putovanja za isti period, kao i tržišta međumesnog autobusnog prevoza u Republici Srbiji.

Najznačajniji napredak u Poglavlju 8 je, u izveštajnom periodu, učinjen u oblasti državne pomoći, u kojoj je Komisija za kontrolu državne pomoći (KKDP), na osnovu sprovedenih odredbi novog Zakona o kontroli državne pomoći i uspostavljene organizacije Komisije, u martu 2021. godine uputila Evropskoj komisiji informaciju o ispunjenosti uslova iz Merila 2 - Operativna nezavisnost KKDP-a, što je registrovano od strane predstavnika EK, kao i na sastanku Pododbora za unutrašnje tržište i konkurenciju, koji je održan 16. marta 2022. godine. Na predlog Evropske komisije, tokom ove godine biće realizovana misija EK u okviru koje će posetiti KKDP sa ciljem utvrđivanja napretka u oblasti kontrole državne pomoći.

Pored toga, veliku pažnju i interesovanje stručne javnosti je imala i praksa KKDP-a, a naročito prva odluka o utvrđivanju povrede pravila dodele državne pomoći sa merom povraćaja dodeljenih sredstava, u slučaju Technic Development d.o.o. Vranje (fabrika GEOX).

U prethodnih godinu dana je sprovedena intenzivna regulatorna aktivnost KKDP-a, radi harmonizacije propisa sa zakonodavstvom Evropske unije. Na osnovu predloga KKDP-a, Vlada RS je donela sledeće uredbe:

- Uredbu o pravilima i uslovima za dodelu pomoći male vrednosti (de minimis pomoći) („Službeni glasnik RS“, broj 23/21);
- Uredbu o uslovima i kriterijumima usklađenosti regionalne državne pomoći („Službeni glasnik RS“, br. 23/21);
- Uredbu o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za kulturu („Službeni glasnik RS“, br. 62/21);
- Uredbu o uslovima i kriterijumima usklađenosti horizontalne državne pomoći („Službeni glasnik RS“, br. 62/21);
- Uredbu o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za sanaciju i restrukturiranje učesnika na tržištu u teškoćama („Službeni glasnik RS“, br. 62/21);
- Uredbu o pravilima i uslovima za dodelu pomoći male vrednosti (de minimis pomoć) za obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa („Službeni glasnik RS“, br. 99/21);
- Uredbu o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći u obliku naknade za obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa („Službeni glasnik RS“, br. 99/21);
- Uredbu o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za zaštitu životne sredine u sektoru energetike („Službeni glasnik RS“, br. 99/21) i

- Uredbu o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći u oblasti javnog informisanja („Službeni glasnik RS“, br. 9/22).

Pored navedenog, KKDP je donela i više uputstava koja bliže uređuju implementaciju ovog zakonodavstva na osnovu novog Zakona i to:

- Uputstvo za ocenjivanje usklađenosti državne pomoći za usavršavanje;
- Uputstvo za ocenjivanje usklađenosti državne pomoći za zapošljavanje;
- Uputstvo za ocenjivanje usklađenosti regionalne državne pomoći;
- Uputstvo za utvrđivanje referentne i diskontne kamatne stope;
- Pravilnik o obliku i sadržini inicijative za pokretanje postupka naknadne kontrole sa obrascem Inicijative;
- Pravilnik o obliku i sadržini godišnjeg izveštaja o dodeljenoj državnoj pomoći i
- Pravilnik o obliku i sadržini godišnjeg izveštaja o popisu šema državne pomoći.

Pored toga, usled izbijanja pandemije COVID-19, u sklopu mera za oporavak, Vlada RS je tokom 2021. godine donela četiri uredbe usklađene sa Zakonom o kontroli državne pomoći, članom 107. stav 3. UFEU i Privremenim okvirom EU za podršku privredi tokom pandemije. U istom periodu je nastavljen rad na popisu šema državne pomoći, na osnovu kojeg je izrađen Akcioni plan usklađivanja propisa koji je dostavljen Evropskoj komisiji na prethodnu ocenu.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 8

Tokom prethodne godine Radna grupa NKEU za Poglavlje 8 je u kontinuitetu pratila aktivnosti nadležnih organa, relevantne za stanje u ovom poglavlju. U sklopu redovnih konsultacija sa predstavnicima Pregovaračke grupe za poglavlje 8, naročito je stavljen akcenat na zagovaranje dalje pripreme Zakona o zaštiti konkurencije i uredbi koje prate Zakon o kontroli državne pomoći. S tim u vezi, Radna grupa NKEU je, u prethodnom periodu, bila uključena u aktivnosti u okviru projekta „Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za aktivno učešće u pregovorima o pristupanju EU kroz određene radne grupe Nacionalnog konventa o EU (Pripremite se za učešće – P2P)“. Ovaj projekat je sproveden od strane Centara za evropske politike (CEP), zajedno sa Nacionalnom alijansom za lokalni ekonomski razvoj (NALED) i Centrom za savremenu politiku (CSP) kao partnerima na projektu, sa ciljem da se omogući različitim segmentima civilnog društva da aktivno učestvuju u procesu pregovora o pristupanju EU u okviru pregovaračkih poglavlja koja se tiču ekonomije. U sklopu projekta je realizovano više analitičkih i informativnih dokumenata, namenjenih podizanju nivoa informisanosti privrednih subjekata, ali i organizacija civilnog sektora, o značaju primene pravila zaštite konkurencije. Projekat je uspešno okončan početkom 2021. godine, realizacijom svih planiranih aktivnosti, a tokom godine je nastavljena diseminacija dokumenata koji su rezultat ovog projekta.

Pored toga, članovi Radne grupe NKEU za Poglavlje 8 su redovno i aktivno učestvovali u drugim aktivnostima Nacionalnog konventa, kao što su tematski sastanci sa predsednicom Vlade RS i ministrima, koji su bili organizovani u prethodnih godinu dana. Na osnovu nove metodologije u procesu pristupanja, Radna grupa NKEU za Poglavlje 8 je uključena u koordinaciju Konventovih radnih grupa za Klaster 2 – Unutrašnje tržište.

U izveštajnom periodu, kao i tokom prethodnih godina, Radnom grupom NKEU za Poglavlje 8 – Politika konkurencije, koordinirala je Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED), a koordinator grupe je bio Slobodan Krstović. Koordinaciju grupe je, u martu 2022. godine, preuzeo Centar za evropske politike (CEP), a Ranka Miljenović je preuzela ulogu koordinatora grupe.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Knjiga preporuka NKEU za 2020. godinu sadrži sledeće preporuke za Poglavlje 8:

- *Jačanje institucija za kontrolu državne pomoći. Nakon uspostavljanja operativne nezavisnosti potrebno je dodatno uspostaviti jaču saradnju sa regulatornim telima (identifikovanje i definisanje načina saradnje) i ubrzati administrativne aktivnosti u cilju prevazilaženja merila koja su postavljena pred Republiku Srbiju.*

Kako je napred navedeno, u izveštajnom periodu je uspostavljena u celini struktura KKDP-a u skladu sa novim Zakonom o državnoj pomoći i obezbeđeni su organizacioni i funkcionalni uslovi za njenu operativnu nezavisnost. Informacija o tome je dostavljena Evropskoj komisiji, a u narednom periodu predstoji ocena ostvarivanja ovog zahteva od strane Evropske komisije, koji predstavlja istovremeno jedno od merila za otvaranje pregovora u Poglavlju 8. Kako do ovog momenta nije data finalna ocena ostvarivanja operativne nezavisnosti, konstatuje se da je ova preporuka delimično ispunjena.

- *Usvojiti podzakonske propise kako je to novim Zakonom o kontroli državne pomoći propisano. Modernizovati i usaglasiti kriterijume i principe za prijavu i dodelu državne pomoći i sprovesti dalja usaglašavanja navedena u merilima koja moraju biti ispunjena pre početka otvaranja poglavlja.*

U prethodnom periodu je KKDP bila vrlo aktivna na pripremi i izradi uredbi kojima se sprovede pravila Zakona o kontroli državne pomoći i dalje usklađuje njihova primena sa pravnim tekovinama i praksom organa EU (Vlada je donela devet uredbi na predlog KKDP-a). Na taj način se ne okončava posao na daljoj pravnoj harmonizaciji, ali je učinjen značajan iskorak, pa se može konstatovati da je preporuka delimično ispunjena.

- *Nastaviti sa izradom novog Zakona o zaštiti konkurencije. Aktivnosti na izradi novog propisa su zaustavljene. Potrebno je nastaviti pripremu ovog propisa s obzirom da je namera da se novi instituti iz zemalja EU integrišu u nacionalno zakonodavstvo.*

U izveštajnom periodu nisu uočene značajnije aktivnosti na planu izrade novog Zakona o zaštiti konkurencije. Preporuka nije ispunjena.

- *Nastaviti izradu ekonomskih sektorskih analiza u cilju jasne slike za određivanje relevantnog tržišta i stanja u pojedinačnim sektorima. Poseban osvrt za unapređenje u ovom delu je pitanje regionalizma i statistike u Republici Srbiji, usaglašenost i međusektorski pristup i kvalitet dostupnih podataka na koje Komisija za zaštitu konkurencije treba da ukaže i predloži potrebne izmene.*

Može se uočiti da je Komisija za zaštitu konkurencija u izvještajnom periodu nastavila praksu izrade sektorskih analiza, izradom analiza za tržišta proizvodnje i otkupa šećerne repe i proizvodnje i veleprodaje šećera, za tržište organizatora turističkih putovanja za isti period, kao i za tržišta međumesnog autobusnog prevoza u Republici Srbiji. U očekivanju da će i u narednom periodu ova praksa biti uspešno realizovana, konstatuje se da je ova *preporuka ispunjena*.

- *Obezbediti da zvanična mišljenja Komisije za zaštitu konkurencije budu obavezujuća u postupcima pripreme propisa koji mogu imati uticaj, odnosno potencijalno ograničiti konkurenciju. Predlagači propisa čija bi primena mogla da bude od značaja na stanje konkurencije, moraju da prihvate činjenicu da mišljenja i saradnja sa Komisijom za zaštitu konkurencije tokom pripreme nacrtu propisa, može samo da doprinese izradi kvalitetnijih zakonskih rešenja. Da bi se ovo ostvarilo neophodno je da Vlada promeni svoj Poslovnik o radu gde bi jasno bile pobrojane nezavisne institucije čije mišljenje je neophodno pribaviti.*

U prethodnih godinu dana nije uočen napredak na planu jačanja uloge Komisije za zaštitu konkurencije u zakonodavnoj inicijativi i međuresornim konsultacijama povodom pripreme relevantnog zakonodavstva, niti razmatranja pojedinačnih mera koje na predlog resornih ministarstava donosi Vlada, na koja bi Komisija davala svoja zvanična mišljenja. Ocenjuje se da *preporuka nije ispunjena*.

- *Intenzivno uključiti Komisiju za zaštitu konkurencije u konsultacije i radne grupe za izmene propisa koji regulišu rad i poslovanje javnih preduzeća (uvođenje korporativnog menadžmenta).*

U izvještajnom periodu nisu uočene aktivnosti na izradi izmene pravnog okvira koji uređuje rad javnih preduzeća radi uvođenja modela korporativnog upravljanja, pa se ocenjuje da ova *preporuka nije ispunjena*.

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

Tokom 2021. godine, Narodna banka Srbije, kao nadležni organ, nije predstavila javnosti moguće izmene i dopune Zakona o međubankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja kod platnih transakcija na osnovu platnih kartica, pa se konstatuje da ova *preporuka nije ispunjena*.

- *Nastaviti promociju opštih tema o zaštiti konkurencije prema ciljnim grupama: poslovni sektor (privreda i bankarski sektor) i lokalne samouprave. Važno je prilagoditi način komunikacije konkretnoj ciljnoj grupi: mediji, okrugli stolovi, obuke i identifikovanje relevantnih tema.*
- *Nastaviti aktivnosti podizanja svesti o značaju zaštite konkurencije usmerene ka široj javnosti.*
- *Organizovati pojedinačne treninge za predstavnike lokalnih komisija, na temu zaštite konkurencije i kontrole državne pomoći. Imajući u vidu da se dodela državne pomoći, kako na državnom tako i na lokalnom nivou, odvija uglavnom preko različitih konkursa o čijim ishodima odlučuju, za to formirane, nadležne Komisije, od izuzetnog je značaja da članovi tih komisija poznaju pravila o dodeli državne pomoći. Edukacija svih učesnika u ovom procesu je od izuzetnog značaja za primenu važećih i novih/očekivanih procedura i pravila.*

- *Izmeniti postojeći obrazovni kurikulum, naročito u delu master i postdiplomskih studija, u cilju uključivanja tema zaštite konkurencije i kontrole državne pomoći u postojeće obrazovne programe, kako bi se stvorili školovani kadrovi za popunjavanje pozicija u okviru institucija i privatne prakse (za potrebe privrede).*

Nedostatak adekvatnih programa obuke, zagovaranja politike konkurencije, aktivnosti na podizanju svesti o značaju primene pravila zaštite konkurencije i kontrole državne pomoći, kao i akademskih programa u ovoj tematskoj oblasti, karakteristika je i prethodnih godinu dana. Prema tome, navedene preporuke iz ove celine se ocenjuju kao neispunjene.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU

Na osnovu dosadašnjih aktivnosti, predočene analize stanja sa jasnim uvidom u probleme koji se dešavaju u praksi i postavljena merila za otvaranje poglavlja, dajemo preporuke koje za cilj imaju dalje jačanje institucija sistema, poboljšanje zakonske regulative i dalju promociju tema zaštite konkurencije i kontrole državne pomoći:

- Jačanje institucija za kontrolu državne pomoći. Nakon uspostavljanja operativne nezavisnosti potrebno je dodatno uspostaviti jaču saradnju sa regulatornim telima (identifikovanje i definisanje načina saradnje) i ubrzati administrativne aktivnosti u cilju prevazilaženja merila koja su postavljena pred Republiku Srbiju. *(ponovljena preporuka)*
- Usvojiti podzakonske propise kako je to novim Zakonom o kontroli državne pomoći propisano. Modernizovati i usaglasiti kriterijume i principe za prijavu i dodelu državne pomoći i sprovesti dalja usaglašavanja navedena u merilima koja moraju biti ispunjena pre početka otvaranja poglavlja. Preporuka se naročito odnosi na akte koji regulišu državnu pomoć u oblasti transporta, istraživanja, razvoja i inovacija, specifičnih instrumenata za dodelu državne pomoći, državne pomoći finansijskim institucijama, za razvoj širokopojasne infrastrukture i dr. *(modifikovana preporuka)*
- Nastaviti sa izradom novog Zakona o zaštiti konkurencije. Aktivnosti na izradi novog propisa su zaustavljene. Potrebno je nastaviti pripremu ovog propisa s obzirom da je namera da se novi instituti iz zemalja EU integrišu u nacionalno zakonodavstvo *(ponovljena preporuka)*
- Obezbediti uslove za aktivno učešće predstavnika Komisije za zaštitu konkurencije u radu radnih grupa i tela za izradu zakona i drugih propisa od značaja za zaštitu konkurencije; dostavljanje Komisiji nacrtu propisa i drugih predloga relevantnih akata u procesu međuresornih konsultacija, radi dobijanja mišljenja Komisije o usaglašenosti sa pravilima o zaštiti konkurencije. *(modifikovana preporuka)*
- Intenzivno uključiti Komisiju za zaštitu konkurencije u konsultacije i radne grupe za izmene propisa koji regulišu rad i poslovanje javnih preduzeća – uvođenje korporativnog menadžmenta. *(ponovljena preporuka)*

- Usklađivanje Zakona o međubankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja kod platnih transakcija na osnovu platnih kartica, sa pravnim tekovinama EU i obavezama iz SSP-a. *(ponovljena preporuka)*
- Nastaviti promociju opštih tema o zaštiti konkurencije prema ciljnim grupama: poslovni sektor (privreda i bankarski sektor) i lokalne samouprave. Važno je prilagoditi način komunikacije konkretnoj ciljnoj grupi: mediji, okrugli stolovi, obuke i identifikovanje relevantnih tema. *(ponovljena preporuka)*
- Nastaviti aktivnosti podizanja svesti o značaju zaštite konkurencije usmerene ka široj javnosti. *(ponovljena preporuka)*
- Organizovati pojedinačne treninge za predstavnike lokalnih komisija, na temu zaštite konkurencije i kontrole državne pomoći. Imajući u vidu da se dodela državne pomoći, kako na državnom tako i na lokalnom nivou, odvija uglavnom preko različitih konkursa o čijim ishodima odlučuju, za to formirane, nadležne Komisije, od izuzetnog je značaja da članovi tih komisija poznaju pravila o dodeli državne pomoći. Edukacija svih učesnika u ovom procesu je od izuzetnog značaja za primenu važećih i novih/očekivanih procedura i pravila. *(ponovljena preporuka)*
- Izminiti postojeći obrazovni kurikulum, naročito u delu master i postdiplomskih studija, u cilju uključivanja tema zaštite konkurencije i kontrole državne pomoći u postojeće obrazovne programe kako bi se, za potrebe privrede, stvorili školovani kadrovi za popunjavanje pozicija u okviru institucija i privatne prakse. *(ponovljena preporuka)*

► INFORMACIONO DRUŠTVO I MEDIJI

Koordinator:

DRUŠTVO ZA INFORMATIKU SRBIJE (DIS)
Nikola Marković



PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 10 obuhvata dve velike oblasti: informaciono društvo i medije. Obe ove oblasti predstavljaju glavne karakteristike svakog savremenog društva.

Informaciono društvo i mediji su u Evropskoj uniji vrlo razvijeni i Srbija kroz aktivnosti u okviru Poglavlja 10 ima ambiciju da se približi evropskim standardima i ostvarenjima u ovim oblastima.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 – Informaciono društvo i mediji prati pregovore između Srbije i Evropske unije, razmatra izveštaje Evropske komisije o napretku Srbije, analizira aktivnosti domaćih organa i organizacija koji realizuju zadatke iz Poglavlja 10, predlaže potrebne mere i aktivnosti, učestvuje u realizaciji pojedinih aktivnosti, obaveštava javnost o očekivanim efektima od ulaska Srbije u EU, podstiče primene pojedinih projekata kojima se ubrzava razvoj informacionog društva i medija u Srbiji, prati realizaciju Akcionog plana za sprovođenje Medijske strategije i drugo.

Radnu grupu NKEU za Poglavlje 10 čine 34 predstavnika civilnog društva, udruženja, naučnih institucija, medija, IKT (informaciono-komunikacione tehnologije) kompanija i drugih zainteresovanih organizacija.

Radna grupa u okviru svojih aktivnosti saraduje sa nadležnim organima i organizacijama, a pre svega sa: Ministarstvom trgovine, turizma i telekomunikacija, Ministarstvom kulture i informisanja, Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave, Kancelarijom za informacione tehnologije i elektronsku upravu, Ministarstvom unutrašnjih poslova, Regulatornom agencijom za elektronske komunikacije i poštanske usluge (RATEL), Regulatornim telom za elektronske medije (REM) i drugim.

Naša vizija je Srbija u Evropskoj uniji, a misija je stalno praćenje pregovora između Srbije i EU i podsticanje i podržavanje aktivnosti kojima se Srbija približava Evropskoj uniji.

U procesu pristupanja EU, Srbija treba da nastoji da evropski pravni sistem u oblasti informacionog sistema i medija prenese u svoj pravni sistem i da obezbedi IKT infrastrukturu za komuniciranje sa zemljama članicama Evropske unije. Zato je potrebno donošenje odgovarajućih propisa, razvoj infrastrukture za funkcionisanje, kao i neophodni administrativni kapaciteti za informisanje i odlučivanje.

Kroz razvoj informacionog društva se stvara infrastruktura neophodna za: uključivanje i komunikaciju sa EU, efikasno funkcionisanje državnih organa, ostvarivanje prava i dužnosti građana, digitalizaciju za potrebe građana, privrednih i društvenih delatnosti. IKT delatnosti su zainteresovane za prijem Srbije u EU, jer time dobijaju još veće mogućnosti za razvoj i plasman svojih proizvoda i usluga.

Kroz razvoj medija se stvaraju uslovi za: unapređivanje dostupnosti informacija, nezavisnost medija, slobodu govora i informisanja i dalju demokratizaciju.

Ostvarivanjem zadataka iz Poglavlja 10 se istovremeno obezbeđuje i razvoj informacionog društva i medija u Srbiji i podstiče se ubrzanje digitalizacije i razvoja Srbije.

STATUS POGLAVLJA

Izveštaj o skriningu za Poglavlje 10 je sačinjen na osnovu eksplanatornog skrininga (održanog 22-23. maja 2014) i bilateralnog skrininga (održanog 10-11. jula 2014), a Srbiji je dostavljen tek u oktobru 2017. godine. Radna grupa Nacionalnog konventa o EU za Poglavlje 10 je razmatrala Izveštaj o skriningu na sednici održanoj 14. decembra 2017. godine i usvojila je niz zaključaka u cilju njegovog sprovođenja.

U Izveštajima Evropske komisije (EK) o napretku Srbije za 2020. i 2021. godinu se konstatuje da je ostvaren ograničen ali evidentan uspeh u digitalizaciji poslovanja, razvoju eUprave, primeni eTrgovine, ostvarivanju zadataka iz Medijske strategije, usvajanju i primeni strateških dokumenata, donošenju i primeni propisa, razvoju infrastrukture za ruralno područje i dr. Razvoj informacionog društva je postao jedan od prioriteta Vlade Republike Srbije. Ocenjeno je da je ostvaren ograničen napredak u sprovođenju preporuka iz prethodnog izveštaja, posebno u pogledu finansijske nezavisnosti RATEL-a. Zato Srbija treba da uskladi zakonodavstvo u oblasti elektronskih komunikacija sa ažurnim regulatornim okvirom Evropske unije.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 je, na sednici održanoj 12. novembra 2021. godine, razmatrala i u potpunosti podržala Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije, usvojila mere za njegovo sprovođenje i predložila nadležnim organima da u svoje planove rada uključe zadatke iz pomenutog Izveštaja.

Radna grupa je na svom sastanku održanom u junu 2021. godine, kao i na sastanku sa Odborom za evropske integracije Narodne skupštine RS, održanom u julu 2021. godine, razmatrala i podržala Pregovaračku poziciju Srbije za Poglavlje 10. Istovremeno, Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 je u cilju poboljšanja i preciznosti predložila 12 amandmana na Pregovaračku poziciju.

Srbija je, u maju 2021. godine, poslala Evropskoj komisiji Pregovaračku poziciju za Poglavlje 10. U međuvremenu je Poglavlje 10 svrstano u Klaster 3, i pored obavljenih priprema i očekivanja, nije otvoreno.

Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija je u februaru 2022. godine uputilo Evropskoj komisiji na neformalne konsultacije Nacrt zakona o elektronskim komunikacijama i očekuje se odgovor pre puštanja u proceduru usvajanja.

Status Poglavlja 10 se u 2021. godini donekle poboljšao, ali je evidentna sporost u pripremi Zakona o elektronskim komunikacijama.

Ukupno gledano, Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 smatra da se ne može biti zadovoljan stanjem pregovora između Srbije i Evropske unije i predlaže obostranu dinamizaciju ovih aktivnosti.

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

Uprkos otežanim uslovima zbog pandemije COVID-19, IT sektor je u 2021. godini zabeležio uspešan rast i on se, između ostalog, ogledao u sledećem:

- 81, 5% domaćinstava ima pristup internetu,
- domaće IT tržište je poraslo za 10% i dostiglo obim od 700 miliona evra, a IT potrošnja je sa 82 porasla na oko 100 evra po glavi stanovnika,
- 98% stanovnika ima pristup preko 4G mobilne mreže,
- 78.000 ljudi je zaposleno u IKT sektoru,
- izvoz informacionih usluga je porastao za 30% i u 2021. godini je uznosio 1,7 milijarde evra.

Srbija je postala srednje razvijena IT zemlja, ali i dalje zaostaje za prosečnim nivoom IT razvijenosti u Evropskoj uniji.

Usvajanjem i primenom Akcionog plana za sprovođenje Medijske strategije znatno je unapređeno stanje u medijima. Međutim, Akcioni plan se sprovodi sporo i veliki deo javnosti je nezadovoljan stanjem u medijima.

Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija je u 2021. godini bilo angažovano na sledećim aktivnostima:

Vlada RS i Narodna skupština RS su usvojili Predlog Pregovaračke pozicije Republike Srbije za Poglavlje 10. Ministar za trgovinu, turizam i telekomunikacije je usvojio Plan raspodele radio-frekvencija u opsegu 694-790 MHz, a što je osnov za razvoj mreža nove generacije. Usvojene su polazne osnove za razvoj inicijalne mreže za testiranje tehnologije potrebne za Digitalno jedinstveno tržište. Realizuje se projekat izgradnje širokopolasne komunikacione infrastrukture u ruralnim predelima u Srbiji. Sprovodi se projekat „Povezane škole“ u preko 950 objekata sa oko 19.500 učionica. Obezbeđeno je uzajamno priznanje potvrda o vakcinaciji za COVID-19 sa 38 država. Pristupilo se izdavanju digitalnih zelenih sertifikata koji mogu da se koriste na teritoriji Evropske unije. Usvojena je Strategija razvoja informacionog društva i informacione bezbednosti u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine.

Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu je radila na:

- Razvijanju jedinstvene informaciono-komunikacione infrastrukture za eUpravu;
- Povećavanju dostupnosti eUprave građanima i privredi i to uz unapređivanje korisničkih servisa;
- Realizaciji novih elektronskih usluga i softverskih rešenja (potpis u kladu, digitalni zeleni sertifikat kompatibilan sa EU, iskazivanje interesovanja za vakcinaciju protiv COVID-19, eInspektor, vozačka dozvola na kućnu adresu, portal <https://plati.euprava.gov.rs> i dr;
- Opremanju i pokretanju rada Državnog centra za upravljanje i čuvanje podataka – Data centra u Kragujevcu i dr.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je radilo na:

- Realizaciji projekta „Razvoj efikasnog sistema hitnih poziva 112 u Republici Srbiji“. Razvijena je platforma i simuliran rad. Predloženo je donošenje posebnog zakona i procenjuje se da će „sistem hitnih poziva 112“ proraditi do kraja 2022. godine.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je bilo angažovano na:

- Usvajanju Strategije reforme javne uprave za period od 2021. do 2030. godine, kao i Akcionog plana za period od 2021. do 2025. godine;
- Izradi Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Unapređena je nezavisnost Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti;
- Izmeni Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave. Izmene se zasnivaju na eKomunikaciji, razmeni podataka bez papira i projektima ePisarnica, eArhiva i dr.

Protekli period karakteriše intenzivna normativna delatnost u oblasti IKT i medija. Usvojeni su sledeći zakoni:

- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju;
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnim medijskim servisima;
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o elektronskim medijima (na osnovu međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima).

U sagledavanju stanja posebnu pažnju zaslužuje Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije koji ukazuje da je u 2020. godini Srbija „umereno pripremljena u oblasti informaciono društvo i mediji. Ostvaren je ograničen napredak u sprovođenju preporuka iz prethodnog izveštaja, posebno u pogledu finansijske nezavisnosti regulatorne agencije RATEL“. Preporučeno je da Srbija, naročito, treba da „usklađi zakonodavstvo u oblasti elektronskih komunikacija sa ažurnim regulatornim okvirom EU, obezbedi punu finansijsku i operativnu nezavisnost RATEL-a i REM-a u skladu sa pravnim tekovinama EU i da obezbedi sprovođenje mera zaštite konkurencije i pristup odgovarajućoj infrastrukturi za operatore“. Radna grupa predlaže da nadležni organi i posebno Vlada preduzmu mere da se ove preporuke sprovedu posle višegodišnjeg odlaganja.

Pored neospornih rezultata, stanje karakterišu i problemi od kojih se neki ponavljaju godinama kao što su:

- Nizak nivo digitalizacije privrede. Pored izvanrednih uspeha u oko stotinu kompanija, u većini preduzeća se informatizacija svodi na obradu teksta, vođenje knjigovodstva i obračun ličnih dohodaka. To je nedovoljno u savremenim uslovima, kada je vodeći trend digitalna transformacija poslovanja.
- Nadležnost za informatizaciju je podeljena na tri organa (Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Kancelariju za IT i eUpravu). Neophodno je uspostaviti jedinstveni državni organ i definisati njegovu nadležnost za ukupnu digitalizaciju u državi.
- Većina nadležnih organa i organizacija veoma sporo realizuju zadatke iz Poglavlja 10. Neophodno je da ovi poslovi dobiju veći prioritet i administrativni kapacitet.
- Sve više nedostaju IT kadrovi. Nema odgovora na inicijativu da se u naredne tri godine povećaju kvote za studiranje informatike. Državni organi nemaju potreban administrativni kapacitet za obaveze koje su im delegirane.

Imajući u vidu sve iznete činjenice, može se zaključiti da postoje zapaženi rezultati u ispunjavanju ciljeva i zadataka iz Poglavlja 10, ali da neusvajanje Zakona o elektronskim komunikacijama umanjuje efekte i otežava otvaranje Poglavlja 10.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 10

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 je osnovana 2014. godine i obuhvata dve velike oblasti: informaciono društvo i medije. Radna grupa prati pregovore između Srbije i EU o Poglavlju 10, analizira izveštaje EU o stanju priprema u Republici Srbiji, prati realizaciju aktivnosti koje su uslov za prijem u EU, saraduje sa nadležnim državnim organima i organizacijama, obaveštava medije o stanju priprema i drugo.

U 2021. godini održane su sledeće sednice radne grupe i na njima je razmatrano:

- 19. marta 2021. godine je održana **sednica** RG NKEU za Poglavlje 10 na kojoj je razmatran „Monitoring i evaluacija mera i aktivnosti za Poglavlje 10 u 2020. godini“ i konstatovano da je većina aktivnosti realizovana. Među nerealizovanim zadacima su usvajanje novog Zakona o elektronskim komunikacijama, uvođenje sistema hitnih poziva 112 i dr. Takođe, razmatran je i podržan je Nacrt pregovaračke pozicije za poglavlje 10.
- 31. marta 2021. godine je održana **radionica** na kojoj je razmatrana „Digitalizacija kao podrška održivom razvoju“. Zaključeno je da rad eUprave štedi vreme građana i smanjuje troškove za prikupljanje i obradu podataka. Računarstvo u oblaku (*cloud computing*) smanjuje troškove za IT resurse i energiju. Razvijeni su domaći uređaji za korišćenje obnovljivih izvora energije. Predloženo je donošenje Strategije održivog razvoja.
- 5. maja 2021. godine je održana **sednica** RG NKEU za Poglavlje 10 na kojoj je razmatran sažeti Predlog pregovaračke pozicije Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 10. Podržana je predložena Pregovaračka pozicija.
- 7. maja 2021. godine predstavnici RG NKEU za Poglavlje 10 su učestvovali **na sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije** na kojoj je razmatrana i podržana Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Poglavlje 10. Na sednici su podržani amandmani na Pregovaračku poziciju koje su podneli predstavnici RG NKEU za Poglavlje 10.
- 25. juna 2021. godine je održana **sednica** na kojoj je RG NKEU za Poglavlje 10 razmatrala realizaciju Akcionog plana za sprovođenje Strategije sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period od 2020. do 2025. godine. Konstatovano je da realizacija Strategije i Akcionog plana treba da doprinese slobodi izražavanja i medija, bezbednosti novinara, medijskom pluralizmu, osnaživanju novinarske profesije, medijskoj pismenosti građanstva i objektivnosti medijskih sadržaja. Ocenjeno je da treba intenzivirati aktivnosti na ostvarivanju pomenutih ciljeva.
- 8. jula 2021. godine RG NKEU za Poglavlje 10 je učestvovala na **sastanku Međusektorske radne grupe za održivi razvoj** na kojoj su predložene mere za omasovljavanje aktivnosti na održivom razvoju.
- 16. jula 2021. godine predstavnici RG NKEU za Poglavlje 10 su učestvovali na **doručku sa medijima** i predstavili uspehe, očekivane efekte od ulaska u EU, ali i probleme u usaglašavanju sa pravnim sistemom EU u pojedinim oblastima (Zakon i elektronskim komunikacijama i dr).
- 12. novembra 2021. godine je održana **sednica** na kojoj je RG NKEU za Poglavlje 10 razmatrala i podržala Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije i podržana je ocena da je ostvaren „ogra-

ničen ali evidentan napredak u digitalizaciji poslovanja, razvoju eUprave, primeni eTrgovine i ostvarivanju zadataka iz Medijske strategije“. Konstatovano je da je razvoj informacionog društva postao jedan od prioritetnih ciljeva Vlade RS. RG NKEU za Poglavlje 10 je izrazila očekivanje da će se, shodno vladinom planu rada, do kraja godine usvojiti Zakon o elektronskim komunikacijama i Zakon o širokopojasnom internetu i obaviti aukcija za dodelu frekvencija za 5G telefoniju.

Predstavnici RG NKEU za Poglavlje 10 su tokom godine nastojali da sarađuju sa organima nadležnim za zadatke iz poglavlja 10 i to pozivanjem na sastanke radne grupe, korespondencijom putem elektronske pošte i komunikacijom putem telefona.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 je nadležnim organima podnela sledeće inicijative:

- dosledno uskladiti zakonodavstvo u oblasti elektronskih komunikacija sa regulatornim okvirom EU,
- ubrzati pripreme za sistem hitnih poziva 112,
- povećati kvote za studiranje informatike za 100% u naredne tri godine,
- obrazovati jedinstveni organ za organizaciju i usmeravanje razvoja digitalne Srbije,
- obavezati državne organe da odgovaraju na podnete inicijative i predloge sa sednica radnih grupa Nacionalnog konventa i druge.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 je uputila predloge za dopune Programa ekonomskih reformi (*Economic Reform Programme – ERP*) za period od 2022. do 2024. godine. Ukazano je na nedostatak IT stručnjaka i da to može da bude velika prepreka za budući razvoj, zaostajanje u uvođenju 5G mobilne mreže i potrebu da se omasovi proces digitalne transformacije poslovanja.

Indikatori uspeha RG NKEU za Poglavlje 10 u 2021. godini su:

- održane su četiri sednice radne grupe, jedna radionica, jedna međusektorska sednica, kao i učešće na sednici Odbora za evropske integracije NSRS;
- formulisano je 12 amandmana na Predlog pregovaračke pozicije Republike Srbije za Poglavlje 10;
- podneta su tri predloga i učestvovali smo u radnoj grupi za izradu Nacrta zakona o elektronskim komunikacijama; predlozima su obuhvaćene primedbe na koje ukazuje Evropska komisija;
- radna grupa je uradila analizu „Monitoring i evaluacija mera i aktivnosti za Poglavlje 10 u 2020. godini“;
- radna grupa je uradila izveštaj „Monitoring realizacije aktivnosti nadležnih organa i organizacija za Poglavlje 10 u 2021. godini“;
- koordinator RG NKEU za Poglavlje 10, Nikola Marković, pripremio je informaciju „Povezanost poglavlja 10 i ciljeva održivog razvoja“;
- izdata su saopštenja sa svake sednice radne grupe koja su objavljena na sajtu Nacionalnog konventa o EU, sajtu DIS-a, IKT Biltenu i u zainteresovanim medijima;
- dostavljeno je ukupno osam zaključaka sa sednica RG NKEU nadležnim organima, ali su dobijena samo tri odgovora;
- predstavnici RG NKEU za Poglavlje 10 su učestvovali na sastancima Nacionalnog konventa o EU sa predsednicom Vlade RS, na kojima su razmatrane pripreme u pojedinim oblastima za prijem u Evropsku uniju;
- u martu i aprilu 2021. godine je ostvarena dobra saradnja sa Ministarstvom trgovine, turizma i telekomunikacija, Ministarstvom kulture i informisanja, Ministarstvom unutrašnjih poslova,

Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave i Kancelarijom za informacione tehnologije i elektronsku upravu u izradi analize „Monitoring realizacije aktivnosti nadležnih organa i organizacija za Poglavlje 10 u 2021. godini“.

Na osnovu iznetih podataka može se zaključiti da je RG NKEU za Poglavlje 10 u proteklom periodu bila vrlo aktivna i inicijativna, ali da krajnji željeni rezultat nije ostvaren jer Poglavlje 10, sada u Klasteru 3, nije otvoreno. Neophodno još intenzivnije raditi na podsticanju svih aktera da obave svoje zadatke tokom procesa pripreme za otvaranje Poglavlja 10 i prijema Srbije u EU. Takođe, treba nastojati da se Evropska komisija objektivno informiše o našim aktivnostima i pripremama.

Predloženi amandmani za Pregovaračku poziciju Srbije za Poglavlje 10

Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 (Informaciono društvo i mediji) je, na sednici održanoj 5. maja 2021. godine, pre svega, podržala Pregovaračku poziciju Srbije za pristupanje Evropskoj uniji za Poglavlje 10, koju je predložila Vlada RS i koja je razmatrana i usvojena 7. maja 2021. godine u Narodnoj skupštini Republike Srbije. Istovremeno, Radna grupa NKEU je predložila i nekoliko amandmana u cilju preciziranja opredelenja.

Prvu grupu amandmana čine predlozi koji se odnose na primedbe koje već nekoliko godina iznosi Evropska komisija u svojim izveštajima o napretku Srbije. Jedan od takvih amandmana je:

„Vlada Republike Srbije će odrediti nadležni organ i usvojiti Program podsticajnih mera za **omasovljenje procesa digitalne transformacije poslovanja** u kompanijama i organizacijama i to kroz: inicijalizaciju i koordinaciju digitalizacije poslovanja, ponudu standardizovanih aplikacija, podsticaje za nabavku opreme i softvera, obrazovanje kadrova, razmenu iskustava i dr.“

Ovaj amandman je neophodan jer je Evropska komisija, u svom Izveštaju o napretku Srbije za 2020. godinu, ukazala da je: „neophodan univerzalniji i dosledniji pristup digitalizaciji“. Pored izvanrednih uspeha u razvoju eUprave i informatizaciji pojedinih kompanija, veoma je opasno dalje zaostajanje u opštem procesu digitalizacije poslovanja i relativno niskog nivoa domaćeg IT tržišta.

Druga grupa amandmana potiče iz inicijativa i predloga koje je Radna grupa NKEU do sada iznosila tokom razmatranja dosadašnjih priprema za prijem Srbije u Evropsku uniju. To su amandmani koji se odnose na mere za povećavanje kvota za studiranje informatike, unapređivanje digitalnih kompetencija svih građana, razvijanje primena IKT u cilju održivog razvoja, razvoj svesti i interesa za prijem Srbije u Evropsku uniju i drugi.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Iskustva iz dosadašnjeg rada RG NKEU za Poglavlje 10 ukazuju da bi se pripreme u oblasti Poglavlja 10 mogle bitno unaprediti ako bi se realizovale mere i zaključci koji su predloženi.

Na osnovu prikupljenih informacija, sprovedenih analiza i obavljenih rasprava u radnoj grupi, iznosimo sledeću evaluaciju do sada donetih zaključaka:

Zaključak: Hitno predložiti usvajanje novog Zakona o elektronskim komunikacijama i time obezbediti harmonizaciju sa pravnim okvirom Evropske unije.

Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija je obavestilo RG NKEU za Poglavlje 10 da je Nacrt zakona pripremljen, upućen na neformalno mišljenje Evropskoj komisiji i da se za nastavak procedure čeka odgovor i formiranje nove Vlade RS. Ovaj zaključak ostaje nerealizovan i neophodno je insistiranje na što hitnijem usvajanju pomenutog Zakona.

Zaključak: Obezbediti funkcionalnu i finansijsku nezavisnost regulatornih tela (RATEL-a i REM-a).

Zaključak nije sproveden jer nije usvojen Zakon o elektronskim komunikacijama.

Zaključak: Pristupiti uvođenju „servisa za hitne slučajeve 112“.

Ove godine, po prvi put, imamo izveštaj MUP-a o ostvarenim pripremanjima i očekuje se da će se servis 112 ostvariti do kraja 2022. godine.

Zaključak: Obezbediti realizaciju i praćenje ostvarenih efekata iz primene Akcionog plana za realizaciju Medijske strategije.

Ministarstvo kulture i informisanja je dostavilo Izveštaj o realizaciji Akcionog plana, a on je objavljen u analizi „Monitoring realizacije aktivnosti nadležnih organa i organizacija za poglavlje 10 u 2021. godini“. Iz analize se vidi da nekoliko zadataka nije realizovano jer se čeka formiranje nove Vlade RS. Ovaj zadatak kao trajan treba preneti u 2022. godinu.

Zaključak: Obezbediti da Vlada RS donese odluku po kojoj bi nadležni državni organi i organizacije bili dužni da odgovore na podnete inicijative i predloge radne grupe NKEU.

Zaključak nije ostvaren. Radna grupa na najveći broj predloga i inicijativa ne dobija odgovor od nadležnih organa.

Zaključak: Podići kadrovski kapacitet nadležnih državnih organa i organizacija (Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstva kulture i informisanja...) kako bi bili osposobljeni za zadatke iz Poglavlja 10.

Zadatak je samo delimično ostvaren jer Vlada RS uglavnom ne dozvoljava nova zapošljavanja. Ovaj zadatak se prenosi u 2022. godinu.

Zaključak: Raditi na unapređivanju digitalnih kompetencija građana kako bi se što bolje uključivali u korišćenje potencijala informacionog društva.

Zadatak je trajne prirode ostaje i u 2022. godini. Predlaže se obrazovnim institucijama, IT kompanijama, nevladinim organizacijama i drugima da organizuju obuke građana u cilju povećavanja digitalnih kompetencija.

Zaključak: Mediji treba da doprinesu razvoju svesti i interesa za prijem Srbije u Evropsku uniju. Predlaže se unapređivanje informisanja javnosti o stanju priprema u Poglavlju 10 i to daljim organizovanjem konferencija za medije, izdavanjem saopštenja za medije, zajedničkim aktivnostima i dr.

Zadatak je trajne prirode i treba nastaviti sa izdavanjem saopštenja sa sednica radne grupe, uočenim problemima, očekivanim efektima od pristupa u EU i dr.

Evaluacija donetih zaključaka pokazuje da su oni bili dobri i da treba insistirati na njihovoj realizaciji!

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU

- Srbija nije otvorila Poglavlje 10, ali se iz ovog Izveštaja vidi da je veliki broj državnih organa i organizacija angažovan na izvršavanju zadataka u oblasti Poglavlja 10 i da je u 2021. godini ostvaren izvestan napredak u usaglašavanju sa pravnim sistemom EU, u razvoju eUprave, kao i u razvoju informacionog društva i medija u Srbiji.
- Problem je, pre svega, u višegodišnjem neusvajanju novog Zakona o elektronskim komunikacijama i sporoj realizaciji zadataka iz Akcionog plana za sprovođenje Medijske strategije. Preporučuje se Vladi Republike Srbije da što pre predloži novi Zakon o elektronskim komunikacijama i time otkloni veliki broj problema na putu u Evropsku uniju.
- Realizacija Akcionog plana za sprovođenje Strategije sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period od 2020. do 2025. godine je bitna za unapređivanje stanja u oblasti medija.
- Izrada „Monitoringa realizacije aktivnosti nadležnih organa i organizacija za Poglavlje 10“ je bila dobra prilika za saradnju u sagledavanju stanja i potrebnih mera. Bilo bi korisno da se sličan monitoring uradi i naredne 2023. godine.
- Pozivaju se svi nadležni organi koji rade na Poglavlju 10 da u svoje planove rada unesu zadatke iz Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu.
- Omasoviti aktivnosti na digitalnoj transformaciji poslovanja, jer se time na najefikasniji način podiže konkurentnost i efikasnost poslovanja i priprema za ulazak u Evropsku uniju.
- Mediji treba da doprinesu razvoju svesti i interesa za prijem Srbije u Evropsku uniju. Predlaže se unapređivanje informisanja javnosti o stanju priprema u Poglavlju 10 i to daljim organizovanjem konferencija za medije, izdavanjem saopštenja za medije, objavljivanjem u IKT Biltenu, zajedničkim aktivnostima državnih organa i nevladinih organizacija i dr.

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

Koordinatori:

EVROPSKI POKRET U SRBIJI (EPuS)

dr Dejan Krnjaić

MREŽA ZA RURALNI RAZVOJ SRBIJE

Dragan Roganović

PRIKAZ POGLAVLJA

Srbija se složila da primeni revidiranu metodologiju, 2020. godine definisanu u Saopštenju Evropske komisije „Unapređenje procesa pristupanja – kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan“. Ovaj sporazum je odobren na prvoj političkoj međuvladinoj konferenciji održanoj sa Srbijom, 22. juna 2021. godine. Prva međuvladina konferencija sa Srbijom, po revidiranoj metodologiji, postavila je put ka otvaranju klastera na osnovu očekivanog napretka zemlje, posebno u reformi vladavine prava.

U skladu sa revidiranom metodologijom, 35 pregovaračkih poglavlja su grupisana u šest klastera. Poglavlja 11, 12 i 13 su svrstana u Klaster 5 – Resursi, poljoprivreda i kohezija.

Pored toga treba naglasiti da je u 2021. godini došlo do stvaranja preduslova za nastavak implementacije Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA III). Naime, u junu 2021. godine, postignut je politički dogovor između Saveta i Evropskog parlamenta o predlogu Komisije za Uredbu o instrumentu za pretpristupnu pomoć (IPA III). Uredba je usvojena 15. septembra 2021. godine.¹

IPA III ima čvrst pristup vođen politikom, koji uključuje strateško i dinamično raspoređivanje pomoći i stvaranje preduslova za članstvo Srbije u EU. Fokusirajući finansijsku pomoć EU na ključne prioritete, IPA III će pružiti daljim reformama u poglavljima 11, 12 i 13, kao i u implementaciji konkretnih mera, podršku poljoprivredi i ruralnom razvoju kroz IPARD III program.

Na taj način se podstiče održivi društveno-ekonomski razvoj i približavanje Srbije Evropskoj uniji.

Zajednička poljoprivredna politika Evropske unije definiše okvir za pregovore i usaglašavanje pravne regulative Republike Srbije u okviru **Poglavlja 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj** i ona je u dužem vremenskom 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.

Izveštajni period za 2021. godinu je u značajnoj meri i dalje vezan za programski period od 2014. do 2020. godine, zbog nastavka implementacije IPARD II programa. Zbog toga, svakako, treba uzeti u obzir programski period od 2014. do 2020. godine. Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) Evropske unije čiji su ciljevi bili usmereni na stabilno snabdevanje evropskog tržišta poljo-

¹ Videti: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2021:330:FULL&from=EN>.

privrednim proizvodima po pristupačnim cenama, sa posebnom pažnjom posvećenom obezbeđivanju adekvatnih prihoda poljoprivrednika, uključujući i značajnu pažnju usmerenu na mala poljoprivredna gazdinstva.

Treba podsetiti da je Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) za period od 2014. do 2020. godine bila bazirana na fundamentalnim principima:

- reformi direktnih plaćanja za podršku poljoprivrednicima (stub 1) i budžetu 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.

Kada govorimo o usaglašavanju srpske poljoprivrede i ruralnog razvoja sa politikama EU, svakako treba uzeti u obzir Zajedničku poljoprivrednu politiku EU za programski period od 2021. do 2027. godine. Sporazum o reformi zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) je zvanično usvojen 2. decembra 2021. godine. Novo zakonodavstvo, čija primena treba da počne 2023. godine, otvara put pravednijoj, zelenijoj i još značajnije zasnovanoj na učinku, zajedničkoj poljoprivrednoj politici.

Takvom ZPP se želi obezbediti održiva budućnost za evropske farmere, pružiti još usredsređenije podrške manjim farmama i omogućiti veće fleksibilnosti zemalja EU u prilagođavanju mera lokalnim uslovima.

Poljoprivreda i ruralna područja su centralni deo Evropskog zelenog dogovora, a nova ZPP je ključno oruđe u dostizanju ambicija u ostvarivanju politika „od farme do viljuške“ i za očuvanje biodiverziteta.

Ciljevi su:

1. obezbediti poljoprivrednicima pravičan prihod;
2. povećati konkurentnost;
3. poboljšati položaj farmera u lancu ishrane;
4. akcija klimatskih promena;
5. briga o životnoj sredini;
6. očuvanje predela i biodiverziteta;
7. podržati generacijsku obnovu;
8. živahna ruralna područja;
9. zaštita kvaliteta hrane i zdravlja;
10. negovanje znanja i inovacija.

Finansijski okvir za realizaciju ZPP-a za period od 2021. do 2027. godine je planiran u ukupnom iznosu od 387 milijardi evra, od čega je 291,1 milijarda planirana za Evropski garantni fond za poljoprivredu, a 95,5 milijardi za Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj

Poljoprivredna politika i politika ruralnog razvoja u Srbiji se još uvek značajno razlikuju od struktura i procesa u EU. Zato 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 plani-

ranja, 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 Evropske unije.

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

Reforma i modernizacija poljoprivrede i ruralnog razvoja je kompleksan proces koji zahteva sinergijsko delovanje svih aktera i sveobuhvatne promene. Neophodno je obezbediti sledeće promene:

1. **Pravno usklađivanje**, koje obuhvata usklađivanje sa osnovnim propisima ZPP-a:

- direktno plaćanje,
- organizacija jedinstvenog zajedničkog tržišta,
- ruralni razvoj,
- finansijska pravila.

Država, u trenutku pristupanja, treba da bude spremna da sprovede navedene propise, ali usklađivanje politika nije obavezno pre pristupanja.

2. **Podizanju kapaciteta za implementaciju, što podrazumeva unapređenje postojećih i formiranje** novih institucija, 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:

- podrški ruralnim područjima;
- direktnim plaćanjima poljoprivrednicima;
- evropskom tržištu;
- elektronskim bazama poljoprivrednih podataka;
- fondovima za podršku organizacijama poljoprivrednih proizvođača; kao i
- mogućnost lakšeg planiranja u poljoprivredi, a na bazi postojećih iskustava i razvijenih sistema prikupljanja i obrade podataka.

Predmet pregovora u **Poglavljju 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 poglavljju 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 Evropske unije pokrivaju pitanja kao što su: kvalitet semena, sredstva za zaštitu bilja, štetni organizmi 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 poglavljju 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, kao 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, neophodno je da se: unaprede objekti za proizvodnju i preradu mesa, unapredi uzgoj životinja na farmama, poboljšaju standardi o dobrobiti životinja, unapredi kontrolisanje upotrebe pesticida u skladu sa standardima EU itd. Primenom navedenih standarda i uspostavljanjem odgovarajućeg sistema kontrole kvaliteta hrane, potrošačima će biti garantovani visoki standardi bezbednosti hrane koju trenutno imaju evropski potrošači.

Pregovorima u okviru **Poglavlja 13, Zajednička ribarska politika** Evropske unije, obuhvaćena su dva ključna pitanja:

- iskorišćavanje i upravljanje ribljim bogatstvima;
- uređenje tržišta proizvodima ribarstva, pitanja strukturne politike, nadzora i kontrole, kao i međunarodna saradnju u ribarstvu.

Cilj politike je da na evropskom nivou osigura dugoročno održivo korišćenje živih bogatstava mora i drugih vodnih resursa. Pri tom, uzima u obzir rastuću potrebu tržišta za zdravim proizvodima iz mora i drugih vodnih resursa. Osnovu Zajedničke ribarske politike iz 2013. godine čini ekonomski opravdano, društveno prihvatljivo i ekološki održivo iskorišćavanje živih akvatičkih organizama, zatim uključivanje svih interesnih grupa (ribarska udruženja) i usklađenost s drugim politikama EU.

Zajednička ribarska politika (regulativa EU 1380/2013 koja je stupila na snagu 1. januara 2014. godine) ima za cilj da riblje resurse vrati na održivi nivo, kao i da obezbedi građanima stabilan izvor zdrave i bezbedne hrane na duži vremenski period. Ona nastoji da donese novi prosperitet sektoru ribarstva, prekine zavisnost od subvencija i stvori nove mogućnosti za radna mesta i rast u priobalnim područjima.

Kada govorimo o procesu pregovora, kao i u drugim poglavljima, predmet pregovora u Poglavlju 13 – Ribarstvo jesu modaliteti usvajanja pravne tekovine EU o ribarstvu, koja se sastoji od propisa koji ne zahtevaju prenošenje u nacionalno zakonodavstvo već se direktno primenjuju. Međutim, sprovođenje pravne tekovine EU o ribarstvu zahteva uvođenje mera za pripremu administracije i poslovnih subjekata za učešće u sprovođenju zajedničke politike ribarstva, koja pokriva tržište, upravljanje resursima i flotom, inspekciju i kontrolu, strukturne akcije i kontrolu državne pomoći. U nekim slučajevima, zemlje kandidati treba da se prilagode postojećim sporazumima i konvencijama o ribarstvu sa trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama. Pravni osnov za Zajedničku ribarsku politiku EU se temelji 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 treba da rezultiraju usklađivanjem propisa i kapaciteta Republike Srbije sa propisima Evropske unije u oblasti ribarstva što 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

Poglavlje 11 još uvek nije otvoreno za pregovore, a u toku je priprema pregovaračke pozicije.

Na bazi održanih eksplanatornih i bilateralnih skininga, pripremljen je Izveštaj o skriningu koji je konstatovao da Srbija nije dovoljno spremna za pregovore i da će pregovori biti otvoreni po ispunjenju dva merila:

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

Akcioni plan za Poglavlje 11, kao jedno od dva merila, usvojen je u novembru 2018. godine od strane Vlade Republike Srbije i poslat je Evropskoj komisiji na odobrenje. U toku je ažuriranje Akcionog plana u pogledu roka i realizovanih aktivnosti.

Drugo merilo o poveravanju poslova u vezi sa sprovođenjem budžeta za IPARD II je ispunjeno još u decembru 2015. godine.

S obzirom da će se od 2023. godine otpočeti sa primenom ZPP-a za period od 2021. do 2027. godine, predstoji revizija Akcionog plana saglasno novom političkom okviru.

U okviru poglavlja 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, najveći napredak u prethodnom periodu predstavlja **implementacija IPARD II programa** u Srbiji.

U okviru IPARD II programa za period od 2014. do 2020. godine Republike Srbije, sprovedeno je 13 poziva u okviru tri akreditovane mere: Mera 1 – Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava; Mera 3 – Investicije u fizičku imovinu koje se tiču prerade i marketinga poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva i Mera 7 – Investicije za diversifikaciju poljoprivrednih gazdinstava i razvoj poslovanja. Pored navedene tri mere, akreditovana je i Mera 9 – Tehnička pomoć.

Kada govorimo o **Poglavljju 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 eksplanatornog skrininga Evropska komisija je predstavila zakonodavstvo iz oblasti koje pokriva Poglavlje 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika.

Bilateralni skrining je održan u periodu od 20. do 24. oktobra 2014. godine. Delegacija Republike Srbije je, tokom bilateralnog skrininga, predstavila predstavnicima Evropske komisije presek zakonodavstva Republike Srbije u oblasti bezbednosti hrane, veterinarskih i fitosanitarnih pitanja, stepen usklađenosti sa pravnim tekovinama EU i planove za postizanje potpune usaglašenosti. Stručnjaci Generalnog direktorata za zdravlje i potrošače su na bilateralnom skriningu 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 o skriningu za Pregovaračko poglavlje 12 i rezultati skrininga su publikovani u februaru 2017. godine. U Izveštaju je konstatovano 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. Posebnu pažnju treba posvetiti detaljnom akcionom planu za kontrolu i iskorenjivanje klasične svinjske kuge kod domaćih svinja i divljih svinja nakon obustavljanja vakcinacije;
- Srbija treba Komisiji da predstavi klasifikaciju svih prehrambenih objekata i svih objekata za tretiranje sporednih proizvoda životinjskog porekla, koja će činiti osnovu za budući Nacionalni program za unapređenje prehrambenih objekata i objekata za tretiranje sporednih proizvoda životinjskog porekla.

Republika Srbije je preuzela određene korake za ispunjenje merila otvaranja Pregovaračkog poglavlja 12, uključujući slanje dva paketa predloga zakona Evropskoj komisiji na neformalne konsultacije u aprilu 2021. godine. U toku je analiza dobijenih komentara Komisije na pojedine predloge zakona sa liste propisa koji će predstavljati zakonodavni okvir za Poglavlje 12, kao i priprema novih predloga zakona za slanje Evropskoj komisiji.

Prvi nacrt sveobuhvatne nacionalne Strategije za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU iz oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike sa akcionim planom, poslat je u septembru 2021. godine na neformalne komentare Evropskoj komisiji. Nakon dobijanja komentara od strane Komisije, pristupilo se pripremi drugog nacrta Strategije sa Akcionim planom koji će biti poslat na komentare Evropskoj komisiji.

Proces kategorizacije oko 500 objekata u kojima se posluje hranom životinjskog porekla je trenutno u završnoj fazi. Proces klasifikacije oko 170 objekata za tretiranje sporednih proizvoda životinjskog porekla je završen. Proces kategorizacije objekata za preradu hrane neživotinjskog porekla je završen, ali nadležne službe vrše redovan monitoring i kontrolu u cilju održavanja dostignutog nivoa usaglašenosti.

U okviru **Poglavlja 13** se, u dosadašnjem procesu pristupanja EU, najdalje odmaklo unutar poglavlja koje se bave poljoprivredom, bezbednošću hrane i ribarstvom (nadležnost Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede). Na eksplanatornom skriningu, održanom 30. septembra 2014. godine, stručnjaci Generalnog direktorata za pomorsku politiku i ribarstvo detaljno su predstavili pravne tekovine EU u ovoj oblasti. Bilateralni skrining, na kome je srpska delegacija predstavila svoje zakonodavstvo u ovoj oblasti, kao i uočene razlike u odnosu na pravne tekovine EU, održan je 14. novembra 2014. godine. Izveštaj o skriningu je izrađen tokom 2015. godine i u njemu nisu navedena početna merila, već je preporučeno otvaranje pregovora u ovom poglavlju. Srbija je dobila poziv za podnošenje Pregovaračke pozicije za Poglavlje 13, što je Vlada i uradila i dostavila je poziciju Evropskoj komisiji u novembru 2017. godine. Pregovori sa Srbijom u Poglavlju 13 zvanično su počeli u junu 2018. godine.

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

Izveštaj o napretku Srbije za Poglavlje 11

U svom godišnjem Izveštaju o napretku Srbije, Evropska komisija konstatuje: „Srbija je dostigla izvestan nivo pripremljenosti u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Izvestan napredak je postignut u pogledu sprovođenja preporuka iz prethodnog izveštaja, naročito kroz usvajanje okvirnog zakonodavstva o zajedničkoj organizaciji tržišta i zaključivanjem prvog poziva za novopoverenu IPARD II meru o ‘Diverzifikaciji poljoprivrednih gazdinstava i razvoju poslovanja’ u oktobru 2020. godine“.

Unutar Poglavlja 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, ponovljena je preporuka iz izveštaja za prethodnu godinu, da je „neophodno ubravanje obrade prijava za mere koje su već poverene u sklopu programa IPARD II, da bi se izbegao gubitak fondova EU i da bi se nastavilo sa poveravanjem zadataka u vezi sa izvršenjem budžeta za ostale mere u okviru programa“.

Inače, u ovom kontekstu je bitno napomenuti da je Radna grupa NKEU za Poglavlje 11 održala, 14. decembra 2021. godine, sastanak u Kraljevu na temu implementacije IPARD programa u Srbiji. Na sastanku je, od strane predstavnika Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije (MPŠV RS), predstavljen dosadašnji status implementacije IPARD II programa.

IPARD II program je, zaključno sa 22. martom 2022. godine, imao ukupno 13 raspisanih poziva (Mera 1 – sedam poziva, Mera 3 – četiri poziva, Mera 7 – dva poziva). U tabeli je dat prikaz sa brojem aplikacija i finansijskim rezultatima:

	Broj zahteva	Vrednost (u evrima)
Podenti zahtevi	2.523	271.205.333
Odobreni zahtevi	895	71.436.200
Isplaćeno po zahtevima	527	23.617.514

Na osnovu pokazatelja dosadašnjih dostignuća, potvrđuje se zabrinutost Evropske komisije zbog brzine realizacije, jer je do sada odobreno 40.4%, a isplaćeno oko 13.4% od ukupno planiranih sredstava za Srbiju u okviru IPARD II programa.

Kada govorimo o IPARD programu, treba naglasiti da je, odlukom Evropske komisije C(2022) 1537² od 9. marta 2022. godine, usvojen IPARD III program Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine. Mere koje su predviđene IPARD III programom su:

- Mera 1 – Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava;
- Mera 3 – Investicije u fizičku imovinu koje se tiču prerade i marketinga poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva;
- Mera 4 – Agro-ekološko-klimatske mere i mera organske proizvodnje;
- Mera 5 – Sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja (LEADER pristup);
- Mera 6 – Investicije u ruralnu javnu infrastrukturu;
- Mera 7 – Diverzifikacija poljoprivrednih gazdinstava i razvoja poslovanja;
- Mera 9 – Tehnička pomoć.

Pored toga, nalazi godišnjeg Izveštaja o napretku Srbije, vezani za horizontalna pitanja, su:

- konstatuje se da u toku je izrada narednih nacionalnih programa za oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja za period 2021-2024. godine, gde je potrebno obezbediti komplementarnost sa IPARD III Programom;
- trebalo bi nastaviti sprovođenje aktivnosti iz Akcionog plana za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja;
- treba ubrzati sa uspostavljanjem integrisanog sistema upravljanja i kontrole (IACS);
- Sistem identifikacije zemljišnih parcela (LPIS) treba bez odlaganja proširiti na celu teritoriju Republike Srbije;
- Republika Srbija mora da obezbedi razdvajanje plaćanja od proizvodnje i povezivanje plaćanja zasnovanog na površini sa standardima unakrsne usklađenosti;
- Sistem računovodstvenih podataka na poljoprivrednim gazdinstvima (FADN) je uspostavljen, ali njegov uzorak i kvalitet podataka je neophodno dalje poboljšati kako bi bio u potpunosti reprezentativan;
- u oblasti zajedničke organizacije tržišta (CMO), okvirno zakonodavstvo je usvojeno u junu 2021. godine; takođe bi trebalo usvojiti sekundarno zakonodavstvo u oblastima marketinških

² Videti: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/commission-implementing-decision-adopting-ipa-iii-rural-development-programme-ipard-iii-republic-1_en.

- standarda, javnog i privatnog skladišta i organizacije proizvođača, kako bi bilo moguće pristupiti sprovođenju plana usklađivanja sa pravnim tekovinama EU;
- popunjavanje upražnjenih radnih mesta u Upravi za agrarna plaćanja (IPARD agencija) je predušlov za ubrzanje obrade IPARD prijava, kako bi se izbegavao rizik od povlačenja sredstava iz fondova EU;
 - u okviru politike kvaliteta, potrebno je rešiti problem stalnih kašnjenja u usvajanju zakonodavstva o šemama kvaliteta poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, kako bi sektor mogao da se razvije;
 - kada je reč o organskoj poljoprivredi, zakonodavstvo je usklađeno sa pravnim tekovinama EU o organskoj proizvodnji, ali se još čeka na njegovo usvajanje.

Potrebno je pratiti preporuku Tvining projekta o jačini kapaciteta u oblasti politike organske proizvodnje i kvaliteta hrane, koji je zaključen početkom 2021. godine.

Izveštaj o napretku Srbije za Poglavlje 12

U svom Godišnjem izveštaju, Evropska komisija konstatuje da je Republika Srbija postigla ograničen napredak u oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike.

U narednoj godini Republika Srbija treba da:

- usvoji sveobuhvatnu strategiju i akcioni plan za usaglašavanje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike;
- pojača napore na održivom upravljanju pesticidima;
- poboljšava primenu pristupa zasnovanog na proceni rizika u pogledu zvanične kontrole uvoza.

U oblasti opšte bezbednosti hrane, Srbija je postigla napredak u pogledu pripreme, ali tek treba da usvoji strategiju i akcioni plan za potpuno usklađivanje nacionalnih propisa sa pravnim tekovinama EU. Usvojeni su pravilnici o programima monitoringa za hranu životinjskog i biljnog porekla, kao i za hranu za životinje, ali i dalje nije uspostavljena elektronska razmena podataka i dokumentacije. Nije promenjen pristup Republike Srbije kod procene rizika za uvoz, nisu izrađeni integrisani višegodišnji planovi kontrole, niti sprovedena revizija inspekcijuskog kadra.

U oblasti veterinarske politike, 2021. godine su usvojeni godišnji programi mera zdravstvene zaštite životinja, a nakon ukidanja vakcinacije domaćih svinja protiv klasične kuge svinja u decembru 2019. godine, nisu prijavljeni novi slučajevi. S druge strane, afrička kuga svinja se i dalje širi i kod divljih i kod domaćih svinja, i obuhvata sve veći broj opština, ugrožavajući uzgoj svinja i proizvodnju svinjskog mesa u Republici Srbiji.

Višegodišnji program za iskorenjivanje besnila kod divljih životinja, koji je započet 2010. godine i finansiran od strane EU i dalje se nastavlja, a Republika Srbija treba da obezbedi sredstva za sprovođenje budućih kampanja vakcinacije nakon 2023. godine.

Neophodno je nastaviti sa jačanjem kapaciteta Uprave za veterinu, uključujući zapošljavanje dodatnih stručnjaka za studijsko analitičke poslove i sprovođenje obuka. Potrebno je završiti usklađivanje nacionalnog zakonodavstva o dobrobiti životinja sa pravnim tekovinama EU.

Kada su hrana, hrana za životinje i sporedni proizvodi životinjskog porekla u pitanju, Srbija radi na usaglašavanju sa pravnim tekovinama EU, sprovodi Uredbu o kategorizaciji objekata hrane životinjskog porekla, ali se i dalje čeka na završetak započetog procesa. Postoji potreba za poboljšanjem upravljanja sporednim proizvodima životinjskog porekla. Usvojen je Pravilnik o načinu razvrstavanja i unapređenju objekata za sporedne proizvode životinjskog porekla, ali njihova klasifikacija tek treba da bude završena.

Kad je reč o pravilima za bezbednost hrane i posebnim pravilima za hranu za životinje, dozvoljeni nivo aflatoksina u mleku je i dalje pet puta viši od dozvoljenog nivoa u EU. Budući da trenutna situacija traje godinama, potrebne su efektivne ciljane mere kako bi se smanjilo prisustvo aflatoksina u hrani za životinje i mleku u Republici Srbiji i ispunili EU zahtevi maksimalno dozvoljenog nivoa aflatoksina.

Direkcija za nacionalne referentne laboratorije je ojačana zapošljavanjem dodatnog kadra, a u Upravu za zaštitu bilja je primljeno 18 novih inspektora. Usvojeni su godišnji programi mera zaštite zdravlja bilja, a lista odobrenih aktivnih supstanci u sastavu pesticida je usklađena sa pravnim tekovinama EU.

Kako bi ublažila uticaj na javno zdravlje i životnu sredinu, Republika Srbija i dalje treba da intenzivira svoja zalaganja u pogledu održivog upravljanja pesticidima kroz potpuno usklađivanje sa legislativom EU i bolju primenu važećeg zakonodavstva, pre svega kod sakupljanja i bezbednog odlaganja pakovanja u kojima su se nalazili pesticidi, kao i kod obuka i kontrole uređaja za primenu pesticida.

Takođe, konstatuje da i dalje nije bilo nikakvog napretka po pitanju usklađivanja zakonodavstva Srbije u oblasti genetički modifikovanih organizama (GMO) sa pravnim tekovinama EU. Ovo je ključno za napredak u pregovorima o članstvu u Svetskoj trgovinskoj organizaciji i za otvaranje ovog poglavlja.

Izveštaj o napretku Srbije za Poglavlje 13

U Izveštaju o napretku Evropska komisija konstatuje da je Srbija umereno pripremljena u Poglavlju 13 i da je postignut ograničen napredak u sprovođenju preporuke iz prethodnog izveštaja, posebno kroz izradu Akcionog plana za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU.

U narednoj godini Republika Srbija i dalje treba da:

- finalizira proces usvajanja akcionog plana koji će obezbediti punu usaglašenost sa zahtevima iz pravnih tekovina EU do dana pristupanja, naročito u pogledu organizacije tržišta, akvakulture, prikupljanja podataka i kontrolnih mera protiv nezakonitog, neprijavljenog i neregulisanog ribolova;
- reši problem ozbiljnog nedostatka osoblja kod nadležnih organa, odgovornih za formulisanje politike i kontrolu, radi sprečavanja prevara u oblasti ribarstva, uključujući i kontrolu na granicama.

Republika Srbija još uvek treba da pojača svoje napore na jačanju kapaciteta za formulisanje, primenu i sprovođenje politike u oblasti ribarstva. Potrebno je unaprediti saradnju između nadležnih institucija, uključujući kontrolu na granici, kao i druge kontrole radi sprečavanja prevara. Ovo uključuje, pre svega, koordinaciju carinske službe i veterinarskih inspekcija i uspostavljanje jasnih protokola za međuinstitucionalnu koordinaciju.

Strukturne mere koje se odnose na ribolov malog obima ili ribolov u kopnenim vodama, tek treba uspostaviti. U skladu sa pravnim tekovinama EU, potrebno je usvojiti zakonodavstvo o podršci tržištu.

Prikupljanje statističkih podataka o akvakulturi za 2020. godinu je sprovedeno u skladu sa pravnim tekovinama EU. Republika Srbija je usvojila pravne propise o kvalitetu proizvoda ribarstva, rakova, školjkaša, morskih ježeva, morskih krastavaca, žaba, kornjača, puževa i njihovih proizvoda sa legislativom EU.

Srbija tek treba da primeni pravilnik o međunarodnoj potvrdi ulova i da svoj pravni okvir potpuno uskladi sa pravnim tekovinama EU u pogledu nezakonitog, neprijavljenog i neregulisanog ribolova.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJA 11, 12 I 13

Radna grupa trenutno broji 44 člana.

U periodu od 2014. do 2021. godine organizovano je 16 sastanaka radne grupe, tokom kojih su obrađivane teme koje su bile od značaja za status pregovora u poglavljima kojima se radna grupa bavi, kao i za članice radne grupe.

U periodu između prošlog i ovog izveštaja organizovane su dve sednice radne grupe, i to: 15. sednica radne grupe sa temom „Afrička kuga svinja – trenutno stanje, moguće mere i izazovi“ i 16. sednica radne grupe sa temom „Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. godinu“.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 11

Radna grupa pozdravlja napredak u korišćenju sredstava iz IPARD II programa akreditacijom novih IPARD mera, zatim usvajanje IPARD III programa, kao i napore uložene od strane Vlade i Ministarstva u ovom procesu.

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

Vladi Republike Srbije i Narodnoj skupštini Republike Srbije:

- Preporučujemo da se u procesu planiranja IPARD III programa i nacionalnih mera, uzmu u obzir predlozi Evropske komisije vezani za Zajedničku poljoprivrednu politiku za period od

2021. do 2027. godine, a koji imaju za cilj da podstaknu održiv i konkurentan poljoprivredni sektor koji značajno doprinesi evropskom zelenom dogovoru, posebno u pogledu strategije „od farme do viljuške“ i strategije biodiverziteta, a sa krajnjim fokusom na: obezbeđivanje fer uslova i stabilne ekonomske budućnosti za poljoprivrednike, kao i na efikasnu implementaciju ambiciozne mere 4 IPARD III programa, koja se odnosi na zaštitu životne sredine i klimu.

- Preporučujemo dalje jačanje ljudskih i tehničkih kapaciteta u Upravi za agrarna plaćanja i Ministarstvu poljoprivrede/Sektoru za ruralni razvoj, kako bi proces implementacije IPARD II i IPARD III programa tekao ubrzanim tokom za sve akreditovane mere. Nedovoljno razvijeni kapaciteti mogu dovesti do nezadovoljavajuće dinamike u realizaciji IPARD II i IPARD III programa, a time i do gubitka dela sredstava dodeljenih od strane EU.
- Ukazujemo na neophodnost daljeg unapređenja saradnje svih aktera u realizaciji IPARD II i IPARD III programa, kako bi se unapredili preduslovi za puno iskorišćenje planiranih sredstava i efikasnu, kao i efektivnu realizaciju novoakreditovanih mera (Mera 4 – Agro-ekološko-klimatske mere i mera organske proizvodnje; Mera 5 – Sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja (LEADER pristup) i Mera 6 – Investicije u ruralnu javnu infrastrukturu).

Saradnja Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede sa svim drugim relevantnim akterima, bez obzira da li dolaze iz javnog, civilnog ili poslovnog sektora, treba da doprinese stvaranju ambijenta za efikasnu realizaciju, uporedo sa stvaranjem preduslova za efikasniju implementaciju (kapaciteti Uprave za agrarna plaćanja, uspostavljanje integrisanog sistema administracije (IACS) i kontrole i Sistema identifikacije zemljišnih parcela (LPIS) i slično.

- Preporučuje se Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da, na osnovu iskustva iz implementacije IPARD II programa u tekućoj godini, nastavi sa aktivnim delovanjem na stvaranju uslova za efikasnu i efektivnu implementaciju IPARD III programa za period od 2021. do 2027. godine, kako bi se predupredili problemi koji su postojali u implementaciji IPARD II programa.
- Preporučuje se dalje administrativno i tehničko jačanje Sektora za poljoprivrednu politiku, kao organizacione jedinice Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, koja je od suštinskog značaja za kreiranje nacionalne agrarne politike koja može da odgovori potrebama integracije Srbije u EU.
- Ulaganje dodatnih napora u uspostavljanje/jačanje administrativnih sistema podrške poljoprivrednoj politici poput IACS, LPIS i FADN³. Napominjemo da je funkcionisanje ovih sistema neophodno za efikasno kreiranje i implementaciju adekvatne agrarne politike koja treba da odgovori potrebama zemlje, kao i da oni predstavljaju sastavni deo mehanizma implementacije Zajedničke agrarne politike EU.

³ IACS - Integrisani administrativni sistem kontrole plaćanja; LPIS - Sistem identifikacije zemljišnih parcela; FADN – Sistem računovodstvenih pokazatelja sa farmi

- Administrativno, brojno i stručno jačanje poljoprivredne stručne-savetodavne službe pod nadležnošću Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (Centralna Srbija) i Pokrajinskog sekretarijata za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu (Autonomna pokrajina Vojvodina), u cilju njene transformacije u savremen i efikasan sistem transfera znanja i podrške poljoprivrednicima u unapređenju proizvodnje i efikasnog korišćenja raspoloživih fondova.
- Neophodno je, pravovremeno i punom obimu, uspostaviti planski okvir za mere podsticaja ruralnog razvoja na svim planskim nivoima i za sve izvore finansiranja (IPARD, nacionalni, pokrajinski, lokalni, donatorska sredstva), kao i da planski okvir bude osnov za planiranje mera za subvencije baziran na jasnim uslovima i vremenskim okvirom, koji omogućuje korisnicima da dugoročno planiraju svoje poslove i korišćenje subvencija.
- Potrebno je razviti mehanizme evaluacije i monitoringa efekata implementacije mera podsticaja i planskog okvira, kako bi se sagledali efekti mera i izvršile neophodne korekcije mera, a sve u cilju odgovora na potrebe korisnika.
- Ulaganje dodatnih napora u usklađivanje nacionalne agrarne politike sa Zajedničkom agrarnom politikom EU, a pogotovo u delu zajedničkih tržišnih organizacija (CMO), politike kvaliteta poljoprivredno-prehrambenih proizvoda i organske poljoprivrede.

Organizacijama civilnog društva:

- Preporuka je da se organizacije civilnog društva aktivno uključe u pripremu planskog okvira i sagledavanje (monitoring i evaluacija) efekata dodeljenih sredstava podsticaja korisnicima, a kako bi se sagledali efekti mera i sprovele eventualne korekcije mera. OCD treba da obezbede konsultacije između donosioca odluka i krajnjih korisnika.
- Potrebno je aktivnije uključivanje organizacija civilnog društva u aktivnosti informisanja poljoprivrednika/ca o IPARD programima. Nedovoljni kapaciteti savetodavnih službi, Ministarstva i Uprave za agrarna plaćanja, i pored svih napora, uzrokuju da info kampanje ne dosegnu do svih potencijalnih korisnika. Organizacije civilnog društva, strukovna udruženja i postojeće mreže, zbog svoje geografske rasprostranjenosti imaju potencijal da daju doprinos informisanju, a u koordinaciji sa drugim akterima.
- Neophodno je aktivno uključivanje OCD-a u sveobuhvatni proces dijaloga sa zainteresovanim stranama u cilju eventualne izrade pravilnika za IPARD III program za period od 2021. do 2027. godine. Iako je deo OCD-a uključen u odbor za praćenje IPARD-a, neophodno je na kvalitetniji način obezbediti glas ruralnih zajednica i uključivanje svih potencijalnih aktera.
- Organizacije civilnog društva treba da unaprede svoje aktivnosti na transferu znanja ka poljoprivrednicima i drugim privrednim subjektima u ruralnim područjima, a posebno kada je reč o diversifikaciji ekonomskih aktivnosti i implementaciji agro-ekoloških mera. Na ovaj način se mogu nadomestiti uočeni nedostaci, uzrokovani ograničenim kapacitetima javnog sektora (poljoprivredne stručne službe, Ministarstvo, Uprava za agrarna plaćanja).

- Neophodno je unaprediti saradnju civilnog društva sa Stalnom konferencijom gradova i opština i Ministarstvom, u cilju pravovremene pripreme lokalnih samouprava i lokalnih zajednica za implementaciju novoakreditovanih mera u IPARD III programu (Mera 4 – Agro-ekološko-klimatske mere i mera organske proizvodnje; Mera 5 – Sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja (LEADER pristup) i Mera 6 – Investicije u ruralnu javnu infrastrukturu).
- Unapređenje sopstvenih kapaciteta i kapaciteta poljoprivrednih proizvođača u pripremi za uspostavljanje zajedničkih tržišnih organizacija (CMO).

Evropskoj uniji:

- Neophodno je da u procesu pripreme IPARD III programa podrže ubrzanje ovog procesa, kao i unapređenje kapaciteta nacionalnih institucija. Jedna od mogućnosti je korišćenje mere tehničke pomoći, kao i aktivnije korišćenje programa EU (na primer TAIEX, bilateralni projekti podrške).
- Obezbediti na transparentan način proces informisanja svih aktera o Zajedničkoj agrarnoj politici EU za period od 2021. do 2027. godine, kao okviru za pregovore EU i Srbije u okviru Poglavlja 11.
- Podržati razvoj kapaciteta civilnog sektora (uključujući i strukovna udruženja, udruženja poljoprivrednika) koji se bavi temama ruralnog razvoja, kako bi se osnažio ovaj sektor, kako u segmentu učešća u kreiranju politika ruralnog razvoja, tako i u segmentu rada sa lokalnim zajednicama po principu odozdo-nagore.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 12

Vladi Republike Srbije i Narodnoj skupštini Republike Srbije:

- Neophodno je ubrzati usklađivanje nacionalnih propisa sa pravnim tekovinama EU i obezbediti njihovu punu implementaciju. Po posebnom prioritetu, radi sprečavanja pojave i širenja infektivnih bolesti životinja, pre svega afričke kuge svinja, neophodno je da Republika Srbija uskladi propise sa Uredbom (EU) 2016/429 (EU Animal Health Law) i propiše držaocima životinja odgovornost za zdravlje životinja i primenu biosigurnosnih mera na gazdinstvima. Neophodno je usklađivanje propisa Republike Srbije sa Uredbom (EU) 2017/625 o službenim kontrolama i drugim službenim aktivnostima kojima se osigurava primena propisa o hrani i hrani za životinje, zdravlju i dobrobiti životinja, zdravlju bilja i sredstvima za zaštitu bilja.
- Preporučujemo administrativno (brojčano i stručno) jačanje Uprave za veterinu i Uprave za zaštitu bilja Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i to kako organizacionih

jedinica nadležnih za kreiranje veterinarske i fitosanitarne politike, tako i nadležnih inspeksijskih službi, jer njihov trenutni kapacitet može garantovati samo minimum procesa rada.

- Ponavljamo da je neophodno pokretanje sveobuhvatnog nacionalnog dijaloga i informisanja javnosti o GMO, utemeljenog na naučno i stručno potkrepljenim činjenicama, a u cilju izrade Nacrta i kasnijeg usvajanja izmena zakona o GMO koji već duži niz godina (od 2009. godine) onemogućava ulazak Srbije u Svetsku trgovinsku organizaciju, a koji pored toga nije kompatibilan ni sa zakonodavstvom EU u ovoj oblasti.
- Potrebno je uspostavljanje, unapređenje i međusobna razmena podataka registara i baza podataka relevantnih nadležnih državnih tela, organa i institucija radi unapređenja analize rizika i obezbeđenja bezbednosti hrane, kao i zdravlja životinja i biljaka.

Organizacijama civilnog društva:

- Potrebno je aktivnije učesće organizacija civilnog društva u usklađivanju domaćeg zakonodavstva, vezanog za Poglavlje 12, sa zakonodavstvom EU.
- Neophodno je unapređenje dijaloga i saradnje Ministarstva i drugih državnih organa i institucija sa organizacijama civilnog društva s ciljem da se obezbedi javnost rada, konsultacija, učesća OCD-a u procesu donošenja propisa, kvalitetnog i pravovremenog informisanja javnosti i uspostavljanje partnerstva na projektima od opšteg interesa.
- Potrebno je obezbediti veću uključenost i bolju informisanost javnosti u praćenje implementacije propisa u oblasti bezbednosti hrane, kao i kontinuirano informisanje potrošača.
- Potrebno je veće angažovanje postojećih organizacija potrošača u praćenju donošenja i implementacije zakona iz oblasti bezbednosti hrane i zaštite potrošača.
- Neophodno je aktivnije angažovanje organizacija civilnog društva u kampanjama podizanja pozornosti, kao i kod transparentnog objavljivanja relevantnih podataka iz oblasti bezbednosti hrane, na nacionalnom i lokalnom nivou.

Evropskoj uniji:

- Obezbediti transparentan proces pregovora između EU i Srbije i uvažavati mišljenja civilnog društva.
- Podrška razvoju stručnih kapaciteta u Srbiji u oblastima bezbednosti hrane, veterine i fitosanitarnih poslova, kroz programe i projekte finansirane iz EU fondova.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 13

Vladi Republike Srbije i Narodnoj skupštini Republike Srbije:

- Obezbediti dalje administrativno jačanje Sektora za poljoprivrednu politiku i Uprave za veterinu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, kao i Ministarstva zaštite životne sredine, kako bi se odgovorilo na potrebe adekvatnog sistemskog uređenja sektora ribarstva.
- Obezbediti javne konsultacije sa zainteresovanim stranama u sektoru ribarstva i zaštite životne sredine u cilju donošenja adekvatnog strateškog i zakonskog okvira u sektoru ribarstva.
- Obezbediti, od strane nadležnih organa, sistematsko prikupljanje podataka potrebnih za kreiranje mera politike namenjenih podršci razvoju sektora ribarstva.
- Unaprediti rad inspekcijских službi kao preduslov za razvoj ribarstva s jedne strane, a s druge strane stvoriti mehanizam za efikasnu i efektivnu kontrolu i sprečavanje ilegalnog, neprijavljenog i neregulisanog ribolova.
- Obezbediti potrebnu podršku sektoru ribarstva u cilju unapređenja ovog sektora i održivog korišćenja i gazdovanja prirodnim resursima za koje je ribarstvo vezano, kao i pripremu sektora za tržišnu konkurenciju sa firmama iz EU.

Organizacijama civilnog društva:

- Aktivno uključivanje OCD-a i strukovnih udruženja proizvođača i prerađivača ribe, kao i ekoloških udruženja (kada je reč o rečnom ribarstvu), u procese prilagođavanja domaćeg zakonodavstva, zakonodavstvu EU.
- Podrška unapređenju sektora ribarstva u cilju poboljšanja performansi ovog sektora, a pre svega, konkurentnosti i prilagođavanja zahtevima otvorenog tržišta.
- Podržati razvoj projekata koji imaju za cilj održivi razvoj sektora i očuvanje prirodnih resursa.

Evropskoj uniji:

- Podrška jačanju strukovnih udruženja u sektoru ribarstva kroz programe podrške.
- Podrška ekološkoj zaštiti rečnih vodotokova i vodnih resursa, kao osnove za održivi razvoj sektora ribarstva.
- Podrška procesima sistematskog prikupljanje podataka od strane nadležnih organa, potrebnih za kreiranje mera politike namenjenih podršci razvoju sektora, kao i participativnog dijaloga donosioca odluka i proizvođača/prerađivača.
- Podrška razvoju kapaciteta organizacija civilnog društva u cilju njihovog aktivnog angažovanja u zaštiti prirodnih resursa i životne sredine.

2021.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 14 21

- ▶ TRANSPORTNA POLITIKA
 - ▶ TRANSEVROPSKE MREŽE
-

Koordinator:

**CENTAR ZA EKOLOGIJU I ODRŽIVI RAZVOJ
(CEKOR)**

Zvezdan Kalmar



KRATKI ISTORIJAT TRANSPORTNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

Transportna politika Evropske ekonomske zajednice je bila u nadležnosti država članica što je, sredinom 80-ih godina prošlog veka, saobraćaj pretvorilo u jednu od najvećih prepreka jačanju ekonomije evropske zajednice. Usled toga, Evropski parlament je tužio Evropski savet zbog neuspaha da formuliše zajedničku saobraćajnu politiku i, u maju 1985. godine, Evropski sud pravde je presudio da je Evropski savet obavezan da formuliše zajedničku politiku, što je dalo političku injekciju da se pristupi njenom formulisanju.¹

Evropska komisija je 1986. godine izdala prvi „Beli papir“ o saobraćajnoj politici sa određenim ciljevima koje je trebalo dostići do 1992. godine. Ugovorom iz Maastrichta 1992. godine, uspostavljene su, takozvane, Panevropske mreže i po prvi put su principi zaštite životne sredine, održive mobilnosti i otvaranja saobraćajnog tržišta za konkurenciju postali smernice u razvoju saobraćajne politike.

„Beli papir“ iz 2001. godine je usmerio saobraćajnu politiku EU ka ekološkoj odgovornosti koja treba da smanji nejednak razvoj različitih vidova saobraćaja, na osnovu procene masivnog rasta drumskog i vazdušnog saobraćaja. Revizijom ovog plana iz 2006. godine, utvrđeno je da je potrebno uložiti više napora da se EU izbori protiv negativnog uticaja transporta na količinu utrošene energije i na emisije, zbog čega je započeto podsticanje logističkog planiranja prevoza tereta, pametnih sistema radi „ozelenjavanja transporta“ i jačanje upotrebe unutrašnjih plovnih puteva.

Prekretnica u razvoju saobraćajne politike EU je dokument iz 2011. godine, takozvani „Beli papir“ o transportnoj politici², čiji cilj je bio uspostavljanje kompetitivnog i resursno efikasnog transportnog sistema. Uvođenje resursno efikasnog sistema je kvalitativni skok koji pokazuje naraslu svest o potrebi smanjenja uticaja saobraćaja na lokalnu i globalnu životnu sredinu i društvo.

Transportna politika EU ima za cilj uspostavljanje kompetitivnog transportnog sektora koji će otkloniti glavne prepreke u infrastrukturi da bi na efikasan, bezbedan i ekološki prihvatljiv način prevozili putnike i robu kroz EU. Osim ovih transportnih ciljeva, politika EU kao jedan od najznačajnijih ciljeva ima makroekonomski cilj smanjivanja ovisnosti o uvoznim gorivima, čime bi se do 2050. godine postiglo i smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte (*greenhouse gas* – GHG) za 60%.

Neke od centralnih tačaka EU politike u oblasti transporta još od „Belog papira“ iz 2011. godine su:

- uvesti princip „korisnik plaća i zagađivač plaća“ za sve infrastrukturne objekte;
- smanjiti upotrebu benzina i dizela za pola do 2030. godine i potpuno uklanjanje emisija CO₂ iz gradova do 2050. godine;
- povećati upotrebu niskougljeničnih goriva u vazdušnom prevozu na 40% do 2050. godine;
- ukloniti emisiju CO₂ za 40% u oblasti broskog prevoza do 2050. godine;
- prebaciti 30% drumskog prevoza tereta, na daljinama preko 300 km, na železnice i vodni prevoz do 2040. godine i 50% do 2050. godine;
- utrošiti dužinu brzih pruga do 2030. godine; većina putovanja na srednje dužine do 2050. godine mora da se obavlja na prugama;

¹ Videti: https://europa.eu/european-union/topics/transport_en, strana 2 i dalje, pristupljeno 13.12.2018.

² Videti: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:tr0054&from=EN>, pristupljeno 12.12.2018.

- uspostaviti potpuno funkcionalne veze Transevropskih transportnih mreža (TEN-T) koje će uključivati sve oblike transporta do 2030. godine;
- povezati sve glavne aerodrome sa železnicom i glavnim morskim lukama i povezati železnice sa svim rečnim lukama do 2050. godine;
- uvesti meke inteligentne mere upravljanja saobraćajem u železnici i drumskom saobraćaju;
- prepoloviti smrtnih ishoda u saobraćajnim nesrećama do 2020. godine i potpuno ih iskoreniti do 2050. godine;
- uvesti informacijski menadžment i naplatu u kombinovanom prevozu (multimodalni transport) do 2020. godine.

OSNOVNI PODACI O TRANSPORTNOJ POLITICI EVROPSKE UNIJE I REPUBLIKE SRBIJE

Najvažnije činjenice:

- Saobraćajna politika EU je utemeljena u Lisabonskom ugovoru o funkcionisanju EU (2007. godine) u naslovu VI koji se odnosi na transport, od člana 90 do člana 100.
- U cilju pune integracije evropskog unutrašnjeg tržišta zadatak EU je da ima kvalitetno povezanu saobraćajnu mrežu u svim članicama EU.
- Saobraćaj **na nivou Evropske unije** doprinosi sa oko 4,8% bruto nacionalnom dohotku (BND), što je oko 548 milijardi evra za 28 država EU, i obezbeđuje preko 11 miliona radnih mesta u EU. Preko 83,4% putničkih kilometara u EU se odnosi na privatne automobile, dok autobusi i trolejbusi učestvuju sa oko 9,1%, a vozovi sa 7,6%, odnosno svaka od ove dve grupe predstavlja manje od desetine ukupnih suvozemnih putničkih kilometara.³
- Između 2004. i 2014. godine, relativan značaj korišćenja putničkih automobila je bio stabilan sa udelom, uvek u opsegu od 83,0% do 83,7%, dok je relativna važnost železničkog prevoza porasla sa 6,7% u 2004. godini na 7,6% u 2014. godini.
- **U bruto društvenom proizvodu Srbije** saobraćaj učestvuje sa oko 5%, što znači da je transportni sektor važan deo njene privrede. Saobraćaj predstavlja bitan strateški činilac razvoja zbog investiranja u novu infrastrukturu, obezbeđivanja dostupnosti svih naselja u Srbiji kvalitetnim i pouzdanim saobraćajnim sistemom koji treba da omogući integraciju privrede i građana u nacionalnu ekonomiju i društvene procese.
- U Srbiji je u oblasti saobraćaja registrovano oko 32.000 preduzeća sa oko 120.000 zaposlenih, što predstavlja oko 6% ukupnog broja zaposlenih.
- Radi ostvarivanja integrativne uloge u razmeni roba i usluga i integraciji građana, neophodno je da se uspostavi balans između dovoljne pokrivenosti određenim vrstama infrastrukturnih objekata (saobraćajnica) i sredstava prevoza, te ekološke i socijalne uloge saobraćaja.
- Uprkos svojim ogromnim pozitivnim ulogama saobraćaj je, uz energetiku, industriju i poljoprivredu, jedan od najvećih zagađivača, ali i izazivača drugih ozbiljnih šteta u vidu saobraćajnih nesreća, uništavanja biološke raznovrsnosti, ugrožavanja zdravlja i života građana usled zagađenja vazduha, buke i vibracija i, stoga, saobraćaj predstavlja sve veću pretnju održivosti društvenog sistema.

³ Videti: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8435375/KS-DK-17-001-EN-N.pdf/18d1ecfd-acd8-4390-ade6-elf858d746da>, strana 123, pristupljeno 13.12.2018.

Najvažniji izazovi koji dolaze od saobraćaja u Evropskoj uniji i Republici Srbiji su:

- **Uvozna zavisnost:** EU uvozi preko 94% goriva, a sličan procenat uvoza nafte i gasa ima i Srbija. Uvoz goriva u Srbiji iznosi preko 10% BND, čime je svrstava u energetske siromašne i ugrožene države. Obim drumskog saobraćaja u Srbiji je porastao za 22%, od 2012. do kraja 2016. godine, pri čemu je potrošnja nafte za ukupni saobraćaj u Srbiji porasla sa 264.000 na 394.000 tona tečnih goriva (predominantno drumski i gradski saobraćaj 255.000 tona), što je skok od oko 50%. Broj teretnih kilometara je u Srbiji je, sa 192 miliona u 2012. godini, porastao na 362 miliona 2016. godine (uz rast prosečnog puta robe sa 412 na 430 kilometara).
- **Rast broja vozila** u Srbiji je konstantan – 2013. godine je bilo registrovano 1.770.206 putničkih vozila, što je 28,05% više nego 2000. godine, a već 2016. godine registrovano je 1.888.566 individualnih vozila (skoro 110.000 vozila više), 9.626 autobusa, 208.560 teretnih vozila i 8.653 radnih vozila. Statistike broja kilometar putnika i tona kilometara pokazuju izuzetan rast.
- **Zagađenje** od saobraćaja se ogleda u zagađenju suspendovanim česticama, vibracijama, bukom i emisijama GHG-a. U Srbiji je saobraćaj, nakon elektroenergetike, drugi najveći emiter suspendovanih čestica i emisija GHG-a.
- **Zagušenja u saobraćaju** su posledica rasta drumskog i, posebno, individualnog prevoza i izazivaju, u radnim danima, stalan rast troškova za zdravstvo i za materijalne štete od udesa.
- **Zagušenja u saobraćaju na nivou EU** dovode do gubitka od oko 1% BND, dok u Srbiji takva istraživanja nisu rađena, ali možemo reći da su zagušenja dramatična u svim većim gradovima u Srbiji.
- **Prevoz železnicom** u Srbiji stagnira na 5,5 do 6 miliona putnika godišnje i jedina svetla tačka u vezi sa železnicom je porast teretnog saobraćaja.
- EU predviđa **smanjivanje emisija GHG-a** od saobraćaja za 60% u odnosu na 1990. godinu, što bi trebalo da bude dovoljno da se zadrži globalni porast temperature ispod 2°C u odnosu na nivo pre industrijske revolucije. Da bi se nivo zadržao ispod 1,5°C, potrebno je još veće smanjenje.
- **Bezbednost saobraćaja** je posebno naglašena u godišnjim izveštajima o napretku Srbije u oblasti saobraćaja. Uočeno je da je broj smrtnih ishoda saobraćajnih udesa zaustavljen, odnosno da relativno opada od 2016. godine i da su kapaciteti nadzornih organa povećani, ali se zbog slabog kvaliteta saobraćajne infrastrukture, starosti vozila i drugih razloga očekuje nastavak napora kroz razne mere, uključujući revitalizaciju svih drumskih saobraćajnica, kao i edukaciju da se smanji broj fatalnih saobraćajnih nesreća.

Saobraćaj u Srbiji

Podaci o dužini **drumske saobraćajne infrastrukture u Srbiji** su oprečni, ali se operiše sa oko 44.000 km puteva, od čega 5.525 km državnih puteva prvog reda, 11.540 km državnih puteva drugog reda i 26.774 km lokalnih puteva. Dužina autoputeva iznosi nešto manje od 1.000 km.

Drumski prevoz je najdominantniji oblik prevoza u Srbiji, koji godišnje preveze oko 80 miliona putnika i oko 5,5 miliona tona tereta. Drumski prevoz putnika učestvuje sa 92% u ukupnom prevozu putnika u Srbiji, a obavlja ga 450 registrovanih preduzeća sa preko 8.500 vozila. Drumski prevoz tereta učestvuje sa oko 12% u ukupnom prevozu robe u Srbiji i obavlja ga oko 2.200 registrovanih preduzeća sa oko 140.000 vozničkih jedinica.

Putnički železnički transport je u konstantnom padu od 2004. godine. Uprkos relativno uspešnoj reformi javnog preduzeća za prevoz putnika i robe u železničkom saobraćaju, glavni uzrok

je loše stanje pruga i nedovršeni radovi na glavnim železničkim pravicima (Subotica–Novi Sad–Beograd–Niš, Beograd–Bar), na većini regionalnih pruga, kao i na glavnoj železničkoj stanici u Beogradu, što je dovelo do ozbiljnog pada kvaliteta i integrisanosti železničkog saobraćaja u saobraćajni sistem. Putnički železnički saobraćaj odlikuju sporost, nepovezanost ili nedovoljna povezanost sa ostalim vidovima saobraćaja, relativno konkurentne cene drumskih prevoznika, loše stanje objekata i prevoznih sredstava, nizak kvalitet usluga i neadekvatna organizovanost sistema.

Srbija je donela Zakone o železnici (prvi iz 2013. godine i drugi iz 2018. godine) sa ciljem veće efikasnosti železničkog sistema i njegove integracije u tržište saobraćajnih usluga, u sklopu usaglašavanja sa zahtevima EU za otvaranjem infrastrukture za sve pružaoce usluga bez obzira na poreklo kompanije. Ipak, i dalje je potreban značajan obim usaglašavanja. Vlada je pripremila za 2020. godinu i prenela u 2021. godinu predloge izmena i dopuna tri zakona u vezi železnica (Zakon o železnici, Zakon o bezbednosti u železničkom saobraćaju i Zakon o ugovorima o prevozu u železničkom saobraćaju⁴), što bi trebalo da doprinese usklađivanju sa zahtevima EU.

Takođe, Vlada je posvećena izgradnji i revitalizaciji železničke infrastrukture. U toku je veliki projekat izgradnje brze pruge Beograd–Subotica, a u planu je i puna revitalizacija pruge Beograd–Niš, kao i dovršetak rekonstrukcije pruge Beograd–Bar, deo od Valjeva do Vrbnice (granica sa Crnom Gorom). Osim toga, u toku su i revitalizacije sekundarnih pruga (Beograd–Orlovat–Novi Sad, Subotica–Senta, Zaječar–Niš i druge). Izgradnja i revitalizacija pruga se finansira iz kredita.

Kombinovani (multimodalni) transport u Srbiji do 2005. godine je u ukupnom transportu učestvovao sa gotovo zanemarljivih 0,5%, ali je prošle godine izvršen veliki proboj uspostavljanjem terminala za višenamenski transport (vodni, železnički, drumski) u Luci Dunav u Pančevu.⁵ Najavljuje se i izgradnja nove luke Beograd, koja bi posebno bila uređena za kontejnerski i kombinovani transport. Osim toga, Vlada je posvećena povećanju rečnog prevoza i izgradnji potrebne infrastrukture.

U Srbiji je primetan stalan rast rečnog saobraćaja. Srbija je, uz pomoć EU, znatno unapredila uslove plovidbe na Dunavu, a Vlada planira izgradnju novih luka.

STATUS POGLAVLJA

Kratka hronologija pregovora:

- Evropska unija i Srbija su diskusiju oko poglavlja 14 i 21 počele 2014. godine – eksplanatorni skrining za poglavlja 14 (Transportna politika) i 21 (Transevropske mreže) je održan u Briselu decembra 2014. godine;
- u Briselu je, februara 2015. godine, održan bilateralni skrining za poglavlja 14 (Transportna politika) i 21 (Transevropske mreže);
- tokom 2017. i 2018. godine Srbija je radila na Pregovaračkoj poziciji za poglavlja 14 (Transportna politika) i 21 (Transevropske mreže);

⁴ Videti: http://www.gs.gov.rs/doc/PLAN_RADA_VLADE_2020.pdf, str. 204–205.

⁵ Videti: https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2020&mm=05&dd=18&nav_id=1685120.

- u oktobru 2018. godine Srbija je predložila Pregovaračku poziciju za oba poglavlja; održane su konsultacije sa Nacionalnim konventom o EU oko Pregovaračke pozicije u Narodnoj skupštini, na kojoj su izloženi stavovi NKEU za oba poglavlja, odnosno prodiskutovani su glavni problemi na koje je NKEU ukazivao još tokom svojih diskusija u 2018. godini;
- Republika Srbija je, po pregovaračkim pozicijama za poglavlja 14 i 21, prihvatila pravne tekovine EU zaključno sa 1. januarom 2018. godine koje je spremna da u potpunosti sprovede do dana stupanja u članstvo, a tekovine nastale nakon 1. januara 2018. godine do stupanja u članstvo EU, u skladu sa rezultatima pregovora. Republika Srbija ne zahteva posebna prilagođavanja u ovim poglavljima;
- u međuvremenu se, tokom 2020. godine, usvojila nova metodologija proširenja i prešlo se na pregovore kroz, takozvane, klaster; u decembru 2021. godine, posle dve godine zastoja, Srbija je otvaranjem Klastera 4 nastavila pristupne pregovore i otvorila poglavlja vezana za saobraćaj. Klaster 4 čine: transportna politika (Poglavljje 14), energetika (Poglavljje 15), transevropske mreže (Poglavljje 21) i životna sredina i klimatske promene (Poglavljje 27).

STATUS PREGOVORA U POGLAVLJU 14

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu pokazuje da je **nivo pripremljenosti Srbije u Poglavlju 14 – Transportna politika u celini dobar**.

Najviši nivo usklađenosti je postignut za vazdušni saobraćaj i on je ocenjen kao dobar.

Nivo usklađenosti za drumski saobraćaj je niži i ocenjen je kao zadovoljavajući.

Nivo usklađenosti za železnički saobraćaj nije ocenjen, a za kombinovani vid saobraćaja Srbija još uvek nema posebnu zakonsku regulativu.

Najveći nedostaci Srbije navedeni u Izveštaju o napretku Srbije su:

- za opšti nivo celog Poglavlja: 1) nedostatak strateškog okvira, odnosno potreba donošenja strategije razvoja saobraćaja; 2) potreba unapređenja inteligentnog transportnog sistema (usvajanje nacionalne strategije i akcionog plana) i reforme železnice; 3) donošenje pouzdanih planova održavanja železničke i drumske mreže i njihovo sprovođenje; 4) potreba pojednostavljiivanja pograničnih procedura u drumskom i železničkom saobraćaju, 5) prioritizacija investicija shodno potrebama ekonomskog razvoja Srbije i EU integracija;
- za drumski saobraćaj: 1) niska bezbednost na putevima i previsok broj smrtnih slučajeva, što ukazuje na sistemske slabosti u drumskom saobraćaju; 2) potreba jačanja inspeksijskih kapaciteta i primena kazni; 3) nedovoljno usklađen sistem javnih usluga, koji ne podstiče dovoljno konkurenciju u drumskom javnom prevozu putnika;
- za železnički saobraćaj: 1) potreba da se osigura puna otvorenost tržišta, uključujući osiguranje mašinovođa i bezbednosne potvrde za železnički prevoz, kao i uzajamno prihvatanje vagona; 2) gradnja železničke infrastrukture u skladu sa svim potrebnim i usklađenim specifikacijama; 3) treba ojačati ulogu i kapacitet Direkcije za železnice.

Komentari Radne grupe NKEU na Pregovaračku poziciju Republike Srbije za Poglavlje 14

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU) smatra da su ocene Evropske komisije (EK) mero-davne, naročito u pogledu navedenih nedostataka, ali i da Izveštaj EK nije celovit.

Izveštaj EK potpuno zanemaruje vezu saobraćaja i smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte (GHG), kao i negativan uticaj saobraćaja u Srbiji na zagađenje vazduha. Takođe, Izveštaj ne uočava ni problem fragmentacije staništa kao posledicu planiranja koridora transevropskih mreža i njihovih ogranaka (Koridor 11 Beograd–Južni Jadran), što može da dovede do problema u sprovođenju drugih poglavlja, posebno Poglavlja 27.

Iz **Pregovaračke pozicije Srbije** nije jasno kojim merama se planira smanjivanje zagađenja od saobraćaja na lokalnom i nacionalnom nivou. NKEU je u više prilika naglasio da gotovo nijedna lokalna samouprava nije formulisala plan poboljšanja kvaliteta vazduha u kojem bi, pored energetike, ključnu ulogu imalo poboljšanje kvaliteta i vrste saobraćaja.

NKEU principijelno smatra da je ključni nedostatak Srbije u usklađivanju sa standardima EU **nedostatak strategije razvoja saobraćaja**. Razvoj saobraćaja mora biti usaglašen sa ekološkim, energetskim, socijalnim i prostorno-planskim ciljevima. Umesto ovakvog razvoja, u Srbiji je u poslednjih 10 godina došlo do prekomernog razvoja drumskog saobraćaja i velikog opadanja svih drugih vidova saobraćaja, odnosno razvoj saobraćaja je imao stihijski karakter.

U septembru 2020. godine, nadležno ministarstvo je raspisalo nabavku za konsultantske usluge za izradu Nacionalne multimodalne transportne strategije i akcionog plana za održivi razvoj transportnog sektora u periodu od 2022. do 2030. godine, koja treba da obuhvati sve vidove transporta (drumski, železnički, vazdušni, vodni i multimodalni prevoz). Nacrt Strategije treba da uključuje i vremenski plan za institucionalne reforme i izgradnju novih kapaciteta kroz javna/privatna ulaganja.⁶ NKEU izražava sumnju u ovakav pristup izradi strategije razvoja saobraćaja.

Nacionalni konvent o EU smatra da nije moguć integralni razvoj saobraćaja u Srbiji dok se ne pripremi generalna politika saobraćaja. Integralni pristup je izuzetno bitan, jer saobraćajna politika treba da odgovori, osim na tehničko-tehnološke, socijalne i saobraćajne izazove, i na izazove zaštite životne sredine, rasta potrošnje goriva i broja kilometara tereta, povećanja emisija GHG-a iz saobraćaja i druga povezana pitanja. Na ovaj način, investicije u saobraćajnu infrastrukturu su neusklađene sa budućim obavezama zaštite životne sredine i ublažavanja klimatskih promena.

Planiranje i implementacija investicija u infrastrukturu ne može ostvariti ciljeve bez ozbiljnih optimizacija procedura izdavanja dozvola, ali i drugih, takozvanih, mekih mera. Ovaj proces funkcionalne racionalizacije i optimizacije se ne može sprovesti bez izrade obuhvatne strategije saobraćaja sa pripadajućim akcionim planovima uz značajno uključenje javnosti, izradu strateške procene uticaja usklađene sa drugim ekološkim, energetskim i prostorno-planskim strategijama, akcionim planovima i pratećim zakonskim okvirom.

⁶ Videti: https://plutonlogistics.com/cont/uploads/2020/09/Nacionalna_strategija_transporta_konsultant_2020.pdf.

Uticaj saobraćaja na makroekonomsku stabilnost države (uvozna zavisnost od nafte i gasa) i ekološku i socijalnu situaciju nije moguće planirati i proceniti ograničavanjem na interes maksimalizacije dužine i obuhvata saobraćajne mreže maksimalnih protoka. Vrlo je važno izvršiti kumulativne i integralne analize zagađenja vazduha u gradovima i izvan gradova, procenu fragmentacije i ugroženosti zaštićenih i potencijalno zaštićenih i vrednih bioloških celina, čime će se izbeći neracionalno određivanje koridora isključivo na bazi posmatranja najkraće trase, odnosno interesa lokalnih zajednica da imaju što veći broj puteva.

Strategija razvoja saobraćaja je preko potrebna i sa aspekta uređenja nabavke ekološki čistih vozila, infrastrukture za snabdevanje alternativnim gorivima i uspostavljanja inteligentnog transportnog sistema. Nekritička primena obnovljivih izvora energije u saobraćaju, odnosno orijentacija na njihovu pogrešno koncipiranu proizvodnju i primenu, može da ima izuzetno opasne posledice ako se loše planira ili implementira.

Strategija je potrebna i zbog usklađivanja sa propisima EU i punog sprovođenja principa „korisnik plaća i zagađivač plaća“ u sve vidove saobraćaja putem tarifiranja upotrebe infrastrukture. Posebno je važno da se počne sa naplatom korišćenja infrastrukture teretnim vozilima u drumskom saobraćaju ne samo po dužini putovanja, nego i u odnosu na težinu vozila.

Potreba sa strateškim pristupom saobraćaju je naročito pojačana i zbog donošenja **Zakona o klimatskim promenama** u martu 2021. godine („Službeni glasnik RS“, br. 26/2021), čime je dat zamajac planiranju razvoja niskouglednične privrede u Srbiji u okviru koje je saobraćaj izuzetno važan deo.

Srbija uspešno nastavlja implementaciju kako glavnih projekata izgradnje saobraćajne infrastrukture na Koridoru 10, tako i koridora kojim se povezuje sa svim susednim zemljama.

Bezbednost infrastrukture će biti posebno razmotrena tokom izgrade Nacionalnog plana adaptacije na klimatske promene koje imaju veliki uticaj na saobraćajnu infrastrukturu Srbije. U akcionom planu adaptacije na klimatske promene posebno će se staviti naglasak na zaštitu transevropske transportne mreže, ali i lokalne i regionalne saobraćajne infrastrukture u Srbiji.

U vezi s **drumskim saobraćajem**, NKEU ističe da mreža puteva Srbije ne zadovoljava u pogledu tehničko-eksploatacionih performansi na velikom broju deonica koje su u lošem stanju usled nedovoljnog održavanja. Još uvek nije razrešen ni problem prioritizacije saobraćajnih infrastrukturnih projekata, uprkos naporu donosilaca odluka i partnera iz EU i drugih institucija, jer ne uzimaju u obzir ekološki i makroekonomski izazovi od povećanja drumskog saobraćaja.

Srbija nastavlja sa napretkom u implementaciji programa izgradnje drumske mreže autoputeva, kao i rekonstrukcije puteva nižeg ranga, uz podršku međunarodnih institucija. Ali, pregovaračka pozicija ne ističe na koji način će se infrastruktura usaglasiti sa regulativama EU o zaštiti životne sredine i ublažavanja klimatskih promena. Regulativa će biti potpuno usklađena samo sa stanovišta bezbednosti saobraćaja i podobnosti puta za saobraćaj.

Rehabilitacija drumske mreže je bitna sa stanovišta bezbednosti na putevima, ali se pri pripremi projekata sa međunarodnim finansijskim institucijama, koje imaju izuzetno razvijene regulative i

kapacitete za planiranje, mora uzeti u obzir i obaveza zaštite biodiverziteta od fragmentacije. Dugoročnu isplativost infrastrukture nije moguće postići ako se biološka vrednost okruženja naruši ili uništi jer, posredno, država ima izuzetne koristi od biodiverziteta u poljoprivredi, zaštiti od erozije, kao i u borbi za adaptaciju na klimatske promene i razvoj šumarstva i turizma.

Ozbiljne institucionalne slabosti postoje u oblasti prevoza putnika, posebno u vezi dodele ugovora o javnim uslugama. Finansijska podrška za prevoz učenika je ostavljena lokalnim samoupravama, čime se veliki broj korisnika dovodi u neravnotežan položaj zbog različite ekonomske snage lokalnih samouprava. NKEU smatra da je potrebno uspostaviti sistem u kome će nadležna ministarstva (saobraćaja, prosvete i druga) uspostaviti mehanizme kojima bi se omogućilo da saobraćajne usluge budu dostupne svim učenicima na teritoriji Srbije. Iz pregovaračke pozicije nije jasno koliko ljudskih kapaciteta nedostaje na lokalnom, kao i na nacionalnom nivou, da bi se na optimalan način kontrolisala i implementirala regulativa usklađena sa evropskim regulativama. Ne postoji zbirni pregled svih potrebnih mesta u ministarstvima i regulatornim agencijama. Potrebno je dati mnogo detaljniji pregled institucionalnih kapaciteta.

Što se tiče **železničkog saobraćaja**, NKEU ističe da zastarela železnička mreža obezbeđuje veoma skroman putnički i teretni saobraćaj i da najveći broj deonica mora biti modernizovan. Na samo 3,6% mreže brzine vozova prelaze 100 km/h, zbog čega je obim putničkog saobraćaja od 438 miliona putničkih kilometara i teretnog prevoza od 3,08 milijardi teretnih kilometara na samom začelju regiona (podaci iz 2016. godine). Za modernizaciju železničke mreže posebno su bitni projekti železničke infrastrukture na Koridoru 10.

Pristup železničkoj infrastrukturi omogućen je svim železničkim prevoznicima ako su registrovani u Srbiji. Trenutno na mreži javne železničke infrastrukture saobraćaju dva državna i dva privatna železnička prevoznika. Reforma javnih preduzeća, pored unapređenja infrastrukturnih kapaciteta, važna je za unapređenje železničke mreže i ukupne usluge železničkog transporta. Vlada priprema izmene zakona radi daljeg usklađivanja sa propisima EU (izmene i dopune Zakona o železnici, Zakona o bezbednosti u železničkom saobraćaju i Zakona o ugovorima o prevozu u železničkom saobraćaju), zbog čega se može smatrati da će deo poglavlja o železničkom saobraćaju biti potpuno usklađen, a da će kao najveći problem ostati železnička infrastruktura.

Posebno je za **kombinovani prevoz** od ključnog značaja pažljivo određivanje lokacija i kapaciteta multimodalnih transportnih infrastrukturnih objekata, uzimajući u obzir ekološke i socijalne uticaje, čime se ponovo ističe značaj strateškog pristupa saobraćaju. NKEU smatra da je izuzetno važno da Srbija razvija infrastrukturu za kombinovani prevoz. Budući da saobraćaj u Srbiji emituje preko 12% ukupnih emisija GHG-a, podsticanje svih niskougljeničnih vidova saobraćaja treba da postane glavni princip. Takođe, potrebno je usklađivanje sa ciljem EU da se kombinovanim prevozom obavlja većina teretnog prevoza na razdaljine preko 300 km.

STATUS PREGOVORA U POGLAVLJU 21

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu pokazuje da je **nivo pripremljenosti Srbije u Poglavlju 21 – Transevropske mreže (Trans-European Transport Network – TEN-T) umeren.**

Najvažnije preporuke iz Izveštaja su da Srbija treba da: 1) usvoji i primeni novu nacionalnu Strategiju saobraćaja za period od 2022. do 2030. godine, u skladu sa smernicama iz pravnih tekovina EU za razvoj TEN-T-a, 2) ojača kapacitete za prenošenje i primenu pravnih tekovina EU o TEN-T-u i 3) jasno pokaže punu posvećenost sprovođenju Ugovora o transportnoj zajednici (*Transport Community Treaty*).

Izveštaj naglašava da je kod planiranja izgradnje novih TEN-T-ova neophodna puna primena pravila EU, naročito u pogledu javnih nabavki, državne pomoći i procene uticaja na životu sredinu.

U pogledu Poglavlja 21, Srbija je napravila dva velika iskoraka – prvi je uspostavljanje Transportne zajednice, čiji Sekretarijat ima sedište u Beogradu, a drugi je puštanje u funkciju novog gasovoda „Balkanski tok“, čime je potpuno promenjen položaj Srbije u pogledu dostupnosti prirodnog gasa. Značajno je napomenuti i početak izgradnje 400 kV dalekovoda Obrenovac–Bajina Bašta, čime se ostvaruje bolja povezanost elektroenergetske mreže.

Za ovo poglavlje data su, od strane Evropske unije, sledeća **merila za zatvaranje**:

- Srbija treba da usvoji ažuriranu transportnu strategiju u skladu sa smernicama za razvoj transevropskih transportnih mreža, navedenim u Uredbi (EU) br. 1315/2013;
- Srbija treba da dokaže institucionalni i administrativni kapacitet koji je neophodan za preuzimanje odgovornosti na koji se upućuje u Uredbi (EU) br. 2021/1153.

Uredba (EU) br. 1315/2013 Evropskog parlamenta i Saveta od 11. decembra 2013. godine je vezana za smernice Evropske unije za razvoj transevropske transportne mreže.

Uredba (EU) br. 2021/1153 Evropskog parlamenta i Saveta od od 7. jula 2021. godine o uspostavljanju Instrumenta za povezivanje Evrope i stavljanju izvan snage uredaba (EU) br. 1316/2013 i (EU) br. 283/2014.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJA 14 I 21

Radna grupa NKEU za poglavlja 14 i 21 je u 2021. godini imala izuzetno otežane uslove za rad, pa je radila i kroz onlajn konsultacije.

- 11. marta 2021. godine je održana onlajn sednica Međusektorske radne grupe NKEU za ERP, na kojoj je učestvovao koordinator Radne grupe NKEU za poglavlja 14 i 21.
- 29. marta 2021. godine je, u okviru stalnog dijaloga Nacionalnog konventa o EU sa predsednikom Vlade RS, održan sastanak koji je bio posvećen razmeni mišljenja o proceduri izrade strategije održivog razvoja Republike Srbije.

- 5. novembra 2021. godine je održana deveta Plenarna sednica NKEU na kojoj su učestvovali i članovi ove radne grupe.
- 16. decembra 2021. godine u Subotici je održan zajednički sastanak četiri radne grupe NKEU, posvećen otvaranju Klastera 4, kao i spornim pitanjima u vezi sprovođenja projekata od javnog interesa.
- 23. decembra 2021. godine je održan sastanak predstavnika Nacionalnog konventa o EU i Ministarstva finansija oko Nacrta programa ekonomskih reformi za period od 2022. do 2024. godine. Na sastanku se diskutovalo o ERP-u po oblastima, a pažnja je posvećena pitanjima životne sredine, ruralne infrastrukture, održivog razvoja, saobraćaja, obrazovanja, digitalizacije, podrške malim i srednjim preduzećima, regionalnog razvoja i drugim.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 14

1. Strateško planiranje

Potrebno je pristupiti izradi strategije razvoja saobraćaja, sa strateškom procenom uticaja saobraćaja koja će biti zasnovana i na širokim konsultacijama sa svim zainteresovanim institucijama, interesnim udruženjima i civilnim društvom.

Potrebno je, u okviru izrade prostornog plana Republike Srbije, detaljno razmotriti sve opasnosti koje po zaštićena, i buduća zaštićena, područja dolaze od razvoja saobraćajnih koridora.

Potrebno je u izradi strateških dokumenata uključiti procene uticaja zagađenja i emisija GHG-a i potrebe smanjenja emisija i, na taj način, merili uspešnost saobraćajne politike.

Potrebno je pristupiti izradi planova za poboljšanje kvaliteta vazduha na nacionalnom nivou, kao i na nivou lokalnih samouprava, pri čemu je neophodno analizirati i predvideti planove redukcije zagađenja od saobraćaja uvođenjem boljeg upravljanja saobraćajem, prelaskom na održivije modalitete i uvođenjem novih manje zagađujućih prevoznih tehnologija.

Naša preporuka da je potrebno u saradnji sa drugim ministarstvima uspostaviti sistem **subvencija** koji će podstaći elektrifikaciju voznog parka građana je urodila plodom i, početkom 2022. godine, Vlada Srbije je donela novu uredbu o subvencionisanju električnih vozila, od motora do automobila. Ovi podsticaji se odnose na kupovinu novih ekoloških, električnih i hibridnih vozila. Tokom 2021. godine su, takođe, podeljene subvencije u visini od jedan milion evra, pa je kupcima hibridnih vozila subvencija iznosila 2.500, a potpuno električnih vozila 5.000 evra.

Nova preporuka vezana za ove automobile je da se unapredi mrežna infrastruktura, kako bi se povećao broj dostupnih brzih punjača.

2. Unapređenje bezbednosti saobraćaja i zaštita životne sredine i klimatske promene

Srbija hitno mora da donese plan izgradnje i pristupi izgradnji obilaznica radi smanjenja zagađenja i unapređenja bezbednosti u saobraćaju i u vezi saobraćaja. Obilaznice se moraju izgraditi na svim magistralnim i regionalnim putevima (putevi prvog i drugog reda) i za sva naselja sa više od 2.000 stanovnika, čime bi se doprinelo bezbednosti, smanjenju zastoja i smanjenju zagađenja.

Potrebno je planirati i implementirati nacionalni plan za izgradnju mostova-prelaza za divlje životinje iznad drumske i železničke infrastrukture, s ciljem redukcije fragmentacije staništa i pospešivanja razvoja biodiverziteta.

NKEU poziva da se u razumnom roku pristupi izradi lokalnih akcionih planova za poboljšanje kvaliteta saobraćaja u primeni novog Zakona o klimatskim promenama, koji će biti usklađeni sa Zakonom o zaštiti vazduha, strategijom klimatskih promena i planovima za smanjenje korišćenja energije.

Srbija treba da uspostavi kredibilan sistem monitoringa kvaliteta vazduha i nivoa buke koji omogućuje detaljno i pravovremeno informisanje građana i donosilaca odluka o zagađenju vazduha i nivoima buke koji se mogu pripisati saobraćaju, što će dovesti do mera kao što je promena goriva, alternativna goriva, naplata troškova zagađenja u gradovima i na autoputevima.

Pravni okvir ekološki čistih vozila treba da bude usklađen sa strategijom klimatskih promena, Zakonom o efikasnoj upotrebi energije i Zakonom o zaštiti vazduha koji predviđa izradu lokalnih planova za poboljšanje kvaliteta vazduha u okviru kojih se planiraju i detaljni planovi smanjivanja zagađenja iz saobraćaja.

3. Teretni drumski saobraćaj (integrirano upravljanje saobraćajem)

Potrebno je definisati problemske tačke po funkcionalnim i organizacionim segmentima i sveobuhvatne strateške ciljeve.

Pošto je Strategija bezbednosti saobraćaja na putevima Republike Srbije za period od 2015. do 2020. godine („Službeni glasnik RS“, br. 64/15) istekla, donošenje nove trebalo bi da bude sastavni deo strategije razvoja saobraćaja, uz nadogradnju i kompatibilna rešenja.

NKEU izražava pohvalu za realizovane i definisane infrastrukturne projekte u drumskom i železničkom saobraćaju (posebno u železničkom), programe stimulacije kombinovanog transporta i napore na skraćanju zadržavanja na graničnim prelazima, ali ukazuje da je neophodno strateško i sistematsko delovanje i podrška sektoru transporta kao privrednoj delatnosti od izuzetne važnosti za društvo, razvoj privrede, kvalitet života stanovništva i evropske integracije.

Hitno je potrebno da se sprovedu sva zakonska rešenja o drumskom transportu iz 2015. godine i da se donesu svi podzakonski akti.

Srbija mora značajno da pojednostavi i skрати prelazak državne granice. Sadašnje stanje dovodi do nekompetitivnosti domaćih drumskih prevoznika i železnice. Ovaj problem treba rešavati poboljšanjem i skraćivanjem procedura, a za to je najpraktičnije rešenje integrisano upravljanje granicom. Cilj treba da bude zadržavanje do 30 minuta i za kamione i za vozove.

Takođe, Srbija bi trebalo da uspostavi sistem kojim bi se obezbedilo da vozila koja vrše međunarodni prevoz dobijaju potrebnu dokumentaciju i dozvole na graničnim prelazima gde će ih preuzimati i zadržavanje će biti skraćeno ispod 30 minuta.

Postojeća zakonska rešenja pristupa profesiji za vozače nisu u skladu sa praksom EU i predstavljaju veliki problem za obavljanje delatnosti.

Srbija treba da uskladi svoju politiku naknada za upotrebu infrastrukture sa Direktivom 2011/76/EU koja se bavi naplatom prema zagađenju, težini, uticaju na klimatske promene i usled zagašenja.

Sistemska uređenje inputa i troškova od strane države se moraju usaglasiti sa direktivama EU, jer su državna zahvatanja na dizel gorivo značajno veća u Srbiji nego u zemljama EU, a posebno od zemalja u okruženju, čime se ugrožava konkurentnost domaće komercijalne transportne privrede.

4. Javni prevoz

Potrebno je uspostaviti saobraćajnu politiku koja će, u funkciji zadovoljenja potreba građana, zaštite ljudskih prava i zaštite kvaliteta životne sredine, preneti osnovne principe javnog gradskog i prigradskog saobraćaja na osnovu najbolje prakse EU. Poseban naglasak treba staviti na energetska bezbednost, odnosno na smanjenje upotrebe uvoznih fosilnih goriva u gradskom i međumestnom javnom prevozu.

Srbija treba da se usmeri ka uvođenju i primeni novih tehnologija i IT inovacija u sektor javnog prevoza putnika u drumskom saobraćaju. Razvoj nacionalnog saobraćajnog sistema je u velikoj meri zavistan od transparentnosti rada i podrške institucija, kao i stvaranja okvira za unapređenje poslovanja na principima konkurentnost u privredi.

5. Jačanje institucionalnih kapaciteta

Nacionalni konvent o EU smatra da je potrebno razmotriti osnivanje posebnog ministarstva za saobraćaj koje bi se bavilo svim temama iz oblasti saobraćaja na temeljan način, odnosno na optimalan način planiralo i vodilo proces pregovora.

Vlada RS je kroz pregovaračku poziciju predvidela potrebu za povećanjem ljudskih kapaciteta na raznim pozicijama unutar većeg broja institucija, odnosno u samom ministarstvu, da bi se ono osposobilo da na pravi način implementira obaveze iz procesa priključivanja EU u oblasti saobraćaja. Ovo je izuzetno važan zahtev i NKEU smatra da je potrebno, u što kraćem roku, pristupiti dodatnom zapošljavanju unutar ministarstva i institucijama koje kontrolišu i regulišu saobraćajnu politiku u Srbiji.

NKEU predlaže da se na nivou Vlade razmotri osnaživanje ili uspostavljanje kapaciteta koji bi se bavili horizontalnim temama poboljšanja energetske efikasnosti saobraćaja, smanjenja zagađenja i posebno smanjenja emisija GHG-a od saobraćaja. Ovakva instanca bi se mogla postaviti unutar ministarstva životne sredine ili ministarstva saobraćaja, uz tesnu saradnju sa ministarstvom životne sredine. Poseban izazov su postupci strateške procene i procene uticaja na životnu sredinu koji, ako se sprovode formalno i sa namerom opravdavanja projekata po svaku cenu u predloženom obliku, dovode do negativnih i opasnih posledica, odnosno do pravne nesigurnosti, uništenja resursa i kršenja ljudskih prava.

Nije moguće uskladiti obaveze koje proističu iz oblasti saobraćaja i oblasti zaštite životne sredine ako se ne osnaže specifični kapaciteti monitoringa, kao i planiranja koje bi se bavilo smanjenjem zagađenja i emisija GHG-a i obavezom uvođenja alternativnih goriva, odnosno restrukturiranjem kroz planiranje urbanog i međumnog saobraćaja. Nekomolirano povećanje drumskog saobraćaja na srednji rok izazvaće ekonomske, ekološke i socijalne probleme u Srbiji.

6. Značaj načina računanja vremena

Srbija će ispratiti procese u EU povodom razmatranja ukidanja promene letnjeg i zimskog vremena i uskladiti svoje odluke sa odlukama EU. NKEU je predložio da Srbija, takođe, usvoji letnje računanje vremena kao trajno računanje vremena radi uštede energije u zimskom periodu.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 21

Potrebno je obratiti pažnju na strateški razvoj terminala i multimodalnih logističkih centara u funkciji unapređenja transporta, koncentracije i ubrzavanja tokova roba. Takođe, kod terminala za javni prevoz putnika, neophodno je definisati centre prihvata i otpreme putnika, njihovu ulogu i informativnu funkciju, ekonomski održive principe funkcionisanja u interesu korisnika usluga, kao i funkcionalne veze između takvih centara.

Bezbednost infrastrukture će biti posebno razmotrena tokom izgrade nacionalnog plana adaptacije na klimatske promene koje imaju veliki uticaj na saobraćajnu infrastrukturu Srbije. U akcionom planu adaptacije na klimatske promene posebno će se staviti naglasak na zaštitu TEN-T-a, ali i lokalne i regionalne saobraćajne infrastrukture u Srbiji.

Zabrinjavajuća je situacija da se u poglavlju o koridorima i saobraćaju ekološki pokazatelji ne uzimaju kao glavni razlozi zašto mora da dođe do promene u strukturi saobraćaja u Srbiji. Smanjivanje zagađenja i emisija GHG-a se ne vide kao jedan od glavnih ciljeva ovih politika.

NKEU smatra da je bilo neophodno uraditi stratešku procenu uticaja plana razvoja koridora u okviru Poglavlja 21 i, u tom smislu, utvrditi usaglašenost predloga trasa, odnosno usaglašenost lokacija TEN-T projekata sa lokacijama predloženih ili postojećih zaštićenih područja, odno-

sno nacionalnih parkova. Neprihvatljivo je da se trase ili lokacije TEN-T projekata postavljaju tako da budu u direktnom sukobu sa zaštićenim ili predloženim zaštićenim područjima ili da fragmentiraju zaštićena ili predviđena zaštićena područja.

Neophodno je utvrditi da li su predloženi TEN-T projekti usklađeni sa obavezama smanjivanja emisija GHG-a, odnosno da li se nastavak masivnog razvoja drumske i autoputne mreže u Srbiji kosi sa ciljem smanjenja potrošnje ugljenika u privredi i društva u celini.

Transevropske energetske mreže

Nakon otvaranja gasovoda „Balkanski tok“, pokazuje se problem niskog nivoa gasifikovanosti stambenog fonda u vezi korišćenja gasa. Potrebno je razmotriti opravdanost planova o gasifikaciji s obzirom na problem povećanja emisija GHG-a.

Naglašavamo da tokom izrade Strateške procene uticaja na životnu sredinu Akcionog plana za implementaciju Strategije energetike nije korišćena direktiva o proceni uticaja iz 2014. godine, čime pitanje klimatskih promena nije uzeto u obzir na pravi način.

NKEU smatra da je, u situaciji visoke pravne nesigurnosti u Srbiji kod izgradnje infrastrukturnih projekata, opasno usaglašavati srpski pravni sistem sa Uredbom (EU) 347/2013 dok se ne reguliše zaštita prava građana u situacijama nedobrovoljnih raseljavanja, odnosno eksproprijacija. Ukoliko se ovi procesi ne učine transparentnijim i ne budu temeljno poštovala ljudska prava i pravo na imovinu, moguće su brojne i potencijalno opasne situacije u kojima će se ovi projekti suočavati sa velikim otporom oštećenih građana.

Neophodno je usaglasiti planove izgradnje gasne infrastrukture sa strategijom klimatskih promena, odnosno utvrditi u procesu izrade klimatske strategije da li je isplativiji pravac razvoja dekarbonizacija, decentralizacija i prelazak na obnovljive izvore energije, odnosno na značajne mere investicija u pametne energetske mreže.

Potrebno je usaglasiti mrežu visokonaponskih veza sa planovima izgradnje potrebnih velikih hidro-energetskih projekata i novih velikih vetrogeneratora koji se očekuju do 2030. godine.

INDIKATORI NAPRETKA

1. Strateško planiranje

- Pripreme aktivnosti Vlade RS na izradi strategije razvoja saobraćaja – **nije bilo napretka;**
- Aktivnosti na izradi planova za poboljšanje kvaliteta vazduha na nacionalnom nivou i na nivou svih zakonom obaveznih lokalnih zajednica – **neki planovi su doneti;**

- Definisanje indikatora uticaja zagađenja i emisija GHG-a za ocenjivanje isplativosti svih projekata – **bez napretka**;
- Definisanje sistema subvencija koji će podstaći elektrifikaciju voznog parka građana, uz uvođenje mera za postupno izbacivanje vozila sa nižim standardima – **usvojeno**.

2. Unapređenje bezbednosti saobraćaja i zaštita životne sredine i klimatske promene

- Usaglasiti nacionalni strateški saobraćajni dokument sa zakonom i strateškim dokumentima iz oblasti zaštite prirode, da bi se izbeglo uništavanje i fragmentacija zaštićenih i budućih zaštićenih područja – **bez napretka**;
- Aktivnosti gradova na izradi strategije saobraćaja povezanog sa ublažavanjem klimatskih promena – **bez napretka**;
- Definirati, u okviru planova rekonstrukcije puteva, obaveze izgradnje obilaznica radi smanjenja zagađenja i unapređenja bezbednosti u saobraćaju na svim magistralnim i regionalnim putevima (putevi prvog i drugog reda) i za sva naselja sa više od 2.000 stanovnika – **neke obilaznice se grade**;
- Uspostaviti nacionalne ciljeve redukcije emisija GHG-a od saobraćaja, uz obavezu praćenja redukcije korišćenja fosilnih goriva u saobraćaju – **bez napretka**;
- Pokrenuti aktivnosti za izradu lokalnih akcionih planova za poboljšanje kvaliteta saobraćaja u primeni novog Zakona o klimatskim promenama – **bez napretka**;
- Redefinisati sistem monitoringa kvaliteta vazduha, uključujući i merenje nivoa čestica PM10 i PM2,5, i nivoa buke koji se mogu pripisati saobraćaju, u cilju utvrđivanja mera kao što su: promena goriva, alternativna goriva, naplata troškova zagađenja u gradovima i na autoputevima i druge – **bez napretka**;
- Pokrenuti nacionalni plan za izgradnju mostova-prelaza za divlje životinje iznad drumске i železničke infrastrukture – **zeleni koridori su uspostavljeni**.

3. Teretni drumski saobraćaj (integrirano upravljanje saobraćajem)

- Povezivanje celovite strategije razvoja saobraćaja i Strategije bezbednosti saobraćaja na putevima Republike Srbije za novi petogodišnji period (2021-2025) – **bez napretka**;
- Uvesti mere podrške sektoru transporta kao privrednoj delatnosti od izuzetne važnosti;
- Hitno sprovođenje svih zakonskih rešenja o drumskom transportu iz 2015. godine i donošenje svih propisanih podzakonskih akata – **neki akti su doneti**;
- Započeti uvođenje integriranog upravljanja prelaskom državne granice na svim graničnim prelazima, radi pojednostavljenja i skraćivanja vremena prelaska sa ciljem da traje do 30 minuta za kamione ili teretne vozove;
- Uspostavljanje sistema kojim bi se obezbedilo da vozila koja vrše međunarodni prevoz dobijaju potrebnu dokumentaciju i dozvole na graničnim prelazima, sa zadržavanjem do 30 minuta – **bez napretka**;
- Uskladiti naplatu upotrebe infrastrukture sa principima „korisnik plaća i zagađivač plaća“ i sa Direktivom 2011/76/EU (prema zagađenju, težini, uticaju na klimatske promene i usled zagađenja) – **bez napretka**;
- Preispitati i smanjiti državna zahvatanja na dizel goriva radi usaglašavanja sa direktivama EU i očuvanja konkurentnosti domaće komercijalne transportne privrede – **bez napretka**;

- Omogućiti pristup profesiji za vozače u skladu sa EU, merama socijalne politike i tržišnim ponašanjem poslodavaca, radi dostizanja potrebnog broja vozača – **bez napretka**.

4. Javni prevoz

- Uvođenje podrške javnom prevozu u skladu sa evropskom praksom i, posebno, zahtevima energetske bezbednosti i smanjenja upotrebe fosilnih goriva u gradskom i međumjesnom javnom prevozu – **bez napretka**;
- Podsticanje uvođenja i primene novih tehnologija i IT inovacija u sektor javnog prevoza putnika u drumskom saobraćaju – **bez napretka**.

5. Jačanje institucionalnih kapaciteta

- Razmotriti potrebu osnivanja posebnog ministarstva za saobraćaj – **bez napretka**;
- Povećanje ljudskih kapaciteta u oblasti saobraćaja na raznim pozicijama unutar većeg broja institucija, odnosno u samom ministarstvu – **bez informacije**;
- Osnaživanje ili uspostavljanje kapaciteta koji bi se bavili horizontalnim temama poboljšanja energetske efikasnosti saobraćaja, smanjenja zagađenja i, posebno, smanjenja emisija GHG-a od saobraćaja, naročito u postupcima strateške procene i procene uticaja na životnu sredinu – **bez napretka**;
- Jačanje specifičnih kapaciteta monitoringa stanja životne sredine u cilju definisanja mera za uvođenje alternativnih goriva i restrukturiranjem kroz planiranje urbanog i međumjesnog saobraćaja – **bez napretka**.

6. Značaj načina računanja vremena

- Ukinuti promenu letnjeg i zimskog vremena u skladu sa odlukama EU – **bez napretka**.

7a. Panevropske mreže (TEN-T) – saobraćaj

- Razvoj terminala i multimodalnih logističkih centara u funkciji unapređenja transporta, koncentracije i ubrzavanja tokova roba;
- U akcionom planu adaptacije na klimatske promene posebno se staviti naglasak na zaštitu TEN-T-a i lokalne i regionalne saobraćajne infrastrukture u Srbiji – **izrada NECP-a je u toku**;
- Uraditi stratešku procenu uticaja plana razvoja koridora u okviru Poglavlja 21 radi provere usaglašenosti predloga trasa, odnosno usaglašenosti lokacija TEN-T projekata sa lokacijama predloženih ili postojećih zaštićenih područja, odnosno nacionalnih parkova – **bez napretka**;
- Utvrditi da li su TEN-T projekti usklađeni sa obavezama smanjivanja emisija GHG-a – **bez napretka**.

7b. Panevropske mreže (TEN-T) – energetika

- Usaglasiti TEN-T projekte sa ciljevima zaštite životne sredine i klimatskih promena u postupku strateške procene – **bez napretka**;
- Usaglasiti planove izgradnje gasne infrastrukture sa strategijom klimatskih promena, odnosno utvrditi da li je isplativiji pravac razvoja dekarbonizacija, decentralizacija i prelazak na obnovljive izvore energije, odnosno na značajne mere investicija u pametne energetske mreže – **bez napretka**;
- Usaglasiti mrežu visokonaponskih veza sa planovima izgradnje potrebnih velikih hidroenergetskih projekata i novih velikih vetrogeneratora – **izrada NECP-a je u toku**.

► ENERGETIKA

Koordinator:

BEOGRADSKI FOND ZA POLITIČKU IZUZETNOST (BFPE)

Lidija Radulović

The background of the page features several blurred yellow stars of varying sizes, scattered across the lower half, set against a dark blue gradient background.

PRIKAZ POGLAVLJA

Upravljanje energetske sektorom predstavlja jednu od najznačajnijih oblasti delovanja institucija EU. Ciljevi energetske politike Evropske unije su: *konkurentnost, dostupnost, sigurnost snabdevanja i održivost.*

Pravni okvir u oblasti energetike (energetski *acquis*) se sastoji od: pravila i politika u pogledu konkurencije i državne pomoći, uključujući sektor uglja, uslova za ravnopravan pristup resursima za istraživanja i proizvodnju u sektoru nafte i gasa, unutrašnjeg energetskeg tržišta (otvaranje tržišta električne energije i gasa), promocije obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti, nuklearne energije. Što se tiče međunarodnih sporazuma, Poglavlje 15 pokriva Sporazum o Energetskoj povelji i srodne instrumente.

U delu sigurnosti snabdevanja, pravnim tekovinama EU se od država članica traži da drže zalihe nafte u visini 90 dana prosečnog dnevnog neto uvoza ili 61 dan prosečne dnevne potrošnje, pored toga da redovno izveštavaju Komisiju o proizvodnji i uvozu nafte, troškovima snabdevanja i cena goriva. Takođe, države članice moraju da definišu opšte, transparentne i nediskriminatorne politike o bezbednosti snabdevanja električnom energijom, usklađene sa zahtevima konkurentskog jedinstvenog tržišta za električnu energiju.

Pravila EU koja imaju za cilj kompletiranje unutrašnjeg energetskeg tržišta zasnivaju se na pravilima EU o konkurenciji i državnoj pomoći. Podsticanje razvoja obnovljive energije i energetske efikasnosti činio je deo agende Evropa 2020, a sada Evropskog zelenog dogovora. U delu nuklearne energije, države članice moraju da uspostave nacionalni normativni, regulatorni i organizacioni okvir za nuklearnu sigurnost postrojenja, kao i nadležni, nezavisni regulatorni organ i okvir.

STATUS POGLAVLJA

Eksplanatorni skrining za Pregovaračko poglavlje 15 je održan 29-30. aprila 2014. godine, dok je **bilateralni skrining** održan 11-12. juna iste godine.

Pregovaračko poglavlje 15 je prema novoj metodologiji proširenja deo Klastera 4 – Zelena agenda i održivo povezivanje. **Poglavlje je otvoreno 14. decembra 2021. godine.**

PRESEK STANJA

Republika Srbija je u okviru Pregovaračke pozicije za Poglavlje 15 izjavila da prihvata pravne tekovine EU i da će biti u poziciji da ih u potpunosti sprovede do stupanja u članstvo onako kako one glase na dan 1. januar 2021. godine i da će preostale obaveze nakon tog datuma sprovesti do stupanja u članstvo. Pored toga, Republika Srbija je u određenom delu zahtevala specifična prilagođavanja:

1. Direktiva Saveta 2009/71/Euroatom (*Uspostavljanje okvira EU za nuklearnu bezbednost nuklearnih postrojenja*), član 1. za delotvornu primenu i kontinuirano unapređenje okvira nuklearne sigurnosti za čije potpuno sprovođenje Republika Srbija traži prelazni period od 20 godina od stupanja u članstvo u EU;
2. Direktiva Saveta 2011/70/Euroatom (*Uspostavljanje okvira EU za odgovorno i bezbedno upravljanje potrošenim gorivom i radioaktivnim otpadom*), član 4, stav 4. za čiju delotvornu primenu Republika Srbija traži prelazni period od 30 godina od stupanja u članstvo.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za period od 2020. do 2021. godine

Evropska komisija je ocenila umerenu pripremljenost Srbije. Pored toga je istaknuto da je postignut dobar napredak, kao i napredak u ispunjavanju preporuka iz prethodne godine. U aprilu 2021. godine, Srbija je usvojila novo energetske zakonodavstvo kojim se unapređuje usklađivanje sa EU, posebno u oblasti obnovljivih izvora energije. Pored toga, Srbija je u maju 2021. godine usvojila akcione planove o razdvajanju gasa i zalihama nafte u cilju ispunjavanja merila za otvaranje poglavlja. Prema tome trebalo bi:

- implementirati akcione planove za potpuno razdvajanje gasnog sektora u skladu sa planiranjem, posebno usvojiti neophodnu regulativu za potpuno razdvajanje celog gasnog sektora (decembar 2021) i sertifikovati Transportgas (februar 2022);
- u kontekstu uspostavljanja regionalnog tržišta električne energije, obezbediti sve neophodne korake za finalizaciju licenciranja Elektrosevera;
- unaprediti tranziciju zelene energije usvajanjem nacionalnog energetskeog i klimatskog plana sa ambicioznijim ciljevima smanjenja emisija CO₂ i povećanja udela obnovljivih izvora energije i uštede energije; napraviti konkretne korake ka postepenom izbacivanju uglja, kao što je predviđeno u Sofijskoj deklaraciji o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan; pokrenuti prvu aukciju za obnovljive izvore energije.

NOVE OKOLNOSTI U VEZI SA POGLAVLJEM 15

U 2016. godini Evropska komisija je pripremila predlog za veliku promenu u zakonodavstvu EU u ovoj oblasti kroz Energetsku uniju, dok je novi upravljačko-institucionalni okvir pokrenut 2015. godine. Ovaj paket je četvrti po redu pod nazivom „Čista energija za sve Evropljane“ i finalizovan je u maju 2019. godine. Ovim paketom je EU sebi zadala još ambicioznije ciljeve u oblasti obnovljivih izvora energije, energetske efikasnosti, kao i smanjenja gasova sa efektom staklene bašte.

Ovim paketom su, takođe, ažurirani i postavljeni novi ciljevi EU za 2030. godinu:

- smanjenje emisija sa efektom staklene bašte (*Greenhouse Gas – GHG*) za 40% u poređenju sa 1990. godinom;
- učešće od 32% obnovljivih izvora energije u finalnoj potrošnji;
- dostizanje od 32.5% energetske efikasnosti u odnosu na scenario iz 2007. godine.

Pored toga, kao deo Evropskog zelenog dogovora, Evropska komisija je tokom septembra 2020. godine predložila i 2021. godine usvojila reviziju cilja smanjenja gasova sa efektom staklene bašte na najmanje 55% smanjenja do 2030. godine u poređenju sa 1990. godinom.

U periodu od 2018. do 2020. godine, na međunarodnom tržištu i u međunarodnim odnosima, ispoljili su se trendovi koji vrše, ili mogu vršiti, snažan uticaj na dalji proces pridruživanja u okviru Poglavlja 15 (Klastera 4) i to:

- Pariski sporazum je potpisan i ratifikovan od strane velikog broja zemalja (članica UNFCCC-a), te su ispunjeni uslovi za stupanje ovog Sporazuma na snagu. Analize izvršene u tom kontekstu ukazuju da indikativni nacionalni doprinosi (INDC), predloženi od strane zemalja potpisnica, kumulativno nisu dovoljni za ostvarenje ciljeva Sporazuma. Isto tako, došlo je do efektivnog uvećanja emisije gasova staklene bašte, dok su nova naučna istraživanja utvrdila da bi troškovi nedostizanja ciljeva Sporazuma mogli biti znatno veći od ranije predviđenih.
- Nakon sveobuhvatne rasprave, u julu 2021. godine je donet paket „Fit za 55“ – set zakonodavnih pravila kojim je revidiran klimatski i energetska okvir EU. Ciljevi: smanjenje emisija sa efektom staklene bašte na najmanje 55% do 2030. godine i smanjenje emisija na neto 0 (balans između proizvedenih i uklonjenih emisija iz atmosfere) do 2050. godine.
- Usvojen je i predlog Uredbe koji reguliše mehanizam za međunarodno usklađivanje ugljeničnog intenziteta (CBAM) koji obuhvata sektore: cementa, gvožđa, čelika, aluminijuma, veštačkih đubriva i električne energije. Predviđena je primena u dve faze – početkom 2023. i 2026. godine.
- Veliki broj finansijskih ustanova, investicionih fondova i banaka je prihvatio standarde postavljene izmenama Aneksa Ugovora o kreditiranju izvoza zemalja OECD-a kojima se pooštava kreditiranje opreme za eksploataciju i korišćenje uglja. Ovaj proces znatno umanjuje prilike za kreditiranje bilo kojih (pa i najmanjih) investicija u objekte kojima se koristi uglj. Kao posledica ovih procesa, razvoj tehnologije za korišćenje uglja je znatno usporen ili zaustavljen u nekim oblastima.
- Došlo je do brzog razvoja pravnog okvira u domenu ljudskih prava, kojim su emisije klasičnih zagađujućih materija (čestice PM 2.5, sumpor dioksid, azotni oksidi, živa i drugo), koje imaju uticaj na ljudsko zdravlje, identifikovane kao vid kršenja ljudskih prava od strane država. Ovo je ustanovljeno odlukama Saveta Evrope, sudova za ljudska prava i sa šesnaest osnovnih okvirnih principa u oblasti zaštite ljudskih prava i zaštite životne sredine od strane Organizacije ujedinjenih nacija. Ove okolnosti potvrđuje i niz izveštaja Svetske zdravstvene organizacije.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 15

U februaru 2021. godine je završena zvanična javna rasprava o četiri jako važna zakona iz oblasti energetike: Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o energetici, Nacrtu zakona o energetske efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije, Nacrtu zakona o obnovljivim izvorima energije, kao i o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima. Radna grupa za Poglavlje 15 je učestvovala i dala svoje komentare u okviru javnog slušanja o zakonima koje je održano 9. aprila u Narodnoj skupštini Srbije. Sva četiri zakona su usvojena 20. aprila 2021. godine.

U toku aprila 2021. godine, predstavnici Radne grupe su učestvovali u trećem po redu dijalogu između Nacionalnog Konventa o EU (NKEU) i predsjednice Vlade na temu Zelene agende u Srbiji. Pred sastanak radna grupa je 22. aprila održala i pripremni sastanak na kome su dogovorene teme za dijalog. Dijalog sa premijerkom je održan 26. aprila u hibridnom formatu. Sastanak je bio posvećen kako temi zaštite životne sredine, tako i temi energetike. Prvenstveno se govorilo o temi iz Poglavlja 27, dok su članovi Radne grupe za Poglavlje 15 dali svoj doprinos u delu energetike. Istaknuta je važnost regionalne saradnje kroz Zelenu agendu za Zapadni Balkan. Pored toga, govorilo se o primeni Direktive o velikim ložištima i prekoračenju maksimalnih emisija propisanih Nacionalnim planom za smanjenje emisija (NERP). Istaknuta je važnost usvajanja Strategije niskougleničnog razvoja i Integrisanog nacionalnog energetskeg i klimatskog plana (INEKP). Pri tome je istaknuto da nacrt Prostornog plana mora biti usklađen sa klimatskim ciljevima. Članovi su istakli i važnost investicija u energetske efikasnost kojih nema dovoljno, kao i ukupne gubitke koji nastaju prolongiranjem oslanjanja na ugalj.

Naredna aktivnost Radne grupe za Poglavlje 15 jeste učešće na sastanku Odbora za evropske integracije NSRS sa predstavnicima NKEU o sažetku Pregovaračke pozicije za Poglavlje 15. Pred sastanak je održan i virtuelni pripremni sastanak radnih grupa na kome je dogovoren nastup na sastanku u Narodnoj skupštini. Sednica Odbora je bila zatvorena za javnost, a prisustvovali su i nadležna lica iz Ministarstva energetike i rudarstva. Radna grupa je na sednici predala svoje komentare na sažetak Pregovaračke pozicije za Poglavlje 15 i dala pozitivno mišljenje.

Radna grupa je pozvana i učestvovala na još jednom javnom slušanju na temu „Sprovođenje sporazuma konferencije Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama – COP26 u Srbiji“, koje je održano 3. decembra 2021. godine. Ovom prilikom je Radna grupa uputila pitanje o planu potrošnje sredstava i sinergije sa Ministarstvom finansija.

Nakon otvaranja Klastera 4, u okviru koga se nalazi i Poglavlje 15, održana je zajednička sednica tri radne grupe – za poglavlja 15, 21 i 27. Na ovom sastanku je istaknuta važnost investiranja u postrojenja za preradu otpadnih voda, kao i da je neophodno da se procesi javnih rasprava i javnih uvida u dokumenta, zakone i ostale propise usklade sa odredbama Arhuske konvencije, uz široko učešće javnosti. Članovi Konventa su istakli strateški i evropski značaj Srbije, kao i njenih potencijala u hidroenergiji – naročito velikih reverzibilnih hidroelektrana, kao što su Đerdap 3 i Bistrica.

Kada su u pitanju termocentrale na ugalj, istaknuto je da zbog visokih taksi na zagađenje i taksi na CO₂ one neće moći da opstanu na mreži i da, samim tim, dodatne investicije u termocentrale na ugalj nisu potrebne. Poslata je poruka donosiocima odluka na što urgentnije uključivanje šire stručne javnosti u proces izrade Integrisanog nacionalnog plana za energetiku i klimu i nove strategije razvoja energetike, kao i akcionog plana za pravednu energetske tranziciju, kojima se Srbija usmerava ka ugljeničnoj neutralnosti.

Nastavljen je kontinuitet učešća Radne grupe u konsultativnom procesu Ministarstva finansija povodom Programa ekonomskih reformi 2022-2024. Zajednički sastanak je održan 23. decembra 2021. godine.

Takođe, članovi Radne grupe za Poglavlje 15 su pozvani i učestvovali na sastanku Parlamentarnog foruma za energetske politiku Republike Srbije na temu finansiranja Klastera 4 u vreme energetske

krize, održanom 8. februara 2022. godine u Narodnoj Skupštini. Na sastanku su predstavnici Ministarstva energetike i rudarstva govorili o procesu INEKP-a, dok su predstavnici Uprave za javni dug i Ministarstva evropskih integracija predstavili plan investicija i zelenih obveznica. Radna grupa je dala svoje komentare u okviru diskusije.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 15 trenutno okuplja 29 članica, organizacija civilnog društva, predstavnika akademske zajednice, privatnog sektora i pojedince. U radu radne grupe je jasno izražena potreba da se proces pridruživanja u oblasti energetike sagledava shodno karakteru i vrsti obaveza koje proističu iz različitih ugovora. Sledeća matrica se može upotrebiti za klasifikaciju aktivnosti koje iz tih obaveza proističu:

Tabela 1: Vrste i karakter obaveza u procesu pridruživanja EU u okviru Poglavlja 15¹

Karakter obaveza: Vrste obaveza:	Obaveze koje se ostvaruju transpozicijom pojedinih odredbi u domaće zakonodavstvo	Obaveze iz kojih proističu strukturne promene u domaćem energetskom tržištu	Obaveze koje zahtevaju ostvarenje određenih merljivih materijalnih okolnosti
Obaveze koje su utvrđene Ugovorom o Energetskoj zajednici uz odgovarajuće rokove	Transpozicija Četvrtog energetskog paketa EU i „Fit za 55“	Promena strukture na tržištu prirodnog gasa	Formiranje odgovarajućeg nivoa obaveznih rezervi nafte i naftnih derivata
Obaveze iz procesa pridruživanja koje nisu utvrđene Ugovorom o Energetskoj zajednici i čije izvršavanje će se ustanoviti tokom pregovora u okviru Poglavlja 15	Različiti aspekti koji se tiču nuklearne energije, nuklearne sigurnosti i zaštite od radijacije	Usaglašavanje ugovora i trgovinskih aranžmana sa trećim zemljama sa pravnim tekovinama i politikom EU	Zbrinjavanje nekorišćenih nuklearnih postrojenja i/ili nuklearnog otpada
Obaveze povezane sa ostalim međunarodnim ugovorima (Energetska povelja, UNFCCC Pariski sporazum, Minamata konvencija i drugi)	Proces pristupanja Ugovoru o Energetskoj povelji	Šire otvaranje energetskog tržišta za privatne investicije	Ograničenje emisije gasova staklene bašte

¹ U tabeli se, samo kao primer, navode neke obaveze i to samo generički bez detaljne elaboracije i navođenja dokumentacione osnove. Pregled obaveza koji se navodi nije potpun niti konačan. Pretpostavlja se da će se ova tabela menjati i dopunjavati tokom daljeg rada Radne grupe za Poglavlje 15. Tabela ne indicira nivo ostvarenosti pojedinih obaveza koje su (ili nisu) navedene u tabeli.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Preporuke Radne grupe NKEU za 2020. godinu su delom uzete u obzir. Radna grupa je više puta ukazivala na problem energetske siromaštva, kao i na značajne ekonomske koristi za društvo u celini ako se odlučno pristupi smanjenju energetske siromaštva povećanjem energetske efikasnosti u najsiromašnijim domaćinstvima. Takođe, ukazivala je i na potrebu razmatranja izrade nacionalne strategije za smanjenje energetske siromaštva, međutim taj proces je tek započet, a ni u ERP nije uključeno energetske siromaštvo. Deo ove preporuke je uzet u obzir kroz uvođenje pojma energetske siromaštva u tekst predloga Zakona o energetske efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije i formiranjem Nacionalne koalicije za smanjenje energetske siromaštva u julu 2021. godine.

Pored toga, više puta je istaknuta potreba otvaranja procesa izrade INEKP-a koji je ostao delom netransparentan.

Usvajanjem novih zakona u energetici osnovana je Uprava za energetske efikasnost.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU

Narodnoj skupštini Republike Srbije:

- Potrebno je unaprediti kapacitete narodnih poslanika na temu Klastera 4 i Ugovora o energetske zajednici, čime bi se pojačala nadzorna uloga Narodne Skupštine;
- Potrebno je da dokumenta od značaja za energetske politiku Srbije prođu kroz procedure usvaja u Narodnoj skupštini, posebno Integrirani nacionalni energetske i klimatske plan, kao i Strategija niskougledničkog razvoja.

Vladi Republike Srbije:

- Neophodno je nastaviti proces započet u okviru Nacionalne koalicije za smanjenje energetske siromaštva i izradu nacionalnog programa za smanjenje energetske siromaštva u saradnji sa civilnim sektorom i profesionalnim organizacijama;
- Neophodne su mere direktno usmerene na proces podrške energetske siromaštva u okviru Uprave za energetske efikasnost;
- Potrebno je uključiti širu javnost u izradu Nacionalnog integriranog plana za energiju i klimu, kao i isti usvojiti do kraja 2022. godine;
- Potrebno je usvojiti Strategiju niskougledničkog razvoja sa Akcionim planom;

- Potrebni su strateški predvidljivi programi energetske politike, kao i novi investicioni ciklusi u energetici, a koji bi bili u skladu sa novim zahtevima i izazovima u ovoj oblasti;
- Neophodna je potpuna implementacija plana za razdvajanje u gasnom sektoru;
- Potrebno je posvetiti pažnju demokratizaciji energetskog sektora i otvoriti podsticajan prostor za energetske zadruge;
- Potrebno je usaglasiti Zakon o eksproprijaciji, kao i zakone o planiranju i izgradnji, energetici i energetskej efikasnosti sa Ugovorom o osnovanju Energetske zajednice i međunarodnim pravnim tekovinama vladavine prava i zaštite ljudskih prava;
- Neophodno je povećati transparentnost i učešće javnosti u ranoj fazi procesa izrade i donošenja strateških dokumenata u oblasti energetike;
- Nacionalni plan za smanjenje emisija (NERP) se ne primenjuje – potrebno je hitno pristupiti njegovoj implementaciji prema utvrđenim rokovima.

Civilnom sektoru:

- Potrebno je angažovati i uključiti kapacitete širokog kruga profesionalnih udruženja, akademske zajednice i organizacija civilnog društva, zajedno sa biznis zajednicom, kako bi se izvršavanju obaveza Republike Srbije u oblasti energetske politike pristupilo na inovativan i ambiciozan način;
- Potrebno je udruženim kapacitetima usmeriti zajedničku akciju na izradu mera pomoći energetski siromašnim domaćinstvima;
- Učešće profesionalnih organizacija i zainteresovane javnosti u detaljnoj analizi fiskalnih i materijalnih rizika koji proističu iz stanja u kome se sada zatekao sektor energetike.

Evropskoj uniji:

- Potrebno je adresirati probleme iz Poglavlja 15, u okviru razmatranja vladavine prava i ispunjenosti ekonomskih kriterijuma za članstvo u EU, u narednom Izveštaju o napretku Srbije.

► OPOREZIVANJE

Koordinator:

**NACIONALNA ALIJANSA ZA LOKALNI
EKONOMSKI RAZVOJ (NALED)**

Jelena Rančić



UVOD

Početkom 2012. godine Republika Srbija je dobila status kandidata za članstvo u EU, čime je otpočeo proces pregovora za pristupanje EU. Pregovarački proces podrazumeva našu obavezu da u potpunosti harmonizujemo nacionalni zakonodavni okvir sa zakonodavstvom EU za sva (35) pregovaračka poglavlja. Proces pristupanja podrazumeva i jačanje i unapređenje institucionalnih i administrativnih kapaciteta za primenu zakonodavnog okvira. Jedno od najvažnijih poglavlja u oblasti ekonomije se odnosi na sistem oporezivanja (Pregovaračko poglavlje 16). NALED, u okviru Nacionalnog konventa o EU, od decembra 2019. godine koordinira radnom grupom za Poglavlje 16.

Krajem maja 2021. godine je izmenjen Zakon o akcizama, u delu koji se odnosi na visinu akciza na jaka alkoholna pića, čime je formalno ispunjen osnovni kriterijum za otvaranje Poglavlja 16. Međutim, do momenta izrade ovog izveštaja, poglavlje nije otvoreno za pregovore. U nastavku teksta biće detaljnije objašnjeni sadržaj Poglavlja 16 i sistem oporezivanja u Republici Srbiji, sa presekom trenutnog stanja i daljim koracima i preporukama za 2022. godinu.

PRIKAZ POGLAVLJA

Zakonodavni okvir u oblasti oporezivanja se, u najvećoj meri, odnosi na indirektno poreze, odnosno poreze na potrošnju, prvenstveno porez na dodatu vrednost (PDV) i akcize. Na nivou EU, poreski propisi i politike su usaglašeni kroz odgovarajuće Direktive, a zemlje kandidati imaju obavezu da, do momenta pristupanja EU, usklade nacionalno poresko zakonodavstvo sa direktivama. Drugim rečima, države članice su odgovorne za donošenje i izmene poreskih zakona kojima se utvrđuje predmet oporezivanja, poreske stope, oslobođenja, olakšice, povraćaji, refundacije itd, a koji moraju biti u skladu sa direktivama. Pored toga, Evropska komisija promovise saradnju između država članica u borbi protiv sive ekonomije i poreske evazije, eliminisanja diskriminacije i smanjenja administrativnog opterećenja građana i privrede. Harmonizacija oporezivanja u EU, pored zakonodavnog usaglašavanja sa direktivama, obuhvata i administrativno-tehnička pitanja, koja se odnose na uspostavljanje odgovarajućih kapaciteta za razmenu informacija i podataka, koordinaciju aktivnosti itd.

Odgovarajuće definicije, obuhvat i principi oporezivanja potrošnje, propisani su direktivama EU. **Direktiva Saveta Evrope (2006/112/EC)¹ iz 2006. godine,** kao jedan od najvažnijih propisa EU u toj oblasti, utvrđuje zajednički sistem poreza na dodatu vrednost i **uređuje čitav niz osnovnih elementa PDV-a – od definisanja oporezivog prometa, poreskog obveznika i visine (minimalnih) stopa PDV-a, do oslobođenja od plaćanja PDV-a, povraćaja PDV-a i posebnih postupaka oporezivanja.** Akcizne dažbine zakonski su uređene **Direktivom Saveta Evrope (2008/118/EC)² iz 2008. godine.** Ovim dokumentom precizno su **uređeni uslovi za proizvodnju, držanje, promet i kontrolu akciznih proizvoda u EU, vreme nastanka poreske (akcizne) obaveze, predmet oporezivanja akcizama, visina minimalne akcize** itd. Harmonizacija nacionalnog zakonodavstva u ovom pregovaračkom poglavlju tiče se, prevashodno, PDV-a i akciza, kao poreza na potrošnju.

¹ Videti: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>.

² Videti: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0118&from=GA>.

Za razliku od poreza na potrošnju, **kod direktnih poreza (rad i kapital) stepen harmonizacije je znatno manji**, odnosno usmeren je, pre svega, **na otklanjanje diskriminacije u poreskom tretmanu obveznika iz različitih država članica i sprečavanju štetne poreske konkurencije**. Iz tog razloga, usaglašavanje direktnih poreza sa evropskim zakonodavstvom tiče se, pre svega, poreza na dobit pravnih lica. **Oporezivanje dobiti pravnih lica** na nivou EU reguliše više direktiva i propisa³ kojima su uređena ne samo pitanja vezana za oporezivanje dobiti, već i proceduralna pitanja sa ciljem otklanjanja dvostrukog oporezivanja i sprečavanje štetne poreske konkurencije, kao i postupci za rešavanje sporova po pitanju transfernih cena. U domenu **poreza na dohodak građana i poreza na imovinu**, države članice zadržavaju gotovo potpuni fiskalni suverenitet, uz ograničenje da svojim pravilima oporezivanja ne smeju da dovedu u neravnopravan položaj građane i pravna lica iz drugih država članica.

STATUS POGLAVLJA

Prema revidiranoj metodologiji proširenja, iz marta 2020. godine, 33 pregovaračka poglavlja⁴ su grupisana u u šest klastera⁵. Pregovaračko poglavlje 16 pripada Klasteru 3 – Konkurentnost i inkluzivni rast. Klaster sadrži osam poglavlja od kojih je pet otvoreno, dok tri, među kojima i Poglavlje 16, nisu otvorena za pregovore.

Iako su eksplanatorni i bilateralni skrining održani 2015. godine, **Republika Srbija, prema oceni Evropske komisije, nije bila dovoljno spremna za otvaranje Poglavlja 16** za pregovore i to, pre svega, **u oblasti akcizne politike. Pravila EU strogo zabranjuju različit fiskalni tretman iste kategorije proizvoda, a zakonska regulativa u Srbiji je favorizovala domaće proizvode u odnosu na akcizne proizvode iz uvoza**. Sve do početka 2018. godine, **akciza na kafu** i proizvode od kafe se naplaćivala samo prilikom uvoza, a ne prilikom puštanja u promet. Takođe, zakonom je bilo propisano da se **akciza na jaka alkoholna pića** obračunava prema vrsti pića (rakije od voća, rakije od žitarica itd) što je u praksi rezultiralo znatno većom (i do dva i po puta) akcizom prilikom uvoza u odnosu na proizvodnju i promet sličnih pića u zemlji⁶.

Krajem maja 2021. godine je izmenjen Zakon o akcizama i propisano je da se visina akcize na jaka alkoholna pića utvrđuje prema procentu čistog alkohola (etil alkohola) koji se sadržan u konkretnom piću, što je u skladu sa Direktivom EU o akcizama na ovu vrstu proizvoda. Time je **ispunjen osnovni kriterijum za otvaranje poglavlja i realizovana ključna preporuka iz prethodne dve Knjige preporuka NKEU**. Vlada je usvojila Pregovaračku poziciju⁷, međutim, sve do formalnog otvaranja poglavlja od strane Evropske komisije, ovaj dokument neće biti javno dostupan.

³ Videti: https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-1/company-taxation_en.

⁴ Poglavlja 34 – Institucije i 35 – Ostala pitanja nisu uključena u podelu po klasterima.

⁵ Videti: <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracki-klasteri/>.

⁶ Za više informacija videti prošlogodišnji izveštaj.

⁷ Usvajanju od strane Vlade prethodio je sastanak u domu Narodne skupštine, na inicijativu Odbora za evropske integracije, na kome su predstavnici Vlade, odnosno Ministarstva finansija i Ministarstva za evropske integracije, narodnim poslanicima i predstavnicima NKEU izložili Sažetak pregovaračke pozicije Republike Srbije za Poglavlje 16.

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

Izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije i stavovi Radne grupe NKEU

U **Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2016. godinu**, EK je ocenila da je **Republika Srbija umereno pripremljena** u ovoj oblasti, s obzirom da je ostvaren izvestan napredak u usklađivanju zakonodavstva i sprovođenju reforme Poreske uprave. EK je zadržala iste preporuke: eliminisati fiskalnu diskriminaciju u akciznom oporezivanju kafe i jakih alkoholnih pića i nastaviti sa procesom transformacije i modernizacije Poreske uprave.

U **Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2018. godinu**,⁸ EK je zadržala istu ocenu u pogledu pripremljenosti Srbije za otvaranje ovog poglavlja, pripremu pregovaračke pozicije i početak pregovora. *Ipak uočen je izvestan napredak, s obzirom da je izmenama Zakona o akcizama ujednačen akcizni tretman kafe u domaćem prometu i kafe iz uvoza.* S druge strane, fiskalna diskriminacija u pogledu visine akcize na domaća i uvozna alkoholna pitanja nije eliminisana. Stoga je **EK dala preporuku da se u narednom periodu eliminiše diskriminatorna primena akciza na uvoz jakih alkoholnih pića.** U pogledu jačanja administrativnih kapaciteta, EK je preporučila **ubrzanje sprovođenja Programa transformacije Poreske uprave (PU)**, s ciljem pojednostavljenja poreskih postupaka i aktivnosti, jačanja kapaciteta za unapređenje softverskih rešenja za naplatu poreza i borbu protiv sive ekonomije.

Kao i u izveštajima iz prethodnih godina, u **Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu**, EK je **ponovila ocenu da je, sa aspekta oporezivanja, Srbija umereno pripremljena.** Izvestan napredak je postignut u usklađivanju zakonodavstva. Uveden je povraćaj PDV-a nerezidentnim poreskim obveznicima i novi sistem vođenja evidencije o PDV-u. Takođe, napravljen je mali pomak u sprovođenju reforme Poreske uprave. **Preporuke iz prethodnog Izveštaja (2018) su ostale na snazi, prvenstveno eliminacija fiskalne diskriminacije kod akciza na jaka alkoholna pića i ubrzanje sprovođenja Programa reforme Poreske uprave.** Dodata je još jedna preporuka od strane Evropske komisije – da se do kraja 2019. godine potpiše i ratifikuje Multilateralna konvencija OECD-a o uzajamnoj administrativnoj pomoći oko poreskih pitanja, koja je realizovana sredinom 2019. godine.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. godinu prepoznaje izvestan napredak, s obzirom da je ratifikovana Konvencija OECD-a o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskim stvarima (MAC), te da je nastavljeno sprovođenje reforme Poreske uprave. **Preporuke su delimično sprovedene** i stoga je ostala ocena koja se ponavlja u svakom izveštaju EK, da je **Republika Srbija umereno pripremljena u oblasti oporezivanja.** Ključne preporuke Evropske komisije za 2021. godinu se odnose na: **uklanjanje diskriminacije u primeni akciza na uvezena jaka alkoholna pića; nastavak sprovođenja programa reforme Poreske uprave, uz obezbeđivanje dovoljno ljudskih i tehnoloških resursa za tu svrhu; poboljšanje naplate poreza i nastavak aktivnosti u borbi protiv sive ekonomije.**

U poslednjem **Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu**, i pored dobrog napretka koji je učinjen izmenom Zakona o akcizama i nastavkom procesa transformacije Poreske

⁸ Izveštaj za 2017. godinu nije javno dostupan.

uprave, EK ponavlja istu ocenu da je Srbija u ovoj oblasti umereno pripremljena. Preporuke za 2022. godinu su gotovo identične prošlogodišnjim – nastavak aktivnosti transformacije Poreske uprave, poboljšanje naplate poreskih prihoda i borba protiv sive ekonomije. Dodate su i nove preporuke u pravcu dalje harmonizacije poreskih propisa (PDV, akcize i direktni porezi) sa evropskim.

Nesporno je da postoji potreba daljeg usaglašavanja srpskog poreskog sistema sa odgovarajućim direktivama EU. Ipak, deluje da su predstavnici EK bili strožiji u oceni, s obzirom da je različit akcizni tretman jakih alkoholnih pića u svim prethodnim izveštajima navođen kao osnovni kriterijum za otvaranje poglavlja. Ostaje naravno da se vidi da li će tokom 2022. godine EK doneti odluku o otvaranju ovog poglavlja za dalje pregovore.

Sa druge strane, postojeći poreski sistem karakteriše postojanje brojnih parafiskalnih⁹ dažbina, kao i nedovoljna transparentnost neporeskih dažbina na republičkom i lokalnom nivou. Privreda više od decenije ističe neophodnost sprovođenja reforme parafiskala, a značajni koraci u tom pravcu su već preduzeti kroz Projekat za reformu neporeskih prihoda¹⁰ koji je, u periodu od oktobra 2019. do kraja 2021. godine, sproveo NALED u saradnji sa Partner Solutions, KPMG i Institutom Mihajlo Pupin, uz podršku Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Vrlo slična ocena se ponavlja nekoliko godina unazad u izveštajima EK, koja ističe veliki broj parafiskalnih nameta i njihovu netransparentnost, što povratno utiče na predvidivost i stabilnost poreskog sistema i predstavlja prepreku daljem lokalnom ekonomskom razvoju. Stoga, **puna implementacija reforme parafiskalnih dažbina, kroz uspostavljanje javnog onlajn registra svih neporeskih dažbina, uz poštovanje principa konstitutivnosti,**¹¹ predstavlja jednu od najvažnijih preporuka radne grupe.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE I EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Tokom 2021. godine su održane konsultacije sa članovima radne grupe vezano za izmenu Zakona o akcizama (deo jaka alkoholna pića) i nacrt Pregovaračke pozicije za poglavlje 16, kao i povodom brojnih inicijativa vezanih, pre svega, za izmenu Zakona o PDV-u i podzakonskih akata. Osnovni cilj predloženih izmena jeste nastavak smanjenja administrativnog opterećenja privrede.

U pogledu dosadašnjih preporuka, važno je naglasiti da je prva i ključna preporuka radne grupe u poslednje tri godine (2019-2021) rešena, čime je **uklonjen nejednak akcizni tretman domaćih proizvođača i uvoznika jakih alkoholnih pića** koji je postojao prethodnih 20 godina.

⁹ Parafiskal – skriveni porez; namet (taksa, naknada, nadoknada, tarifa itd) koji je po svojoj fiskalnoj prirodi porez jer podrazumeva obaveznost plaćanja iako nema korišćenja javnog dobra niti pružanja javne usluge.

¹⁰ Videti: <https://naled.rs/projekti-reforma-neporeskih-prihoda-3030>.

¹¹ Neporeska dažbina (taksa, naknada za korišćenje javnih dobara, itd.) iako propisana zakonom ne može biti naplaćena privredi ili građanima sve dok nije, sa svim elementima, uneta u registar neporeskih dažbina.

Intenziviranje procesa transformacije i modernizacije Poreske uprave je, takođe, važna preporuka i u prethodnom periodu je **ostvaren izvestan napredak** unapređenjem IT sistema, jačanjem administrativnih kapaciteta, kao i donošenjem Zakona o fiskalizaciji¹² i Zakona o elektronskom fakturisanju¹³. Primena oba zakona će povećati efikasnost naplate, pre svega PDV-a, a time i značajno doprineti borbi protiv sive ekonomije.

Treća, važna preporuka, koja se odnosila na **ukidanje Pravilnika o obliku, sadržini i načinu vođenja evidencije o PDV-u, nije rešena**. Naime, Pravilnikom je propisano da se prilikom podnošenja poreske prijave o PDV-u (PPPDV) obavezno dostavlja i obrazac pregled obračuna PDV-a (POPDV). Primena pravilnika je rezultirala značajnim administrativnim i finansijskim troškovima za privredu¹⁴. Važno je naglasiti da je **preduslov za ukidanje Pravilnika puna primena Zakona o fiskalizaciji** (1. maj 2022. godine) i **Zakona o elektronskom fakturisanju**. Predviđeno je da se prelazak na elektronske fakture odvija u fazama – od 01. maja 2022. godine za subjekte javnog sektora, a od 1. januara 2023. godine za subjekte privatnog sektora, te je realno očekivati da će se Pravilnik primenjivati do kraja 2022. godine, a verovatno i u određenom delu, ako ne i cele, 2023. godine.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU

Kao što je navedeno, tokom proteklog perioda je bilo dosta inicijativa i predloga vezanih za poreze, ali i neporeske dažbine i parafiskale. Najveći broj predloga je usmeren, pre svega, na administrativno rasterećenje privrede, te sa svoje strane doprinosi smanjenju neloyalne konkurencije između privrednih subjekata, kao i eliminisanju bilo kakvog vida poreske diskriminacije. U tom smislu, preporuke nisu u suprotnosti sa odgovarajućim direktivama EU, a direktno ili indirektno doprinose smanjenju poreske evazije i sive ekonomije. Predlozi koje ovde navodimo sadržani su i u Sivoj knjizi NALED-a¹⁵, a odnose se prvenstveno na Ministarstvo finansija (u čijoj je nadležnosti srpski poreski sistem – direktni i indirektni porezi) i, u manjoj meri, na druga resorna ministarstva Vlade RS.

Preporuke radne grupe za 2022. godinu su:

- **Smanjenje poreskog opterećenja najnižih zarada, uspostavljanje veće progresivnosti oporezivanja rada i reforma postojećeg sistema doprinosa za obavezno socijalno osiguranje**. Sa ciljem stimulisanja poslodavaca da (legalno) angažuju radnike, potrebno je značajnije smanjiti poresko opterećenje najnižih zarada i sprovesti reformu postojećeg sistema doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje (prelazak na finansiranje iz opštih poreza, umesto iz doprinosa za zdravstvo).

¹² Videti: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-fiskalizaciji-republike-srbije.html>.

¹³ Videti: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-elektronskom-fakturisanju.html>.

¹⁴ Detaljnije o ovoj temi u Knjizi preporuka NKEU za 2020. godinu.

¹⁵ Videti: <https://naled.rs/siva-knjiga>.

- **Ukinuti obavezu sačinjavanja POPDV obrasca i njegovog dostavljanja zajedno sa poreskom prijavom za PDV (PPPDV).** S obzirom da će novi fiskalni uređaji (koji zamenjuju stare fiskalne kase) i obaveza evidentiranja faktura preko sistema e-fakture obezbediti sve podatke za generisanje obrasca POPDV i PPPDV, predlažemo da se Pravilnik koji propisuje izradu POPDV obrasca ukine, čime će se administrativno rasteretiti privreda.
- **Propisati kraći rok za povraćaj više plaćenog PDV-a.** Zbog činjenice da je u poslednjih nekoliko godina Poreska uprava značajno skratila rokove u kojima vrši povraćaj PDV-a poreskim obveznicima, preporuka je da se zakonom propiše rok od 15 dana za sve poreske obveznike, ne samo za pretežne izvoznike kako je predviđeno važećim Zakonom o PDV-u. Alternativno, predlažemo da ostane rok od 15 dana za pretežne izvoznike, a da se za ostale poreske obveznike zakonski rok skрати sa 45 na 25 dana.
- **Uspostaviti uzajamnost vraćanja PDV-a između Srbije i drugih zemalja.** Zakonom o PDV-u je propisano da se refakcija PDV-a stranom pravnom licu vrši samo uz uslov uzajamnosti. Pošto uspostavljanje bilateralne uzajamnosti između Srbije i drugih zemalja traje gotovo deceniju i rezultira nemogućnošću stranih kompanija da u Srbiji ostvare pravo na refakciju PDV-a i naših kompanija da u drugim zemljama dobiju povraćaj PDV-a, preporuka je da se izmeni važeće zakonsko rešenje tako da se refakcija PDV-a može sprovesti bez uslova uzajamnosti.
- **Ukinuti obaveznu PDV registraciju stranih kompanija koje svoje proizvode ne prometuju u Srbiji.** Važećim Zakonom propisana je obaveza stranih pravnih lica da odrede poreskog punomoćnika i da se registruju za obavezu plaćanja PDV-a, što stvara dodatno administrativno opterećenje kompanijama koje svoje proizvode privremeno skladište u Srbiji, a zatim ih izvoze i prometuju u drugim zemljama regiona. Stoga je preporuka da se izmenom zakona propiše da strana pravna lica, koja ne stavljaju robu u promet na teritoriji Republike Srbije, nisu dužna da se registruju kao PDV obveznici.
- **Eliminisati potvrdu o oslobođenju od plaćanja akcize po osnovu međunarodnog ugovora.** Podzakonskim aktom je propisano da obveznik akcize mora svaki mesec da dostavlja nadležnoj Poreskoj upravi potvrdu o oslobođenju od plaćanja akcize po osnovu međunarodnog ugovora, što predstavlja suvišno administriranje i dupliranje dokumentacije, jer istu potvrdu izdaje centrala Poreske uprave. Stoga je preporuka da se izmenom odgovarajućeg pravilnika ukine obaveza obveznika akcize da dostavlja potvrdu nadležnoj Poreskoj upravi.
- **Uspostaviti javni elektronski registar neporeskih dažbina.** Preporuka je da se izmenom Zakona o budžetskom sistemu propiše uspostavljanje javnog, elektronskog registra neporeskih dažbina u koji će se upisivati neporeske dažbine svih nivoa vlasti, uz poštovanje osnovnog principa da nijedna neporeska dažbina, iako propisana zakonom ili podzakonskim aktom, ne može biti naplaćena privredi ili građanima ukoliko nije uneta u registar. Imajući u vidu da se radi o kompleksnoj reformi, predlažemo da se ona sprovede fazno, tako što će se najpre uvesti registar taksi, koje su i najbrojnije u sistemu neporeskih dažbina. Sistemsko

uređenje ove oblasti javnih finansija bi značajno olakšalo uslove poslovanja privrednih subjekata i proces planiranja, jer bi sve relevantne informacije o neporeskim dažbinama, pre svega taksama, bile raspoložive i lako pretražive na jednom mestu.

- **Smanjiti poresku stopu na prihode od izdavanja nepokretnosti.** S obzirom da u praksi mali broj stanodavaca (prema procenama samo 1%) plaća ovu vrstu poreza, preporuka je da se stopa poreza na prihode od nepokretnosti smanji sa važećih 20% na 10%, što bi oblast zakupa stanova izmestilo van sive zone i povećalo naplatu poreza po ovom osnovu.
- **Ukinuti PDV na donacije hrane i korišćenu opremu.** Preporuka je da se donacije hrane pred istek roka oslobode od plaćanja PDV-a, čime bi se dodatno stimulisao privatni sektor da donira viškove hrane. U prilog značaju ove teme govori i činjenica da 20 od 27 zemalja Evropske unije ne naplaćuje PDV na hranu koja se donira pred istek roka. Pored toga, kako bi se, pre svega, domaći donatori dodatno stimulisali, predlažemo da se doniranje korišćene opreme (na primer računara) oslobodi plaćanja PDV-a, jer u postojećem sistemu privredni subjekt ima ne samo rashod po osnovu donacije, već i rashod po osnovu PDV-a koji se plaća na tržišnu vrednost te opreme.
- **Pojednostavljivanje pravila i procedura obračuna PDV-a u oblasti građevinarstva.** Trenutna pravila na osnovu kojih je za promet iz oblasti građevinske delatnosti poreski dužnik primalac dobara, odnosno usluga, su i dalje veoma kompleksna, oduzimaju znatnu količinu vremena i gotovo nužno nose ozbiljan poreski rizik od nepravilne primene propisa. U prilog tome govori i činjenica da je, samo u vezi sa opredeljivanjem određene vrste prometa u smislu (ne)građevinske delatnosti, Ministarstvo finansija izdalo preko 1.000 službenih mišljenja. Stoga, predlažemo da se kod svih aktivnosti, koje se propisima o PDV-u deklarišu kao promet iz oblasti građevinarstva, kao opcija uvede mogućnost dogovaranja između dva subjekta, odnosno ko će za konkretan promet biti poreski dužnik (primalac ili pružalac dobara / usluga u oblasti građevinarstva), posebno što bi ovakvom izmenom efekat na prihod budžeta od PDV-a bio neutralan.
- **Pokrenuti postupak za zaključenje Ugovora o izbegavanju dvostrukog oporezivanja sa SAD-om.** Srbija ima zaključene ugovore o izbegavanju dvostrukog oporezivanja sa 26 država članica EU (sve osim Portugalije). Zaključivanjem ugovora sa SAD-om, Republika Srbija bi dodatno omogućila svojim privrednim društvima povoljniji poreski tretman prihoda koji ostvare u poslovanju sa Amerikom.

▶ EKONOMSKA I MONETARNA POLITIKA

Koordinator:

**CENTAR ZA VISOKE EKONOMSKE STUDIJE
(CEVES)**

Marijana Radovanović



OPIS POGLAVLJA

Pored bliske koordinacije makroekonomskih politika i javnih finansija sa zemljama članicama EU koja se očekuje od zemlje kandidata, najpre u okviru Ublaženog evropskog semestra, postoji i obaveza da, nakon ostvarivanja punopravnog članstva u ovoj regionalnoj integraciji, zemlja podnese zahtev i konačno ostvari članstvo i u monetarnoj uniji (Evrozoni) koja postoji unutar EU. Stoga, zatvaranje Poglavlja 17 predviđa dogledno okončanje članstva sa derogacijom i, najzad, koordinirano prihvatanje evra kao zvanične valute, utapanje narodne banke kandidata u Evropski sistem centralnih banaka (ESCB), na čelu sa Evropskom centralnom bankom (ECB), i prihvatanje jedinstvene monetarne politiku koju ECB trasira. Da bi zemlja mogla postati članica monetarne unije, pored članstva u EU, potrebno je da zemlja sama odabere političko-ekonomski optimalan momenat za otpočinjanje kvalifikacija za EMU. To implicira zvanično otpočinjanje procesa ispunjavanja, takozvanih, Mاستriških kriterijuma (poznati i kao „kriterijumi konvergencije“). Kriterijumi konvergencije sastoje se od pet indikatora – dva monetarna, dva fiskalna i jednog deviznog koji se moraju, tokom minimum dve godine, simultano ispunjavati: 1) inflacija zemlje kandidata za EMU može biti za najviše 1,5% iznad proseka inflacije u tri zemlje članice EU u kojima je ona najniža; 2) kamatna stopa na dugoročne državne hartije može biti za najviše 2% iznad proseka kamatnih stopa državnih hartija tri zemlje u kojima su dugoročne interesne stope najniže; 3) godišnji budžetski deficit ne sme iznositi više od 3% BDP zemlje kandidata; 4) javni dug ne sme premašiti 60% BDP zemlje kandidata i 5) domaća valuta mora provesti minimum dve godine u fiksiranom paritetu prema evru unutar ERM2 sistema (sistem fiksiranja kurseva valuta kandidata za ulazak u EMU prema samom evru) bez devalvacija, revalvacija ili previše masivnih deviznih intervencija.

Međutim, kako bi uopšte došla u priliku da se kandiduje za članstvo u Evrozoni, zemlja kandidat mora da unapredi kredibilitet i prilagodi svoje makroekonomske politike (kako monetarne, tako i fiskalne) praksama i standardima u E(M)U, kao i da uskladi vlastito zakonodavstvo i procedure, odomaćene u centralnom bankarstvu, sa odgovarajućom legislativom E(M)U. Pravne tekovine EU u oblasti ekonomske politike i monetarne unije sadrže pravila kojima se naglašava institucionalna, personalna i faktička nezavisnost centralnih banaka zemalja članica i zemalja kandidata za EMU. Zatim, zabranjuje se direktno finansiranje fiskusa od strane narodne banke, kao i privilegovan pristup javnog sektora finansijskim institucijama. Nacionalne centralne banke moraju postupno da se povinuju statutu Evropskog sistema centralnih banaka i operativno samoj ECB. Pitanje deviznog kursa dinar-evro je, na primer, pitanje od multilateralnog interesa i pre priključenja Srbije EU. Od država članica se očekuje da koordinišu svoje makroekonomske politike sa E(M)U i održavaju stabilnost javnih finansija i usklađenost politika (naročito fiskalnih), kao i da poštuju postupak neodložnog snižavanja eventualno prekomernog deficita.

Kao preduslov za zatvaranje Poglavlja 17 pojavljuju se tri merila:

1. nezavisnost centralne banke;
2. ispunjavanje nacionalnih budžetskih okvira utvrđenih Direktivom Saveta 2011/85/EU, što pak pokriva fiskalno planiranje zasnovano na realističnim makroekonomskim i budžetskim predviđanjima, uključujući i vanbilansne obaveze koje mogu u budućnosti da opterete budžet, praćenje Programa ekonomskih reformi iz „makro“ ugla, detaljna pravila budžetiranja (na primer, pitanja *ex ante* i *ex post* evaluacije trošenja, ali i svrsishodnosti trošenja), transparentnost državnih finansija, uvođenje numeričkih fiskalnih pravila, kontrola rada javnih preduzeća i drugih javnih tela i fondova - kao ekonomskih entiteta, tj. iz ugla srednjoročne održivosti javnih finansija;
3. kvalifikacije za uspostavljanje potpuno funkcionalne tržišne privrede.

STATUS POGLAVLJA

Pregovori Srbije sa Evropskom unijom, u okviru Poglavlja 17, počeli su septembra 2013. godine od strane predstavnika Državnog pregovaračkog tima, koji za ovu problematiku u širem sastavu okupio predstavnike 12 institucija, podeljenih u dve podgrupe: jednu za monetarnu politiku koju, kao i celo poglavlje, predvodi NBS i, drugu, za ekonomsku politiku koju predvodi Ministarstvo finansija. Eksplanatorni analitički pregled za Poglavlje 17 održan je decembra 2014. godine, a bilateralni analitički pregled usledio je marta 2015. godine. Zvanični izveštaj EU, nakon obavljenog bilateralnog analitičkog pregleda, objavljen je u februaru 2016. godine da bi, nakon dve godine internih usaglašavanja i konsultacija sa Nacionalnim konventom o EU kao predstavnikom civilnog društva, Srbija izašla sa zvaničnom pregovaračkom pozicijom pred EU u martu 2018. godine. Napokon, decembra 2018. godine, Poglavlje 17 u pregovorima sa EU je zvanično otvoreno uz tri analitička uzora, po kojima valja postupiti da bi se ovo poglavlje moglo uslovno zatvoriti.

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

1. Nezavisnost centralne banke

Kada je reč o monetarnoj politici, pravni okvir za Narodnu banku Srbije (NBS) je adekvatno razvijen. Prema zakonu, cenovna stabilnost je glavni cilj NBS, što je u skladu sa glavnim ciljem Evropskog sistema centralnih banaka (ESBC). Pored toga, javni sektor nema privilegovan pristup finansijskim institucijama (EK, 2021).

Međutim, **mora se postaviti pitanje faktičke nezavisnosti NBS-a** budući da najviši državni zvaničnici, poput predsednika Republike, svojim izjavama kompromituju nezavisnost NBS-a. Na primer, u 2021. godini ponovila se praksa kada je predsednik, pre same guvernerke, najavljivao da će Srbija kupovati zlato u cilju povećanja deviznih rezervi. Nadalje, od septembra 2020. godine, NBS je u više navrata na sekundarnom tržištu otkupila korporativne obveznice od čak pet državnih preduzeća¹ u iznosu od 27,5 milijardi dinara i to neposredno nakon njihovog izdavanja. To može predstavljati problem sa stanovišta transparentnosti i potencijalnog kršenja pravila o državnoj pomoći (EK, 2021). Takođe, može se postaviti i pitanje zakonskog osnova ovakvih operacija.

2. Ekonomska politika i ispunjavanje nacionalnih budžetskih okvira utvrđenih Direktivom Saveta 2011/85/EU

Makroekonomski rezultati Srbije u 2021. godini su bili obeleženi snažnim ekonomskim rastom nošenim rastom izvoza i priliva stranih direktnih investicija (SDI), kao i relativno relaksiranom fiskalnom politikom. Rast od 7,4% u odnosu na 2020. godinu (6,5% kumulativno u odnosu na 2019. godinu) je omogućio marginalno smanjenje javnog duga u odnosu na BDP, iako je fiskalni deficit ostao iznad Mastroiške granice od 3% (na 4%), kao i dalju akumulaciju značajnih deviznih rezervi u kontekstu *de facto* fiksnog deviznog kursa. Međutim, na početku 2022. godine, pojavili su se izuzetno veliki rizici povezani sa ratom u Ukrajini i intenziviranjem energetske krize, koje dugogodišnje strukturne i institucionalne slabosti Srbije značajno pogoršavaju.

¹ Telekom Srbija, Jugoport SDPR, Borbeni složeni sistemi (BSS), Energoprojekt i PMC inženjering.

Privredni rast Srbije je viši od proseka EU, Evrozone, ali i većine zemalja Centralne i Istočne Evrope (CIE), zahvaljujući postojanom rastu SDI i izvoza roba i usluga, koji su u 2021. godini nadoknadili propušteni rast u 2020. godini, vrativši se na putanju (nominalnog) rasta ostvarenog do 2020. godine, kao i javnoj potrošnji (Kvartalni monitor, 2022). Priliv SDI dostigao je 3,6 milijardi evra, jedan od najviših nivoa u CIE, a rast izvoza je u potpunosti nadoknadio propušteni rast iz 2020. godine, tako da je u proseku u 2020. i 2021. godini ostao na višegodišnjem trendu od oko 10% godišnje.² Iako prepolovljen u odnosu na prethodnu godinu, fiskalni deficit je u 2021. godini ostao značajan (-4% BDP-a), te je dodatno pospešio privredni rast (Ministarstvo finansija, 2022).

Dok je snažan realni privredni rast nesumnjiv, **ne može se pouzdano reći koliki je bio doprinos pojedinačnih sektora, s obzirom na određene nedoslednosti u zvaničnoj statistici.** Pokretači rasta (kao i spoljnotrgovinski podaci) upućuju na naročito visok rast industrijske proizvodnje, dok je prosečno povećanje izvoza usluga (6%) još uvek bitno niže od visokih godišnjih stopa rasta ostvarenih u 2018. i 2019. godini (15%). S druge strane, zvanična statistika sugeriše da se gotovo celokupan rast BDP-a duguje porastu uslužnog sektoru (sa rastom trgovine, saobraćaja i turizma od 15%), uz porast industrije na nivou proseka privrede (6%) i sa padom poljoprivredne proizvodnje od 5% usled suše (Kvartalni monitor, 2022). Fizički indikatori obima rasta usluga naročito dovode u pitanje neke od pomenutih cifara. Zanimljivo je i da je prosečno povećanje izvoza usluga (6%) još uvek bitno niže od visokih godišnjih stopa rasta ostvarenih u 2018. i 2019. godini (15%), a da je vrednost izvoza profesionalnih usluga i ITC sektora, posle stagnacije u 2020. godini, opet porasla 25%, u skladu sa predkriznim godišnjim stopama rasta (Isto, 2022).

Privredni rast odražava se i na tržište rada u Srbiji. Broj registrovanih zaposlenih je uvećan za 100 hiljada u odnosu na predpandemijsku 2019. godinu. Pored toga, najveće povećanje zaposlenosti zabeleženo je u prerađivačkoj industriji (1/3 od ukupnog povećanja). Pozitivna kretanja na tržištu rada su, u velikoj meri, nastavljena su i tokom prva dva meseca 2022. godine (RZS, 2022).

Snažan rast, ali i nominalna aprecijacija dinara u odnosu na evro su omogućili da nivo javnog duga, iako povećan, bude nešto smanjen u odnosu na BDP (57,1%), te zadržan ispod granice Mastroškog kriterijuma od 60% BDP-a. Fiskalni deficit ostao je relativno visok (4% BDP-a), naročito kada se uzme u obzir da su javni prihodi rasli brže od BDP-a, dok je porast javne potrošnje od oko 10% ostao ispod nominalnog rasta BDP-a. U krupnim okvirima, povoljno je što su najviše porasle investicije, pre svega ulaganja u transportnu infrastrukturu i zdravstvo (sa 5,3% BDP-a na 7,4%), dok su plate i penzije ostale u prihvatljivim okvirima (Ministarstvo finansija, 2022). Međutim, nastavilo se sa praksom *ad hoc* usmeravanja/povećavanja ovih sredstava. Ponovljene su i mere vanredne pomoći privredi i građanima u iznosu od oko 2,3 milijarde evra, što je ekvivalentno 3/4 vrednosti ukupnog fiskalnog deficita. Ova pomoć se početkom godine mogla smatrati opravdanom, iako neselektivnom, antikriznom pomoći privredi (minimalne zarade za zaposlene u malim i srednjim preduzećima, bespovratna pomoć autobuskim prevoznicima i gradskim hotelima), ali je na kraju godine prerasla u neselektivne jednokratne isplate građanima (svim punoletnim građanima, pa mladima do 30 godina, penzionerima) koje se moraju staviti u kontekst izbora koji su se održali 3. aprila 2022. godine.

² Primera radi, jedine dve zemlje u okruženju koje su u 2021. godini imale veći rast od Srbije su Hrvatska i Crna Gora (10,4% i 12,4%, respektivno), ali treba podsetiti da su one u prethodnoj godini pretrpele duboke padove BDP-a (8,1% i 15,3%, respektivno) za razliku od Srbije koja je imala jedan od najnižih padova (0,9%).

Dok je porast javne investicione potrošnje u principu poželjna stvar, dalje izostajanje njihove bilo kakve prioritizacije, posle više godina rasta i s obzirom na njihov dostignuti nivo, nije više samo pitanje efikasnosti, već otvaranja dugoročnih fiskalnih rizika. Po pravilu, svaki investicioni projekat u budućnosti povlači i srazmerne troškove održavanja koji mogu postati ozbiljno fiskalno opterećenje ukoliko projekat ne opravda svoje troškove povećanjem produktivnosti privrede. Izrazit primer ovog problema je izgradnja Nacionalnog stadiona, za čiju je ekonomsku opravdanost teško naći argumente, a već i sam trošak izgradnje postaje ozbiljan fiskalni teret. Početna cena od 250 miliona evra, koja je inicijalno dogovorena, trenutno se procenjuje na čak 400 miliona evra.³ Slično je i sa nastavljanjem izgradnje autoputeva i magistralnih puteva bez njihovog odgovarajućeg dimenzioniranja, kao i odgovarajućeg planiranja mreža regionalnih i lokalnih puteva.

U poslednjem kvartalu 2021. godine, globalni skok cena energije se poklopio sa akumuliranim posledicama višegodišnjeg neodgovornog upravljanja javnim preduzećima (ovog puta, specifično u energetskom sektoru). To je, i bez rata u Ukrajini koji se potom nadovezao, radikalno promenilo izazove sa kojima se Srbija suočava i okvire u kojima njena makroekonomska politika treba da se kreće. Već od kraja letnjih meseci kvalitet (i količina) uglja koji se eksploatiše za proizvodnju električne energije je počeo da opada, tako da je kapacitet termoelektrskog sistema bio značajno umanjen, a povećavani su uvoz električne energije, kao i oslonac na gas i vodne akumulacije u njenoj proizvodnji. Tek je havarija u Termoelektrani Nikola Tesla, izazvana loženjem nekvalitetnog uglja, otkrila nagomilane probleme u sistemu. Istog trenutka je prevaziđen i budžet za 2022. godinu, koji je usvojen samo nekoliko nedelja ranije, a koji je predviđao dalje blago zatezanje fiskalnog okvira. Tokom više dana, a verovatno i nedelja posle havarije, uvoz električne energije je dostizao tri miliona evra dnevno (Fiskalni savet, 2022).

Operativni problemi u energetskom sektoru i njihov fiskalni teret se značajno povećavaju zbog činjenice da **su cene gasa i električne energije administrativno ograničene na nivoima daleko nižim od onih na evropskom tržištu.** Tržišne cene, pak, diktiraju cenu uvoza oko 2/5 zimske potrošnje gasa i celokupnog uvoza električne energije, koji je u zimskim uslovima povećan na oko 7-10% potrošnje. I domaća proizvodnja električne energije je dodatno poskupela zbog potrebe da se dodaje mazut na ugalj i da se povećava oslonac na generisanje energije u gasnim elektranama. Troškovi uvoza energenata u januaru i februaru porasli su na 1.065 miliona evra sa 306 miliona evra u istom periodu prethodne godine (Fiskalni savet, 2022). Vanredni uvoz električne energije se od tada smanjuje, ali oslonac na (rezervne) gasne elektrane opada mnogo sporije. Procena implicitnog fiskalnog rizika, koji se svakog dana ovakve politike akumulira, prevazilazi okvire ove analize (zbog ograničene raspoloživosti podatka), ali nema sumnje da se Srbija nalazi u vrlo sličnoj situaciji onoj koja je dovela do fiskalne krize iz 2013-2014. godine. Tada je aktiviranje državnih garancija na kredite Srbijagasu „preko noći“ dovelo do ubrzanog rasta fiskalnog deficita i okidanja spirale povećanja javnog duga i troškova njegovog finansiranja. Iako je fiskalni okvir, već u prva dva meseca godine, počeo vidno da slabi (sa fiskalnim deficitom od oko 430 miliona evra u periodu u kome je uobičajen suficit), vlasti se nisu uhvatile u koštac sa ovim problemima do datuma pisanja ove analize.

³ Primera radi, i Štark arena (Arena Beograd) na godišnjem nivou pravi gubitak od oko 500.000 evra. Pored toga, međunarodno iskustvo poput, na primer, Vembli arene (*Wembley Arena*) u Londonu sugeriše da ovakvi stadioni nikad nisu finansijski isplativi.

Rat u Ukrajini je značajno povećao rizike po ekonomske tokove u celoj Evropi, a naročito one vezane za funkcionisanje globalnih tržišta, pre svega energije i hrane. U slučaju Srbije on donosi i dublje probleme, pre svega potrebu za suočavanjem sa pitanjem njenog geostrateškog opredeljenja. Gledano iz ekonomskog ugla, vera u evropsku perspektivu Srbije je ključni faktor dotoka stranih investicija u nju, ne samo od strane investitora iz EU, već i velikog dela ostalih investitora. Pri tome je dotok SDI iz EU i drugih zapadnih zemalja u 2021. godini iznosio više od 2/3 ukupnih investicija. U tom kontekstu je značajna i pozitivna vest o izuzimanju Srbije iz petog paketa sankcija EU, po kojima je mogao biti onemogućen dotok nafte kroz naftovod JANAF do rafinerije Pančevo koja je u većinskom vlasništvu ruske kompanije (Danas, 2022). Svaki drugi oblik snabdevanja Srbije naftnim derivatima ne samo da bi izazvao snažne poremećaje na tom strateškom tržištu, već i bi dao snažan podsticaj jačanju kriminalnih struktura koje su 90-ih godina nastale pod sankcijama u Srbiji, a koje do danas nisu sasvim otklonjene.

Što se tiče robnih tržišta, fluktuacije i visoke cene energenata su administrativno ograničene fiksiranjem cena gasa i električne energije za domaćinstva i njihovom maksimiranju za privredu. U slučaju naftnih derivata, čini se da je Vlada RS na vreme odustala od zamrzavanja njihovih cena, mada uredba, koja je sad na snazi i čiji je cilj „poravnavanje“ u fluktuaciji maloprodajnih cena, i dalje nosi određene rizike. Kad je reč o cenama hrane, tu je Vlada RS, u predizbornom kontekstu, sebi stvorila nepotrebne rizike s obzirom da je Srbija proizvođač hrane koji bi u ovim uslovima mogao da poveća proizvodnju i deo te zarade preraspodeli domaćinstvima koja bi bila najugroženija njenom povećanom cenom na domaćem tržištu ili makar subvencionise cenu osnovnih namirnica. Umesto toga, Srbija je još krajem novembra 2021. godine, uvela privremene zabrane rasta cena osnovnih životnih namirnica (šećer kristal, brašno tip T-400 i tip-500, jestivo suncokretovo ulje, svinjski but i dugotrajno mleko sa 2,8% mlečne masti). Iako je mera inicijalno primenjena na period od 60 dana, Vlada je krajem januara 2022. godine produžila meru za još 90 dana (N1, 2022).

I politika održavanja *de facto* fiksnog deviznog kursa, koju NBS sprovodi već više godina (od septembra 2019. godine fluktuacije mesečnih proseka kreću se u promilima), postaje u ovim uslovima dvostruko rizična. S jedne strane, pošto se ubrzava divergencija između kretanja domaćih i međunarodnih cena, to vrlo brzo i lako može dovesti do neodrživog nivoa realne aprecijacije. S druge strane, svakog dana u kome kurs ostaje fiksiran u uslovima koji se na opisani način pogoršavaju, povećavaju se rizici povezani sa sve neizbežnijim izlaskom iz tako fiksnog nivoa. Inflacija u 2021. godini u Srbiji je porasla na 7,9% naspram 5% u Evrozoni. Ta divergencija se značajno povećala u prvom kvartalu 2022. godine (9,1 u martu u Srbiji u odnosu na 7,5% isti mesec u Evrozoni), a utoliko je zapravo veća kad se uzme u obzir da je inflacija značajno *prigušena* kontrolom cena energije.

I pored snažnog rasta izvoza, spoljna pozicija Srbije i dalje nije dovoljno uravnotežena i njena održivost u kraćem roku zavisi od goreopisanih fiskalnih izazova, a u dužem roku od održanja trenda rasta izvoza i produktivnosti ekonomije. Naravno, i drugi pritisci na deviznom tržištu mogu u opisanom okruženju naglo krenuti u neželjenom pravcu. Pokrivenost uvoza izvozom u 2021. godini je iznosila 77%, a deficit tekućeg računa platnog bilansa je iznosio 2,34 milijarde evra, tj. 4,4% BDP-a. S druge strane, deficit tekućeg računa je bio pokriven neto prilivima SDI (3,6 milijardi evra), a izvoz već dve decenije ima postojanu tendenciju stabilnog, relativno snažnog rasta (NBS, 2022).

Prema međunarodnim uzansima, Srbija uživa visok nivo deviznih rezervi, ali srpsko finansijsko tržište je vrlo plitko, a struktura mu je takva da ne omogućava fino osluškivanje pritiska pod koje dolazi. Devizne rezerve su u toku 2021. godine počele da se smanjuju već u četvrtom kvartalu godine, ali su tokom cele godine povećane za 2,6 milijarde evra (ekvivalentno mesec dana uvoza robe i usluga). Potom se, tokom januara i februara 2022. godine, smanjenje ubrzalo na oko 900 miliona evra (NBS, 2022).

3. Kvalifikacije za uspostavljanje potpuno funkcionalne tržišne privrede

U oceni strukturnih i institucionalnih pitanja, ocene iz prethodnih godina u odnosu na teme gde ne vidimo da je ostvaren napredak ponavljamo *verbatim* u italiku.

I ove godine je, kao što je Evropska komisija istakla u svom poslednjem izveštaju, Program ekonomskih reformi (ERP) za period od 2021. do 2023. godine podnet na vreme i, kao i prethodnih godina, analitička dijagnostika je dobro pripremljena. Iako izveštaj navodi da je okvir novog ERP-a u dovoljnoj meri koherentan i sveobuhvatan, slažemo se sa ocenom da odražava manjak ambicije, pre svega kada je reč o energetskom sektoru (EK, 2021). S obzirom da *Srbija nema najviša strateška dokumenta definisana Zakonom o planskom sistemu – Plan razvoja i Investicioni plan* – i da i dalje nije pristupila njihovoj izradi, dok je Nacrt novog prostornog plana povučen iz javne rasprave, **nameće se zaključak da Vlada RS poštuje nacionalni strateško-planski okvir, pre svega, tamo gde postoji obaveza prema Evropskoj uniji**, ali tako da je ona u dobroj meri samo formalno ispunjena. *Izrada nacionalnog Plana razvoja nije ni započeta, a petogodišnji Investicioni plan (Zakonom je definisan sedmogodišnji), koji je prezentovan javnosti od strane najviših zvaničnika u decembru 2019. godine i referisan u Ekspozeu premijerke u oktobru 2020. godine, nije objavljen i nije dostupan javnosti, niti ima ikakvih naznaka da je bilo koji deo zainteresovanih strana bio uključen u njegovu proizvodnju.* Kada je reč o prostornom planu, koji bi trebalo da proizilazi iz ovih dokumenata, **Nacrt prostornog plana je, pak, stavljen na javni uvid u roku koji bio neprihvatljivo kratak** i nije organizovana nijedna zvanična javna prezentacija ili drugi oblici razgovora između stručne javnosti, građana, organizacija za zaštitu životne sredine i ministarstva (Mašina, 2021). Snažna negativna reakcija javnosti je dovela do njegovog povlačenja iz javne rasprave i njegova sudbina ostaje nejasna. *Vlada obavlja konsultacije sa Nacionalnim konventom i međunarodnim partnerima u vezi sa usvajanjem jednog broja dokumenata, kao što je Program ekonomskih reformi, ali smatramo da to nije dovoljan mehanizam konsultacija u proizvodnji tako sveobuhvatnog strateškog dokumenta.*

Takođe, nedovoljni ekspertski kapaciteti zbog zabrane zapošljavanja, problema visine zarada, problema zapošljavanja po zaslugama, nedovoljnoj transparentnosti i držanja državnih službenika i funkcionera u v.d. statusima doprinosi donekle nasumičnom – „tick the box“ pristupu odabiru i sprovođenju strukturnih reformi.

Pored nesmanjene nepredvidivosti poslovnog okruženja, napredak koji je postignut u periodu od 2015. do 2018. godine, u pogledu, pre svega, regulatornog opterećenja privrede, nije se nastavio u skorije vreme. Indeksi percepcije korupcije se pogoršavaju, konkurentnost javnih nabavki opada, a stiče se utisak i da kanali paralelne, tj. neformalne, intervencije u privredi jačaju.

Zapravo, poslovno okruženje u Srbiji naročito obeshrabruje domaće preduzetništvo. Slaba vladavina prava, zajedno sa nejasnim linijama odgovornosti u javnoj upravi, stvara generalno

neizvesno okruženje sa neefikasnom upravom. Poslovanje preduzeća previše često zavisi od paralelnih linija odlučivanja u javnim politikama, što dodatno podstiče politizaciju. Među mnogim posledicama pomenutog je i to što se, u velikoj meri, obeshrabruju preduzetništvo i ulaganja malih i srednjih preduzeća, dok se javna uprava dodatno oslabljuje na duži rok. Takođe, politike kojima se jača konkurentnost, povećavaju koristi ili ublažavaju negativne posledice stranih investicija, marginalnih su razmera.

Decenijski fokus politika ka privlačenju velikih investitora, uz malo osvrtnja na ekološke ili razvojne faktore, neizbežno dovodi do povećanog opterećenja malih i srednjih preduzeća koja pretežno čine domaću privredu. Umesto da Vlada sistematski rešava administrativne barijere, ona ih zaobilazi otvaranjem crvenog tepiha (samo) pred velikim, uglavnom stranim, investitorima. To je, pogotovo sada, sve teže opravdati, budući da stopa nezaposlenosti pada na jednocifreni nivo, delom i zbog intenzivnog iseljavanja. Domaća privreda, koja već pati od dobro poznatih nedostataka malih i srednjih preduzeća, ovakvim politikama se stavlja u dodatno nepovoljan položaj, kako u situacijama kada su joj je neophodni pomoć i resursi države, tako i u naporima da obezbedi kvalifikovanu radnu snagu.

Ipak, **moгу se zapaziti određeni pomaci u politici prema malim i srednjim preduzećima** utoliko što su sredstva na raspolaganju za te svrhe nešto povećana u 2021. godini, a u budžetu za 2022. godinu je predviđeno i veće povećanje, pre svega, za program podrške razvoju dobavljača za multinacionalne kompanije u zemlji (RAS, 2022). Takođe, ulaganja sredstava Fonda za inovacionu delatnost se, takođe, povećavaju (Fond za inovacionu delatnost, 2022).

Doslednim sprovođenjem nedavno usvojene Strategije državnog vlasništva, i upravljanja privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije, za period od 2021. do 2027. godine, moglo bi se konačno postići da ova svojina služi ostvarivanju šireg društvenog blagostanja umesto parcijalnih interesa. Konkurentnost sveukupne privrede bila bi značajno povećana, kako neposredno, tako i poboljšanjem uslova poslovanja privatnog sektora. Nejasno je, međutim, zašto je za njeno ostvarenje ostavljen tako dugačak rok (2027. godina). Ključni elementi sa ključnim efektima stvar su, pre svega, jasno iskazane političke volje i moraju se simultano sprovesti da bi bili kredibilni i delotvorni. Stoga je od izuzetne važnosti da se pažljivo razradi akcioni plan kojim će se Strategija staviti u delo, uz ekspertske konsultacije i uvid javnosti u tok njegove pripreme, kao i javnu raspravu, kako bi se njime postigli željeni ciljevi u doglednom roku. To bi bio i prvi korak u iskazivanju političke volje da se upravljanje javnom svojinom istinski reformiše.

Održivost rasta i konkurentnost privrede

Ove godine je došlo **do ohrabrujućeg obrta u odnosu između kretanja produktivnosti rada i zarada**. Dok je nekoliko godina pre 2020. produktivnost rada opadala, u toku 2021. godine ona je porasla, tako da je bila 5% veća nego u istom periodu prethodne godine. Troškovi rada su, pak, porasli nešto manje – 4,5%, što je zajedno dovelo do blagog smanjenja jediničnih troškova rada. Anegdotski podaci sugerišu da je ovakav trend posledica ulaganja u unapređivanje postojećih proizvoda i procesa širom privrede, ali može se pretpostaviti da je uticao i nagli rast dodate vrednosti u određenim kapitalno intenzivnim sektorima, kao što su rudarstvo i nekretnine. Podaci još nisu objavljeni.

Međutim, otkup obveznica od strane NBS-a, kao i razvoj događaja u energetsom sektoru, skreću pažnju **na sve veću pretnju po održivost privrednog rasta koja se krije u neodgovornom upravljanju javnim preduzećima**. Elektroprivreda, vode, šume i telekomunikacije su strateški i fundamentalni sistemi na čijoj se efektivnosti i efikasnosti zasniva i veliki deo konkurentnosti jedne privrede. U 2021. godini, Vlada RS je propustila priliku da unapredi upravljanje javnim preduzećima, kao i da krene u istinito podizanje kapaciteta javne uprave da planira, formuliše i upravlja politikama koje se prilagođavaju potrebama različitih zainteresovanih strana. Konkretno, skupa havarija u EPS-u je odraz dugogodišnjeg, može se reći ciničnog političkog odnosa prema stručnosti u upravljanju radom javnih preduzeća. Za to će Srbija platiti visoku cenu (za procenu te cene nedostaju informacije u javnosti). Za sada nema nikakvog procesa otkrivanja i pozivanja na odgovornost. Zanemarivanje razvoja kapaciteta javne uprave znatno sužava i izbor mogućih odgovora na izazove koje otvara goreopisana krizna situacija. Korišćenje subvencija za privremenu zaštitu standarda građana, približavanje cena električne energije tržišnim uz zaštitu najugroženijih građana, pa i liberalizacija uvoza naftnih derivata da je kojim slučajem postala neophodna – sve su to mere čije je adekvatno sprovođenje neophodno za održivost privrednog rasta, ali koje zahtevaju značajno sposobnije institucije i veću profesionalnost upravljanja javnom upravom od postojećih. I dugogodišnje oglašivanje o potrebu da se gradi kapacitet za društvenu prioritizaciju trošenja javnih sredstava, značajno će otežati održavanje ovog trošenja u održivim okvirima u trenutnoj konstelaciji rizika.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 17

U prethodnom izveštajnom periodu radilo se na jačanjima kapaciteta Radne grupe NKEU za Poglavlje 17. Pored Centra za visoke ekonomske studije (CEVES), članove radne grupe činili su profesori sa Ekonomskog fakulteta u Beogradu, FEFA fakulteta u Beogradu, Ekonomskog fakulteta u Kragujevcu, kao i predstavnici Nacionalne alijanse za lokalni ekonomski razvoj (NALED) i Centra za evropske politike (CEP). U narednom periodu, cilj je da se u radnu grupu uključi veći broj ekonomskih organizacija, institucija, kao i istaknutih stručnjaka iz oblasti ekonomske i monetarne politike. Pored toga, planira se pozivanje i drugih relevantnih organizacija, udruženja, kao i zainteresovanih pojedinaca. Članovi radne grupe su učestvovali u konsultacijama sa predstavnicima Ministarstva finansija Republike Srbije oko Programa ekonomskih reformi (ERP), kao i na sastancima sa predstavnicima Vlade Republike Srbije i Nacionalnog konventa o EU. Kontakti u cilju informisanja se održavaju sa predstavnicima Fiskalnog saveta i NBS-a. Pored toga, predstavnici CEVES-a su prisustvovali javnom slušanju Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava na temu – Predstavljanje budžeta za 2022. godinu i Završnog računa budžeta za 2020. godinu.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Samo je u slučaju tri preporuke date u prethodnom izveštajnom periodu bilo određenog pomaka:

- **Značajno pojačati programe podrške razvoju malih i srednjih preduzeća (MSP) uključujući, kroz povećani obim sredstava, jačanje kompetencija i kadrovskih kapaciteta institucija koje im pružaju podršku, pojednostavljenje procedura za pristup programima podrške i značajno pojačanu transparentnost procedure dodele sredstava.**

Povećano je izdvajanje sredstava za podršku razvoju MSP-a, pre svega, kroz program Razvojne agencije Srbije namenjen razvoju dobavljača za multinacionalne kompanije koje operišu u Srbiji. Smatramo da je ovo dobar početak, ali da je neophodno usvajanje nove Strategije razvoja MSP-a koja će predvideti ne samo postepeno višestruko povećanje ovakvih ulaganja, već i jačanje kapaciteta institucija koje treba da ih sprovedu. Strategija mora i jasno da odredi pravce kojima se programi podrške mogu produbiti i proširiti, a njihova efektivnost redovno ocenjivati.

- **Usvojiti Akcioni plan za sprovođenje Strategije upravljanja javnom svojinom kroz proces koji će podići njegovu političku kredibilnost i obezbediti da reforma javnih preduzeća značajno podigne konkurentnost srpske privrede i doprinose opštem blagostanju građana, a smanji fiskalni rizik i podložnost korupciji i zloupotrebama.**

Usvojen je Akcioni plan za sprovođenje Strategije državnog vlasništva i upravljanja privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine, u periodu od 2021. do 2023. godine.

- **Značajno povećati ulaganja u energetska efikasnost i modernizaciju energetske infrastrukture, kao i u komunalnu infrastrukturu, na odgovarajući način podržanu tarifom za pokrivanje troškova; završiti razdvajanje Srbijagasa i trećoj strani obezbediti pristup gasnoj infrastrukturi.**

- Paket energetskih zakona usvojenih u proleće 2021. godine značajno su unapredili privredni ambijent za ulaganje privatnog sektora u energetska efikasnost kao i u obnovljive izvore energije, i efekti su već vidljivi. Ove mere, pak, tako su definisane da slabo deluju na ponašanje EPS-a.
- Povećati učešće produktivnih javnih rashoda u ukupnoj javnoj potrošnji; povećati pomoć najugroženijim segmentima privrede i stanovništva, naročito u kontekstu krize izazvanom epidemijom COVID-19 i
- Produktivni javni rashodi su povećani u segmentu javnih investicija (oko 7% BDP-a) ali nisu u drugim segmentima kao što je bilo, recimo, neophodno ulaganje u razvoj i zadržavanje kadrova u zdravstvenom sektoru. Kao što je pomenuto gore, postaje i sve naglašenije pitanje efikasnosti i relevantnosti tih javnih investicija.

Ostale preporuke nisu usvojene i ostaju validne.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU

Sledeće preporuke su nove u odnosu na prethodni period i, u postojećim uslovima, penju se na vrh lestvice prioriteta:

- Postepeno povećavati fleksibilnost deviznog kursa u prilikama kada se za to stiču odgovarajući tržišni uslovi i preći na de facto režim ciljane inflacije, uz intervencije na deviznom tržištu čiji je cilj „ravnanje“ njegovih kratkoročnih fluktuacija.

- Razviti politiku postepenog smanjivanja jaza između cena energije na regionalnom tržištu i onih koje se propisuju za domaćinstva i industriju, uz paralelno svođenje njihovog poreskog opterećenja na prosečne evropske razmere, kao i uz eksplicitno pokrivanje ostatka jaza budžetskim sredstvima. Paralelno sprovesti mere socijalne zaštite najugroženijih građana potrošača.
- Izraditi studiju efikasnosti javnih investicija u Srbiji u poslednjih 10 godina kako bi se omogućilo dalje investiciono planiranje.
- Krenuti putem postepenog povećanja progresivnosti u poreskoj politici. Jedan primer bio bi usvajanje izmene Zakona o porezu na dohodak građana, u skladu sa preporukama Fiskalnog saveta, tako da se poveća nominalna poreska stopa sa 10% na 20%, uz povećanje neoporezivog dela sa 18.300 na 40.000 dinara. Na taj način bi se smanjilo poresko opterećenje najnižih zarada čime bi se pozitivno uticalo na poreski moral u društvu što bi, takođe, osnažilo napore za borbu protiv sive ekonomije. Drugi primer bio bi povećanje poreskog opterećenja poreskih lica koja se paušalno oporezuju, a bave se profesionalnim delatnostima (na primer, advokati, lekari...).
- U svetlu povećanih cena hrane, ali i đubriva, umesto zamrzavanja cena i zabrane izvoza, potrebno je stimulisati poljoprivrednu proizvodnju putem, na primer, olakšanog pristupa finansiranju za poljoprivrednike ili subvencionisanja cene đubriva da setva ne bi trpela.

Sledeće preporuke iz prethodnog izveštajnog perioda nisu sprovedene i ostaju važće:

- Neophodna nam je krovna strategija rasta i razvoja kojoj će se saobražavati sadašnji i budući ERP dokumenti i drugi akcioni planovi hijerarhijski i logički nižeg reda;
- Neophodna je izgradnja kapaciteta u pogledu formulisanja, koordinacije, izvršenja i utvrđivanja troškova strukturnih reformi u resornim ministarstvima (transparentniji kvantitativni pokazatelji superiornosti strukturnih reformi tokom prioritizacije, a potom i unapređenje kvantitativnih pokazatelja izvršenja usvojene strukturne reforme u pogledu planiranih krajnjih ishoda reformi).
- Značajno pojačati pravovremeno uključivanje zainteresovanih strana i upoznavanje javnosti sa pripremom budžeta i njegovim izvršenjem, a naročito transparentnost odlučivanja o javnim investicijama.
- Preduzeti korake za unapređenje reforme javne uprave, naročito jačanje odgovornosti decentralizovanih organa i organizacija, napredovanja prema zaslugama i unapređenje reforme sistema plata u javnom sektoru.
- Učiniti rad Saveta za ekonomski razvoj (Savet) transparentnim i dostupnim javnosti (uz objavljivanje zapisnika sa sednica).⁴ U skladu sa članom 26. Zakona o ulaganjima, objaviti

⁴ Savet prati stanje u oblasti ulaganja i privrednog razvoja, javno promovise ciljeve privrednog razvoja RS, podstiče njihovu realizaciju i donosi odluku o dodeli podsticaja za ulaganja. Stavljanje zapisnika na uvid javnosti podstaklo bi uključivanje zainteresovanih strana u dijalog o razvojnim prioritetima i potrebama zemlje, kao i razvoj jasnih kriterijuma i procedura za njihovu dodelu.

na sajtu Vlade RS godišnje planove rada i izveštaje o radu Saveta. Rad i kriterijume na kojima se zasnivaju odluke Saveta uskladiti sa dokumentima ekonomske i razvojne politike.

- Pristupiti izradi Plana razvoja i Investicionog plana u skladu sa zakonom, proaktivno uključujući u postupak zainteresovane strane. U međuvremenu koristiti jedinstveni mehanizam za određivanje prioriteta i praćenje svih javnih investicija bez obzira na izvor finansiranja i primenjivati standarde EU na sve projekte, uključujući one zasnovane na međuvladinim sporazumima.
- Obezbediti praćenje efekata uključivanja korporativnih hartija od vrednosti u monetarne operacije NBS-a i njihovog otkupa na sekundarnom tržištu na razvoj domaćeg finansijskog tržišta. Nastaviti sa praksom samo u slučaju izričite potrebe za ostvarivanjem ciljeva monetarne politike ili izrazito pozitivnih rezultata po razvoj finansijskog tržišta.

2021.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 20

► PREDUZETNIŠTVO I INDUSTRIJSKA POLITIKA

Koordinator:
EKONOMSKI INSTITUT
prof. dr Sanja Filipović

The background of the lower half of the page features several large, blurred yellow stars, similar to the European Union flag, set against a light blue gradient.

PRIKAZ POGLAVLJA

Industrijska politika i preduzetništvo su deo Pregovaračkog poglavlja 20. Evropska komisija pruža opšte smernice vezano za industrijsku politiku i razvoj preduzetništva, ali same politike su u nadležnosti zemalja članica. Generalni direktorat za unutrašnje tržište, industriju, preduzetništvo i mala i srednja preduzeća Evropske komisije, može da podrži, koordinira ili dopuni aktivnosti država članica, ali nema dodatna ovlašćenja, niti sprovodi harmonizaciju nacionalnih zakonodavstava.

Svaka zemlja kandidat mora da uskladi svoje nacionalno zakonodavstvo sa pravnim tekovinama Evropske unije u oblasti industrijske politike i preduzetništva. Pravne tekovine EU u okviru Pregovaračkog poglavlja 20 se, u najvećem delu, sastoje od načela politike i instrumenata koji su sadržani u saopštenjima, preporukama i zaključcima Saveta i nije ih potrebno direktno prenositi u domaće zakonodavstvo. Jedine obavezujuće pravne tekovine u ovom poglavlju su: Direktiva 2011/7/EU o borbi protiv zakasnelog plaćanja u komercijalnim transakcijama (*Directive 2011/7/EU on combating late payment in commercial transactions*) i preporuka Evropske komisije u vezi definisanja mikro, malih i srednjih preduzeća.

Industrijska politika Evropske unije je bazirana na horizontalnom pristupu i buduće smernice industrijske politike idu u pravcu razvoja konkurentnosti, stvaranja povoljnog poslovnog okruženja u cilju podsticanja investicija, kao i kontinuiranog unapređenja preduzetništva i inovacija. Pored horizontalnih načela i instrumenata, moguće je razvijati i sektorske politike koje su usmerene na razvoj konkurentnosti i pokretanje inicijativa za pojedine sektore industrije.

U martu 2020. godine, Evropska unija je usvojila novu Strategiju industrijske politike¹ koja zagovara zelenu i digitalnu tranziciju i globalnu konkurentnost. EU želi da poveća globalnu konkurentnost svoje industrije na osnovu njene zelene i digitalne tranzicije. Cilj je da industrija Evropske unije ubrzava i pokreće promene, inovacije i rast, kao i da smanji stratešku zavisnost u pogledu ključnih materijala i tehnologija, hrane, infrastrukture i sigurnosti. Glavni cilj je da EU, do 2050. godine, postane prvi klimatski neutralan kontinent na svetu, a ključni preduslovi su:

- podrška tranzicije industrije prema klimatskoj neutralnosti;
- izgradnja privrede sa izraženom kružnom dimenzijom;
- integracija duha industrijskih inovacija;
- usavršavanje i prekvalifikacija;
- ulaganje u tranziciju i finansiranje tranzicije;
- bolje povezano i sve više digitalno jedinstveno tržište;
- održavanje jednakih uslova na globalnom nivou.

Usvajanju Strategije je prethodio poziv koji je Evropski savet uputio Evropskoj komisiji, u martu 2019. godine, da predstavi dugoročnu viziju² razvoja evropske industrije koja bi se bazirala na inovacijama, digitalizaciji, razvoju globalne konkurencije i razvoju ključnih tehnologija. Savet je identifikovao ključne oblasti intervencije koje treba da omoguće tehnološke promene i održivi

¹ European Commission. 2020. *A New Industrial Strategy for Europe* (adopted on 10/03/2020), Brussels, COM/2020/102 final.

² Council of the European Union. 2019. *An EU Industrial Policy Strategy: a Vision for 2030 - Council conclusions* (adopted on 27/05/2019), Brussels.

razvoj industrije u okviru Strateške agende 2019-2024.³ Jedan od velikih izazova nove evropske industrijske politike biće kako da se omogući razvoj međunarodno konkurentne industrije, a da se istovremeno neutrališe rizik nejednakosti, s obzirom da ključne oblasti intervencije (inovacije, digitalizacija) predstavljaju aglomeracije koje su same po sebi održive i što su više koncentrisane vode ka sve većim disparitetima u regionalnom razvoju.⁴

Poslednje saopštenje Evropske komisije „Investiranje u pametnu inovativnu i održivu industriju – obnovljena strategija EU o industrijskoj politici“ (*Investing in a smart innovative and sustainable Industry – A renewed EU Industrial Policy strategy* COM/2017/479)⁵ je usvojeno u septembru 2017. godine. Ovaj dokument Evropske komisije promovise industriju baziranu na digitalizaciji, inovacijama i primeni novih tehnologija, koje su efikasne u upotrebi resursa i nisu štetne po životnu sredinu (*circular and carbon economy*). Stoga je ključno usmeravanje investicija u navedene oblasti, ali i dalje unapređivanje znanja i veština zaposlenih, a sve u cilju kreiranja konkurentne industrije na međunarodnom tržištu. U partnerstvu sa državama članicama, regionima, gradovima i privatnim sektorom, evropska industrija treba da bude usmerena na: digitalizaciju, inovacije, investicije, internacionalizaciju, unapređenje znanja i veština zaposlenih i, takozvanu, *circular and carbon economy*.

U martu 2020. godine, usvojena je i Strategija za MSP-ove i održivu i digitalnu Evropu⁶, koja se bazira na tri stuba:

- održiva i digitalna tranzicija,
- slobodno poslovanje na jedinstvenom tržištu i izvan njega, posebno smanjenje birokratije i
- bolji pristup finansiranju.

U cilju digitalne tranzicije planirano je da: a) se u okviru postojeće Evropske preduzetničke mreže imenuju savetnici koji će pomagati malim i srednjim preduzećima u savladavanju izazova i unapređenju njihovih veština, b) se formira do 240 digitalno-inovacijskih centara koji pružaju podršku za primenu digitalnih inovacija za proizvode, poslovne modele i procese, c) novo Evropsko veće za inovacije (EIC) pruži podršku od 300 miliona evra za revolucionarne inovacije kojima se ostvaruju ciljevi zelenog plana EU. Kako bi se pružio bolji pristup finansijama planirano je: osnivanje Fonda za inicijalnu javnu ponudu malih i srednjih preduzeća, kroz ulaganja na bazi privatno-javnog fonda u okviru programa InvestEU, i pokretanje inicijative za rodno usmereno finansiranje i uspostavljanje ESCALAR mehanizma za povećanje veličine fondova preduzetničkog kapitala i privlačenje većeg broja privatnih ulaganja.

Politika u oblasti malih i srednjih preduzeća obuhvaćena je Aktom o malim preduzećima za Evropu (*The Small Business Act – SBA*), gde se, između ostalog, insistira na primeni zajedničke definicije malih i srednjih preduzeća.⁷ SBA je usvojio Evropski savet u decembru 2008. godine i ovaj dokument je tada zamenio Evropsku povelju o malim preduzećima, koja je od 2000. godine pružala smernice za razvoj, kako na nivou EU, tako i u državama članicama. Na osnovu godišnjih

³ European Council. 2019. *A new strategic agenda 2019-2024*, Brussels.

⁴ Pilati, M. 2019. *A geographically fair EU industrial strategy*. European policy centre, Policy brief, October 2019.

⁵ Dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c8b9aac5-9861-11e7-b92d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

⁶ European Commission. 2020. *An SME Strategy for a sustainable and digital Europe*, COM/2020/103 final, (adopted on 10/03/2020), Brussels.

⁷ Ovim terminom su obuhvaćena mikro, mala i srednja pravna lica, kao i preduzetničke radnje.

izveštaja, Evropska komisija je pokrenula i proces revizije SBA, koji je okončan u februaru 2011. godine, nakon opsežnih konsultacija sa zainteresovanim stranama. Tom prilikom su se izdvojila četiri prioriteta SBA: unapređenje poslovnog okruženja, bolji pristup finansijama za mala i srednja preduzeća (MSP), unapređenje pristupa novim tržištima i promocija preduzetništva.⁸

U cilju unapređenja industrijske politike i preduzetništva, Evropska unija je razvila posebne programe podrške kojima upravlja Evropska komisija. Program za konkurentnost malih i srednjih preduzeća (*Programme for the Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises – COSME*)⁹ je jedan od najznačajnijih programa za podršku razvoja konkurentnosti malih i srednjih preduzeća i preduzetništva. Za programski period 2014-2020. godine bio je na raspolaganju budžet od 2,3 milijarde evra, dok je za period 2021-2027. godine planirano 1,279 milijarde evra.¹⁰ COSME pruža podršku u sledećim oblastima: pristup finansijama, internalizacija i izlazak na druga tržišta, razvoj povoljnog poslovnog okruženja, razvoj preduzetničke kulture itd. U COSME programu mogu učestvovati i treće zemlje, ali uz obavezu plaćanja kontribucije. Pored COSME programa, izvesni oblici podrške razvoja konkurentnosti preduzeća mogu se finansirati i putem HORIZON programa¹¹.

STATUS POGHLAVLJA

Republika Srbija je prihvatila pravne tekovine Evropske unije koji se odnose na preduzetništvo i industrijsku politiku i navela je da ne očekuje nikakve teškoće u sprovođenju pravnih tekovina Evropske unije do svog punopravnog članstva.

Sastanak eksplanatornog skrininga, za Pregovaračko poglavlje 20, održan je 2. i 3. aprila 2014. godine u Briselu. Kompletan materijal sa eksplanatornog skrininga je dostupan na sajtu Kancelarije za evropske integracije.¹² Na eksplanatornom skriningu predstavnici Evropske komisije su istakli da Poglavlje 20 uglavnom čine „meke“ pravne tekovine uz izuzetak Direktive 2011/7/EU, čije su odredbe obavezujuće za države članice, odnosno zemlje kandidati treba da ih implementiraju u nacionalno zakonodavstvo do 16. marta 2013. godine. Republika Srbija je ispunila ovaj zahtev, s 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 ulaska Republike Srbije u Evropsku uniju.

Druga napomena Evropske komisije se odnosila 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,

⁸ 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.

⁹ Dostupno na: <https://ec.europa.eu/easme/en/cosme>.

¹⁰ Dostupno na: <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupMeetingDoc&docid=38367>.

¹¹ Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/strategy_on_research_and_innovation/presentations/horizon_europe_en_investing_to_shape_our_future.pdf.

¹² Dostupno na: <http://www.seio.gov.rs/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0.1117.html>.

kroz Uredbu o pravilima za dodelu državne pomoći, najvećim delom usklađena sa evropskom definicijom u Preporuci Evropske komisije. Jedina neusklađenost se odnosi na nepostojanje kategorije mikro preduzeća, što spada u nadležnost Ministarstva finansija Republike Srbije.

Pored toga, bitna je napomena da je, od 1. aprila 2013. godine, započeta primena novog Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015), koji je usklađen sa dokumentom Evropske komisije *European code of best practices facilitating access by SMEs to public procurement contracts*. Ovim Zakonom povećana je efikasnost sprovođenja procedure javne nabavke i obezbeđena je transparentnost javnih nabavki kroz efikasno korišćenje Portala javnih nabavki. Sa radom je otpočeo i registar ponuđača, što je doprinelo značajnom unapređenju postupka javnih nabavki i smanjenju administrativnih opterećenja za privredu, jer se podaci, potrebni za dokazivanje ispunjenosti obaveznih uslova za učešće u postupku javne nabavke, ne moraju svaki put iznova dostavljati, već su 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 još jedan sastanak u Beogradu sa predstavnikom Generalnog direktorata za susedstvo i pregovore o proširenju (DG NEAR), zaduženim za izradu Izveštaja o skriningu. Nacrt Izveštaja je dostavljen na komentare predstavnicima Ministarstva privrede, preko Kancelarije za evropske integracije i razmatran je od strane Radnog tela Saveta EU za proširenje i država koje vode pregovore o pristupanju Evropskoj uniji – COELA.

Pregovaračka pozicija Republike Srbije¹³ za Poglavlje 20 je definisana u januaru 2017. godine, a Poglavlje 20 je zvanično otvoreno 27. februara 2017. godine. U Zajedničkoj poziciji konstatovano je da Pregovaračko poglavlje 20 može biti privremeno zatvoreno isključivo kada se Evropska komisija saglasi da je ispunjeno sledeće merilo: „Republika Srbija treba da izradi i započne sprovođenje sveobuhvatne industrijske strategije, koju podržava sistem indikatora za evaluaciju i merila koja su predložena na osnovu politike Evropske unije relevantne za industriju“. To podrazumeva da Republika Srbija treba da „unapredi svoje kapacitete za kreiranje industrijskih politika, pre svega kroz uspostavljanje sistema jasnih merila, indikatora i kritičkih pregleda stručnjaka, i da dostavlja redovne izveštaje o sprovođenju Komisiji“.¹⁴

¹³ Dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pregovaracka_pozicija_srbije_poglavlje_20.pdf.

¹⁴ Dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_20_eu_pozicije.pdf.

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

Izveštaj o skriningu

U Izveštaju o skriningu Evropska komisija konstatuje da je Srbija dostigla zadovoljavajući nivo usklađenosti sa *acquis*-om EU u oblasti preduzetničke i industrijske politike. Institucionalni okvir ima kapaciteta za kreiranje i sprovođenje politika podrške industriji, kao i malim i srednjim preduzećima, 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 je propisana posebnim zakonom. Ministarstvo finansija vodi evidenciju o obavezama javnog sektora u namenskoj bazi podataka koja izdaje upozorenja kada istekne rok od 45 dana. Sprovođenje ovog Zakona u finansijskim transakcijama je relativno uspešno kada je u pitanju plaćanje u javnom sektoru, za koja je Trezor uspostavio sistem kontrole i nadzora. U skladu s tim, Evropska komisija je pohvalila uspostavljeni mehanizam za praćenje sprovođenja Zakona u delu plaćanja javnog sektora privatnom.

Iako je Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama u velikoj meri usklađen sa Direktivom, do ulaska Republike Srbije u Evropsku uniju neophodna je potpuna usklađenost i to pre svega:

- obavezati javni sektor da plati robu i usluge u roku od 30 dana od dana fakturisanja;
- obezbediti pravni 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.

Mala i srednja preduzeća 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, te dve definicije nisu podudarne jer druga pomenuta ne uključuje kategoriju mikro preduzeća. Pored toga, te dve definicije uzimaju u obzir različite vrednosti kao gornju granicu prometa privrednih društava.

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

Isto tako, Evropska komisija je u Izveštaju o skriningu konstatovala da Republika Srbija pridaje veliki značaj sektorskim politikama, ali je malo učinjeno na uspostavljanju sveobuhvatne i redovne pomoći bilo kom sektoru. Izuzev podrške turizmu, ne postoji sektorski pristup kreiranju politike i podrške, odnosno, mere podrške su selektivne, bazirane na *ad hoc* principu. Mnoga od tih sredstava još uvek ne podležu kontroli državne pomoći i može se dogoditi da nisu u potpunosti efikasna. Kada se pruža podrška industrijskom razvoju neophodno je da se poštuju pravila Evropske unije o državnoj pomoći i da se obezbedi transparentnost svih programa podrške. Stoga je preporuka Komisije da finansijska podrška u delu industrijske politike bude sistematična u skladu sa strateškim dokumentom, uz puno uvažavanje pravila Evropske unije o državnoj pomoći i poštovanje transparentnosti. Nacionalni instrumenti podrške privredi bi trebalo da budu stabilniji i praćeni adekvatnijim budžetima. Stoga je preporučeno da treba ojačati podršku malim i srednjim preduzećima za učešće u programima Evropske unije.

Ocenjeno je da učešće u procesu praćenja sprovođenja Akta o malim preduzećima na Zapadnom Balkanu i u Turskoj, kao i u procesu praćenja usklađenosti politika sa SBA principima na nivou EU, predstavljaju dobar primer saradnje i dijaloga sa Evropskom komisijom. Prema poslednjem izveštaju o sprovođenju SBA, Srbija je imala veoma dobre rezultate na polju podsticanja inovativnosti kod MSP-a, dok su niske ocene bile kod preduzetničkog obrazovanja i stečaja (dela koji se odnosi na drugu šansu). Istaknuto je da su najveći problemi koji imaju negativan uticaj na ovu oblast zapravo predmet drugih poglavlja (konkurencija neformalnog sektora, siva ekonomija, neregulisana državna pomoć u nekim pojedinačnim slučajevima, administrativne barijere među kojima su najznačajnije građevinske dozvole i različiti parafiskalni nameti).

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

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu

Prema Izveštaju Evropske komisije¹⁵ za 2021. godinu, za Poglavlje 20 je navedeno da je postignut određeni napredak, pre svega, u vidu usvajanja Akcionog plana za sprovođenje Strategije industrijske politike za period 2021-2030. godine, ali da je neophodno:

- uložiti dalje napore za poboljšanje predvidljivosti poslovnog okruženja, sa akcentom na direktnije uključivanje privrede u proces regulacije;
- usvojiti novu strategiju politike MSP-a i preduzetništva;
- preraspodeliti budžetska sredstva za podsticaj stranih direktnih investicija u finansijsku i tehničku podršku za razvoj malih i srednjih preduzeća.

Akциони plan za sprovođenje Strategije industrijske politike za prve tri godine (2021-2023) je usvojen u aprilu 2021. godine. On definiše konkretne mere i aktivnosti, tj. glavne institucije za sprovođenje mera i odgovarajuće indikatore, vremenski okvir i budžet. Akcioni plan se zasniva na nalazima Strategije pametne specijalizacije, koja je usvojena u februaru 2020. godine. Namenski Akcioni plan za Strategiju pametne specijalizacije je usvojen u aprilu 2021. godine.

¹⁵ Dostupno na: <http://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek>.

Konstatovano je, da u oblasti politike za mala i srednja preduzeća, još uvek nije definisana nova politika s obzirom da je Strategija za podršku razvoju MSP, preduzetništva i konkurentnosti definisana za period od 2015. do 2020. godine. Nezavisna srednjoročna evaluacija Strategije sprovedena je početkom 2019. godine. Konstatovano je da je nacionalni regulatorni okvir u velikoj meri usklađen sa pravnim tekovinama EU, suzbijanje kašnjenja u plaćanju u komercijalnim transakcijama, ali da Srbija treba da unapredi poslovno okruženje.

Preduzeća u Srbiji identifikuju korupciju i probleme u ostvarivanju vladavine prava, uključujući sivu ekonomiju, kao ključne prepreke investicionoj klimi i ekonomskom razvoju. Srbija, takođe, treba da poveća predvidljivost u poslovnom i administrativnom smislu životne sredine, posebno za MSP. Procena uticaja propisa sa testom za MSP treba da se sistematski sprovedi pri formulisanju zakona i podzakonskih akata. Nakon pokušaja da se pojednostavi i poveća transparentnost u pogledu sistema parafiskalnih nameta u 2018. godini, kroz Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara, neke naknade (na primer, ekološka naknada) su (ponovno) uvedene, bez odgovarajućih javnih konsultacija. Nedostatak transparentnosti u donošenju ovakvog (sekundarnog) zakonodavstva negativno utiče na poslovanje predvidljivost. Konkretno, vladine odluke, u brojnim oblastima od značaja za poslovanje, povremeno se uzimaju bez odgovarajućih konsultacija i pod takvim vremenskim ograničenjima da preduzeća nemaju dovoljno vremena da planiraju svoje poslovanje po novim pravilima. Generalno, iako se poslovno okruženje postepeno poboljšava, preduzeća moraju biti bolje informisana o regulatornim promenama i pozvana da daju doprinos u zakonodavnom procesu.

Konstatovano je da Srbija i dalje koristi budžetske subvencije za otvaranje novih radnih mesta kao podsticaj stranim direktnim investicijama što nije u skladu sa ciljem industrijske politike da privileguje dodatu vrednost u odnosu na cenu rada. Primećen je i nedostatak specijalizovane podrške i savetodavnih usluga za preduzeća što ograničava njihovu mogućnost da se modernizuju i kvalifikuju kao dobavljači multinacionalnih preduzeća. Ministarstvo privrede i Fond za razvoj kroz zajedničke programe sa poslovnim bankama, uključujući i program EU za konkurentnost malih i srednjih preduzeća (COSME) i Instrumente za pretpristupnu pomoć, pružaju povoljne kredite i garancije za mala i srednja preduzeća. Sredstva su namenjena za finansijsku podršku za nabavku opreme, finansijsku podršku početnicima i finansijsku podršku razvojnim projektima. Ipak, pristup finansiranju za *start-up* i dalje predstavlja prepreku njihovom rastu.

Jedna od preporuka Evropske komisije se odnosi i na povećanje platne discipline, odnosno da Srbija treba da ubrza usklađivanje svojih pravila koja se tiču plaćanja, zatezних kamata, ubrzanog postupka povraćaja i obeštećenja sa Direktivom 2011/7/EU o borbi protiv zakasnelog plaćanja u komercijalnim transakcijama (*Directive 2011/7/EU on combating late payment in commercial transactions*)¹⁶.

¹⁶ Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0007>.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 20

Tokom 2021. godine, održane su dve onlajn sednice Radne grupe za Pregovaračko poglavlje 20.

Prva sednica je održana 25. marta 2021. godine, a tema sastanka je bila „Cirkularna ekonomija – promena je počela“. Cilj ovog panela je bio da razvije dijalog i unapredi saradnju svih zainteresovanih strana (državna uprava, privreda, naučna zajednica, civilni sektor) u pravcu tranzicije sa linearne na cirkularnu ekonomiju. Neka od pitanja koja su bila pokrenuta na panelu su: Koje mere planira država u cilju podrške cirkularne ekonomije? Gde privrednici vide mogućnosti za razvoj cirkularne ekonomije u Srbiji? Koje projekte naučne saradnje možemo razvijati i kako koristiti iskustva naprednih zemalja? Koje su prepreke za promenu poslovnog modela i kako ih prevazići? Kakve promene su potrebne na strani potrošnje? Građani kao potrošači i država kao kupac – kakve su promene neophodne kako bi se obezbedila održivost cirkularne ekonomije u Srbiji? Prva sesija je bila posvećena stvaranju sistemskih pretpostavki za primenu koncepta cirkularne ekonomije, a panelisti su bili: Aleksandra Vučinić (Ministarstvo zaštite životne sredine), Ladeja Godina Košir (Evropska platforma za cirkularnu ekonomiju), Nenad Milivojević (Ministarstvo privrede), Jana Pavlović (SKGO), Siniša Mitrović (PKS) i Slobodan Krstović (NALED). U drugoj sesiji su predstavljani uspešni primeri cirkularne ekonomije u privredi, a panelisti su bili: Olivera Zurovac Kuzman (OEBS), Miroslav Tadić (UNDP), Darko Budeč (BUCK), Nikola Stanojević (White Lemur), Marija Pantelić (Bosis), Marija Blagojević (Zadruga Kosjerka) i Milan Veselinov (Cirekon). Zaključeno je da je za primenu cirkularne ekonomije neophodan sistemski okvir, ali i koordinirana uloga svih zainteresovanih strana kako bi se razvila tražnja i ponuda (zelene nabavke, podrška privredi u odabranim sektorima, rast domaće ponude), unapredila edukacija i promocija dobre prakse. Ukazano je na značaj cirkularne ekonomije za životnu sredinu, inovacije i ekonomski rast.

Druga sednica je održana 24. septembra 2021. godine u saradnji sa Ministarstvom privrede, Sektor za industrijsku politiku, a tema je bila „Podrška poslovnoj institucionalnoj infrastrukturi kroz Akcioni plan za sprovođenje Strategije industrijske politike za period od 2021. do 2023. godine“. U skladu sa usvojenim Akcionim planom za industrijsku politiku za period od 2021. do 2023. godine, Ministarstvo privrede planira da u okviru mere 2.3. definiše aktivnosti podrške poslovnoj infrastrukturi. Mere podrške je predstavio gospodin Nenad Milivojević, rukovodilac Sektora za industrijsku politiku pri Ministarstvu privrede, a cilj sastanka je bio da članice naše radne grupe daju predloge kako da se aktivnosti podrške što bolje prilagode potrebama potencijalnih korisnika.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Od mera koje je Radna grupa za Pregovaračko poglavlje 20 predložila u Knjizi preporuka za 2020. godinu, do sada se započelo samo sa realizacijom preporuke koja se odnosi na definisanje nove javne politike za mala i srednja preduzeća i preduzetništvo. Naime, u okviru resornog ministarstva je počela izrada *ex ante* analiza efekata prethodne strategije, tako da će se uskoro nakon toga pristupiti izradi same politike. Isto tako, u planu je da se organizuje i privatno-javni dijalog u kome će biti uključene sve zainteresovane strane i ciljne grupe. Ovaj predlog je u skladu sa Zakonom o planskom sistemu, koji je usvojen u aprilu 2018. godine, a stupio na snagu u decembru iste godine.

Po Zakonu, u proces javnih konsultacija treba da budu uključene sve zainteresovane strane i ciljne grupe iz reda građana i privrednih subjekata, udruženja građana ili privrednih subjekata i drugih organizacija civilnog društva, naučno-istraživačkih, strukovnih i drugih organizacija, kao i predstavnici državnih organa, lokalnih vlasti i ostalih učesnika u planskom sistemu, koji sprovode ili u odnosu na koje se sprovodi ta politika. Isto tako, uvažena je i preporuka da se prilikom izrade pratećeg akcionog plana industrijske politike definišu indikatori koji mogu biti kvantitativno praćeni.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU

Preispitati efekte zelene tranzicije, energetske krize i dešavanja u Ukrajini na poslovanje domaćih preduzeća

Imajući u vidu brojne promene u okruženju koje se direktno odražavaju na poslovanje domaćih preduzeća, neophodno je uraditi nekoliko ključnih analiza kako bi se utvrdila konkurentnost domaće privrede i mogućnosti da reaguje na promene koje dolaze iz okruženja. U tom smislu, neophodno je:

- uraditi *cost-benefit* analizu efekata uticaja zelene tranzicije za nacionalnu industriju i sektor malih i srednjih preduzeća. Kako se radi o dugoročnim i sistemskim promenama koje imaju za cilj dekarbonizaciju EU, zelena tranzicija je proces koji podrazumeva i usklađivanje nacionalnog zakonodavnog okvira sa regulativom i standardima EU. Sve te promene se direktno održavaju na konkurentnost domaće privrede, te je neophodno uraditi analizu industrije tako da se na osnovu novih zahteva sagledaju efekti tih mera na poslovanje. Drugim rečima, to podrazumeva sagledavanje konkurentnosti domaće industrije u svetlu novih propisa;
- utvrditi efekte primene mehanizma prekogranične karbonske takse koja je predviđena prekograničnim mehanizmom za prilagođavanje ugljenika (*Cross Border Adjustment Mechanism* – CBAM) za šest sektora: čelik, gvožđe, aluminijum, cement, veštačka đubriva i električna energija. Kako je struktura domaće industrije takva da se na listi najvećih izvoznika nalaze preduzeća upravo iz navedenih sektora, neophodno je sagledati efekte primene CBAM mehanizma na nacionalnu industriju, kako bi se definisale adekvatni koraci za dalje poslovanje;
- utvrditi efekte energetske krize na poslovanje privrednih subjekata, odnosno sagledati moguće mere podrške i traženje rešenja za unapređenje energetske efikasnosti;
- preispitati efekte krize u Ukrajini na izvoz i lance dobavljača domaćih preduzeća;
- unaprediti nivo znanja i veština u obrazovanju za obavljanje, takozvanih, zelenih poslova, kako bi se otklonio gap između zahteva privrede i ponude na tržištu rada.

Na osnovu Akcionog plana Strategije industrijske politike za period 2021-2023. godine obezbediti podršku poslovnoj infrastrukturi (poslovni inkubatori, habovi, klasteri, inovacioni parkovi, udruženja i asocijacije i dr) za sledeće namene:

- sprovođenje obuka za dobijanje raznih sertifikata;
- sprovođenje obuka za programe SAP i ERP;
- sprovođenje obuka za deficitarna zanimanja (prekvalifikacije), netipična ženska zanimanja, stare zanate itd;
- kreiranje analize pojedinih sektora u vremenu posle pandemije COVID-19;
- sufinansiranje troškova za dobijanje sertifikata.

Povećati transparentnost poslovanja privrednih subjekata i povećati njihovu uključenost u proces usvajanja regulative

Nakon pokušaja racionalizacije i povećanja transparentnosti u pogledu sistema parafiskalnih nameta u 2018. godini, preko Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara, neke naknade (na primer, ekološka naknada) su (ponovo) uvedene 2019. godine, bez odgovarajućih javnih konsultacija. Nedostatak transparentnosti pri usvajanju takvih (podzakonskih) propisa negativno utiče na predvidljivost poslovanja. Naročito se odluke Vlade, u brojnim oblastima relevantnim za preduzeća, povremeno donose bez odgovarajućih konsultacija i pod takvim vremenskim ograničenjima da preduzeća nemaju dovoljno vremena da planiraju svoje poslovanje prema novim pravilima. Analiza efekata propisa i provera MSP-a treba da se sistematski vrše prilikom formulisanja zakona i podzakonskih propisa. Uopšteno, preduzeća moraju biti bolje informisana o regulatornim promenama i moraju se pozivati da daju doprinos u procesu koji vodi do usvajanja propisa, odnosno pravila.

Definisanje politike za razvoj MSP-a, preduzetništva i konkurentnosti privrede

- Pre nego što se definiše nova politika za razvoj MSP-a, neophodno je uraditi analizu efekata postojećih programa podrške razvoju MSP-a kako bi se izdvojili oni programi podrške koji su imali najveće efekte i kako bi se, ubuduće, programi podrške definisali u skladu sa stvarnim potrebama preduzetnika.
- Neophodno je razviti promociju preduzetništva kroz izradu permanentnih TV programa na nacionalnom javnom servisu koji bi bili edukativnog i informativnog karaktera i koji bi promovisali preduzetništvo kroz primere preduzetnika, naročito, kroz priče mladih preduzetnika, žena preduzetnica i razvoj socijalnog preduzetništva.
- Usvajanje nove zakonske regulative koja bi omogućila MSP i preduzetnicima bolji pristup finansijskim izvorima
- Potrebno je razviti nove finansijske instrumente kako bi se bolje odgovorilo na potrebe privrednih društava, naročito onih najinovativnijih. Trenutno, povoljne kredite i garancije za MSP obezbeđuje Ministarstvo privrede i Fond za razvoj, preko zajedničkih programa sa komercijalnim bankama, uključujući i obezbeđivanje preko Programa EU za podsticanje kon-

kurentnosti malih i srednjih preduzeća (COSME) i Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA). Ovi programi pružaju finansijsku podršku za nabavku proizvodne opreme, finansijsku podršku novoosnovanim preduzećima i finansijsku podršku razvojnim projektima.

- MSP sektor i dalje ima neadekvatan pristup izvorima finansiranja, a glavni problemi su: nedovoljno podsticajan regulatorni okvir koji utiče na formiranje kamatnih stopa banaka, neadekvatnost proizvoda i usluga banaka za MSP i slabi finansijski kapaciteti i pregovaračka pozicija MSP-a u odnosu na banke. Predlog je da se usvoji Zakon o mikrofinansiranju (koji bi preduzeticima bez kreditne istorije, pod određenim uslovima, pružio mogućnost da se zaduže u cilju pokretanja poslovne ideje) i da se usvoji Zakona o rizičnim fondovima koji bi omogućio uvođenje razvijenih modela alternativnog finansiranja.
- 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, kao i razvoju visokotehnološke industrije uopšte i, samim tim, povećale bi konkurentnost i izvozne performanse privrede.
- Uvesti iste subvencije i pomoć kao za strane investitore u Srbiji i to na svim nivoima, od lokalne, preko pokrajinske i republičke vlasti.

Definisanje podrške preduzećima i preduzeticima koji primenjuju koncept cirkularne ekonomije i bolja koordinacija uloga svih zainteresovanih strana

Koncept cirkularne ekonomije je postao imperativ održivog razvoja, te stoga i jedan od ključnih pravaca strateškog okvira i smernicama EU. U skladu s tim, uvođenje koncepta cirkularne ekonomije je predviđeno Programom ekonomskih reformi za period od 2021. do 2023. godine, a 2020. godine je pripremljena Mapa puta za cirkularnu ekonomiju. U aprilu 2021. godine, Ministarstvo zaštite životne sredine je raspisalo poziv za definisanje javne politike u vidu Programa za cirkularnu ekonomiju sa pratećim akcionim planom za period od 2021. do 2023. godine. Isto tako, cirkularna ekonomija je poseban cilj industrijske politike za period od 2021. do 2030. godine.

Međutim, pored koncipiranja javnih politika i pozivanja na koncept cirkularne ekonomije, nužno je razvijati konkretne aktivnosti koje će na lokalnom nivou (nivo lokalne samouprave, privrednih subjekata, potrošača) omogućiti uspostavljanje nove prakse poslovanja i ponašanja potrošača. Dakle, za primenu koncepta cirkularne ekonomije, neophodan je sistemski okvir, ali za doslovnu primenu su neophodni konkretni programi podrške i bolja koordinacija uloga svih zainteresovanih strana u tom procesu. Na primer, promovisanjem i korišćenjem zelenih javnih nabavki, javne institucije mogu da obezbede realne podsticaje za industrijski sektor, MSP i preduzetnike za razvoj zelenih tehnologija i proizvoda. Isto tako, privredni subjekti mogu biti osnaženi i kroz postojeće programe podrške tako što će se fokus staviti na principe cirkularne ekonomije. To se može uraditi

na nekoliko načina: a) kod programa za finansiranje inovacije iz budžeta treba uvesti kriterijum da inovacija treba da bude u skladu sa principima cirkularne ekonomije; b) kod programa podrške iz budžeta za nabavku nove opreme, prioritet treba dati opremi koja ispunjava standarde zelene tehnologije (niži nivo emisije, viši nivo efikasnosti upotrebe resursa i energetske efikasnosti itd); c) definisati određene fiskalne olakšice za preduzeća koja imaju dokaz o primeni koncepta cirkularne ekonomije, što dalje podrazumeva i usvajanje standarda eko dizajna itd. Pored toga, kako bi se razvila ponuda i tražnja, trebalo bi uvesti posebne oblike podrške privrednim subjektima (u sektorima kod kojih postoji potencijal za primenu koncepta cirkularne ekonomije), čime bi se povećala domaća ponuda proizvoda koji ispunjavaju standarde cirkularne ekonomije. Isto tako, trebalo bi ojačati programe edukacije i promocije dobre prakse.

Ojačati kapacitete Ministarstva privrede za industrijsku politiku

Na nivou Ministarstva privrede, koje je nadležno za industrijsku politiku, treba znatno ojačati ljudske kapacitete, kako po broju tako i po kompetentnosti. U tom smislu, preporuka je da se, pri Ministarstvu privrede, formira poseban Sektor za industrijsku politiku. Jačanje institucionalnih kapaciteta je direktna posledica potrebe da se, u narednom periodu, sprovodi industrijska politika, ali i da se obavlja proces monitoringa, evaluacije i periodičnog izveštavanja.

Institucionalna podrška i unapređenje saradnje između privrede i naučno-istraživačkih institucija

- Neophodno je pružiti tehničku podršku malim i srednjim preduzećima kako bi se aktivnije uključile u EU projekte. U tom smislu, neophodno je osnivanje posebne kancelarije (na primer, pri Ministarstvu privrede ili u saradnji sa Ministarstvom prosvete, nauke i tehnološkog razvoja) koja bi radila na promovisanju saradnje između privrede i naučno-istraživačkih institucija i, pored toga, pružala podršku u povezivanju privrede i naučnih institucija, kako u zemlji tako i sa inostranim partnerima (jer je to preduslov za ovaj tip projekata). Isto tako, ova kancelarija bi pružala administrativne savete za pisanje projekata, kao i savete tokom same realizacije projekata. Pored države, na ovom polju bi mogle da se angažuju i same naučne institucije, s obzirom da se sve više insistira da projekti, koje finansira država iz budžeta, imaju komponentu saradnje sa privredom.
- Podržati inovativni razvoj preduzetničkih, mikro, malih i srednjih firmi kroz formiranje laboratorija za komercijalizaciju inovativnih ideja. S obzirom da se 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.
- U napuštenim industrijskim objektima stvoriti uslove za preduzetničke inkubatore uz podršku države.

▶ REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA STRUKTURNIH INSTRUMENTATA

Koordinator:

EVROPSKI POKRET U SRBIJI (EPuS)
dr Valentina Ivanić



PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata još uvek nije otvoreno, dok se zatvaranje može očekivati onda kada Evropska komisija oceni da je Srbija dobro pripremljena za transparentno programiranje, upravljanje i ulaganje znatne količine sredstava iz fondova EU, koja će joj biti na raspolaganju posle pristupanja.

Pravne tekovine EU obuhvaćene ovim poglavljem uključuju uredbe koje ne zahtevaju prenošenje u nacionalno zakonodavstvo i koje definišu pravila vezana za pripremu, usvajanje i sprovođenje programa koji se finansiraju iz fondova Evropske unije. Fondovi su finansijski instrumenti koje Evropska unija koristi kako bi unapredila svoj razvoj, istovremeno vodeći računa o ekonomskim, socijalnim i teritorijalnim nejednakostima koje taj razvoj tokom vremena proizvodi.

Dok je regionalna politika usmerena prema smanjenju ekonomskih i društvenih razlika između regiona EU, s ciljem ostvarivanja jedinstvenog tržišta, kohezionu politika ima znatno širi opseg i značenje i obuhvata niz mera za postizanje ciljeva ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije EU.

Evropska unija razvija regionalnu politiku sa ciljem da smanji socioekonomske razlike između država članica, između regiona unutar država članica, kako bi obezbedila socioekonomsku integraciju i koheziju¹. Regionalna politika EU je od samog početka definisana kao preventivna politika i to se naročito zaključuje na osnovu člana² Ugovora iz Mاستrihta u kome se od država članica EU očekuje da svoje ekonomske politike vode i koordiniraju na način da sprovođenje istih obezbeđuju socijalnu i ekonomsku koheziju. Mnogo je češća situacija da se regionalna politika u zemljama članicama javlja u formi korektivne, reaktivne ili *ex post* regionalne politike, kada se instrumentima iste pokušavaju ispraviti posledice razvoja na određenim prostorima. Pre nego što postanu članice Evropske unije, zemlje kandidati, kao i potencijalni kandidati, imaju priliku da koriste vrste finansijskih instrumenata koje ih pripremaju za korišćenje fondova Kohezije politike Evropske unije.

U toku procesa pridruživanja Evropskoj uniji, mnoge od država kandidata za članstvo koriste instrument za prepristupnu pomoć (u daljem tekstu IPA), čija je svrha da pripremi zemlju kandidata i potencijalnog kandidata za prelazak na upotrebu fondova Kohezije politike. Kada je u pitanju Srbija, postojeće IPA strukture treba da posluže kao osnova za efikasno korišćenje ovog instrumenta, ali i druge potencijalne izvore sredstava EU. Na ovaj način, kao i sprovođenjem IPA programa po modelu indirektnog upravljanja, nastaviće se jačanje kapaciteta nužnih za prelazak na upotrebu fondova Kohezije politike. Primećuje se da razvoj struktura za prelazak na upotrebu fondova Kohezije politike, odnosno sistema za upotrebu fondova Kohezije politike nije praćen u isto vreme izgradnjom sistema koji bi obezbedio artikulisanje razvojne politike Srbije, te u tom smislu i politike regionalnog razvoja³.

¹ *Treaty on European Union*, 1992, član 130a.

² *Isto*, član 130b.

³ *Serbia 2021 Report*, 2021, str. 136, 137.

Tek izradom strateških dokumenata, pripremljenim projektima, osiguravanjem odgovarajućih administrativnih kapaciteta, postizanjem dobrih rezultata u sprovođenju IPA programa, kao i utvrđivanjem statističkih regiona prema Eurostatu, možemo tvrditi da je postavljena dobra osnova za kvalitetno korišćenje fondova Unije i uspešno pregovaranje u Poglavlju 22.

Kada su u pitanju instrumenti za pretpristupnu pomoć, Srbija se će biti u prilici da koristi sredstva iz IPA III. Još uvek se realizuju projekti iz IPA II, koja pokriva programski period 2014-2020. godine i u tom smislu, nije moguće raditi evaluaciju korišćenja sredstava iz tog programskog perioda, odnosno procenjivati da li su postignuti dobri rezultati u sprovođenju IPA programa. Istraživanja ukazuju da tek nakon trećeg programskog perioda, zemlje korisnice mogu da steknu kapacitete potrebne da se realizuju pozitivni efekti korišćenja pretpristupnih instrumenata na lokalni i regionalni razvoj. Srbija je tako, koristeći sredstava iz IPA I fondova kreiranih za programski period 2007-2014. godine, za rezultat imala unapređenje apsorpcionih kapaciteta korisnika tih fondova i gotovo nikakav uticaj na lokalni i regionalni razvoj prostora sa kojih su korisnici konkurisali za sredstva iz IPA CBC I fondova⁴. Politički dogovor između Evropskog parlamenta i Saveta EU u vezi sa IPA III instrumentom je postignut 2. juna 2021. godine. Evropski parlament je zajedno sa Svetom EU, 15. septembra 2021. godine, usvojio Uredbu o IPA III instrumentu za period 2021-2027 godine. Uredba je zvanično počela da važi 20. septembra 2021. godine objavljivanjem u Službenom glasniku Evropske unije, sa retroaktivnim datumom primene, počevši od 1. januara 2021. godine⁵.

Postojanje regionalne politike na nadnacionalnom nivou opravdava se činjenicom da se razlike u stepenu razvoja različitih regiona Evropske unije moraju umanjivati zajedničkim naporima. Argumentacija za postojanje nadnacionalne regionalne politike leži u troškovima koji prate proces uključivanja u neku regionalnu ekonomsku integraciju, zemlje čija ekonomija nije razvijena u meri u kojoj je razvijena regionalna ekonomska integracija u koju se ta zemlja uključuje. Iako se u početku stvaranja Evropske ekonomske zajednice mislilo da će stvaranje jedinstvenog tržišta spontano smanjivati nejednakosti među različitim regionima, pokazalo se da to nije moguće u rokovima koji su prihvatljivi u ekonomskom, socijalnom, ali i u političkom i bezbednosnom smislu. Ekonomsko objašnjenje konvergencije počiva na tome da manje razvijene zemlje mogu brže da rastu od razvijenih zato što mogu da preuzimaju njihova visoko konkurentna znanja i tehnologije, što indikuje da je od difuzije znanja važnija rezilijentnost i receptivnost regiona za nove tehnologije. Države koje pretenduju da budu članice EU uživaju ne samo statičke, već i dinamičke efekte integrisanja, pre svega one koji se tiču rasta produktivnosti i konkurentnosti baziranoj na inovativnosti.

Evropska unija svoju nadnacionalnu regionalnu politiku koristi kao instrument ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije i definiše je kao preventivnu regionalnu politiku i to je jasno naznačeno u primarnom zakonodavstvu Evropske unije: Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o

⁴ Imre Nagy, *Cross-border cooperation on the external borders of the EU and the impact of the received EU CBC funds on AP Vojvodina/Serbia*, Belgeo [Online], 2 | 2020, Online since 07 May 2020, connection on 17 December 2020, str. 16; dostupno na: <http://journals.openedition.org/belgeo/38732>; DOI: <https://doi.org/10.4000/belgeo.38732>.

⁵ Ministarstvo za evropske integracije (2021), *Instrument za pretpristupnu pomoć 2021-2027*; dostupno na: <https://www.mei.gov.rs/srl/fondovi/fondovi-evropske-unije/ipa-instrument-za-pretpristupnu-pomoc/instrument-za-pretpristupnu-pomoc-2021-2027/>.

funkcionisanju Evropske unije⁶, predstavljaju primarno zakonodavstvo Evropske unije koje je na snazi. Prevod ovih dokumenata na srpski jezik je završen je 2019. godine i nalazi se na sajtu Ministarstva za evropske integracije⁷.

Kako je svaki talas proširenja dovodio do intenziviranja postojećih, ali i nastanka novog tipa razlika, tako je kohezijska politika Evropske unije uzimala u obzir ne samo ekonomsku, već i socijalnu, ali teritorijalnu koheziju. Potreba da se vodi računa o sva tri stuba kohezije je naročito bila izražena ulaskom u Evropsku uniju zemalja čije ekonomije su bile manje razvijene od prosečnog stepena razvoja Evropske unije.

Razlike u standardu su postale vidljive odmah posle pristupanja Grčke (1981), Španije i Portugalije (1986) u Evropsku ekonomsku zajednicu. Ujedinjenjem Nemačke (1989) su te razlike postale još vidljivije. Veliko proširenje koje se je desilo 2004. godine, a koje je obuhvatilo deset novih zemalja: Maltu, Kipar i osam zemalja Centralne i Istočne Evrope – Poljsku, Češku, Slovačku, Mađarsku, Sloveniju, Litvaniju, Letoniju i Estoniju, za kojim su ubrzo usledili prijem Rumunije i Bugarske (2007. godine), a zatim i Hrvatske (2013. godine), označeno je kao „mešanje ulja i vode“ i ukazalo na činjenicu da je potrebno više pažnje obratiti na lokalni nivo i teritorijalnu koheziju. Ne samo zbog monocentričnog razvoja navedenog tipa zemalja, već i zbog kulturoloških razlika, koje se u odnosu na članice Evropske unije manifestuju u visokoj distanci moći koja se reflektuje u tendenciji da se institucije u tipu kultura strukturiraju u formi piramida, sa pretežno autoritarnim stilovima upravljanja⁸. Pomenuta kulturološka predispozicija u velikoj meri utiče na to da administrativna kultura u institucijama državne uprave, koje su odgovorne za pripremu sistema za korišćenje sredstava iz fondova Evropske unije, neće biti promenjena pravnom konvergencijom.

Radi unapređenja ukupnog razvoja, Evropska unija razvija i sprovodi aktivnosti koje vode ka jačanju njene ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije⁹. Države članice provode svoje ekonomske politike i koordiniraju ih tako da ostvaruju i ciljeve određene članom 174.

Evropska unija u cilju jačanja ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije koristi odgovarajuće finansijske instrumente, poznatije kao strukturni fondovi¹⁰.

Najvažnija je Uredba Evropske unije broj 1303/2013 Evropskog parlamenta i Saveta od 17. decembra 2013. godine o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Evropskim strukturnim fondovima (u daljem tekstu ESI) i o utvrđivanju opštih odredbi o fondovima i Evropskom fondu za pomorstvo i

⁶ Konsolidovana verzija Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, 2016. Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (UFEU) je razvijen na osnovu Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Ima uglavnom istu strukturu kao Ugovor o EZ. Najvažnije izmene se odnose na spoljno delovanje EU i uvođenje novih poglavlja, u vezi sa energetsom politikom, saradnjom policije i sudstva u krivičnim predmetima, svemirom, sportom i turizmom.

⁷ Prevod Konsolidovane verzije Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na srpski jezik je završen zajedničkim radom Ministarstva za evropske integracije i Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo.

⁸ Eriksen, Svein (2007), „Institution Building in Central and Eastern Europe: Foreign Influences and Domestic Responses“, *Review of Central and East European Law*, 32. 333-369. 10.1163/092598807X195232, str. 344.

⁹ European Union, *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, OJ L. 326/47-326/390, 26.10.2012, član 174; dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/52303e8d4.html> (pristupljeno 14. aprila 2022).

¹⁰ *Isto*, član 175.

ribarstvo¹¹, poznata kao Uredba o zajedničkim odredbama (u dalje tekstu Uredba (EU) 1303/2013). Prema članu 6 Uredbe (EU) 1303/2013, bilo koja operacija koja dobija podršku iz ESI fondova mora biti u skladu sa važećim pravom Evropske unije i nacionalnim pravom koje se odnosi na njegovu primenu.

Na osnovu pravne tekovine Evropske unije, Poglavlje 22 se uglavnom sastoji od okvira i propisa koji ne zahtevaju prenos u nacionalno zakonodavstvo. Istima se utvrđuju pravila za izradu, odobravanje i sprovođenje strukturnih i kohezionih fondova i programa koji odražavaju teritorijalnu organizaciju svake zemlje. Programi se dogovaraju sa Evropskom komisijom, a njihovo sprovođenje je odgovornost država članica koje moraju poštovati zakonodavstvo EU u celini i to, pre svega, u područjima kao što su: javne nabavke, tržišna konkurencija, državna pomoć, životna sredina. Uredbom (EU) 1303/2013 se definišu horizontalni i tematski *ex ante* uslovi koje države članice moraju ispuniti, kako bi im se odobrila podrška i prenos sredstava iz budžeta EU za sprovođenje programa. U tom smislu Uredba (EU) 1303/2013 propisuje uslove koji se odnose na postojanje administrativnih kapaciteta za primenu i sprovođenje prava i politike Unije u najvažnijim horizontalnim oblastima, kao što su: zabrana diskriminacije, rodna ravnopravnost, državna pomoć, javne nabavke, strateška procena uticaja na životnu sredinu i drugi.

Države članice treba da obezbede jasna, transparentna i efikasna pravila za Evropsku grupaciju za teritorijalnu saradnju (u daljem tekstu EGTC), kako bi se omogućilo sprovođenje uredbi Evropske unije. Tačnije, države članice mogu primenjivati nacionalna pravila u postupku odobravanja učešća potencijalnih članova u EGTC-a ili uspostaviti posebna pravila u okviru nacionalnih pravila za sprovođenje Uredbe EZ broj 1082/2006¹².

Kohezioni politika EU je, kroz šest programskih perioda, postala jedna od najviše finansiranih politika EU. Kako i samo ime ukazuje, reč je o politici čiji je inicijalni cilj promocija ekonomske i socijalne kohezije Jedinstveni evropski akt (*Single European Act*, 1987). U petom programskom periodu kohezione politike EU, čiji budžet iznosi 351 milijardu evra, u periodu od 2004-2006. godine 22 milijarde evra se odvajaju za deset novih država, koje 2004. godine postaju članice EU. U šestom programskom periodu kohezione politike EU, budžet iznosi 392 milijarde evra. Sasvim je jasno da mala izdvajanja na samom početku, u periodu od 1988-1992. godine u iznosu od 64 milijarde evra, ukazuju da procese integracije nije pratio rast regionalnih dispariteta.

Države članice moraju imati institucionalni okvir i odgovarajući administrativni kapacitet kako bi osigurale programiranje, sprovođenje, praćenje i vrednovanje, na dobar i ekonomičan način iz ugla upravljanja i finansijske kontrole. Pravni okvir Poglavlja 22 – Regionalna politika i koordinacija

¹¹ European Parliament and of the Council (2013) Regulation (EU) no 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006, *Official Journal of the European Union*; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303>.

¹² Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC); dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006R1082-20140622&qid=1649909448257&from=en>.

strukturnih instrumenata čine propisi koji se odnose na uspostavljanje nacionalnih pravila za sprovođenje programa i projekata koji se finansiraju iz sredstava Evropskog fonda za regionalni razvoj, Evropskog socijalnog fonda i Kohezionog fonda.

Kvalitet uspostavljenog institucionalnog okvira i izgrađeni administrativni kapaciteti dugoročno utiču na apsorpciju fondova u postpristupnom periodu. Veoma važnu okosnicu budućeg sistema za upravljanje postpristupnim evropskim strukturnim i investicionim fondovima, čini indirektni sistem za upravljanje prepristupnim fondovima.

Zemlje koje pristupaju EU treba da izgrade institucije i obrazuju dovoljno ljudi sposobnih da organizuju, koordiniraju i prate pripremu planskih dokumenata i omoguće pripremu dovoljnog broja projekata sa pratećom dokumentacijom (detaljni sprovedeni planovi, dozvole, vlasnička dokumenta, ocena uticaja na životnu sredinu) koji čekaju ocenjivanje i odobrenje za finansiranje iz evropskih fondova. Uspostavljanje sistema za monitoring i evaluaciju podrazumeva strukture i postupke za evaluaciju u različitim nadležnim organima, kao i uspostavljanje upravljačkog informacionog sistema. Države moraju da uspostave poseban okvir za finansijsko upravljanje i kontrolu¹³, uključujući reviziju¹⁴, što podrazumeva određivanje i osnivanje svih struktura koje zahtevaju propisi, kao i uspostavljanje sistema za sprovođenje sa jasnom definicijom zadataka i odgovornosti uključenih tela.

Kvalitet navedenih kapaciteta uspostaviće temelje da se ukaže na potrebu konsolidovanja strateškog okvira, iz kojeg proizilaze višegodišnji programi. Definisane opšte strategije razvoja Srbije, koja bi definisala opšte pravce razvoja Srbije, preduslov je definisanja i strategije regionalnog razvoja Srbije, kao i strategije regionalnog razvoja regiona u Srbiji. Iako se čini da Evropska unija direktno ne sugerise kako treba da izgleda strategija razvoja Srbije, strategija održivog razvoja niti, na osnovu njih, doneta strategija regionalnog razvoja, sugerise da je potrebno imati razvojni plan, kao i da je potrebno definisati potencijale regiona u Srbiji¹⁵. Valorizovanje potencijala regiona Srbije ukazuje da Evropska unija, u svom pristupu prema pitanjima regionalnog razvoja, afirmiše koncept endogenog razvoja i, u tom smislu, jačanja unutrašnjih potencijala regiona za razvoj, jačanje njihove rezilijentnosti i, pre svega, njihove sposobnosti za primenu, dodatna poboljšanja i unapređenje novih tehnologija. Regionalna politika Evropske unije se sve više profiliše kao politika koja ima za cilj da mobilise potencijale koji nisu prepoznati na regionalnom nivou, u svrhu jačanja njihove konkurentnosti, umesto politike koja je okrenuta prošlosti i fokusirana na kompenziranje problema iz prošlosti.

Aktuelnu kohezionu politiku EU odlikuje primena pristupa pametne specijalizacije (*smart specialization approach*)¹⁶. Pristup pametne specijalizacije se je naročito koristan u regionima koji se

¹³ Ministarstvo Finansija u svom sastavu ima Sektor za ugovaranje i finansiranje programa iz sredstava Evropske Unije <http://www.cfcu.gov.rs/>.

¹⁴ Državna revizorska institucija je najviši organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji. Osnovana je 2005. godine Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji. Državna revizorska institucija je samostalan i nezavisan državni organ. Za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti Institucija je odgovorna Narodnoj skupštini Republike Srbije.

¹⁵ *Serbia 2021 Report*, str. 121.

¹⁶ De Propris, L, Bailey, D. (2020), *Industry 4.0 and transformative regional industrial policy* in De Propris, L; Bailey, D. (ed) *Industry 4.0 and Regional Transformations*, Routledge, New York, str. 238-255; DOI: <https://doi.org/10.4324/9780429057984>.

odlikuju niskom socijalnim kapitalom, visokom stopom nepoverenja i niskim stepenom saradnje između aktera regionalnog razvoja¹⁷. U Evropskoj uniji, strategije pametne specijalizacije su *ex ante* preduslov za pristup „inovaciono motivisanom“ finansiranju od strane Evropskih strukturnih i Investicionih fondova (*European Structural and Investment Funds*, u daljem tekstu ESIF).¹⁸

Pored administrativnog i finansijskog, veoma važnu ulogu u korišćenju strukturnih fondova EU, nakon stupanja u članstvo, ima makroekonomski kapacitet – ovaj obim sredstava se uobičajeno računa prema bruto domaćem proizvodu (u daljem tekstu BDP) države koja pregovara članstvo, ali koji se beleži par godina pre stupanja u članstvo. Time se, zapravo, daje ocena koliki su kapaciteti za finansijsku apsorpciju u državi. Dakle, povećanje BDP-a u narednim godinama je preduslov većeg korišćenja sredstava nakon stupanja Srbije u članstvo Evropske unije. Faktori koji opredeljuju konvergenciju Srbije su oni koji se tiču produktivnosti u prerađivačkoj industriji. U tom kontekstu bi okosnicu politike razvoja Srbije i politike razvoja regiona Srbije trebalo bazirati na kreiranju uslova za ekonomske politike koje bi podsticale rast razmenljivog dela ekonomije.

Reformom i unapređenjem institucija, Srbija može ubrzati godišnji rast BDP-a na 4,5-5% godišnje. Poboljšanje kvaliteta institucija bi doprinelo rastu produktivnosti i investicija u prerađivačkoj industriji, a time bi se omogućio transfer znanja i tehnologija iz razvijenog zapada Evrope u industriju Srbije, tj. to bi dovelo do godišnjeg rasta produktivnosti u prerađivačkoj industriji od oko 5,5%. Ovakav rast produktivnosti doveo bi do brzog rasta prerađivačke industrije koja bi povećavala svoje učešće u BDP-u Srbije i pokretala izvoz, a ukupan rast BDP-a zemlje bi se podigao na skoro 5%. Ukoliko bi se uz unapređenje institucija sprovele i dodatne reforme, poput reforme obrazovanja, kao i ekonomske politike koje bi dalje podsticale rast razmenljivog dela ekonomije (poput politike kursa dinara), to bi moglo dodatno da ubrza rast produktivnosti u prerađivačkoj industriji na oko 6% i posledično ubrza stopu rasta BDP-a na preko 5% godišnje. Ovakav model privrednog rasta bi bio dobar i dugoročno održiv, jer je baziran na rastu razmenljivog, međunarodno konkurentnog i uglavnom visoko tehnološkog sektora – prerađivačke industrije¹⁹.

STATUS POGLAVLJA

Nova metodologija pristupnih pregovora formalno je usvojena na sastanku Saveta za opšte poslove, 25. marta 2020. godine²⁰. Republika Srbija je formalno prihvatila novu metodologiju u septembru 2020. godine. Nakon održanih rasprava i konsultacija, dokument o primeni revidirane metodologije proširenja na pristupne pregovore sa Crnom Gorom i Srbijom je usvojen na sastanku Saveta EU, 6. maja 2021. godine, a prva međuvladina konferencija sa Srbijom, u skladu sa novom metodologijom, održana je 22. juna 2021. godine.

¹⁷ Maximilian Benner (2019), *Smart specialization and institutional context: the role of institutional discovery, change and leapfrogging*, *European Planning Studies*, 27:9, 1791-1810; DOI: 10.1080/09654313.2019.1643826; dostupno na: <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1643826>.

¹⁸ Radosevic, S. & Ciampi Stancova, K. (2018), „Internationalising Smart Specialisation: Assessment and Issues in the Case of EU New Member States“, *Journal of the Knowledge Economy*, 9(1), str. 263-293.

¹⁹ Petrović & Gligorić Matic, 2021, str. 246.

²⁰ European Commission (2020) *Enhancing the Accession Process – A Credible EU Perspective for the Western Balkans*; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0057&from=EN>.

Metodologija definiše da je cilj procesa punopravno članstvo i priprema kandidata za to, uz uvođenje kako pozitivnih tako i negativnih uslovljavanja u toku samog procesa pregovaranja. Ključna novina metodologije politike proširenja jeste formiranje šest pregovaračkih klastera koji obuhvataju više pregovaračkih poglavlja. Dotadašnjih 35 poglavlja, koja su obuhvatala oblasti u kojima Srbija mora da ispuni zadate kriterijume kako bi postala članica EU, grupisano je u šest klastera – vladavina prava, tržište, ekonomija, zelena agenda, poljoprivreda i spoljni odnosi.

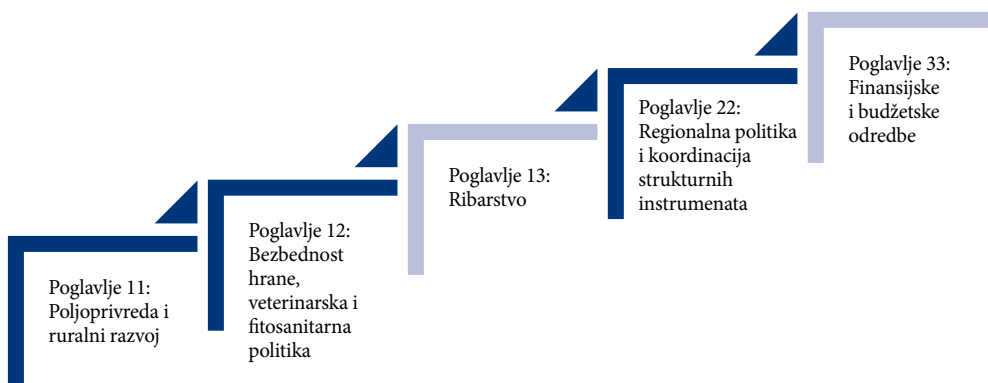
Dva posebna poglavlja: 34 – Institucije i 35 – Ostala pitanja, ostala su izvan ove podele. O prvom će se razgovarati na kraju pregovaračkog procesa, a u okviru drugog, sa Srbijom otvorenog, obuhvaćen je celokupan proces normalizacije odnosa sa Prištinom.

Klaster je skup srodnih poglavlja koja se otvaraju zajedno, umesto da se otvaraju pojedinačna poglavlja, poglavlja se zatvaraju pojedinačno. Kako bi klaster bio otvoren, potrebno je da EU prepozna napredak pri usaglašavanju srpskih zakona sa evropskim u određenoj oblasti. Klasteri se, poput poglavlja, otvaraju na Međuvladinim konferencijama Srbije sa Evropskom unijom koje se organizuju dva puta godišnje.

Sva poglavlja unutar klastera biće otvarana zajedno (grupno), ali će, kao i do sada, pojedinačno biti zatvarana (nema promena pristupa kod zatvaranja). Poglavlja i dalje ostaju ključni format u okviru koga se pregovori vode, jer se sva dokumenta (izveštaj o skriningu, pregovaračke pozicije, merila) usvajaju u formatu poglavlja. Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata se nalazi u Klasteru 5.

Klaster 5 nije otvoren, ali su, po staroj metodologiji, otvorena dva poglavlja: Poglavlje 13 – Ribarstvo i Poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe i radi se na merilima za zatvaranje poglavlja. Komisija je ocenila da su ispunjena merila za otvaranje poglavlja 11 i 22²¹.

Ilustracija 1: Klaster 5 – Resursi, poljoprivreda i kohezija



Legenda: Svetloplavom bojom su označena poglavlja koja su otvorena

²¹ Serbia 2021 Report, str. 133.

Ministarstvo za evropske integracije predseada i koordinira rad Pregovaračke grupe za Poglavlje 22 koju čine predstavnici 27 institucija i organizacija. Vlada Republike Srbije je, na predlog Ministarstva za evropske integracije, na sednici održanoj 4. aprila 2019. godine, usvojila Akcioni plan za Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata.²²

Akcioni plan pokriva šest oblasti u kojima su definisane mere čije sprovođenje treba da omogući usklađivanje sa kohezionom politikom, i to: Zakonodavni okvir, Institucionalni okvir, Administrativni kapaciteti, Programiranje, Praćenje i vrednovanje, Finansijsko upravljanje i kontrola (uključujući reviziju). Napredak u realizaciji Akcionog plana je vidljiv, ali i veoma neujednačen praćeno po aktivnostima institucija ukljućenim u njegovo sprovođenje. Izveštaj institucije nadležne za sprovođenje AP još uvek nije dostupan javnosti.

Prema planu rada Vlade za 2021. godinu, dva ključna događaja za Poglavlje 22 su: 1) usvajanje Predloga zakona o sistemu za upravljanje fondovima kohezione politike Evropske unije u Republici Srbiji i dostavljanje Narodnoj skupštini i 2) usvajanje Pregovaračke pozicije za Poglavlje 22. Očekivanja su bila da će Predlog Zakona biti usvojen od strane Vlade u julu, a Pregovaračka pozicija u septembru 2021. godine.

Ministarstvo za evropske integracije obavestilo je javnost da je 23. decembra 2019. godine otpočeo rad na pripremi Nacrta Zakona o sistemu za upravljanje kohezionom politikom u Republici Srbiji.²³

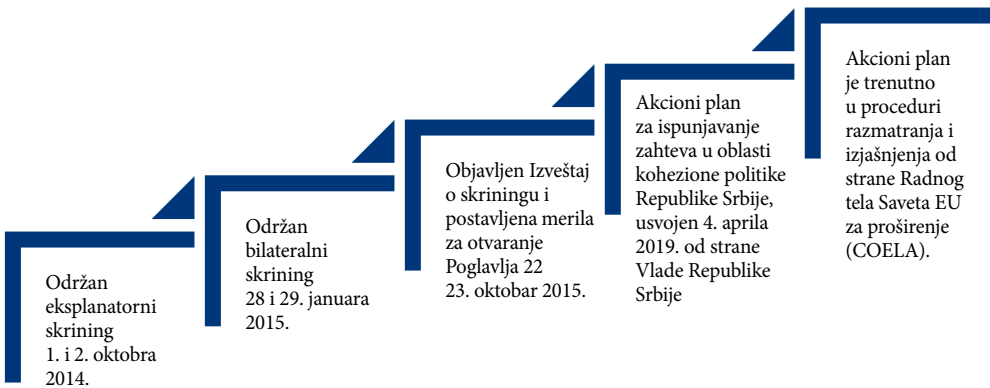
Pregovaračke pozicije su dostupne samo za otvorena poglavlja, te kako Poglavlje 22 nije otvoreno, u trenutku pisanja ovog priloga nije ispunjen ni navod iz plana Vlade Republike Srbije za 2021. godinu. Takođe, nije ispunjen ni navod koji se tiče usvajanja zakona o sistemu za upravljanje fondovima kohezione politike Evropske unije u Republici Srbiji.

Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 prati, između ostalog, i ispunjavanje mera definisanih u Akcionom planu za ispunjavanje zahteva u oblasti kohezione politike EU (2019). Koraci u koji su do sada urađeni u Poglavlju 22 su predstavljeni u formi vremenske linije u ilustraciji ispod ovog teksta.

²² Akcioni plan za ispunjavanje zahteva u oblasti kohezione politike EU, 2019.

²³ Ministarstvo za evropske integracije (2019); dostupno na: <https://www.mei.gov.rs/srl/vesti/1921/detaljnije/w/0/po-CEO-rad-na-pripremi-nacrta-zakona-o-sistemu-za-upravljanje-kohezionom-politikom-u-republici-srbiji/>.

Ilustracija 2: Status Poglavlja 22 – koraci koji su urađeni



Izvor: Izveštaj o skriningu Republika Srbija – Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturalnih instrumenata, Zapisnik sa sastanka eksplanatornog skrininga, 2014 i Akcioni plan za ispunjavanje zahteva u oblasti kohezivne politike EU, 2019

Eksplanatorni skrining za Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturalnih instrumenata²⁴ je održan u Briselu 1. i 2. oktobra 2014. godine. Predstavnici Evropske komisije su predstavili pravne tekovine Evropske unije u oblasti Poglavlja 22.

Bilateralni skrining za za Poglavlje je održan 28. i 29. januara 2015. godine u Briselu. Delegacija Republike Srbije je predstavila trenutno stanje sistema za upravljanje prepristupnim fondovima EU, kao i planove za prilagođavanje postpristupnim fondovima. Delegacija Srbije je prezentovala sve oblasti relevantne za sprovođenje fondova EU, a to su: zakonodavni okvir, institucionalni okvir, administrativni kapaciteti, programiranje, praćenje, vrednovanje, finansijsko upravljanje, kontrola i revizija.

Izveštaj o skriningu i merila za otvaranje Poglavlja 22²⁵ – na osnovu sprovedenog skrininga, Evropska komisija je zaključila sledeće: preporučuje se da se pregovori u okviru ovog poglavlja otvore onda kada se ispuni sledeće merilo – Srbija da predstavi Evropskoj 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 EU.

Merila za otvaranje Poglavlja 22²⁶ – kao merilo za otvaranje Poglavlja 22 je preporučeno donošenje Akcionog plana sa pripadajućim vremenskim okvirom. Ministarstvo za evropske integracije je koordiniralo pripremu Akcionog plana koji predstavlja merilo za otvaranje pregovora u okviru

²⁴ Zapisnik sa sastanka eksplanatornog skrininga – Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturalnih instrumenata, (2014), Brisel; dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_pg_22_16.pdf.

²⁵ Izveštaj o skriningu Republika Srbija – Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturalnih instrumenata; dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_pg_22_16.pdf.

²⁶ Izveštaj o skriningu Republika Srbija – Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturalnih instrumenata; dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_pg_22_16.pdf.

Poglavlja 22, koji je usvojen od strane Vlade Republike Srbije 4. aprila 2019. godine i zvanično poslat Evropskoj komisiji 8. aprila 2019. godine. Akcioni plan je trenutno u proceduri razmatranja i izjašnjenja od strane Radnog tela Saveta EU za proširenje (COELA). Očekujemo da će 2022. godine biti pripremljen izveštaj o ispunjenju merila za otvaranje i da će Srbija zvanično biti pozvana da podnese Pregovaračku poziciju.

Akcioni plan za ispunjavanje zahteva u oblasti kohezivne politike Republike Srbije²⁷ precizira ključne mere sa ciljem ispunjavanja preduslova za efektivno korišćenje ove podrške, među kojima se izdvaja: usvajanje pravnog okvira od značaja za uspostavljanje sistema za upravljanje strukturnim i kohezivnim fondovima EU, definisanje jasnih institucionalnih uloga i organizaciono jačanje institucija odgovornih za planiranje, programiranje i upravljanje programima i projektima, jačanje administrativnih kapaciteta uz primenu politike zadržavanja kadrova, pripremu relevantnih planskih i programskih dokumenata, razvoj sistema za praćenje i vrednovanje, finansijsko upravljanje, kontrolu i reviziju, pripremu projekata sa fokusom na veće infrastrukturne projekte itd. U skladu sa usvojenim Akcionim planom iz 2019. godine, do 2025. godine je potrebno sprovesti 34 mere.

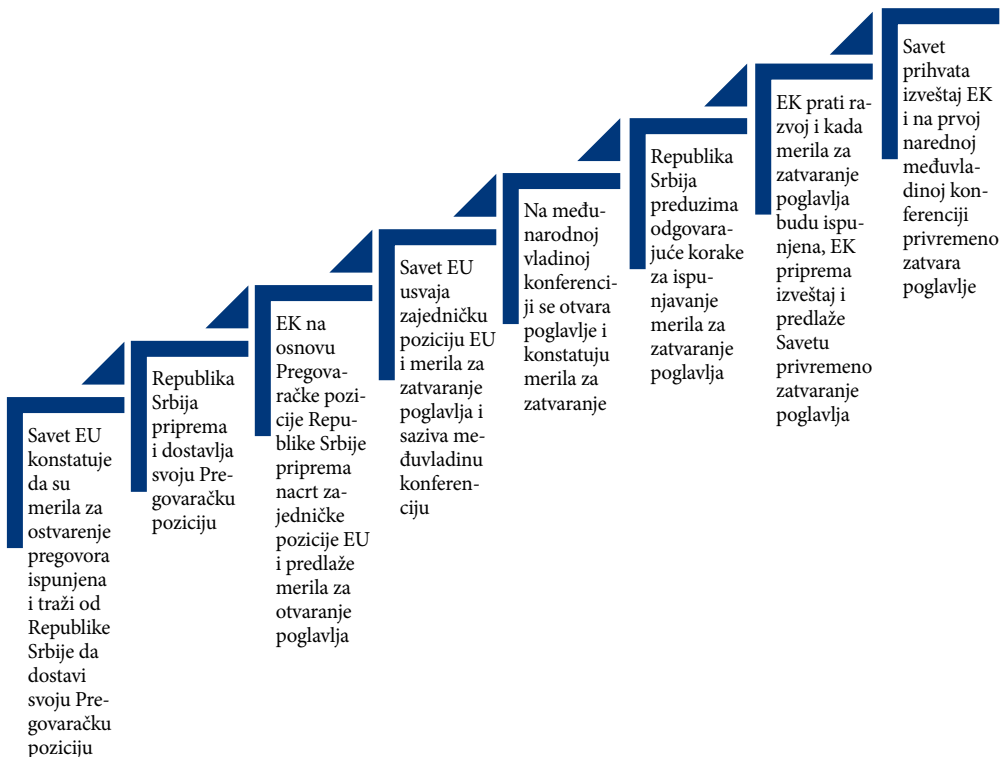
Naredni koraci u okviru Poglavlja 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata:

- Priprema Pregovaračke pozicije koja će reflektovati i novi pravni okvir za kohezivnu politiku EU (prvi nezvanični nacrt pripremljen);
- Priprema i usvajanje zakona kojim će se stvoriti pravni osnov za uspostavljanje sistema za upravljanje fondovima kohezivne politike EU i pripremu programskih dokumenata (formirana radna grupa, pripremljen nacrt strukture zakona);
- Identifikacija institucija koje će biti glavni nosioci zadataka i odgovornosti u kontekstu upravljanja fondovima kohezivne politike u Srbiji – upravljačka i posrednička tela za prvi cilj kohezivne politike „Investicije za radna mesta i rast“ (pripremljen je dokument opcije za uspostavljanje institucionalnog okvira za upravljanje fondovima kohezivne politike za cilj „Investicije za radna mesta i rast“);
- Donošenje odluke o broju i strukturi programa koje će Srbija da priprema za Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond+ i Kohezivni fond.

Naredni koraci u okviru Poglavlja 22 su predstavljeni i u ilustrativnoj formi ispod ovog teksta.

²⁷ Pregovaračka grupa za Poglavlje 22 (2019), Akcioni plan za ispunjavanje zahteva u oblasti kohezivne politike Evropske unije, Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, Beograd; dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/akcioni_planovi/ap_pg_22.pdf.

Ilustracija 3: Status Poglavlja 22 – naredni koraci



Izvor: Akcioni plan za ispunjavanje zahteva u oblasti kohezivne politike EU, 2019

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE IZ IZVEŠTAJA EVROPSKE KOMISIJE O NAPRETKU SRBIJE

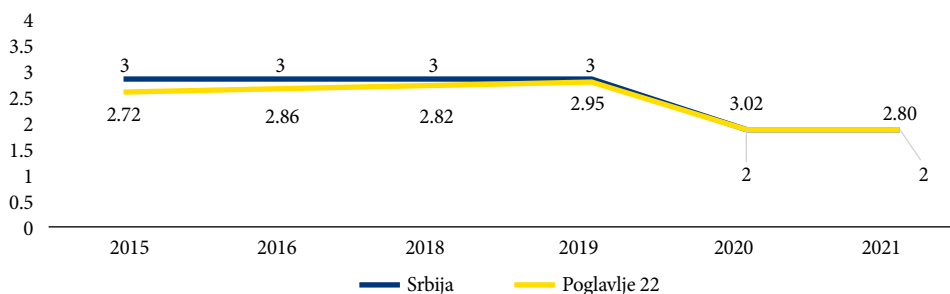
Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu, kao i u prethodnim godinama, ocenio je nivo pripremljenosti Srbije za članstvo u 33 pregovaračka poglavlja, koji su od prošle godine grupisani u šest klastera. Izveštaj Evropske komisije ocenjuje nivo pripremljenosti zemlje uopšte, nivo pripremljenosti po poglavljima, kao i stepen napretka u svakom od poglavlja. Za nivo pripremljenosti izveštaj koristi sledeću skalu: rana faza, izvestan nivo pripremljenosti, umerena pripremljenost, dobar nivo pripremljenosti i napredan nivo.

Osim opšteg stanja pripremljenosti, izveštaj Evropske komisije ocenjuje i napredak za svako poglavlje u izveštajnom periodu. Kada je u pitanju ocena napretka, Evropska komisija koristi sledeću skalu: bez napretka, ograničen napredak, izvestan napredak, dobar napredak i vrlo dobar napredak.

Kada se ocene o napretku numerički izraze, tada se može zaključiti da bi Srbija u periodu od 2015. do 2021. godine mogla dobiti prosečnu ocenu 2,86 na skali od 1 do 5.

Kada se ocene o napretku Srbije numerički izraze, Srbija za 2021. godinu dobija prosečnu ocenu 2,8 na skali od 1 do 5. To je najniža prosečna ocena koju je Srbija dobila u izveštajima od 2015. godine do danas. Prethodne, 2020. godine, ona je iznosila 3,02, 2019. godine ocena je bila 2,95, dok je 2018. godine bila najpribližnija trenutnom proseku – 2,82. Ocena za 2016. godinu je 2,86, dok je ocena za 2015. godinu 2,72.²⁸ Prosečne ocene napretka Srbije, prema Izveštajima Evropske komisije za Srbiju u periodu od 2015. do 2021. godine, predstavljene su u tabeli ispod teksta, sa ciljem da ukažu i da se obezbedi analiza karakteristika trenda. Zapaža se da je, prema Izveštajima Evropske komisije (u daljem tekstu EK) od 2019. do 2021. godine, prosečan napredak za Poglavlje 22 znatno niži (2) od prosečne ocene za napredak Srbije u istom izveštajnom periodu. Može se zaključiti da postoji trend u kome se ne beleži napredak, kada je u pitanju Poglavlje 22.

Tabela 1: Prosečne ocene napretka Srbije prema Izveštajima Evropske komisije za period od 2015. do 2021. godine i ocene napretka u Poglavlju 22



Izvor: Serbia 2015 Report, Serbia 2016 Report, Serbia 2018 Report, Serbia 2019 Report, Serbia 2020 Report, Serbia 2021 Report

Svako poglavlje je dobilo istu ocenu kao i 2020. godine, što znači da ni u jednom od njih Srbija nije dosegla viši nivo pripremljenosti. Razloge za napred uočeni trend kada je u pitanju napredak u Poglavlju 22 nalazimo i u trendu izrazito niske pripremljenosti u poglavljljima koja su u velikoj meri povezana sa ovim poglavljem.

U sagledavanju ne samo stepena pripremljenosti, već i stepena napretka za Poglavlje 22, važno je ukazati na stepen pripremljenosti i napredak poglavlja koja su važna za ostvarivanje napretka u Poglavlju 22 i to, pre svega, u sledećim poglavljljima: Poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe, Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene, Poglavlje 8 – Politika konkurencije i Poglavlje 5 – Javne nabavke.

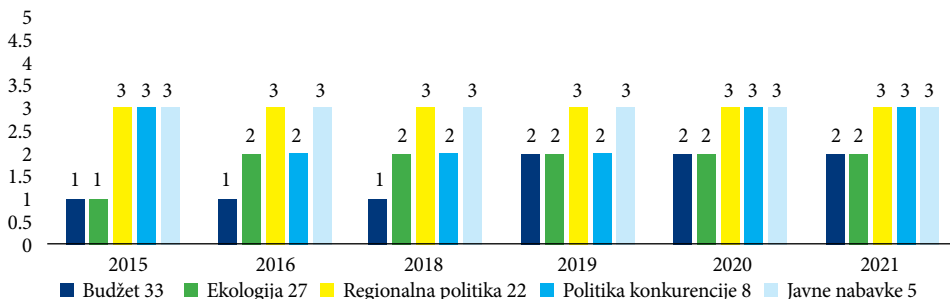
U tabeli ispod ovog teksta indikativna je niska pripremljenost, kao i trend niske pripremljenosti u Poglavlju 33 – Finansijske i budžetske odredbe, gde se u periodu od 2015. pa sve do 2018. godine

²⁸ Izveštaj za 2018. godinu pokriva izveštajni period od oktobra 2016. do februara 2018. godine.

beleži „rana faza pripremljenosti“, da bi se od 2019. pa do 2021. godine zabeležio tek „izvestan napredak“. Navedeno je i logično, budući da su na osmom sastanku Pristupne konferencije sa Srbijom na ministarskom nivou, održanom 8. juna 2018. godine, otvoreni pregovori o Poglavlju 33. Na konferenciji je Srbija prezentovala Pregovaračku poziciju u kojoj je tražila primenu prelaznih korektivnih mera koje se odnose na uplate Republike Srbije u budžet Evropske unije. Na istoj konferenciji Evropska unija je prezentovala i merilo za privremeno zatvaranje poglavlja: Srbija treba da poveća svoj administrativni kapacitet – uključujući uspostavljenu koordinacionu strukturu i, u tom cilju, usvaja akcioni plan kako bi se u dovoljnoj meri pripremila i uvela proceduralna pravila koja će osigurati da od dana pristupanja Srbije Evropskoj uniji, Srbija bude u mogućnosti da pravilno izračuna, prognozira, prikuplja, plaća, kontroliše i izveštava Evropsku uniju o sopstvenim resursima u skladu sa pravnim tekovinama Evropske unije.

Poglavlje u kome se prema Izveštajima EK beleži tek izvestan stepen pripremljenosti (2) je Poglavlje 27 – Ekologija. Radi se o trendu koji je prisutan u periodu od 2015. do 2021. godine.

Tabela 2: Ocena stepena pripremljenosti po poglavljima referentnim za Poglavlje 22 u periodu od 2015. do 2021. godine



Legenda: rana faza (1), izvestan nivo pripremljenosti (2), umerena pripremljenost (3), dobar nivo pripremljenosti (4), napredni nivo pripremljenosti (5)

Izvor: Serbia 2021 Report²⁹, Serbia 2020 Report³⁰, Serbia 2019 Report³¹, Serbia 2018 Report³², Serbia 2016 Report³³, Serbia 2015 Report³⁴

²⁹ European Commission, DG NEAR (2021), *Serbia 2021 Report*, Strasbourg; dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2021_en.

³⁰ European Commission, DG NEAR (2020), *Serbia 2020 Report*, Brussels; dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/serbia_report_2020.pdf.

³¹ European Commission, DG NEAR (2019), *Serbia 2019 Report*, Brussels; <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20190529-serbia-report.pdf>.

³² European Commission, DG NEAR (2018), *Serbia 2018 Report*, Strasbourg; dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20180417-serbia-report.pdf>.

³³ European Commission, DG NEAR (2016), *Serbia 2016 Report*, Brussels; dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2018-12/20161109_report_serbia.pdf.

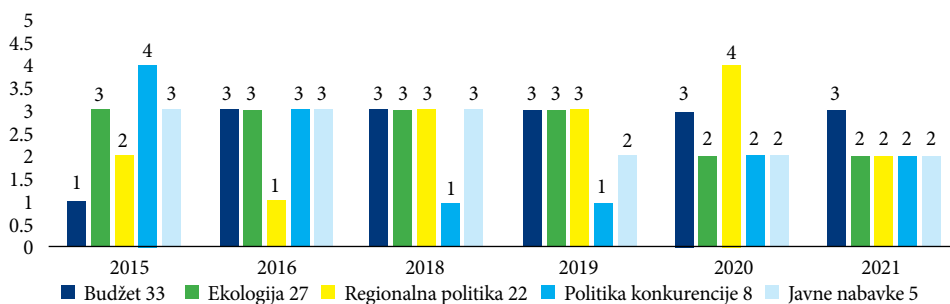
³⁴ European Commission, DG NEAR (2015), *Serbia 2015 Report*, Brussels; dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2018-12/20151110_report_serbia.pdf.

Potrebno je uzeti u obzir i vremenske periode koje izveštaji Evropske komisije pokrivaju. Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu pokriva izveštajni period od juna 2020. do juna 2021. godine, Izveštaj za 2020. godinu pokriva period od marta 2019. godine do septembra 2020. godine, Izveštaj za 2019. godinu pokriva izveštajni period od marta 2018. do marta 2019. godine, Izveštaj za 2018. godinu pokriva izveštajni period od oktobra 2016. do februara 2018. godine, Izveštaj za 2016. godinu pokriva izveštajni period od oktobra 2015. do septembra 2016. godine, dok Izveštaj za 2015. godinu pokriva izveštajni period od oktobra 2014. do septembra 2015. godine.

Iako se stepen pripremljenosti, kada je u pitanju Poglavlje 33, ocenjen u izveštajnom periodu od 2015. do 2021. godine, ocenjuje kao „izvestan nivo pripremljenosti“, napredak u ovom poglavlju se u istom izveštajnom periodu se ocenjuje kao „umeren“.

U periodu od 2015. do 2019. godine, Poglavlje 22 beleži „umeren napredak“, dok se u 2020. i 2021. godini za Poglavlje 22 konstatuje „limitiran napredak“. Poglavlje 5 – Javne nabavke i Poglavlje 27 – Ekologija, takođe, pokazuju trend limitiranog napretka.

Tabela 3: Ocena napretka poglavlja relevantnih za Poglavlje 22 u periodu od 2015. do 2021. godine



Legenda: nema napretka (1), limitiran napredak (2), umeren napredak (3), dobar napredak (4), veoma dobar napredak (5)

Izvor: Serbia 2021 Report³⁵, Serbia 2020 Report³⁶, Serbia 2019 Report³⁷, Serbia 2018 Report³⁸, Serbia 2016 Report³⁹, Serbia 2015 Report⁴⁰

³⁵ European Commission, DG NEAR (2021), Serbia 2021 Report, Strasbourg; dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2021_en.

³⁶ European Commission, DG NEAR (2020), Serbia 2020 Report, Brussels; dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/serbia_report_2020.pdf.

³⁷ European Commission, DG NEAR (2019), Serbia 2019 Report, Brussels; dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20190529-serbia-report.pdf>.

³⁸ European Commission, DG NEAR (2018), Serbia 2018 Report, Strasbourg; dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20180417-serbia-report.pdf>.

³⁹ European Commission, DG NEAR (2016), Serbia 2016 Report, Brussels; dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2018-12/20161109_report_serbia.pdf.

⁴⁰ European Commission, DG NEAR (2015), Serbia 2015 Report, Brussels; dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2018-12/20151110_report_serbia.pdf.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu i glavne ocene

Prema Izveštaju o napretku za 2021. godinu, Srbija se karakteriše kao umereno pripremljena u oblasti regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata.⁴¹ Ostvaren je ograničen napredak u sprovođenju preporuka za 2020. godinu, naročito u oblasti finansijskog upravljanja. Preporuke iznete u Izveštaju o napretku Srbije za 2020. godinu⁴² važe i dalje u 2021. godini i sugeriše se sledeće:

- Sprovođenje usvojenog Akcionog plana za ispunjavanje zahteva u oblasti kohezivne politike EU (2019), naročito nominovanje institucija;
- Unapređenje kapaciteta centralnih, regionalnih i lokalnih tela, sa akcentom na indirektnom upravljanju programima u okviru pretprijetne pomoći EU, uz pružanje garancija da će se ključne pozicije u strukturama popuniti na trajnoj osnovi, uz zadržavanje ključnog kadra;
- Republika Srbija tek treba da usvoji pravni okvir za kohezivnu politiku, kojim se definišu ciljevi kohezivne politike, uvode ključni principi i uspostavlja pravni osnov za razvoj institucionalnog okvira za sprovođenje kohezivne politike, tako što će se ubrzati rad na Nacrtu Zakona o kohezivnoj politici iz 2020. godine;
- Planiranje višegodišnjeg budžeta je uređeno Zakonom o budžetskom sistemu. Nacionalno sufinansiranje za programe pretprijetne pomoći EU je obezbeđeno na nivou projekta. Potrebno je osigurati sistematski pristup razvoju, sufinansiranju i sprovođenju višegodišnjih operativnih programa. Tek treba doneti odluku o institucionalnom okviru za kohezivnu politiku. Potrebno je ubrzati imenovanje institucija i organa za sprovođenje kohezivne politike, uz izgradnju njihovih kapaciteta. Uspostavljen je institucionalni okvir za upravljanje Instrumentom za pretprijetnu pomoć EU (IPA). Međutim, neophodno je dalje poboljšati indirektnu upravljačke strukture kako bi se u potpunosti osiguralo efikasno ugovaranje i sprovođenje IPA programa koje je potrebno ubrzati;
- I dalje postoje slabosti u administrativnim kapacitetima u ključnim institucijama koje se bave upravljanjem fondovima EU, uključujući stalne promene na ključnim rukovodećim pozicijama u okviru indirektnih upravljačkih struktura i imenovanja rukovodilaca na pozicijama vršilaca dužnosti. Problem ostaje velika fluktuacija osoblja u ključnim ministarstvima koja vrše sprovođenje IPA fondova, kao i odliv iskusnog osoblja. Potrebna je delotvornija politika zadržavanja zaposlenih u javnom sektoru. Poboljšanja u pogledu administrativnih kapaciteta će smanjiti rizike od gubitka IPA fondova EU na minimum;
- Što se tiče programiranja, razvojni plan, koji predstavlja pravno definisanu osnovu za njegovu politiku regionalnog razvoja, tek treba da se usvoji. Njime bi trebalo da se valorizuju razvojni potencijali svih regiona u Srbiji i da se smanje regionalne i lokalne razlike;
- Potrebno je utvrditi broj operativnih programa za kohezivnu politiku. Sistemu investicionog planiranja nedostaje koherentnosti, što dovodi do netransparentnog planiranja ulaganja i finansiranja ulaganja i različitih tehničkih standarda;
- Kada je reč o praćenju i evaluaciji, nadležni odbori za praćenje, koji su osnovani u okviru indirektnog upravljanja, nastavili su da funkcionišu. Nema izveštaja o napretku u sprovođenju plana evaluacije za indirektno upravljanje IPA fondovima i uspostavljanju sistema praćenja i evaluacije u skladu sa zahtevima kohezivne politike;

⁴¹ *Serbia 2021 Report*, str. 136.

⁴² *Serbia 2020 Report*, str. 99.

- Kada je reč o finansijskom upravljanju, kontroli i reviziji, kapaciteti nacionalnih sistema za indirektno upravljanje IPA fondovima, uključujući i revizorsko telo, nastavljaju da se poboljšavaju.

Kako je Izveštaj o napretku Srbije za Poglavlje 22 koncipiran tako da prati napredak u odnosu na sledećih šest oblasti u okviru Poglavlja 22: Zakonodavni okvir, Institucionalni okvir, Administrativni kapaciteti, Programiranje, Praćenje i evaluacije i Finansijsko upravljanje, kontrola i revizija, u narednom delu teksta biće predstavljen napredak u odnosu na svaki od pomenutih delova, u periodu od 2015. do 2021. godine, sa posebnim fokusom na napredak konstatovan u Izveštaju o napretku Srbije za 2021. godinu.

Izveštaj o napretku Srbije za Poglavlje 22 – Zakonodavni okvir

Zakonodavni okvir treba da je postavljen na način da omogući višegodišnje programiranje na nacionalnom i regionalnom nivou, budžetsku fleksibilnost, te da omogući postojanje kapaciteta za sufinansiranje na nacionalnom i lokalnom nivou, kao i da stvori preduslove za sprovođenje efikasne finansijske kontrole.

Primetno je da je naglasak na reči „efikasna“ finansijska kontrola, što ukazuje na važnost poštovanja procedura koje se sprovode, a ne i na efektivnost (sposobnost proizvodnje željenih ishoda). Zemlje članice Evropske unije poštuju regulativu Evropske unije prilikom selektovanja i sprovođenja projekta u oblastima koje su u korelaciji sa regionalnom politikom i strukturnim instrumentima, kao što su javne nabavke, politika konkurencije, zaštita životne sredine i drugi.

Ministarstvo finansija je donelo niz akata kojima se reguliše pripremanje, ocena, praćenje i finansiranje kapitalnih projekata: Pravilnik o studiji izvodljivosti i prethodnoj studiji izvodljivosti; Pravilnik o načinu izrade parametara finansijske i ekonomske analize u okviru studije izvodljivosti i prethodne studije izvodljivosti; Pravilnik o investicionoj dokumentaciji; Pravilnik o postupku uključivanja kapitalnih projekata u budžet; Pravilnik o praćenju implementacije kapitalnih projekata; Pravilnik o sadržaju baze kapitalnih projekata.

Investicioni plan predviđen Zakonom o planskom sistemu još uvek nije donet, iako je to predviđeno Zakonom o planskom sistemu Srbije. Reč je o dokumentu koji je dokument razvojnog planiranja i koji Vlada usvaja za period od najmanje sedam godina⁴³.

Razlozi zbog kojih Investicioni plan nije donet, pronalaze se u činjenici da nije donet ni Plan razvoja Srbije⁴⁴. Tek tada bi se, na osnovu prioriternih ciljeva razvoja postavljenih u Planu razvoja, mogle planirati javne investicije u oblastima od javnog interesa.

U situaciji kada nije donet Plan razvoja Republike Srbije, nije moguće obezbediti višegodišnje programiranje na nacionalnom i regionalnom nivou. Plan razvoja je hijerarhijski najviši, dugoročni dokument razvojnog planiranja Republike Srbije, koji za period od najmanje 10 godina usvaja Narodna skupština.

⁴³ *Zakon o planskom sistemu Republike Srbije*, 2018, član 7, „Službeni glasnik RS“, broj 30 od 20. aprila 2018. godine; dostupan na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/30/1/reg>.

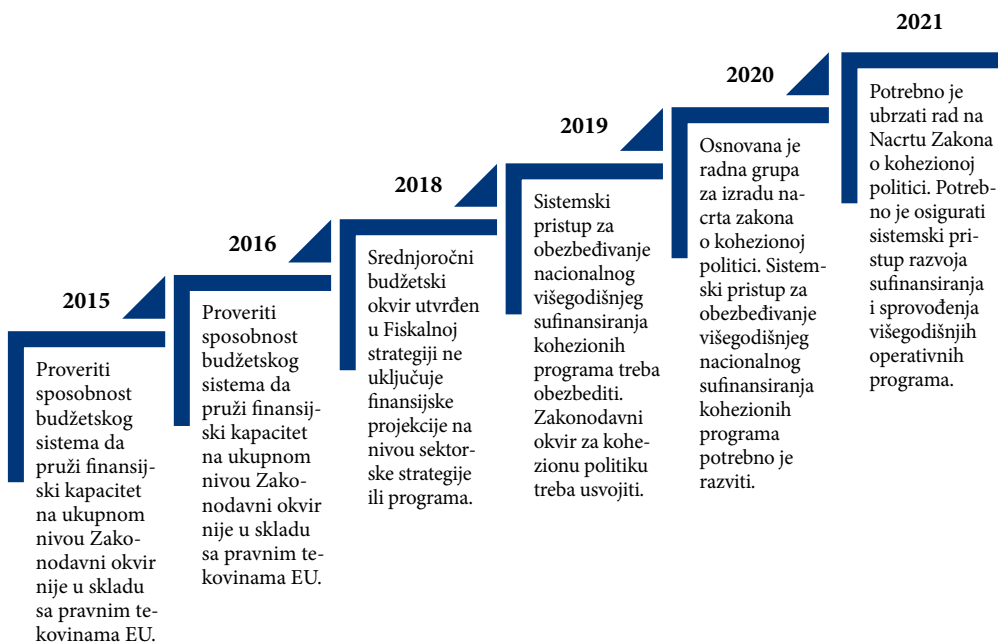
⁴⁴ *Zakon o planskom sistemu Srbije*, 2018, član 6.

Plan razvoja sadrži prioritetne ciljeve razvoja Republike Srbije i regiona, kao i smernice za njihovo ostvarenje⁴⁵. Kako je cilj politike regionalnog razvoja smanjenje nejednakosti u regionalnom razvoju, te kako se za smanjenje tih nejednakosti koriste sredstva Evropske unije, ali i nacionalna sredstva, u situaciji kada ne postoje definisani prioritetni ciljevi razvoja regiona u Srbiji, svaka vrsta ulaganja može biti samo efikasna (potrošena u skladu sa procedurama), ali ne i efektivna (ne postiže očekivane ishode, koji se manifestuju u smanjenju regionalnih nejednakosti).

U pripremi je izrada integrisane baze podataka o investicionim projektima koja bi trebalo da obuhvata jedinstvenu listu prioriternih projekata (*Single Project Pipeline*), a koja još uvek nije u funkciji. Od 2019. godine se u Izveštajima o napretku Srbije veoma konkretno naglašava potreba da se obezbedi zakonodavni okvir za kohezionu politiku.

Iako se u Izveštaju o napretku Srbije za 2020. godinu konstatuje da je osnovna radna grupa za izradu nacrtu o kohezionoj politici, u Izveštaju o napretku za 2021. godinu se konstatuje da je potrebno ubrzati rad na Nacrtu Zakona o kohezionoj politici.

Ilustracija 4: Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 – Zakonodavni okvir



Izvor: Serbia 2015 Report, p. 57; Serbia 2016 Report, p. 62; Serbia 2018 Report, p. 75; Serbia 2019 Report, p. 81; Serbia 2020 Report, p. 100; Serbia 2021 Report, p. 120

⁴⁵ Isto.

Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 – Institucionalni okvir

Usled očekivanog povećanja obima posla u narednom periodu, a koji proizlazi iz novog programskog perioda IPA III (2021-2027), usvajanja nove metodologije Evropske komisije (klastera), kao i određenih zahteva EK, u 2021. godini je pripremljen nov Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta Kancelarije⁴⁶.

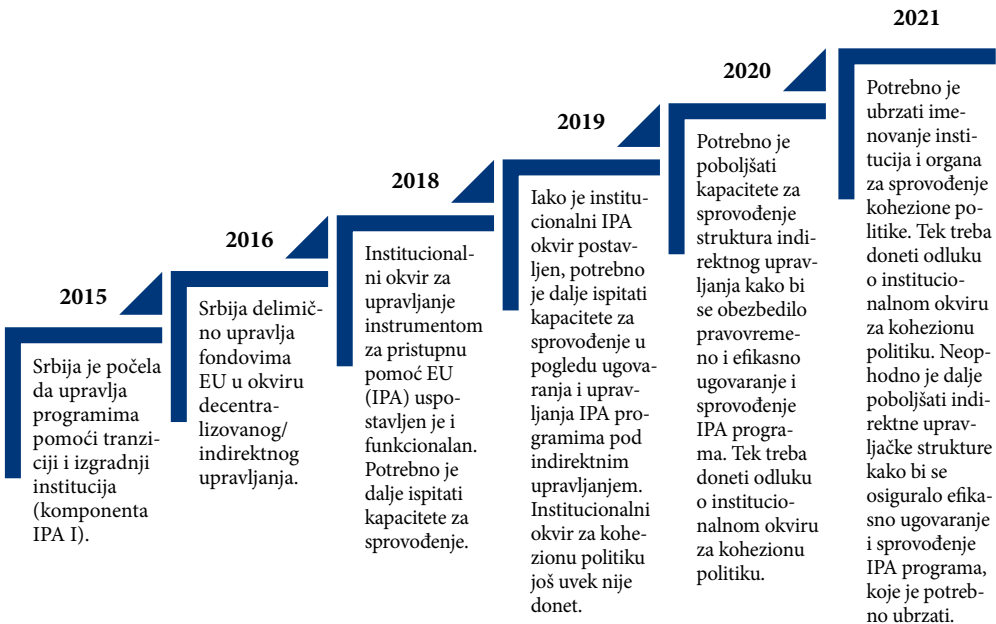
U narednom periodu je planirano:

- Dodatno jačanje administrativnih kapaciteta Kancelarije⁴⁷, kako bi pružila relevantne preporuke za IPA strukturu za poboljšanje decentralizovanog/indirektnog upravljanja pretpristupnim fondovima EU, kao i za realizaciju programa i projekata finansiranih iz IPA fondova;
- Priprema sveobuhvatne Politike za zadržavanje kadrova u okviru IPA strukture, u skladu sa merama koje budu donete na nacionalnom nivou za organe državne uprave i službe Vlade, u kojima se u skladu sa njihovim delokrugom obavljaju poslovi državne uprave, koji se odnose na upravljanje sredstvima pretpristupne pomoći Evropske unije, u skladu sa ažuriranom procenom radnog opterećenja zaposlenih;
- Priprema trogodišnjih strategija revizije u skladu sa Zakonima o potvrđivanju okvirnog sporazuma između Republike Srbije i Evropske komisije o pravilima za sprovođenje finansijske pomoći Evropske unije u Republici Srbiji, u okviru instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA II i IPA III) i njihovo ažuriranje na godišnjem nivou, u skladu sa procenom rizika;
- Priprema godišnjih planova revizije, u skladu sa Zakonom o potvrđivanju okvirnog sporazuma između Vlade Republike Srbije i Komisije evropskih zajednica o pravilima za saradnju, koja se odnose na finansijsku pomoć Evropske unije Republici Srbiji, u okviru sprovođenja pomoći prema pravilima instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) i njihovo sprovođenje;
- Dalje jačanje administrativnih kapaciteta Kancelarije namenjenih prihvatanju novih obaveza, koje proističu iz Poglavlja 22 – Regionalni razvoj – koheziona politika.

⁴⁶ Evropska komisija, Radni dokument Komisije, *Republika Srbija – Izveštaj za 2021. godinu*, 19.10.2021. godine – Klaster 5: Resursi, poljoprivreda i kohezija: „Republika Srbija se poziva da sprovede Akcioni plan za ispunjavanje zahteva kohezivne politike EU i unapredi kapacitete za upravljanje programima indirektnog upravljanja u okviru pretpristupne pomoći EU“.

⁴⁷ Kancelarija za reviziju sistema upravljanja sredstvima Evropske unije; dostupno na: <https://www.aa.gov.rs/>.

Ilustracija 5: Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 – Institucionalni okvir



Izvor: Serbia 2015 Report, p. 57; Serbia 2016 Report, p. 62; Serbia 2018 Report, p. 76; Serbia 2019 Report, p. 82; Serbia 2020 Report, p. 100; Serbia 2021 Report, p. 121

Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 – Administrativni kapaciteti

Nacionalna akademija za javnu upravu obezbedila je sledeće obuke:

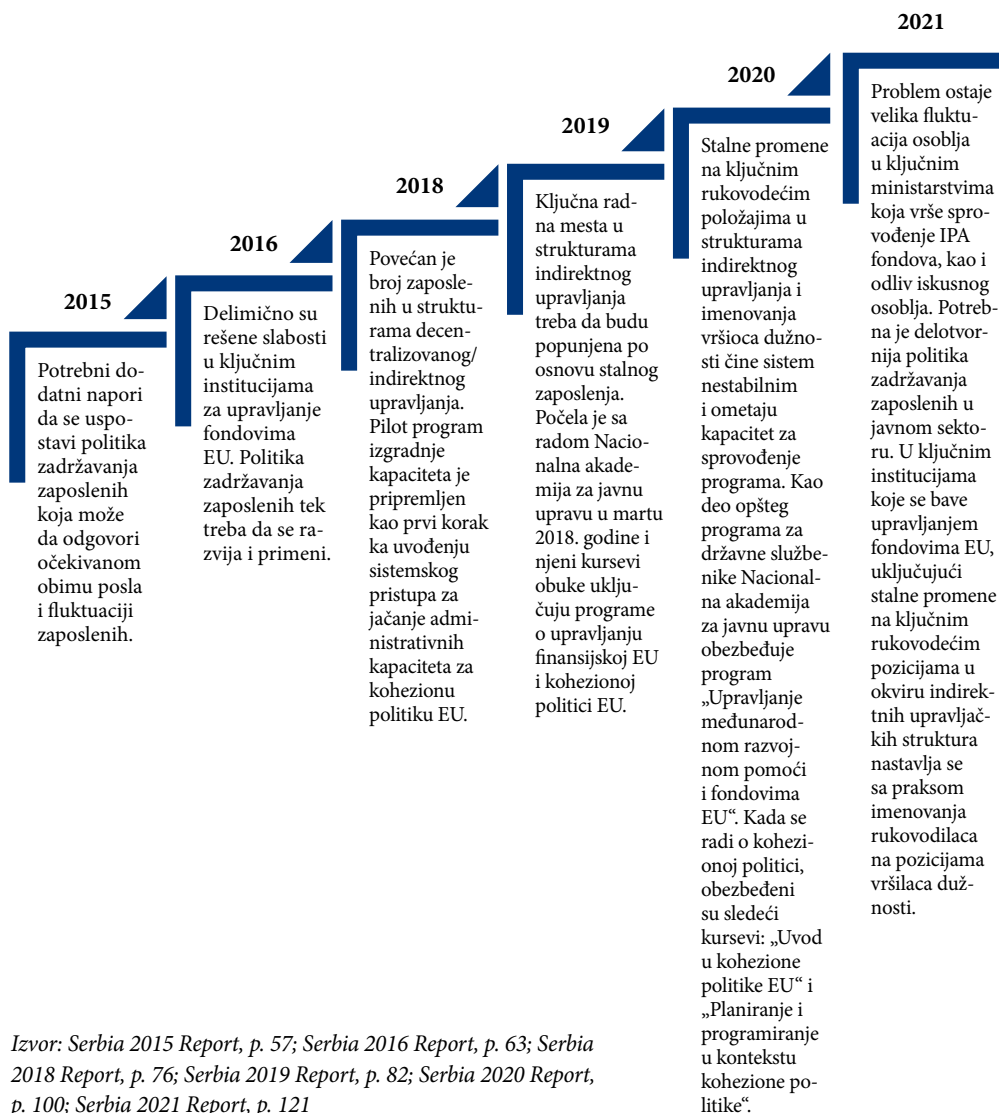
- upravljanje projektnim ciklusom;
- oslobođenje od PDV-a i carine u decentralizovanom/indirektnom upravljanju;
- ugovori o sredstvima u skladu sa PRAG-om;
- horizontalna pitanja za koordinatore horizontalnih pitanja;
- ugovori o radu u skladu sa PRAG-om – tendering i evaluacija;
- tvining ugovori;
- ugovori o radu u skladu sa PRAG-om – implementacija ugovora;
- finansijsko upravljanje u IPARD-u;
- planiranje IPA i nacionalnog učešća u kontekstu indirektnog sistema upravljanja i kontrole;
- nepravilnosti u kontekstu IPA;
- sprovođenje interne revizije u kontekstu IPA;
- finansijsko upravljanje u kontekstu indirektnog sistema upravljanja i kontrole.

U planu je:

- izrada programa obuke pri Nacionalnoj akademiji za javnu upravu, što je i potvrđeno usvajanjem Opšteg programa obuke državnih službenika za 2022. godinu, u okviru kog je predviđena i

- obuka pod nazivom „Ocena i praćenje kapitalnih projekata“, namenjena državnim službenicima iz jedinica za upravljanje projektima na nivou resornih ministarstava i drugih institucija;
- priprema sveobuhvatne politike za zadržavanje kadrova u okviru IPA strukture, u skladu sa merama koje budu donete na nacionalnom nivou za organe državne uprave i službe Vlade u kojima se, u skladu sa njihovim delokrugom, obavljaju poslovi državne uprave, koji se odnose na upravljanje sredstvima pretpriступne pomoći Evropske unije, au skladu sa ažuriranom procenom radnog opterećenja zaposlenih.

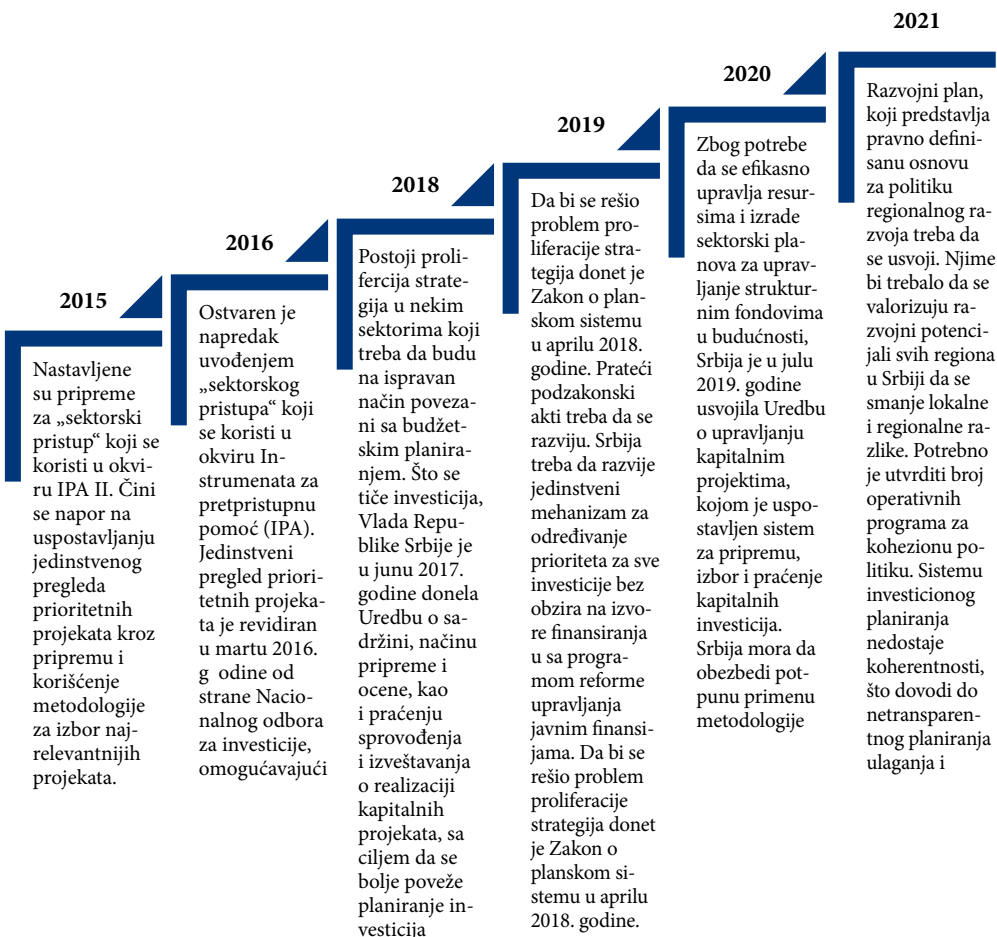
Ilustracija 6: Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 – Administrativni kapaciteti



Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 – Programiranje

Plan razvoja Srbije nije donet.⁴⁸ U tom smislu ne mogu biti ni doneti planovi regionalnog razvoja regiona u Srbiji (na NUTS II nivou). Potencijali regiona u Srbiji su mapirani tokom 2017. godine za potrebe pripreme Strategije pametne specijalizacije Srbije (u daljem tekstu S4).⁴⁹ Predstavnici regionalnih razvojnih agencija, u regionima za koje je mapiranje rađeno, bili su delimično uključeni u proces preduzetničkog otkrivanja, kao krucijalni deo procesa koji je pratio izradu S4, i ne osećaju vlasništvo nad procesom, niti rezultatima i nalazima S4.

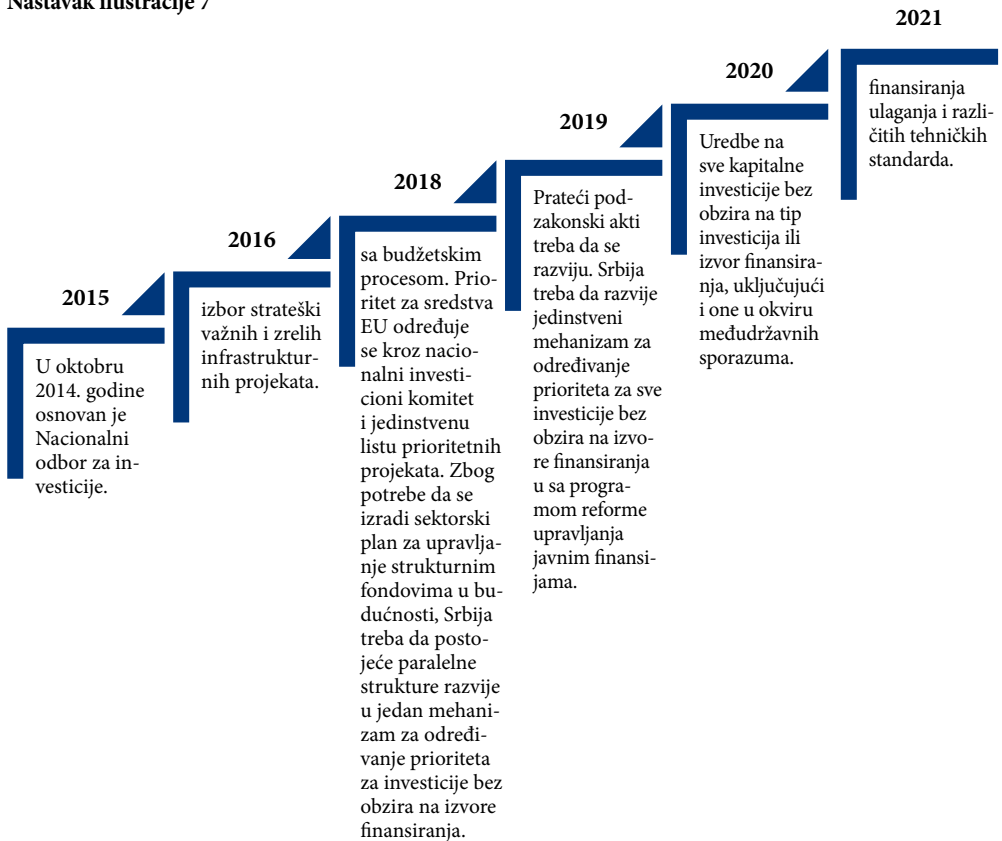
Ilustracija 7: Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 – Programiranje



⁴⁸ Zakon o planskom sistemu Srbije, 2018, član 6.

⁴⁹ Vlada Republike Srbije (2020), *Strategija pametne specijalizacije u Republici Srbiji za period od 2020. do 2027. godine*, „Službeni glasnik RS“, broj 21 od 6. marta 2020. godine; dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2020/21/3/reg>.

Nastavak ilustracije 7

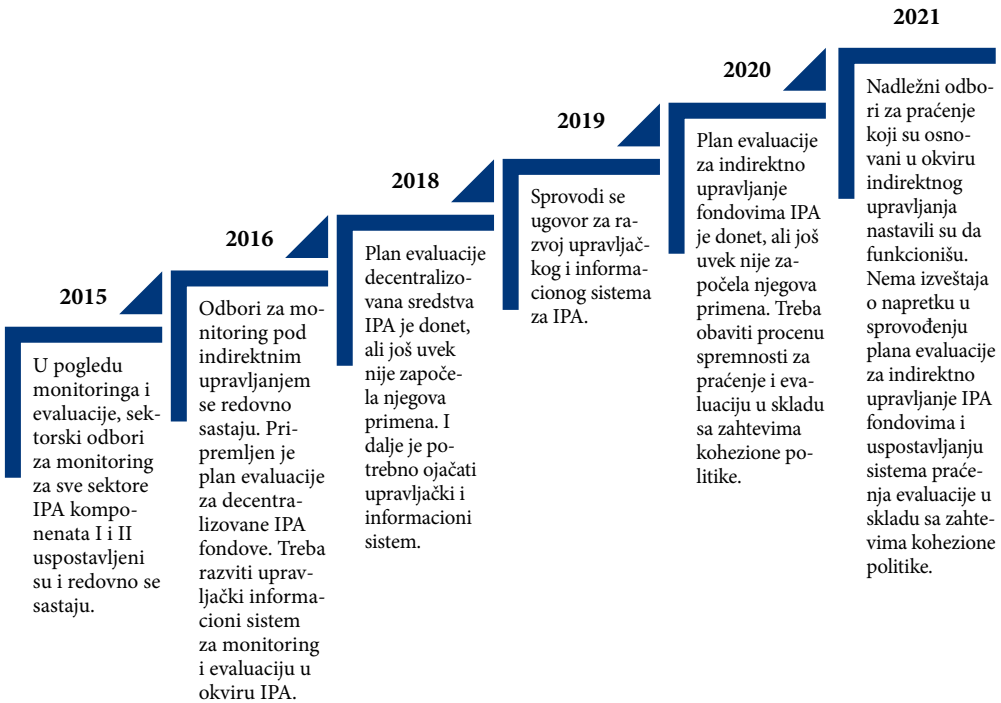


Izvor: Serbia 2015 Report, p. 58; Serbia 2016 Report, p. 63; Serbia 2018 Report, p. 76; Serbia 2019 Report, p. 82; Serbia 2020 Report, p. 100; Serbia 2021 Report, p. 121

Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 – Praćenje i evaluacija

U planu je da MEI uspostavi za upravljanje ESI fondovima i da, do kraja 2022. godine, pripremi Nacrt zakona koji se odnosi na ovu oblasti. Nema izveštaja o napretku u sprovođenju evaluacije za indirektno upravljanje IPA fondovima i uspostavljanju sistema praćenja evaluacije u skladu sa zahtevima kohezione politike. U Izveštaju o napretku Srbije za 2019. godinu se konstatuje da se sprovodi ugovor za razvoj upravljačkog i informacionog sistema za IPA.

Ilustracija 8: Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 – Praćenje i evaluacija



Izvor: Serbia 2015 Report, p. 58; Serbia 2016 Report, p. 63; Serbia 2018 Report, p. 76; Serbia 2019 Report, p. 82; Serbia 2020 Report, p. 101; Serbia 2021 Report, p. 121

Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 – Finansijsko upravljanje, kontrola i revizija

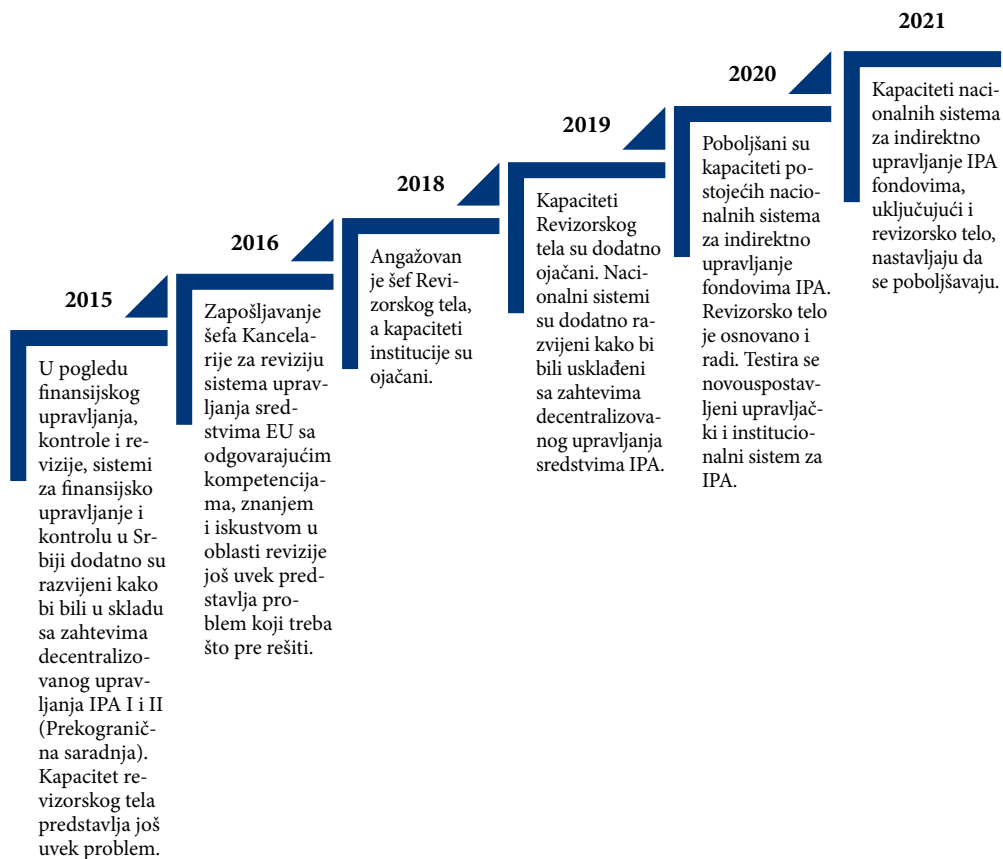
Reformske aktivnosti u sistemu upravljanja javnim finansijama su obuhvaćene revidiranim Programom reforme upravljanja javnim finansijama za period od 2016. do 2020. godine. Ministarstvo finansija je izradilo Program za period od 2021. do 2025. godine.⁵⁰

Program reforme upravljanja javnim finansijama za period od 2021. do 2025. godine (u daljem tekstu: Program) je usvojen 24. juna 2021. godine. U skladu sa procedurom propisanim Zakonom o planskom sistemu, Ministarstvo finansija je, u saradnji sa drugim nadležnim institucijama, pripremio nacrt Izveštaja o realizaciji Programa za 2021. godinu.⁵¹

⁵⁰ Ministarstvo finansija Republike Srbije (2021), *Program reforme upravljanja javnim finansijama 2021-2025*; dostupno na: https://www.mfin.gov.rs/upload/media/yrndWJ_60ec21463954b.pdf.

⁵¹ Ministarstvo finansija (2021), *Nacrt Izveštaja o realizaciji Programa reforme upravljanja javnim finansijama za 2021. godinu*; dostupno na: <https://mfin.gov.rs/sr/dokumenti2-1/nacrt-izvetaja-o-realizaciji-programa-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-za-2021-godinu-1>.

Ilustracija 9: Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 – Finansijsko upravljanje, kontrola i revizija



Izvor: *Serbia 2015 Report*, p. 58; *Serbia 2016 Report*, p. 63; *Serbia 2018 Report*, p. 76; *Serbia 2019 Report*, p. 82; *Serbia 2020 Report*, p. 101; *Serbia 2021 Report*, p. 121

Reforme u cilju uvođenja programskog budžeta, odnosno u cilju merenja učinaka, započete su u Republici Srbiji 2005. godine, a nakon godinu dana priprema, koncept programskog budžeta je uveden 2007. godine u četiri pilot ministarstva, a naredne godine i u jednu republičku upravu. Prvi pokušaji definisanja budžetskih programa su bili nesavršeni, ali su davali dobru polaznu osnovu za dalja poboljšanja podataka i metodologije.

Međutim, uloga budžeta kao instrumenta strateškog menadžmenta u javnom sektoru i dalje je bila po strani. Donošenje novog Zakona o budžetskom sistemu u 2009. godini je trebalo da predstavlja značajan iskorak u tom pravcu. Međutim, važnija reformska rešenja najavljena su tek za period od 2015. godine.

Tokom 2006. godine, po prvi put je pet ministarstava (ministarstva zdravlja, privrede, vera, za državnu upravu i lokalnu samoupravu, kao i trgovine, turizma i usluga) počelo svoje budžete da organizuje u skladu sa programskom strukturom (takozvani pilot programi). Ona je prikazana u budžetu za 2008. godinu. Ponovno pokretanje postupka je usledilo 2013. godine.

Ministarstvo finansija je formiralo Radnu grupu za uvođenje programskog budžeta. Rezultat njenog rada manifestovao se u vidu „Uputstva za izradu programskog budžeta“, koje je izdato u februaru 2014. godine. Njime se definiše metodologija programskog budžeta u Republici Srbiji. Od 1. januara 2015. godine su uspostavljeni programski budžet i indikatori performansi. Iako su neki pomaci u domenu reforme modela javnog budžetiranja u našoj zemlji već učinjeni, programska struktura budžeta i indikatori performansi su napredniji način planiranja i izvršenja budžeta u odnosu na postojeći. Međutim, preduslov za uspešno srednjoročno budžetiranje je kredibilan okvir za projektovanje budžetskih rashoda za finansiranje postojećih javnih politika, za koji smo naveli da još uvek nije uspostavljen. Srbija je prve korake ka srednjoročnom budžetiranju napravila tokom 2010. godine, kada je uvedena praksa da Fiskalna strategija, godišnji izveštaj koji sačinjava Ministarstvo finansija i usvaja Vlada Republike Srbije, propisuje godišnje limite javnih sredstava koji će biti dati na raspolaganje različitim budžetskim korisnicima (na nivou budžetskih razdela).

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGHLAVLJE 22

Konstitutivna sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 22 je održana, u onlajn formatu, 26. novembra 2021. godine. Predloženi su novi članovi i potvrđeno je članstvo nekih od postojećih članova ove radne grupe. U periodu od novembra 2021. godine pa do trenutka pisanja ovog priloga, postoji veliko interesovanje, kako pojedinaca tako i institucija, za članstvo u ovoj radnoj grupi. U istom periodu se intenzivirano radilo na širenju saradničke mreže.

Članstvo u Radnoj grupi za Poglavlje NKEU su potvrdili dotadašnji članovi, predstavnici institucija: Regionalna agencija za razvoj istočne Srbije (RARIS)⁵², Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED)⁵³, Institut za teritorijalni ekonomski razvoj (InTER)⁵⁴, Panonreg⁵⁵, Centar lokalne demokratije⁵⁶, Centar za razvoj građanskog društva (Protecta)⁵⁷ i Libertarijanski Klub (Libek)⁵⁸.

Novi članovi ove radne grupe, u predmetnom izveštajnom periodu, u svojstvu pojedinaca su: prof. dr Edvard Jakpin, ekonomista u oblasti regionalnog razvoja; prof. dr Imre Nađ, regionalni geograf; prof. dr Branislav Đurđev, demograf i dr Mihailo Brkić, ekonomista.

⁵² RARIS, Regionalna agencija za razvoj istočne Srbije, <https://www.raris.org/>.

⁵³ NALED, Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj, <https://naled.rs/>.

⁵⁴ InTER, Institut za teritorijalni ekonomski razvoj, <http://www.lokalnirazvoj.org/>.

⁵⁵ Panonreg, <https://panonreg.rs/>.

⁵⁶ Centar lokalne demokratije, <http://lda-subotica.org/>.

⁵⁷ Protecta, Centar za razvoj građanskog društva, <https://www.protecta.org.rs/>.

⁵⁸ Libek, Libertarijanski Klub Libek je obrazovno istraživački centar, <https://libek.rs/>.

U svojstvu institucija, članovi Radne grupe za Poglavlje 22 su: Regionalna agencija za ekonomski razvoj Šumadije i Pomoravlja, REDASP⁵⁹, Srpska asocijacija regionalnih razvojnih agencija, SARRA⁶⁰, Centar za istraživanje javnih politika⁶¹, Evropski pokret – Leskovac⁶², Unija poslodavaca Srbije⁶³, Centar za regionalizam⁶⁴, Evropski pokret u Srbiji – Kruševac.

Saradničku mrežu čine institucije i pojedinci koji su aktivni u oblasti regionalne politike i regionalnog i lokalnog razvoja, ne samo u Srbiji, već i na nivou Zapadnog Balkana, ali i Evropske unije: Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe, NALAS⁶⁵, Naučno tehnološki park, Beograd⁶⁶ i drugi.

U tabeli ispod je predstavljen pregled aktivnosti Radne grupe NKEU za Poglavlje 22, u periodu od novembra 2021. godine pa do momenta pripreme ovog priloga.

Tabela 4: Aktivnosti Radne grupe NKEU za Poglavlje 22

Datum	Aktivnost
26.11.2021.	Održana je konstitutivna sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 22 u onlajn formatu. Predloženi su novi članovi i potvrđeno je članstvo nekih od postojećih članova ove radne grupe.
15.12.2021.	Održana je tematska sednica radne grupe u Novom Sadu, u hibridnom formatu, na temu „Regionalne nejednakosti u post kovid okruženju“. Link ka događaju: https://www.youtube.com/watch?v=8b9JWMBcs-w .
04.02.2022.	Napisan je i predstavljen predlog projekta pod nazivom „AI related regional development“. Predlozi i inicijative za izgradnju kapaciteta za planiranje regionalnog razvoja: Proces i politike regionalnog razvoja i inkorporiranje u institucionalnu infrastrukturu koja se u Srbiji gradi, a temelji se na razvoju ICT sektora.
20.02.2022.	Pripremljena je analitička studija na temu „Budget control methodology“ – na primeru sredstava koja se usmeravaju za regionalnih razvoj Srbije i prosleđena naručiocu (NKEU).
23-25.02.2022.	Sastanak Programskog saveta i Strateško planiranje
07.03.2022.	Pripremljen je predlog strukture časopisa, kalkulacija budžeta „Smart region“. Časopis će pokrivati teme relevantne za Klaster 5.

⁵⁹ Regionalna agencija za ekonomski razvoj Šumadije i Pomoravlja, REDASP, <http://www.redasp.rs/>.

⁶⁰ Srpska asocijacija regionalnih razvojnih agencija, SARRA, <https://sarra.rs/sr/>.

⁶¹ Centar za istraživanje javnih politika, <https://publicpolicy.rs/>.

⁶² Evropski pokret u Srbiji – Leskovac, <https://epusles.org/>.

⁶³ Unija poslodavaca Srbije, <https://www.poslodavci.rs/>.

⁶⁴ Centar za regionalizam, <http://centarzaregionalizam.org.rs/>.

⁶⁵ Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe, <http://www.nalas.eu/>.

⁶⁶ Naučno tehnološki park, Beograd, <https://ntpark.rs/>.

Datum	Aktivnost
07.03.2022.	Istraživanje na temu efikasnosti utrošenih EU sredstava na regionalni razvoj Srbije je prosleđeno Državnoj revizorskoj instituciji u cilju analitičke podloge za projekat „Uticaj regionalnog razvoja na demografska kretanja u Republici Srbiji“ koji vodi DRI.
09.03.2022.	Sastanak Programskog saveta
23.03.2022.	Nastup na konferenciji „Cirkularna ekonomija, zapošljavanje i digitalizacija u svetlu konferencije o budućnosti Evrope“. Link ka konferenciji https://youtu.be/ktHyLsVMGZ0?t=8687 .
10.04.2022.	Pripremljen Akcioni plan Radne grupe NKEU za Poglavlje 22 za 2022-2023. godinu.
05-10.04.2022.	Doprinosi za godišnji izveštaj za Poglavlje 22 na osnovu Economic Criteria and Standards Consultations – call for written contributions on 2022 Serbia Annual Report – separatne konsultacije sa članovima radne grupe.
15.04.2022.	Pripremljen prilog za Knjigu preporuka NKEU za 2021. godinu.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

U tabeli je dat pregled najrelevantnijih preporuka Radne grupe NKEU za Poglavlje 22 za 2021. godinu, kao i evaluacija istih za predmetni izveštajni period.

Tabela 5: Evaluacija dosadašnjih preporuka Radne grupe NKEU za Poglavlje 22

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU	EVALUACIJA PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU
Zakonodavni okvir	
Uspostavljen zakonodavni okvir za uvođenje kohezione politike EU	
Radna grupa ističe da Zakon o sistemu za upravljanje fondovima kohezione politike Evropske unije u Republici Srbiji treba da utvrdi ulogu regionalnih razvojnih agencija u sistemu planiranja i sprovođenja projekata finansiranih iz kohezionih fondova, kao pitanje od posebnog interesa. Iz razloga ekonomičnosti i efikasnosti i korišćenja postojećih kapaciteta, potrebno je	Preporuka se sprovodi i treba da ostane na snazi. Potrebno je intenzivnije nastaviti sa sličnim aktivnostima. Organizovana je tematska radionica Radne grupe NKEU za Poglavlje 22 na temu „Politike i instrumenti regionalnog razvoja u post-kovid okruženju“. ⁶⁷

⁶⁷ Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Radna grupa za Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata (2021), Tematska radionica „Politike i instrumenti regionalnog razvoja u post-kovid okruženju“, Novi Sad; <https://eukonvent.org/politike-i-instrumenti-regionalnog-razvoja-u-post-kovid-okruzenju/>. Snimak skupa možete pogledati ovde: <https://www.youtube.com/watch?v=8b9JWMBcs-w&t=180s>.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU	EVALUACIJA PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU
koristiti postojeće nacionalne institucije za korišćenje kohezionih fondova. ⁶⁸	
Pitanje regionalnih planova razvoja, kao i uloga Razvojne agencije Srbije i regionalnih razvojnih agencija u planskom sistemu, nije ni dotaknuto. ⁶⁹	<p>Preporuka se sprovodi i treba da ostane na snazi. Potrebno je intenzivnije nastaviti sa sličnim aktivnostima.</p> <p>Organizovana je tematska radionica Radne grupe NKEU za Poglavlje 22 na temu „Politike i instrumenti regionalnog razvoja u post-kovid okruženju“. Budući da je na radionici predstavljen proces izrade Plana razvoja AP Vojvodine⁷⁰, pitanje regionalnih razvojnih planova je inicirano kao jedna od tema kojom se u budućnosti treba baviti.</p>
Uspostavljen zakonodavni okvir kojim se osigurava sufinansiranje i fleksibilnost budžeta	
<p>Uspostavljen zakonodavni okvir kojim se osigurava sufinansiranje i fleksibilnost budžeta.⁷¹</p> <p>Radna grupa NKEU za Poglavlje 22 konstatuje znatan napredak u sistemu upravljanja javnim finansijama zahvaljujući sprovođenju Reforme upravljanja javnim finansijama, kao dela Reforme javne uprave. Reformske aktivnosti u sistemu upravljanja javnim finansijama su obuhvaćene revidiranim Programom reforme upravljanja javnim finansijama za period od 2016. do 2020. godine. Ministarstvo finansija je pristupilo izradi novog Programa za period od 2021. do 2025. godine.</p>	<p>Preporuka je delimično sprovedena.</p> <p>Usvojen je Program reforme upravljanja javnim finansijama 2021-2025.⁷²</p>

⁶⁸ Lazarević, G. (2021), *Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata*, u Dragojlović, N. „Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji 2020“, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Beograd, str. 224; dostupno na: https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2021/07/Knjiga-nacionalnog-konventa-2020_Web.pdf.

⁶⁹ *Zakon o planskom sistemu Srbije* (2018), „Službeni glasnik RS“, br. 30/2018, član 5; dostupno na: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-planskom-sistemu-republike-srbije.html>.

⁷⁰ *Plan razvoja AP Vojvodine 2020-2030*, 2021.

⁷¹ *Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata*, u Dragojlović, N. „Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji 2020“, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Beograd, 2021, str. 226; dostupno na: https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2021/07/Knjiga-nacionalnog-konventa-2020_Web.pdf.

⁷² Ministarstvo finansija (2021), *Program reforme upravljanja javnim finansijama 2021-2025*; dostupno na: https://www.mfin.gov.rs/upload/media/yrndWJ_60ec21463954b.pdf.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU	EVALUACIJA PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU
<p>U pripremi je izrada integrisane baze podataka o investicionim projektima koja obuhvata jedinstvenu listu prioriternih projekata (<i>Single Project Pipeline</i>), a koja će od 2022. godine biti u funkciji.</p>	<p>Baza nije u funkciji. Preporuka nije sprovedena i ostaje na snazi.</p> <p>Preduslov za ovu aktivnost je donošenje Plana razvoja Srbije, Strategije regionalnog razvoja Srbije, planova regionalnog razvoja regiona u Srbiji (na NUTS II nivou), kao i Strategije pametne specijalizacije na NUTS II nivou.</p>
Završeno usklađivanje pravnih propisa u oblasti javnih nabavki sa propisima EU	
<p>Na predlog Kancelarije za javne nabavke, Vlada RS je, u novembru 2019. godine, usvojila Program razvoja javnih nabavki za period 2019-2023. godine koji definiše javnu politiku u oblasti javnih nabavki za petogodišnji period. Ovaj program se sastoji od četiri posebna cilja i jednog opšteg cilja „Dalji razvoj modernog i efikasnog sistema javnih nabavki“. Smernice za poboljšanje zelenih javnih nabavki su izrađene i objavljene na sajtu Kancelarije za javne nabavke</p>	<p>Dalje usklađivanje sa direktivama Evropske unije je izvršeno usvajanjem Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“, broj 91/19), 24. decembra 2019. godine.</p> <p>Novi Zakon o javnim nabavkama je stupio na snagu 1. januara 2020. godine, a počeo je sa primenom od 1. jula 2020. godine.</p> <p>Takođe, uspostavljen je i novi Portal javnih nabavki koji je usklađen sa novim zakonodavnim okvirom.</p>
Imenovane institucije i tela za sprovođenje kohezione politike	
<p>OCD nemaju dostupnih informacija o aktivnostima vezanim za sprovođenje ove mere.</p>	<p>Preporuka se tiče pronalaženja načina da se dođe do dostupnih informacija o aktivnostima vezanim za sprovođenje ove mere i ona, u posmatranom izveštajnom periodu, nije sprovedena.</p> <p>Potrebno je raditi na kanalima koji obezbeđuju dostupnost informacija ovog tipa.</p>
Određena tela za upravljanje operativnim programima	
<p>Nije bilo aktivnosti za ovu meru.</p>	<p>Potrebno je raditi na kanalima koji obezbeđuju dostupnost informacija ovog tipa.</p>
Uspostavljena politika zadržavanja kadrova kako bi se osigurala efikasna apsorpcija EU fondova	
<p>Vlada Republike Srbije je, 8. aprila 2021. godine, usvojila Strategiju reforme državne uprave za period od 2021. do 2030. godine sa Akcionim planom za period od 2021. do 2025. godine.</p>	<p>Preporuka je delimično sprovedena. Imajući u vidu da je planirano da se pripremi sveobuhvatna politika za zadržavanje kadrova u okviru IPA strukture, u skladu sa merama koje budu donete na nacionalnom nivou za organe državne uprave i službe Vlade.</p>

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU	EVALUACIJA PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU
Sprovođenje programa izgradnje kapaciteta za institucije i tela uključena u sprovođenje kohezione politike	
<p>Na sajtu Nacionalne akademije za javnu upravu (u daljem tekstu NAJU) dostupne su dve onlajn obuke koje su u vezi sa evropskim integracijama:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i • Kohezionu politika EU. 	<p>NAJU je organizovala veliki broj obuka na temu sprovođenja kohezione politike. Preporuka je sprovedena u potpunosti. Izuzev dela koji se tiče potrebe da se obuke prošire i na pripremu planskih dokumenata u skladu sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije.</p>
Pripremljeni nacrti OP za sprovođenje kohezione politike	
<p>Nije bilo aktivnosti za ovu meru.</p>	<p>Potrebno je insistirati na donošenju Plana razvoja Srbije, Strategije regionalnog razvoja regiona Srbije (na NUTS II nivou)</p> <p>Kao i na izradi Strategije pametne specijalizacije na NUTS II nivou, kao preduslovu za pripremanje nacrta OP za sprovođenje kohezione politike.</p> <p>Potrebno je raditi na kanalima koji obezbeđuju dostupnost informacija ovog tipa.</p>

PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2022. GODINU

Srbija nije napravila značajniji napredak u 2021. godini u izgradnji kapaciteta za realizaciju prioritetnih zadataka iz oblasti regionalne politike. Najveći problemi se odnose na neizgrađenost i nezaokruženost institucionalnog i strateškog okvira regionalne politike.

Ne postoji strateški okvir regionalne politike, jedan broj zakonskih rešenja (Zakon o regionalnom razvoju Srbije iz 2009. godine) se sprovodi ili delimično ili se uopšte ne sprovodi.

Podzakonski akti o merenju stepena razvijenosti su nesinhronizovani, naime usvojena Metodologija za izračunavanje stepena razvijenosti regiona i jedinica iz 2015. godine se ne primenjuje, primenjuju se akti koji su bazirani na metodološkim rešenjima koji su stavljeni van snage. Institucionalni kapaciteti u Vladi za sprovođenje regionalne politike su nedovoljni, sa pomešanom i nejasnom podelom nadležnosti, obaveza i odgovornosti.

Preporuke su usmerene ka:

- uspostavljanju jasne vertikalne i horizontalne prohodnosti nadležnosti, obaveza i odgovornosti svih nosilaca sprovođenja regionalne politike, sinhronizaciji podsticajne politike, sektorskih i regionalnih mera;
- izgradnji i unapređenju kapaciteta na centralnom i regionalnom nivou u oblasti sprovođenja regionalne politike i strukturnih instrumenata;
- jasnoj podeli nadležnosti institucija na centralnom nivou, posebno između ministarstava;
- donošenju strateškog okvira politike regionalnog razvoja Srbije sa akcionim planom za naredni period, koji bi uključio i kohezionu politiku: donošenje Plana razvoja Srbije, izmene i dopune Zakona o regionalnom razvoju, Investicionog plana, planova razvoja regiona u Srbiji na NUTS II nivou, Strategija pametne specijalizacije na NUTS II nivou;
- u okviru kohezione politike je potrebno sistemski precizirati rešenja sufinansiranja i sprovođenja višegodišnjih operativnih programa;
- donošenju svih podzakonskih akata za implementaciju zakona o regionalnom razvoju, kojima će se definisati kriterijumi, jasna metodologija i instrumenti merenja regionalnih razlika, precizirati mehanizmi regionalne politike, odrediti nadležnosti institucija, finansiranje, programska dokumenta, sistem podsticaja i slično;
- analitičkom i kadrovskom jačanju nadležnih institucija na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, posebno jačanje analitičkih jedinica u ministarstvima za praćenje efekata podsticajne politike, kao i redovno izveštavanje;
- analitičkom i kadrovskom jačanju mreže instituta u Srbiji u procesu njihove transformacije ka transdisciplinarno profilisanim institutima, kroz spajanje STEM i STEAM znanja, u svrhu ostvarivanja ciljeva ravnomernijeg regionalnog razvoja Srbije kroz podsticanje razvoja prioriternih oblasti 4S, kao i kroz primenu veštačke inteligencije;
- naporima da se podstakne razvoj inovativnih kapaciteta u manje razvijenim regionima Republike Srbije, kroz prilagođavanje instrumenata i politika u okviru razvoja prioriternih oblasti identifikovanih u okviru 4S, budući da mnogi od projekata usmerenih ka tom tipu problema, nisu dali efekte;⁷³

⁷³ Program ranog razvoja, s druge strane, nije postigao isti uspeh. Podsećanja radi, reč je o programu koji ima za cilj da podstakne razvoj preduzetništva i kulture inoviranja, kroz podsticanje novih i mladih privrednih aktera da razvijaju svoje inovativne ideje i projekte. Udeo projekata po regionima kreće se u rasponu od 10% u regionu južne i istočne Srbije, do 13% u regionu Vojvodine. Međutim, u slučaju zapadne Srbije i Šumadije, obeshrabruje to što se, od ukupno odobrenih projekata, tek oko 4% odnosi na projekte iz Programa ranog razvoja.

- efikasnijoj vertikalnoj i horizontalnoj koordinaciji regionalne politike kroz veću iskorišćenost regionalnih razvojnih agencija (RRA) i kancelarija za lokalni ekonomski razvoj (KLER), kako bi se regionalna politika što više približila građanima.

Pored toga, potrebno je:

- uskladiti podsticajnu politiku i instrumente regionalne politike sa zahtevima EU u smislu programiranja i principa partnerstva;
- povećati transparentnost informacija i podataka koji se odnose na projekte koji se finansiraju kroz IPA CBC programe, kako bi bilo moguće uraditi njihovu procenu efekata na smanjenje regionalnih nejednakosti u Srbiji;
- u okviru Evropskog pokreta u Srbiji formirati Analitički centar za praćenje efekata regionalne i kohezione politike EU na smanjenje regionalnih dispariteta u Srbiji (Analitički centar za Poglavlje 22). Osnovni zadatak takvog Analitičkog centra je sistematsko praćenje regionalnih ekonomskih i socijalnih efekata programa koji se finansiraju iz fondova EU;
- u okviru metodologije praćenja realizacije Akcionog plana za period 2020-2022. godine za primenu Strategije razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period 2020-2025. godine, posebno ugraditi regionalnu dimenziju, odnosno sagledavati realizaciju zacrtanih zadataka u kontekstu obezbeđivanja preduslova za policentrični razvoj Srbije;
- usmeriti politike i instrumente regionalnog razvoja ka razvoju endogenih potencijala regiona, primarno u humani kapital regiona;
- razvijati kulturu preduzetništva, posebno kulturu inoviranja i finansijske pismenosti za sve aktere u oblasti regionalnog razvoja;
- inicirati izradu Strategija pametne specijalizacije za Srbiju na NUTS II nivou, budući da je postojanje S3 uslova za korišćenje sredstava iz ESI fondova.

▶ PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

Koordinator:

**KOMITET PRAVNIKA ZA LJUDSKA PRAVA –
YUCOM**

Jovana Spremo

The background of the lower half of the page features several blurred yellow stars of varying sizes, set against a gradient of blue and white, suggesting a connection to the European Union flag.

PRIKAZ POGLAVLJA

Član 49. Ugovora o Evropskoj uniji, svakoj evropskoj državi koja poštuje i promovise vrednosti propisane u članu 2. (ljudsko dostojanstvo, sloboda, demokratija, jednakost, vladavina prava i poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava manjina), garantuje pravo da podnese zahtev za pridruživanje Evropskoj uniji. Dopunjavanjem kriterijumima iz Kopenhagena (1993) i kriterijumima iz Madrida (1995), svi kriterijumi postali su sastavni deo Lisabonskog ugovora EU iz 2009. godine i deo su pravne tekovine EU (*acquis communautaire*).

U okviru pregovora o stupanju u članstvo EU, određuju se uslovi pod kojima će država kandidat prihvatiti i sprovesti pravne tekovine Evropske unije. Uslov za stupanje u članstvo EU podrazumeva prihvatanje svih prava i obaveza na kojima se zasniva EU, ali i njenog institucionalnog okvira. Pravne tekovine Evropske unije podeljene su u 35 pregovaračkih poglavlja.

Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava je jedno od dva ključna pregovaračka poglavlja (pored Poglavlja 24) i od početka pregovaračkog procesa radi se na usklađivanju, kao i na primeni, propisa sa pravnim tekovinama EU. Ulazimo u četvrtu godinu otkako je usvojena Zajednička pregovaračka pozicija Evropske unije, kada su data i prelazna merila. Imali smo prilike da vidimo da zastoje u pregovorima o Poglavlju 23 direktno utiče na pregovore o drugim poglavljima. Budući da je poglavlje otvoreno među prvima, a da će se zatvoriti poslednje, EU je u poziciji da stalno prati tok pregovora i reaguje na ozbiljna kršenja prava i kašnjenja sa reformama.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 23

U ovom izveštaju daćemo prikaz tema koje su, u toku prethodne godine, članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 imale u fokusu. Srbija je 2021. godine otvorila Klaster 4, odnosno četiri pregovaračka poglavlja, usled ocene Evropske komisije da je ostvaren napredak u oblasti vladavine prava. Da li je taj napredak zaista pokazao suštinsku posvećenost reformama, pokazaćemo u ovogodišnjem prilogu koji obrađuje teme iz Poglavlja 23.

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

Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 je održala jednu sednicu u toku godine, u decembru 2021. godine, koja se odnosila na kvalitet javnih rasprava održanih u toku godine, kao i na položaj nacionalnih manjina. Radna grupa NEKU za Poglavlje 23 okuplja 59 članica, sa jednim ili više predstavnika nevladinih organizacija, strukovnih udruženja, pravosudnih profesija, akademske zajednice, instituta, kao i pojedinca, koje na aktivan način doprinose radu iste.

STATUS POGLAVLJA

U martu 2020. godine, Evropska komisija je objavila novu metodologiju proširenja „Unapređenje procesa pristupanja – kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan“. Predsednik Srbije je, u julu 2020. godine, saopštio da je Srbija prihvatila da primenjuje novu metodologiju, iako to nije nešto što je u nadležnosti predsednika, već Vlade Republike Srbije. Ipak, formalni zaključak o ovom pitanju nikada nije donesen niti objavljen. Zvanični signal EU stigao je u maju 2021. godine, kada je Savet predstavio „Način primene revidirane metodologije proširenja na pristupne pregovore sa Crnom Gorom i Srbijom“.¹

Što se tiče unapređenja procesa pridruživanja Srbije Evropskoj uniji, stavlja se još snažniji fokus na reforme u okviru Klastera 1 – Osnove, odnosno vrednosti na kojima je EU zasnovana, zatim se insistira na bližem političkom upravljanju, povećanoj dinamici i predvidljivosti procesa, kao i da se isti zasniva na objektivnim kriterijumima i rigoroznom pozitivnom i negativnom uslovljavanju.² Pregovarački okvir Srbije i predviđa otvaranje i insistiranje na ispunjavanju obaveza iz poglavlja 23 i 24 u ranoj fazi pristupanja, tako da ostaje mogućnost da Komisija može da predloži ažuriranje merila i/ili usvajanje novih i izmenjenih akcionih planova, kao i drugih korektivnih mera, ako postoji bilo kakav problem koji utiče na napredak u ovim poglavljima.

Srbija možda ima šansu za bržu integraciju sa Evropskom unijom (EU) kroz „postepeno uvođenje“ u pojedinačne politike, tržište i programe Evropske unije što, takođe, donosi povećana finansijska sredstva i investicije, uključujući podršku kroz IPA III i bližu saradnju sa relevantnim međunarodnim finansijskim institucijama, kako bi iskoristili podršku. Konačno, predvidljivost procesa pridruživanja zahtevaće da EU bude jasnija šta očekuje od Srbije u bilo kojoj fazi pregovora. To znači da će se korektivne mere, kao što je klauzula o ukupnom balansu, primenjivati u skladu sa principom reverzibilnosti procesa, a odluka o korektivnim merama treba da bude saopštena putem godišnje procene Evropske komisije (EK), dok bi države članice trebalo da budu u mogućnosti da doprinesu ovom procesu tražeći od EK da reaguje u slučaju stagnacije ili nazadovanja u reformskom procesu.³

U cilju prilagođavanja novoj metodologiji promenjena je struktura zadužena za pregovore sa EU. Vlada je 15. aprila 2021. godine donela *Odluku o formiranju Koordinacije za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i Tima za podršku pregovorima*.⁴ Koordinacija i Tim za podršku pregovorima su uspostavljeni za period do potpisivanja Ugovora o pristupanju Srbije Evropskoj uniji. Umesto dosadašnjeg Pregovaračkog tima, Koordinacija za vođenje pristupnih pregovora je ovim postala vodeće telo za postizanje usaglašenosti aktivnosti u vezi sa aktuelnim pitanjima u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, kao i za pripremu i izradu svih predloga u pristupnim pregovorima.

¹ Council of the European Union, *Application of the revised enlargement methodology to the accession negotiations with Montenegro and Serbia*, 8536/21, 6 May 2021; dostupno na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8536-2021-INIT/en/pdf>, 23 February 2022.

² *Ibid*, str. 3.

³ *Ibid*, str. 10.

⁴ Government of Serbia, *Decision on the Establishment of the Coordination for Negotiations on the Accession of the Republic of Serbia to the European Union and the Negotiation Support Team*, 15 April 2021; dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2021/41/1/reg>, 23 February 2022.

Vlada je, 13. maja 2021. godine, donela i *Rešenje o imenovanju koordinatora pregovaračkih klastera koordinacije za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji*, te je stoga prilagođena grupisanju poglavlja.⁵ Za pitanja iz Poglavlja 23, pored koordinatora Klastera 1 – Osnove, i dalje je zaduženo Ministarstvo pravde Republike Srbije, odnosno Pregovaračka grupa za Poglavlje 23. Na internet prezentaciji Ministarstva pravde su dostupni svi dokumenti koji se odnose na ovo pregovaračko poglavlje.

Poglavlje 23 je otvoreno u julu 2016. godine, kada su data i prelazna merila na osnovu kojih Srbija mora da usmerava dalji tok reformi iz pomenutih oblasti. Zbog specifičnosti Srbije, istorije odnosa prema manjinama i velikog broja manjinskih grupa, zahtev Evropske unije je bio i da se unutar Poglavlja 23 izdvoji oblast manjinskih prava i uredi posebnim Akcionim planom, čiju izradu je sprovelo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 okuplja predstavnike i predstavnice nevladinih organizacija, strukovnih udruženja, pravosudnih profesija, akademske zajednice, instituta, kao i pojedince. Model učešća u proceni napretka Srbije u pogledu uspostavljanja vladavine prava i zaštite osnovnih ljudskih prava, radna grupa crpi iz **sistema ranog upozoravanja** predviđenog Akcionim planom za Poglavlje 23, kao i značaja **suštinskih konsultacijama sa civilnim društvom** kao preduslova za reformske procese i formalne uloge koju Nacionalni konvent o Evropskoj uniji ima u samom procesu pristupanja, za koji sve manje ima prostora. Prema revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23, predviđa se širi konsultativni odnos sa civilnim društvom, a konkretan mehanizam je predstavljen koordinatorki Radne grupe NKEU od strane šefa Pregovaračke grupe za Poglavlje 23. Naime, pored obaveznih sednica sa Nacionalnim konventom o Evropskoj uniji, Ministarstvo pravde planira da pravi konkretne tematske sastanke na koje će, pored članova Radne grupe NKEU za Poglavlje 23, uključiti i organizacije u okviru Koalicije PreUgovor.

PRESEK STANJA

Revizija Akcionog plana za Poglavlje 23 u kontekstu nove metodologije proširenja i uključivanja Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 u proces

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23 je usvojen 10. jula 2020. godine, zajedno sa *Strategijom razvoja pravosuđa za period 2020-2025 godine*.⁶ Formirano je novo Koordinaciono telo za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 (AP 23) u cilju koordinacije rada organa zaduženih za realizaciju aktivnosti. Telo ima u nadležnosti razmatranje i usvajanje izveštaja o realizaciji AP 23, izveštavanje Evropske komisije, Vlade i Narodne skupštine RS o sprovođenju, zatim daje preporuke za unapređenje sprovođenja aktivnosti i pokreće mehanizam ranog upozoravanja u slučaju kašnjenja i drugih problema u realizaciji AP 23.

⁵ Government of Serbia, *Decision on Appointment of Coordinators of The Negotiation Clusters of the Coordination for Conducting Negotiations on the Accession of the Republic of Serbia to the European Union*, „Official Gazette of RS“, No. 48/2021, 13 May 2021.

⁶ Dokumenti dostupni na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-22072020.php>.

Vlada je prethodno, u januaru 2021. godine, izmenila *Odluku o obrazovanju Koordinacionog tela za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava*, pa je ono zvanično postalo operativno posle skoro šest meseci.⁷ U 2021. godini je počelo izveštavanje o primeni revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23. U periodu od marta 2021. do marta 2022. godine, objavljena su četiri kvartalna izveštaja o primeni revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23.⁸ Objavljena su dva seta preporuka od strane Koordinacionog tela za sprovođenje AP 23. Ponavljaju se preporuke da je neophodno da izveštaji institucija budu jasni i vezani za indikator rezultata, kao i da je važno da organi navedu da li se kontinuirane aktivnosti (najčešće obuke) uopšte sprovedu.⁹ Poslednje preporuke su se odnosile na Ministarstvo pravde i preduzimanje neophodnih koraka da se prevažidu zastoji u sprovođenju pojedinih aktivnosti i blagovremeno pripreme normativne izmene koje kasne. Date su preporuke Ministarstvu zdravlja, Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Zaštitniku građana, Ministarstvu kulture i informisanja, Regulatornom telu za elektronske medije i Komisiji za kontrolu državne pomoći.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu

U junu 2021. godine je objavljen *polugodišnji izveštaj o napretku u poglavljima 23 i 24, tj. Non-paper*.¹⁰ Evropska komisija se u polugodišnjem izveštaju ograđuje da on prikazuje samo činjenično stanje u prethodnih šest meseci, ne dajući procenu uticaja dešavanja na stanje vladavine prava u Srbiji. Procena je data tek u godišnjem izveštaju za 2021. godinu. Prvi put se konstatuje činjenično stanje u odnosu na preporuke iz *godišnjeg Izveštaja Evropske komisije*, a ističe se da su pojedine ocene blaže jer se gleda u odnosu na revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23, skrećući istovremeno pažnju na originalne rokove kod aktivnosti koje još nisu otpočele, a sa kojima se ozbiljno kasni. Takav je slučaj sa usvajanjem *Strategije ljudskih resursa u pravosuđu*, izmenama *Zakona o finansiranju političkih aktivnosti*, uspostavljanjem procedura za konsultovanje sa Svetom za borbu protiv korupcije u pogledu nacarta zakona, izmenama i dopunama *Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*. Polugodišnji izveštaj skreće pažnju i na činjenicu da je neophodno da se ubrzaju reforme u cilju obezbeđivanja nezavisnosti pravosuđa, borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, slobode medija i rešavanja ratnih zločina.

U tom pogledu, izveštaj je kritikovao kašnjenje sa izmenama Ustava, jer to utiče i na kašnjenje sa izmenama seta pravosudnih zakona, posebno onih koji se odnose na rad pravosudnih saveta. Napominje se da je procedura na samom početku i da Skupština mora da obezbedi konstruktivno i pozitivno okruženje za javne konsultacije prilikom izrade nacarta amandmana. Konstatuje se da su pravosudni saveti izmenili poslovničke i time uveli mehanizam koji će biti na raspolaganju sudijama i tužiocima u slučajevima neprimerenih uticaja. Usled komentarisanja istraga, sudskih postupaka i kampanja protiv tužilaca i sudija, uključujući komentarisanja i kroz tabloide, dolazi do diskreditovanja članova pravosuđa.

⁷ Government of Serbia, *Decision on establishing a Coordinating Body for the implementation of the Action Plan for Chapter 23: Justice and Fundamental Rights*, 29 January 2021; dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2021/6/11>, 23 February 2022.

⁸ Izveštaji o sprovođenju revidiranog AP 23 dostupni na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/33945/izvestaji-o-sprovođenju-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>.

⁹ Videti: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Preporuke%20Koordinacionog%20tela%202502%202022.pdf>.

¹⁰ Evropska komisija, *Non-paper o stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju*, jun 2021. godine.

U pogledu borbe protiv korupcije i dalje je problematično što ne postoji baza (*track record*) o istragama, podignutim optužnicama i presudama u slučajevima visoke korupcije. Nema pomaka ni u pogledu nove antikorupcijske strategije, pratećeg akcionog plana i mehanizma koordinacije sa obavezama iz AP 23. Insistira se na obezbeđivanju pogodnog okruženja za medije i poštovanje slobode izražavanja, te se i ovde iznose kritike na račun narodnih poslanika u pogledu napada na novinare i civilno društvo.

Izveštaj o napretku Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji Srbije za 2021. godinu je objavljen u oktobru 2021. godine.¹¹ Napredak u okviru Poglavlja 23 ocenjen je kao **ograničen**, što znači da je ocena bolja od prošlogodišnje. Ovo je prvi izveštaj Evropske komisije čija struktura je prilagođena novoj metodologiji, tako da je ocena napretka u poglavljima grupisana u okviru klastera.

Ono što je u velikoj meri uticalo na nešto bolju ocenu napretka u oblasti vladavine prava jeste ustavna reforma u cilju jačanja nezavisnosti pravosuđa, koja je ponovo pokrenuta krajem 2020. godine, a skupštinska procedura je počela u proleće 2021. godine. Kako se navodi u Izveštaju, trenutni pravni okvir ne pruža dovoljne garancije protiv potencijalnog političkog uticaja na pravosuđe, a ostvaren je veoma slab rezultat u procesuiranju predmeta ratnih zločina. Neophodno je preduzeti nedvosmislene i odlučne korake za sprečavanje i suzbijanje korupcije. Uprkos činjenici da je pravni okvir Srbije za osnovna prava uglavnom uspostavljen, Komisija ocenjuje da je njegovo sprovođenje nedosledno. Najviše iznenađuje ocena napretka u pogledu zaštite slobode izražavanja, s obzirom na prošlogodišnji izostanak bilo kakvog napretka. Ocena ograničenog napretka je data isključivo zbog usvajanja i započinjana sprovođenja ograničenog broja mera iz Akcionog plana za Medijsku strategiju, dok su verbalni napadi na novinare od strane visokih funkcionera nastavljeni.¹²

Ono što je primetno jeste da su date bolje ocene u delu koji se odnosi na Poglavlje 23, dok su zabeleženi problemi i prisutne prepreke za reforme u načelu ostale iste. U tom kontekstu može se reći da nova metodologija, usled nedostatka prioritizacije reformi unutar poglavlja, u ovom slučaju konkretno poglavlja 23 i 24, olakšava državama kandidatima ostvarivanje napretka u ovim oblastima dok god se pojedine aktivnosti sprovedu, bez obzira na kvalitet i supstantivan sadržaj zakonskih izmena i bez obzira što izostaje primena pravnog okvira (posebno u oblasti borbe protiv korupcije, na koju je zvanično stavljen veći fokus).

Evropska komisija navodi da je Srbija, u odnosu na prethodni izveštaj, ostvarila **izvestan nivo pripremljenosti** u oblasti pravosuđa, te da je postignut **ograničen napredak**. Pohvaljuje se ojačavanje administrativnih kapaciteta Visokog saveta sudstva i unapređenje njegove unutrašnje organizacije. Broj starih izvršnih predmeta je nastavio da se smanjuje, dok je sudska praksa, kako EK navodi, dodatno usklađena. Komisija i dalje smatra da pravni okvir ne pruža dovoljne garancije protiv potencijalnog političkog uticaja na pravosuđe. Izveštaj se fokusira na ustavnu reformu u oblasti pravosuđa, pohvaljujući široku i konstruktivnu diskusiju sa relevantnim akterima u cilju definisanja najboljih rešenja s obzirom na preporuke Venecijanske komisije. Evropska komisija nije ulazila u sadržinu predloženih ustavnih amandmana.

¹¹ Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji Srbije 2021*, oktobar 2021. godine; dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF.

¹² Više u delu koji se odnosi na nalaze Međusektorske radne grupe za slobodu izražavanja i medije.

Navodi se da nije bilo napretka u izmeni Zakona o Visokom savetu sudstva, kao i Zakona o Državnom veću tužilaca, kako bi se oni osnažili da u potpunosti preuzmu svoju nezavisnu ulogu u proaktivnoj odbrani nezavisnosti sudstva i autonomije tužilaštva, budući da je za to neophodno prvo usvojiti izmene Ustava. Savet i Veće su, u proleće 2021. godine, izmenili svoje poslovničke i unapredili svoje kapacitete, ali ostaje da se vidi da li će ove promene rezultirati smanjenjem političkog uticaja na pravosuđe.

Prošlogodišnje preporuke i dalje treba sprovesti, a u narednoj godini Srbija treba dodatno da: a) jača nezavisnost sudstva i autonomiju tužilaštva kroz izmene ustavnih i zakonodavnih odredbi vezanih za imenovanje, upravljanje karijerom i disciplinske postupke za sudije i tužioce; b) izmeni i dopuni zakone o Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca, kako bi se oni osnažili da u potpunosti preuzmu svoju nezavisnu ulogu u proaktivnoj odbrani nezavisnosti sudstva i samostalnosti tužilaštva u praksi; c) usvoji i sprovede sveobuhvatnu strategiju za ljudske resurse za celokupni pravosudni sektor i d) uspostavi jedinstveni i centralizovani sistem za upravljanje predmetima.

Što se tiče procesiranja ratnih zločina, insistira se na punoj saradnji sa Međunarodnim rezidualnim mehanizmom za krivične tribunale (MRMKT), budući da Srbija nastavlja javno da osporava presude Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju, uključujući i na najvišim nivoima. Ovo se posebno odnosi na izostanak hapšenja dve osobe optužene za nepoštovanje suda (Petar Jojić i Vjerica Radeta), što je predsednik MRMKT formalno prijavio Savetu bezbednosti UN-a kao čin nesaradnje. Iako se pohvaljuje to što je Vlada usvojila novu Nacionalnu strategiju za procesuiranje ratnih zločina, navodi se da je sprovođenje Nacionalne strategije za istragu i procesuiranje ratnih zločina iz 2016. godine nastavljeno veoma sporo, kao i da je broj samoinicijativno podignutih optužnica ostao nizak.

U oblasti borbe protiv korupcije Srbija je ostvarila **izvestan nivo pripremljenosti**, a tokom izveštajnog perioda ostvaren je **ograničen napredak**. U pogledu sprečavanja korupcije se navodi se da je preporuka delimično sprovedena, jer je uloga Agencije za sprečavanje korupcije ojačana novim Zakonom o sprečavanju korupcije, što je zaključila i Grupa država za borbu protiv korupcije (GREKO) Saveta Evrope. Komisija navodi da je GREKO naveo i nedostatke Zakona o sprečavanju korupcije iz 2020. godine koji mogu da ugroze njegovu primenu. Ponavlja se preporuka da Srbija mora da pripremi novu strategiju za borbu protiv korupcije praćenu akcionim planom, kao i da uspostavi delotvoran mehanizam koordinacije koji bi operacionalizovao ciljeve politike prevencije i represije i adekvatno se bavio korupcijom. Broj optužnica i broj prvostepenih presuda za slučajeve korupcije na visokom nivou je smanjen u odnosu na 2020. godinu.

Evropska komisija ističe da Srbija u 2022. godini treba da: a) unapredi ove rezultate u pogledu istraga, optužnica i pravnosnažnih presuda u slučajevima korupcije na visokom nivou, uključujući i oduzimanje imovine stečene krivičnim delom; b) nastavi da ostvaruje napredak u sprovođenju preporuka GREKO-a u vezi sa prevencijom korupcije; c) usvoji i počne sa sprovođenjem nove strategije za borbu protiv korupcije, podržanu uverljivim i realističnim akcionim planom, kao i efikasnim mehanizmom koordinacije.

Kao i u nekoliko prethodnih izveštaja, Evropska komisija navodi da je zakonodavni i institucionalni okvir Srbije za zaštitu ljudskih prava u velikoj meri uspostavljen, ali da je **potrebno obezbediti doslednu i efikasnu primenu pravnog okvira**. Nedostaju kadrovi u kancelarijama nezavisnih in-

stitucija, posebno u kancelariji Zaštitnika građana i u kancelariji Poverenika za zaštitu podataka o ličnosti. Usvojeni su predlozi novog Zakona o Zaštitniku građana i Zakona o izmenama i dopunama Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja, dok su usvajanje nove Strategije za borbu protiv diskriminacije i novog Akcionog plana za Romska pitanja odloženi.

Izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava nije na zadovoljavajućem nivou. I dalje postoje ranije identifikovani nedostaci u pogledu uslova u zatvoru, pružanja pravne pomoći i zdravstvene zaštite, ali su razvijeni programi za zatvorenike na odsluženju dugotrajnih kazni nakon njihovog puštanja na slobodu. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti je usaglašen sa Opštom uredbom EU o zaštiti podataka.

U oblasti zabrane diskriminacije, pored pomaka u pogledu usvajanja zakonskog okvira, ističe se da su govor mržnje, pretnje i nasilje i dalje usmereni najviše na braniocje ljudskih prava i LGBTIQ osobe. Pored toga, prijavljeno je nekoliko napada na migrante i pretnji migrantima koje su organizovale ekstremističke i krajnje desničarske grupe, kao i napade zasnovane na mržnji i etničkom identitetu. Mesto Poverenika za zaštitu ravnopravnosti je dugo bilo upražnjeno, te u tom periodu nije bilo mogućnosti da se postupa po primljenim pritužbama građana. Potrebno je unaprediti sprovođenje Zakona o sprečavanju nasilja u porodici. Još uvek ne postoji integrisani sistem za prikupljanje i praćenje slučajeva nasilja razvrstanih po vrsti nasilja i odnosu između počinioca i žrtve.

U pogledu olakšanog pristupu pravdi, Komisija ističe da treba da se formira savet za praćenje primene zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, te da je samo jedna trećina opština i gradova formirala specijalizovane jedinice za besplatnu pravnu pomoć. Neophodno je dodatno podizanje nivoa svešti o postojanju pravne pomoći za najugroženije i marginalizovane pojedince.

Plenarna sednica Nacionalnog konventa o EU povodom objavljivanja Izveštaja Evropske komisije o napretku Republike Srbije i generalnog stanja u pogledu napretka u oblastima političkih kriterijuma, vladavine prava, socijalne politike i ekonomskih programa, održana je u hibridnom formatu, 18. decembra 2021. godine.¹³ U delu rasprave, koji se odnosi na Poglavlje 23, istaknuti su svi tekući problemi uz osvrt na nalaze Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 i nalaze Izveštaja EK. Fokus je stavljen na nezavisnost pravosuđa, posebno proces izmena Ustava u ovom delu, kao i na kvalitet javnih rasprava u pogledu važnih zakonodavnih izmena predviđenih Akcionim planom za Poglavlje 23.

Izveštaj Evropske komisije dobro opisao stanje u Srbiji, iako su jezik izveštaja i sama ocena blaži nego u prethodnom izveštaju. Razlog je u tome što Evropska komisija, kada procenjuje stanje vladavine prava, gleda na tri faze – sam zakonodavni proces, odnosno način na koji se zakoni usvajaju, zatim se gleda kvalitet tih zakona, kao i implementacija koja je, po nama, veoma značajna. Dakle, uprkos brojnim procesima izrade pravnih akata i dalje manjka primena zakona, a ujedno postoji i nedemokratska atmosfera pritisaka na sve koji pokušavaju da rade u javnom interesu građana, bilo da je reč o pravosuđu, medijima ili aktivistima.

¹³ NKEU, *Izveštaj sa 9. Plenarne sednice Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji*, 18. decembar 2021. godine; dostupno na: <https://eukonvent.org/odrzana-deveta-plenarna-sednica-nacionalnog-konventa-o-eu-drugi-deo/>.

Oblasti u okviru Poglavlja 23 koje su bile u fokusu u toku 2021. godine

Pravosuđe

U 2021. godini najveći fokus radne grupe je stavljen na praćenje Ustavne reforme, odnosno **izmene Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe** (aktivnost 1.1.1.1), sa ciljem da se unapredi nezavisnost pravosuđa u Srbiji. Novi rok za sprovođenje aktivnosti promene Ustava Republike Srbije, prema revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23, postavljen je za IV kvartal 2021. godine. Vlada RS je 4. decembra 2020. godine, usvojila *Predlog za promenu Ustava Republike Srbije u delu koji se odnosi na pravosuđe* i uputila ga Narodnoj skupštini, koja do momenta izrade ovog izveštaja nije razmatrala ovo pitanje.¹⁴

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine RS je 26. aprila 2021. godine uputio poziv na javno slušanje na temu „Promene Ustava Republike Srbije u oblasti pravosuđa“. Na taj način, a nakon javnih apela predstavnika strukovnih udruženja, kao i same Radne grupe NKEU za Poglavlje 23, proces izrade Akta o promeni Ustava je vraćen na početak. Pomenuti događaj je održan 29. aprila 2021. godine i njime je započet niz od ukupno 11 javnih slušanja na ovu temu koja su održana u četiri grada (Beograd, Novi Sad, Niš, Kragujevac). Javnim slušanjima su, pored članova samog Odbora i predstavnika pravosudnih institucija, prisustvovali i predstavnici podgrupe za pravosuđe Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 koju čine strukovna udruženja i nevladine organizacije koje prate oblast pravosuđa.

Narodni poslanici su 7. juna 2021. godine, kvalifikovanom većinom usvojili *Predlog za promenu Ustava Republike Srbije* i time omogućili početak izrade akta o promeni ustava. Podgrupa za pravosuđe Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 je uputila *pismo predsedniku Narodne skupštine i predsednici nadležnog Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo*.¹⁵ Organizacije su istakle da davno prekoračen ranije planirani rok za promenu Ustava (kraj 2017. godine) ne bi smeo biti opravdanje da se u postupku promene najvažnijeg pravnog akta, koji praktično tek otpočinje, prioritet daje brzini umesto sadržini njegovih izmena, kao i demokratsčnosti i inkluzivnosti procesa u kom se to čini. U skladu sa članom 203 Ustava Republike Srbije, kao i članom 44 Poslovnika o radu Narodne skupštine i Proceduralnim predlozima Društva sudija Srbije koji se oslanjaju na ove akte,¹⁶ grupa je tražila da Odbor formira posebnu radnu grupu za izradu akta o promeni Ustava, u koju će biti uključeni najjemenitiji profesori ustavnog prava i predstavnici najviših pravosudnih institucija, kao i strukovnih i nevladinih udruženja čiji su ciljevi usmereni na unapređenje položaja pravosuđa i vladavinu prava. Ova radna grupa bi trebalo da ispunjava standarde javnosti rada i da svoj rad na izradi akta o promeni Ustava otvori za zainteresovanu javnost. Grupa je, takođe, tražila da se kao osnov za izradu teksta uzme Pravna analiza ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji iz 2014. godine, koju je podržalo sudstvo u celosti novembra 2016. godine.

¹⁴ Vidi: Paragraf, *Predlog za promenu Ustava Republike Srbije - Tekst propisa*; dostupno na: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/071220/071220-vest12.html>.

¹⁵ Radna grupa NKEU za Poglavlje 23, *Pismo Narodnoj skupštini RS povodom najavljene sednice Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo*, 14. jun 2021. godine; dostupno na: <https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2021/06/RG-NKEU-23-Pismo-Narodnoj-skup%C5%A1tini-RS-Promene-Ustava-RS-u-delu-koji-se-odnosi-na-pravosu%C4%91e.pdf>.

¹⁶ Društvo sudija Srbije, *Proceduralni predlozi za pristupanje promeni Ustava*, 15. april 2021. godine; dostupno na: [https://www.sudije.rs/Dokumenta/Objave/2021%2004%2015%20Dopis%20Dru%C5%A1tva%20sudija%20Srbije%20povodom%20najavljene%20sednice%20Odbora%20za%20ustavna%20pitanja%20i%20zakonodavstvo%20\(1\).pdf](https://www.sudije.rs/Dokumenta/Objave/2021%2004%2015%20Dopis%20Dru%C5%A1tva%20sudija%20Srbije%20povodom%20najavljene%20sednice%20Odbora%20za%20ustavna%20pitanja%20i%20zakonodavstvo%20(1).pdf).

Krajem juna 2021. godine, u okviru Odbora je formirana Radna grupa za izradu akta o promeni Ustava Republike Srbije. Na čelu radne grupe nalazila se predsednica Odbora, a u njen sastav su, pored predstavnika Ministarstva pravde i predstavnika profesure, ušli i predstavnici strukovnih udruženja iz oblasti pravosuđa, koji su i članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 – Društva sudija Srbije i Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije. Ovim je preporuka Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 delimično ispunjena, budući da je radna grupa ipak za polaznu osnovu uzela amandmane Ministarstva pravde iz 2018. godine.

Nakon što je radna grupa završila sa radom na nacrtu akta u septembru 2021. godine, održana su još četiri javna slušanja na kojima su predstavnici pravosuđa, strukovnih udruženja, civilnog društva i akademije, pozvani da iznesu svoje komentare i predloge za unapređenje teksta. Javne rasprave su bile inkluzivne i transparentne, ali i obeležene otvorenom netrpeljivosti pojedinih poslanika ka predstavnicima pojedinih organizacija civilnog društva i njihovim članovima, koji nisu bili prisutni na sednicama. Tehnički predlozi su u velikoj meri prihvatani, dok je supstantivnih izmena zaista bilo nedovoljno. Odbor je na sednici, održanoj 21. septembra 2021. godine, utvrdio *tekst Nacrta akta o promeni Ustava*, koji je dostavljen Venecijanskoj komisiji 23. septembra 2021. godine.

Venecijanska komisija je u toku septembra i oktobra održala niz sastanaka, kako sa predstavnicima Odbora i radne grupe, tako i sa strukovnim udruženjima i organizacijama civilnog društva. Organizacije civilnog društva su skrenule pažnju predstavnicima delegacije Venecijanske komisije da je ključno da, prilikom davanja mišljenja na nacrt ustavnih amandmana u oblasti pravosuđa, uzmu u obzir stanje demokratskih institucija i politički kontekst od kojih zavisi da li će ustavne promene obezbediti suštinsku nezavisnost pravosuđa.¹⁷

Venecijanska komisija je dala dva mišljenja o nacrtu Amandmana, od toga prvo 18. oktobra,¹⁸ a drugo, hitno mišljenje, 24. novembra 2021. godine.¹⁹ Mišljenja su u načelu bila pozitivna, naglasivši napredak u pogledu uklanjanja dominantne uloge Narodne skupštine u izboru i razrešenju nosilaca pravosudnih funkcija, uklanjanje probnog mandata od tri godine, kao i bolju funkcionalnu nezavisnost tužilaca. Narodna skupština Republike Srbije je 30. novembra 2021. godine usvojila *Akt o promeni Ustava*²⁰ i donela *Odluku o raspisivanju republičkog referenduma radi potvrđivanja Akta o*

¹⁷ Saopštenje Beogradskog centra za ljudska prava, Crte, Centra za pravosudna istraživanja CEPRIS, Evropskog pokreta u Srbiji i Komiteta pravnika za ljudska prava – YUCOM, *Venecijanska komisija treba da uzme u obzir stanje demokratskih institucija prilikom davanja mišljenja na ustavne amandmane*, 30. septembar 2021. godine; dostupno na: <https://www.yucom.org.rs/nvo-venecijanska-komisija-treba-da-uzme-u-obzir-stanje-demokratskih-institucija-prilikom-davanja-misljenja-na-ustavne-amandmane/>.

¹⁸ CDL-AD(2021)032-e, *Serbia – Opinion on the draft Constitutional Amendments on the Judiciary and draft Constitutional Law for the Implementation of the Constitutional Amendments*, adopted by the Venice Commission at its 128th Plenary Session (Venice and online, 15-16 October 2021), dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)032-e).

¹⁹ CDL-AD(2021)048-e, *Serbia – Urgent opinion on the revised draft constitutional amendments on the judiciary, issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure on 24 November 2021*, endorsed by the Venice Commission at its 129th Plenary Session (Venice and online, 10-11 December 2021), dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)048-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)048-e).

²⁰ Akt o promeni Ustava RS; dostupan na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/2166-21%203.pdf.

promeni Ustava Republike Srbije, zakazavši referendum za 16. januar 2022. godine.²¹ Dve značajne preporuke Venecijanske komisije nisu prihvaćene, što je izazvalo veliko nezadovoljstvo kod dela stručne javnosti. Jedna preporuka se odnosila na sastav Visokog saveta tužilaca, u kojem bi trebalo većinu da čine birani tužioc, što u konačnom tekstu nije našlo primenu. U sastavu budućeg saveta biće pet javnih tužilaca biranih od strane njihovih kolega, četiri istaknuta pravnik koji će birati Narodna skupština, ministar pravde i vrhovni javni tužilac. Druga preporuka se odnosila na sastav, kao i nadležnosti petočlane komisije koja će birati istaknute pravnik u sastav pravosudnih saveta u slučaju nemogućnosti donošenja odluke dvotrećinskom većinom u Narodnoj skupštini, koji je, po mišljenju Venecijanske komisije, ostavio dodatan prostor da upotreba ovog mehanizma postane redovna i da omogućava dodatan upliv političkog pritiska.

Uprkos činjenici da je u periodu od donošenja odluke do održavanja referenduma, na televizijama sa nacionalnom frekvencijom organizovano više emisija i debata na temu promena Ustava, kako bi se građanima što bolje predstavilo i referendumsko pitanje i sadržaj planiranih izmena, građani u načelu nisu razumeli važnost predloženih izmena, kao ni samu sadržinu. Civilno društvo je na samom početku procesa **insistiralo na stalnom informisanju**, predviđajući da će period od raspisivanja referenduma do održavanja istog biti prekratak da bi se razumeo smisao reforme. Nerazumevanje je dovelo do dodatnih podela u društvu, te su se i pojedini politički akteri zalagali za ili protiv, izlažući potpuno nepovezane argumente sa stavom na koji su pozivali. Svega tri pravna lica su se prijavila kao organizatori referendumske kampanje, dok je veliki broj aktera zapravo vodio referendumsku kampanju.

Problem je stvoren upravo iz nerazumevanja tada novousvojenog *Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi*. Veliki broj funkcionera nije razumeo da je protivno zakonu da učestvuju u referendumske kampanji. Povodom poziva predsednice Vlade RS upućenog Radnoj grupi NKEU za Poglavlje 23 da se razgovara na temu predstojećeg referenduma, podgrupa za pravosuđe ove radne grupe je zauzela većinski stav da bi razgovor sa premijerkom na temu predstojećeg referenduma u toku referendumske kampanje moglo da ugrozi kredibilitet Nacionalnog konventa o EU, kao i legitimnost referenduskog procesa u celini.²² Radna grupa nije zauzimala jedinstven stav povodom predloženih izmena, ali su članice aktivno informisale građane o samoj sadržini *akta o promeni Ustava Republike Srbije*, kako bi građani mogli da donesu informisanu odluku, ne kršeći na taj način Zakon o referendumu. *Akt o promeni Ustava* je potvrđen na referendumu održanom 16. januara 2022. godine, a isti je, zajedno sa *Ustavnim zakonom za sprovođenje Akta o promeni Ustava*, proglašen na posebnoj sednici Narodne skupštine, koja je održana 9. februara 2022. godine.

Kako je sledeći korak u cilju nezavisnosti pravosuđa **sveobuhvatna reforma sistemskih pravosudnih zakona** (aktivnost 1.1.1.2), u narednom periodu Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 će insistirati na što ranijem pristupanju izmenama ovih zakona, pre svega *Zakona o sudijama*, *Zakona o uređenju sudova*, *Zakona o javnom tužilaštvu*, *Zakona o Visokom savetu sudstva* i *Zakona o*

²¹ Odluka o raspisivanju republičkog referenduma radi potvrđivanja Akta o promeni Ustava Republike Srbije, dostupna na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS80-21%201.pdf.

²² Radna grupa NKEU za Poglavlje 23, *Dopis Radne grupe Nacionalnog konventa o EU za Poglavlje 23 upućen predsednici Vlade povodom predloga za razgovor o predstojećem referendumu u toku referendumske kampanje*, 22. decembar 2021. godine; dostupno na: <https://www.yucom.org.rs/dopis-radne-grupe-nacionalnog-konventa-o-eu-za-poglavlje-23-upucen-predsednici-vlade-povodom-predloga-za-razgovor-o-predstojecem-referendumu-u-toku-referendumske-kampanje/>.

Državnom veću tužilaca, a potom i Zakona o sedištimu i područjima sudova i javnih tužilaštava, i Zakona o Pravosudnoj akademiji. U skladu s tim, Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 je, 3. marta 2022. godine, uputila Ministarstvu pravde pismo uz podsećanje da je i Venecijanska komisija posebno ukazala na potrebu da se zakonom bliže odrede kriterijumi u vezi sa uslovima za izbor istaknutih pravnika koji treba da budu članovi pravosudnih saveta, način odlučivanja i organizacija rada pravosudnih saveta, kao i odredbe o budžetskoj autonomiji pravosudnih saveta.²³ Radna grupa insistira na aktivnom uključanju u izradu zakona, bilo na način da delegira članove radnih grupa ili u svojstvu posmatrača rada radne grupe, sa mogućnošću davanja komentara u ranim fazama izrade nacrtu, očekujući da formirane radne grupe ispunjavaju standarde javnosti rada i transparentnosti, da budu objavljena imena članova grupa, proceduralna pravila za postupanje, kao i da njihov rad bude otvoren za zainteresovanu javnost. Konačno, 21. marta 2022. godine, Ministarstvo pravde je organizovalo okrugli sto *Predstavljanje planova za izradu novog seta pravosudnih zakona i Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja pravosuđa za period 2020-2025.* u cilju predstavljanja načina uključivanja članica Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 u radu radnih grupa koje će pripremati nacрте pravosudnih zakona. U momentu pisanja ovog izveštaja još uvek nisu formirane radne grupe za izradu seta pravosudnih zakona (očekuje se u aprilu 2022. godine).

U pogledu **rada pravosudnih saveta**, važna izmena se desila 15. aprila 2021. godine kada je Visoki savet sudstva doneo *Odluku o izmenama i dopunama Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva.*²⁴ Izmene i dopune Poslovnika se odnose na odredbe koje propisuju način rada i odlučivanja Saveta u slučajevima nedozvoljenog uticaja na rad sudija i sudstva (aktivnost 1.1.1.5). U izveštajnom periodu nije bilo informacija o primeni novog mehanizma koji je na raspolaganju sudijama. Takođe, u aprilu 2021. godine, Državno veće tužilaca je donelo *Odluku o izmenama i dopunama Poslovnika o radu Državnog veća tužilaca,*²⁵ koje se tiču postupanja i odlučivanja Veća u slučaju postojanja nedozvoljenog uticaja na rad javnog tužilaštva. Precizirano je postupanje Poverenika za samostalnost, čime se potvrđuje da je uspostavljanje institucije Poverenika, odlukom prethodnog saziva Veća, bio veliki korak napred u zaštiti tužilačke samostalnosti koji je dao rezultate u praktičnoj primeni i doprineo povoljnijoj oceni EU po pitanju vladavine prava. Poverenik za samostalnost je reagovao saopštenjem tri puta u toku 2021. godine.

Dodatno, 15. oktobra 2021. godine je održana Prva konstitutivna sednica Etičkog odbora Visokog saveta sudstva. Etički odbor je imenovao i svog poverljivog savetnika. U okviru *Drugog prelaznog izveštaja o usklađenosti sa preporukama GRECO-a*, objavljenog u martu 2022. godine, konstatovano je da su, od četiri preporuke koje se odnose na sudstvo, tri sprovedene na zadovoljavajući način (preporuke V, VI i VII), a jedna delimično (preporuka IV).

U pogledu komentarisanja rada i odluka sudija i tužilaca u toku 2021. godine, zabeležene su istovremene pohvale za ustavnu reformu i ideju nezavisnog pravosuđa, dok se nastavljao trend **ugrožavanja nezavisnosti pravosuđa** kroz nesankcionisano ugrožavanje slobode izražavanja i udruživanja predstavnika pravosuđa, sudija i tužilaca. Narodni poslanici su, u nekoliko navrata, kome-

²³ Radna grupa NKEU za Poglavlje 23, *Pismo ministarki pravde Maji Popović - Rad na pravosudnim zakonima u toku 2022. godine*, 3. mart 2022. godine; dostupno u arhivu NKEU.

²⁴ Visoki savet sudstva, *Odluka o izmenama i dopunama Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva*, 15. april 2021. godine; dostupno na: <https://vss.sud.rs/sr-lat/saop%C5%A1tenja/saop%C5%A1tenje-visokog-saveta-sudstva-41>.

²⁵ Državno veće tužilaca, *Odluka o izmenama i dopunama Poslovnika o radu Državnog veća tužilaca*, 20. april 2021. godine, vidi: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/270421/270421-vest2.html>.

tarisali postupanje sudija i tužilaca, posebno onih koji na bilo koji način kritikuju i komentarišu stanje vladavine prava u Srbiji, uz redovno ograđivanje da im to nije namera. Tako je, u periodu od aprila 2021. do marta 2022. godine, zabeleženo najmanje 35 obraćanja narodnih poslanika kojima se direktno komentarišu postupanje ili presude sudija.²⁶

Visoki savet sudstva nije reagovao ni na jedan od pomenutih napada. Jedinu reakciju je imalo Društvo sudija Srbije koje je, povodom napada na sudiju Miodraga Majića i advokata Rodoljuba Šabića na skupštinskom zasedanju 25. marta 2021. godine, pozvalo Narodnu skupštinu, njenog predsednika i svakog poslanika pojedinačno, da se uzdrže od protivpravnog, opasnog i štetnog omalovažavanja pojedinih sudija, a time i sudstva uopšte, kao i podsticanja nepoverenja građana u sudstvo, a sve nosioce javne vlasti da svoje znanje i energiju, umesto na međusobne optužbe i prozivanje pojedinaca, usmere na kvalitetno obavljanje poslova u okviru svojih nadležnosti.²⁷

Što se tiče **sudske efikasnosti u pravosuđu**, u *Izveštaju o praćenju stanja u pravosuđu za 2021. godinu*, u čijem draftiranju su učestvovala članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 23, navodi se da je neophodno dalje usklađivanje *Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku sa Zakonom o parničnom postupku* i drugim procesnim zakonima.²⁸ Zakonodavni okvir koji uređuje efikasnost bi trebalo da bude upotpunjen sadržajnijim i preciznijim uputstvima za postupanje sudija, preciziranje načina selekcije predmeta po hitnosti, kao i za usklađivanje instrukcionih rokova procesnog zakonodavstva sa obavezama efikasnog sudskog postupka. Neophodno je organizaciono i tehnički osnažiti mogućnosti rada pravosuđa kroz izmene propisa kako bi se obezbedilo efikasnije odvijanje sudskih postupaka, odnosno dalji razvoj mehanizama predviđenih postojećim programom rešavanja starih predmeta, kao i mehanizama prevencije stvaranja velikog broja zaostalih predmeta.

U pogledu **procesuiranja ratnih zločina**, ni u 2021. godini nije bilo puno pomaka. Mali je broj optužnica, posebno predmeta koje inicira Tužilaštvo za ratne zločine RS, jer je većina podignutih optužnica zapravo iz ustupljenih predmeta iz Bosne i Hercegovine. Ministarstvo pravde je, u toku 2021. godine, izradilo *ex ante* analizu i održalo javnu raspravu povodom Nacrta Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina (2021-2026) u avgustu i septembru 2021. godine. Iako je rasprava sprovedena u skladu sa Zakonom o planskom sistemu, članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 koje su slale predloge i komentare nikada nisu dobile izveštaj o prihvaćenosti komentara. Strategija je usvojena u oktobru 2021. godine i do momenta izrade ovog izveštaja nije objavljen nijedan izveštaj o sprovođenju iste.

Borba protiv korupcije

Kada govorimo o **potpoglavlju borba protiv korupcije**, i u ovom periodu su se pokazale manjkavosti na koje smo prethodno ukazivali kada je reč o mehanizmu za praćenje napretka, mada u nešto manjem obimu. Dvojestvo u izveštavanju (od strane Koordinacionog tela Vlade i Agencije za sprečavanje korupcije) čini vidljivijim nedostatke vladinog mehanizma za izveštavanje, budući da

²⁶ Otvoreni parlament – Steno beleške, videti: <https://otvoreniiparlament.rs/transkript>.

²⁷ Društvo sudija Srbije, *Saopštenje povodom neprestanih verbalnih napada na sudije*, 29. mart 2021. godine; dostupno na: <https://www.sudije.rs/Item/Details/941>.

²⁸ Otvorena vrata pravosuđa, *Izveštaj o praćenju stanja u pravosuđu za 2021. godinu*, mart 2022. godine; dostupno na: <https://www.otvorennavratapravosudija.rs/stanje-u-pravosuđu/izvestaj-o-pracenju-stanja-u-pravosuđu-za-2021-godinu>.

su ocene koje u svom izveštaju predstavlja Agencija objektivnije i bolje obrazložene. Kao pozitivno se može oceniti to što je Koordinaciono telo počelo da objavljuje i preporuke za obveznike Akcionog plana. Međutim, upravo iz tih preporuka se jasno može videti da je ovaj koordinacioni mehanizam nije kadar da obezbedi dovoljnu, a pogotovo ne efikasnu, političku podršku za otklanjanje uočenih problema i pravovremenu realizaciju zadataka.

Vlada Srbije je, krajem septembra 2021. godine, usvojila *Operativni plan za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika*.²⁹ Korupcija u policiji jedna je od ovih oblasti ali, iako postoji potreba za time, Operativni plan ne predviđa aktivnosti koje su usmerene na jačanje operativne nezavisnosti Sektora unutrašnje kontrole (SUK), kao ključne organizacione jedinice za jačanje integriteta unutar MUP-a. Dodatno, iako se Operativni plan poziva na potrebu da se sa ovim ciljem uradi analiza zakonodavnog okvira rada SUK-a, kada se u javnosti pojavio Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima u pratećoj javnoj raspravi nisu bile predviđene izmene u ovom pravcu. Ovo je još jedna propuštena prilika da se borba protiv korupcije u policiji unapredi na strateškom nivou.

Za sada nije zabeležen vidljiv napredak kada je reč o realizaciji drugih usvojenih mehanizama – Operativnog plana za suzbijanje korupcije u pet rizičnih oblasti, niti su bile primetne aktivnosti posebnog koordinacionog tela koje je Vlada osnovala radi njegovog sprovođenja. Krajem godine su doneti i posebni operativni planovi za oblast obrazovanja, poreza i zdravstva, od kojih je samo poslednji objavljen, a nijedan nije bio iznet na javne konsultacije. Pored toga, ni ovaj objavljeni dokument ne sadrži jasno definisane mere, već ponavlja nešto što je trebalo sprovesti još odavno i što je Ministarstvo zdravlja tvrdilo da je sprovelo – analizu koruptivnih rizika u pojedinim zakonima. Skupština je usvojila zaključak povodom godišnjeg izveštaja Agencije za sprečavanje korupcije u 2020. godini, ali ni prilikom formulisanja zaključaka unutar resornog odbora, a ni na plenumu, nije diskutovala o realizaciji ovog Akcionog plana.

U skladu sa primenom nove metodologije proširenja, Agencija za sprečavanje korupcije će sada biti direktno uključena u praćenje primene aktivnosti iz ovog potpoglavlja, što može omogućiti veću nezavisnost postupka praćenja. Proces izrade nove antikorupcijske strategije je u pripremi, a za sada je jedini vidljiv korak bio poziv organizacijama civilnog društva da se uključe.

Kada je reč o **preventivnim antikorupcijskim zakonima** došlo je do određenog unapređenja, mada očigledno nedovoljnog i u nedovoljno transparentnom postupku. Tako je *Zakon o sprečavanju korupcije*, koji je navodno bio donet i usklađen sa preporukama GRECO-a morao da bude menjan ponovo radi usaglašavanja sa tim preporukama. Potom je taj isti zakon, zajedno sa još nekoliko njih, bio menjan kao deo međustranačkih dogovora. Radi usklađivanja sa preporukama ODIHR-a, donet je novi *Zakon o finansiranju političkih aktivnosti* koji je doneo nekoliko unapređenja. Međutim, usled odsustva spremnosti da se o ovom pitanju povede pravovremena i otvorena rasprava, u zakon nisu uvrštene mnoge potrebne norme, kao što su, na primer, ograničavanje ukupnih rashoda kampanje i regulisanje kampanje koju vode treća lica. Način na koji je povećana transparentnost finansiranja kampanje doneo je veoma skromne rezultate usled toga što je odabrano neodgovarajuće rešenje za taj problem. Nije bilo gotovo nikakvog poboljšanja kaznenih odredaba, niti je povećana transparentnost postupanja Agencije za sprečavanje korupcije i drugih organa u

²⁹ Nacrt Operativnog plana za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika videti na: <https://mpravde.gov.rs/tekst/33794/nacrt-operativnog-plana-za-sprecavanje-korupcije-u-oblastima-od-posebnog-rizika.php>.

pogledu pokretanja i vođenja krivičnog i prekršajnog postupka i izricanja drugih mera na osnovu ovog zakona.

U pogledu primene zakona koji su od ranije na snazi, ne samo da nje došlo do poboljšanja, već je praksa čak i pogoršana. To je naročito vidljivo kada je reč o praksi upravljanja javnim preduzećima u kojima je nezakonito v.d. stanje poprimilo dodatne dimenzije, kao i u državnoj upravi. U oblasti javnih nabavki nije bilo nikakvih pomaka u rešavanju ni jednog od ključnih problema koji su ranije identifikovani – male konkurencije i potpunog odsustva konkurencije kod najvećih infrastrukturnih radova. U postupku izbora je došlo do značajnog korišćenja javnih resursa u raznim vidovima, a sve u funkciji promocije funkcionera vladajućih stranaka, ali su takve pojave ostale bez adekvatne reakcije Agencije za sprečavanje korupcije i drugih tela. Pred izbore je izostao javni poziv tužilaštva i drugih organa koji bi ohrabrio prijavljivanje nepravilnosti, uključujući zloupotrebe javnih resursa i podmićivanje birača.

Što se tiče podataka o **delovanju represivnih državnih organa u pogledu gonjenja korupcije**, statistički podaci za 2021. godinu nisu čak ni objavljeni. U mnogim slučajevima, u kojima su javno iznošene sumnje na korupciju, one nisu istražene. Zaštita uzbunjivača i postupanje po uzbunjivačkim prijavama ni ove godine nije bilo sistemski praćeno. Vlada i dalje ne razmatra izveštaje koje objavljuje Savet za borbu protiv korupcije, ne uključuje Savet u rad na izradi propisa i nije načinila korake da se obezbede bolji uslovi za rad ovog tela.

U aprilu 2021. godine je usvojena nova *Strategija reforme javne uprave* u kojoj su dati pravci razvoja za naredni desetogodišnji period, sa Akcionim planom koji sadrži konkretne mere i aktivnosti za prvih pet godina važenja Strategije. U novousvojenoj Strategiji (koja je krovni planski dokument za unapređenje rada javne uprave) su, između ostalog, prepoznati ciljevi utvrđeni drugim dokumentima javnih politika, uključujući i *Akcioni plan za Poglavlje 23* (prelazno merilo 2.2.6). Ipak, nakon prve godine implementacije novog strateškog okvira, rad javne uprave još uvek nije u potpunosti depolitizovan niti transparentan, dok je i dalje potrebno dosta raditi na jačanju integriteta, programskog budžetiranja i interne kontrole i revizije u javnoj upravi.

Upravljanje ljudskim resursima je jedina oblast javne uprave koja ja u novoj Strategiji prepoznata na nivou čak tri posebna cilja, dok je za sve ostale oblasti utvrđen po jedan posebni cilj. Institucije nadležne za implementaciju mera u ovoj oblasti su, tokom 2021. godine, realizovale niz aktivnosti u cilju dalje primene pravnog okvira baziranog na kompetencijama u procesima zapošljavanja, vrednovanja, napredovanja i razvoja karijere državnih službenika. Ipak, određeni problemi su i dalje prisutni, naročito kada je reč o najvišim rukovodećim pozicijama, odnosno državnim službenicima na položaju, što uključuje direktore organa, njihove zamenike i pomoćnike, pomoćnike ministara itd. Jedna od glavnih zamerki Vladi Republike Srbije, kako od strane civilnog društva, tako i od SIGMA/OECD-a i Evropske komisije, odnosi se na veliki broj vršilaca dužnosti na ovim pozicijama. Umesto da ta mesta zauzimaju državni službenici koji su na položaj postavljeni po osnovu sprovedenog konkursa, na mandat u trajanju od pet godina, i dalje više od polovine takvih pozicija zauzimaju vršioci dužnosti koje Vlada postavlja bez bilo kakvog sprovedenog postupka.³⁰

³⁰ Poslednji podaci iz SIGMA monitoring izveštaja za Srbiju, objavljenog u novembru 2021. godine, ukazuju da je procenat postavljenja vršilaca dužnosti na radna mesta državnih službenika na položaju i dalje preko 60%; dostupno na: <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Serbia.pdf>, str. 77.

Dodatno, Vlada po pravilu u najvećem broju takvih postavljenja direktno krši pravni okvir jer se neretko vršioći dužnosti postavljaju na period duži od devet meseci koliko je maksimalno dozvoljeno *Zakonom o državnim službenicima*. Takođe, kao što se navodi u WeBER PAR Monitor-u 2019/2020, „posebno zabrinjavajući fenomen je postojanje postupaka političke provere u procesu postavljenja državnih službenika na položaju, izvan zakonskog okvira o državnim službenicima. Naime, Poslovnik Vlade ovlašćuje vladinu Kadrovsku komisiju, političko telo koje se sastoji od visokih zvaničnika, da Vladi predlaže postavljenja, imenovanja i razrešenja iz nadležnosti Vlade. U tom smislu, Kadrovska komisija u praksi još uvek igra ulogu dodatnog političkog filtera za zapošljavanje na najvišem službeničkom nivou“.³¹

Pitanja **etike i integriteta** su se, takođe, našla u novoj *Strategiji i Akcionom planu* za njenu implementaciju u okviru posebnog cilja koji se odnosi na unapređenje nivoa odgovornosti i transparentnosti na svim nivoima vlasti. Tokom 2021. godine su zaposleni iz velikog broja državnih organa pohađali obuku o etici i integritetu, koje su Zakonom o sprečavanju korupcije propisane kao obavezne za zaposlene u javnoj upravi. Agencija za sprečavanje korupcije je dodatno izradila plan i program obuka o etici i integritetu, a osim posebnog Uputstva za organizaciju, sprovođenje i izveštavanje o sprovođenju ovih obuka koje je sačinila, ova obuka je postavljena na onlajn platformu i kao takva je dostupna svim zaposlenima. Obuka „Etika i integritet“ je, takođe, i sastavni deo programa obuke koje programira i sprovodi Nacionalna akademija za javnu upravu, kako za državne službenike, tako i za zaposlene u pokrajinskoj i lokalnoj administraciji. Ipak, nalazi iz anketa o utvrđivanju potreba zaposlenih ukazuju da je velikom broju zaposlenih i dalje potrebna edukacija na ove teme.³²

Kada je reč o *Kodeksu ponašanja državnih službenika*, u prethodnoj godini je nastavljeno sa praćenjem njegove primene i Visoki službenički savet je, u martu 2022. godine, objavio Izveštaj o poštovanju kodeksa ponašanja državnih službenika za 2021. godinu.³³ Nalazi ukazuju da je registrovan mali broj pritužbi građana, kao i posledično mali broj pokrenutih disciplinskih postupaka u odnosu na broj zaposlenih. Iz toga se zaključuje da je stepen poštovanja Kodeksa zadovoljavajući, ali istovremeno se postavlja pitanje da li i u kojoj meri to odražava realno stanje rada uprave. Naime, stepen informisanosti građana o mogućnostima iskazivanja svojih primedbi na rad organa državne uprave i pojedinaca u njima, nije na visokom nivou, te se u toj činjenici nalazi deo razloga za mali broj pritužbi.

U pogledu **prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja** u 2021. godini, najznačajnije je usvajanje izmena *Zakona o slobodnom pristupu informacijama*. Zakon je delimično unapređen (uvođenje novih obveznika na osnovu zakona i drugo), a delimično unazađen (postavljanje novih osnova za ograničavanje prava), dok neki od najbitnijih problema nisu ni dotaknuti, pre svega, nepostojanje rokova za postupanje Upravnog suda po tužbama i zadržavanje sistema u kojem su pojedini organi izuzeti od mogućnosti da se protiv njih uputi žalba Povereniku. Pred-

³¹ Nacionalni PAR Monitor Srbija 2019/2020; dostupno na: <https://www.par-monitor.org/par-monitor-reports-2019-2020/>, str.82.

³² Izveštaj o proceni potreba za stručnim usavršavanjem zaposlenih u javnoj upravi za 2022. godinu; dostupan na: <https://www.napa.gov.rs/extfile/sr/3244/TNA%202022.pdf>. U izveštaju, na strani 79, navodi se da je za obuku „Etika i integritet“ iskazalo potrebu 154 potencijalnih polaznika.

³³ Izveštaj dostupan na: <https://www.suk.gov.rs/tekst/609/izvestaj-o-postovanju-kodeksa-ponasanja-drzavnih-sluzbenika-za-2020-godinu.php>.

stavnicima Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 su bili pozvani da daju komentare na zakon u toku njegove izrade. Novim Zakonom je povećan broj subjekata koji moraju će biti obveznici zakona, dok Poverenik ima nove nadležnosti u postupanju po pritužbama građana. Međutim, poslednjim izmenama i dopunama zakona ostaju nerešene ključne prepreke za neadekvatnu primenu Zakona. Naime, nije otklonjena neefikasnost inspeksijskog nadzora, kao i nemogućnost da se primoraju institucije da daju informacije o konačnim i pravosnažnim odlukama Poverenika. Stoga možemo očekivati da će se isti problemi pojaviti i u primeni novog Zakona.

U pogledu prakse Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, primećena je promena u pogledu postupanja po pritužbama tražilaca informacija. Umesto da postupi po pritužbi i odluči da li se tražena informacija može smatrati informacijom od javnog značaja i da li treba da se dostavi podnosiocu zahteva, Poverenik u velikom broju slučajeva vraća postupak na ponovno razmatranje prvostepenom organu (instituciji koja je već odbila pristup). U većini slučajeva prvostepene institucije ponovo odbacuju zahtev za dostavljanje informacija, ostavljajući podnosiocu zahteva da ponovo uloži pritužbu Povereniku. To znači da podnosilac treba da podnese dve žalbe istom organu na isti slučaj. Ova vrsta prakse stavlja tražioce informacija u nepovoljan položaj i otežava pristup traženim informacijama. Žalbeni postupak pred Poverenikom traje duplo duže, a pojedine institucije ne dostavljaju tražene informacije ni nakon rešenja Poverenika kojim se nalaže dostavljanje informacija. Ovakva praksa obeshrabruje tražioce informacija da ostvaruju prava koja su im zagarantovana Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Osnovna prava

U drugoj godini primene *Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (ZBPP)* broj jedinica lokalnih samouprava, upisanih u registar pružalaca besplatne pravne pomoći ministarstva pravde, smanjen je za 17. Nakon sednice NKEU na kojoj je prezentovano istraživanje YUCOM-a „Pravo nacionalnih manjina na besplatnu pravnu pomoć“³⁴ i razgovora sa predstavnicima Ministarstva pravde, metodologija godišnjeg izveštaja o primeni *Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći* je prilagođena tako da Ministarstvo pravde sada sakuplja i prezentuje podatke o opštinama u kojima građani mogu dobiti ovu uslugu na jezicima nacionalnih manjina. Istraživanje je ukazalo i na problem dostupnosti informacija o pružanju ove usluge u zgradi i na internet stranici jedinice lokalne samouprave (JLS), te su u državnom izveštaju po prvi put vidljivi i ovi podaci. Ističe se i potreba da se u narednom periodu unaprede parametri izveštavanja, tako da uključe i podaci o korisnicima u krivičnom postupku, postupku zaštite od nasilja u porodici, LGBT+ itd.

Preporuke državnog izveštaja za 2020. godinu³⁵ su, u dobroj meri, pratile preporuke organizacija civilnog društva, dok je izdvojeni segment preporuka izostao iz državnog izveštaja za 2021. godinu³⁶. Broj zahteva građana za besplatnu pravnu pomoć je smanjen za jednu trećinu u odnosu na prethodnu godinu. Značajno je smanjen i broj građana upućenih advokatu (2020. godine – 954 korisnika, 2021. godine – 602 korisnika). U oba državna godišnja izveštaja notiran je i problem

³⁴ Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM, *Pravo nacionalnih manjina na besplatnu pravnu pomoć*, decembar 2021. godine; dostupno na: <https://www.yucom.org.rs/pravo-nacionalnih-manjina-na-besplatnu-pravnu-pomoc/>.

³⁵ Izveštaj o sprovođenju zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u 2020. godini; dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Godisnji%20izvestaj%20BPP%20mart%202021.pdf>.

³⁶ Izveštaj o sprovođenju zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u 2021. godini; videti: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Godisnji%20izvestaj%20o%20pruzanju%20besplatne%20pravne%20pomoci%202021.pdf>.

JLS-a koji nisu budžetirale adekvatna sredstva za ovu potrebu, ali bez navođenja njihovog broja. Ni tokom 2021. godine nije sprovedena informativna kampanja inicijalno planirana za 2020. godinu. Izveštaj Ministarstva pravde među problemima navodi i to da je jako mali broj JLS-a formirao službe besplatne pravne pomoći, da ovaj posao mahom obavlja jedan pravnik koji ujedno odlučuje po zahtevima i vodi evidenciju.

Tokom poseta ustanovama u kojima se nalaze lica lišena slobode aktivisti YUCOM-a su notirali da formulari zahteva za besplatnu pravnu pomoć i dalje nisu dostupni. Tokom maja 2021. godine je održana i javna rasprava o obimnim izmenama i dopunama *Zakona o parničnom postupku (ZPP)*. Predviđene izmene su se u delu odnosile na usklađivanje ZPP-a i ZBPP-a, ali je proces stopiran nakon protesta stručne javnosti. Sporazumom Ministarstva pravde i Advokatske komore Srbije je formirana nova radna grupa sa 50% advokata, ali do sada javnosti nisu bili dostupni rezultati njenog rada. Na sednici Radne grupe NKEU za Poglavlje 23, održanoj u decembru 2021. godine, dogovoreno je da se prilikom daljeg rada na izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku konsultuju članice NKEU i drugi relevantni subjekti, te da kada radna grupa za izradu Zakona nastavi sa radom, pre finaliziranja dokumenta, organizuje sastanak sa Radnom grupom NKEU za Poglavlje 23, kako bi dali komentare na nacrt.

Monitoring Izveštaja o praćenju stanja u pravosuđu za 2021. godinu, ukazao je na potrebu revizije Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, radi preciziranja i konkretizacije instituta i odredbi koji se odnose na zabranu pružanja besplatne pravne pomoći, ali i statusa udruženja registrovanih za pružanje besplatne pravne pomoći.³⁷ Neophodno je povezati rokove iz postupka o rešavanju zahteva za besplatnu pravnu pomoć, sa rokovima za podnošenje pravnih lekova i preduzimanja procesnih radnji u procesnom zakonodavstvu (Zakon o parničnom postupku, Zakon o krivičnom postupku, Zakon o izvršenju i obezbeđenju, Zakon o opštem upravnom postupku), tako što bi se propisao zastoj procesnih rokova ili poseban razlog za povraćaj u predašnje stanje u ovim situacijama.

Na **protestima održanim u julu 2020. godine u Beogradu, zabeleženo je mnoštvo slučajeva policijskog zlostavljanja**, a Zaštitnik građana je, sredinom februara 2021. godine, objavio akt u kom je konstatovao kršenja prava građana u **osam slučajeva** policijskog zlostavljanja na julskim protestima 2020. godine. U tih osam slučajeva je utvrđena nezakonita i nesrazmerna upotreba službene palice i hemijskih sredstava, što je dovelo do narušavanja psihičkog i fizičkog integriteta i ljudskog dostojanstva pojedinih učesnika skupa. Utvrđeno je i da policijski službenici nisu imali vidno istaknute identifikacione oznake. Nažalost, ustanovljenje gorenavedenih propusta u radu MUP-a nije praćeno odgovarajućim preporukama. Sve preporuke koje su upućene odnose se na budući rad MUP-a.

Zbog policijskog zlostavljanja na julskim protestima 2020. godine, Beogradski centar za ljudska prava je **podneo 32 krivične prijave**.³⁸ Ni godinu i po dana nakon julskih protesta rad Prvog osnovnog javnog tužilaštva u Beogradu i Osnovnog javnog tužilaštva u Novom Sadu nije doveo do podizanja nijednog optužnog akta protiv policijskih službenika koji su fizički zlostavljali pojedine učesnike protesta.

³⁷ Izveštaj o praćenju stanja u pravosuđu za 2021. godinu.

³⁸ Prvom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu podneto je 30 prijava, a Osnovnom javnom tužilaštvu u Novom Sadu dve prijave.

Tokom **protestne blokade saobraćajnica** 27. novembra 2021. godine, organizovane povodom usvajanja *Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi* i *Zakona o eksproprijaciji*, zabeleženo je nekoliko incidenata. Najveću pažnju tokom protestne blokade saobraćajnica je privuklo nereagovanje policije na pozive građana koji su u Šapcu, na mostu na Savi, bili napadnuti od strane organizovane grupe nepoznatih muškaraca koji su imali drvene motke i čekiće, predvođeni bagerom koji se bez zaustavljanja kretao ka okupljenima. Odlazak policije sa mosta oko dvadeset minuta pre okončanja protestne blokade i svega dva minuta pre nailaska bagera praćenog kolonom vozila i muškarcima koji su drvenim motkama i čekićima napali okupljene, nereagovanje policije na telefonske pozive građana koji su zvali u pomoć i povratak policije na to mesto nekoliko minuta nakon završetka incidenta i odlaska vinovnika, u javnosti su stvorili ozbiljnu sumnju o tome da su napadači postupali u sadejstvu sa policijskim organima, odnosno da su okupljeni građani bili prepušteni njihovoj samovolji. Ovaj scenario događaja umnogome je podsetio na dešavanja iz slučaja „Savamala“.

Prema podacima Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti samo za dva dana protesta (27. novembra i 4. decembra 2021. godine) građanima je izdato čak **1782 prekršajnih naloga i protiv njih je pokrenuto 211 prekršajnih postupaka**.³⁹ Ovaj broj je verovatno značajno veći budući da su blokade nastavljene. U poređenju sa ovim podacima, za ceo period od oktobra 2021. godine je pokrenuto 228 prekršajnih postupaka.⁴⁰ Poverenik je pokrenuo postupak nadzora u MUP-u zbog navoda da je korišćen nelegalni softver za prepoznavanje lica, ali nije utvrdio upotrebu ove tehnologije. Prekršajni sud u Prokuplju je u oslobađajućoj presudi utvrdio da policija nije, u skladu sa svojom zakonskom obavezom, obavestila građane o nameri snimanja javnog okupljanja.⁴¹

Srbija je 3. novembra 2021. godine usvojila novi *Zakon o Zaštitniku građana*.⁴² Predstavnicima Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 su pozvani da prate rad radne grupe i dali su svoj doprinos kroz pisane komentare, u fazi javnih konsultacija i u fazi javne rasprave. Komentari su većim delom usvojeni. Po prvi put, Zakon predviđa zakonski mandat Zaštitniku građana za saradnju sa međunarodnim sistemom ljudskih prava i organizacijama civilnog društva. Zahvaljujući tome, Potkomitet za akreditaciju Globalne alijanse nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI) je, u oktobru 2021. godine, doneo odluku o reakreditaciji ove institucije u najviši A status.⁴³

Novim Zakonom je dodata budžetska zaštita koja dozvoljava smanjenje godišnjeg budžeta Zaštitnika građana samo ako se smanjenja odnose i na druge budžetske korisnike. Iz formulacije je nejasno da li takva smanjenja moraju biti proporcionalna ili ne. Zapošljavanje kadrova i dalje je regulisano Zakonom o državnim službenicima koji ograničava pristup institucije kvalitetnim i iskusnim službenicima. Uveden je izbor Zaštitnika građana putem javnog poziva na koji se mogu javiti svi kandidati koji ispunjavaju zakonske uslove. Kandidate mogu predlagati i poslaničke gru-

³⁹ Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, *Saopštenje: Poverenik sproveo postupak nadzora u MUP, povodom sumnji na upotrebu tehnologije za prepoznavanje lica (Facial Recognition Technology)*, 18. februar 2022. godine; dostupno na: <https://bit.ly/3rpUTNh>.

⁴⁰ Beogradski centar za ljudska prava, *Ljudska prava u Srbiji 2020*, str. 152 i *Ljudska prava u Srbiji 2021*, str. 134.

⁴¹ Videti: https://twitter.com/bojana_mala/status/1513883087641485324.

⁴² *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“, br. 105/2021.

⁴³ Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), *Report and Recommendations of the Virtual Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, 18-29. oktobar 2021; dostupan na: https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/SCA-Report-October-2021_E.pdf.

pe, pri čemu mogu predlagati i lica koja nisu na spisku sa javnog poziva. Uveden je o obavezni javni razgovor sa kandidatima. Zaštitnik građana može biti izabran na samo jedan mandat koji traje sedam godina. Amandmanima na Ustav RS iz 2021. godine,⁴⁴ Zaštitnik građana je dobio i nadležnosti u pogledu izbora članova Visokog saveta sudstva, Visokog saveta tužilaštva i Vrhovnog javnog tužioca.

Ministarstvo pravde je, 16. aprila 2021. godine, formiralo Radnu grupu za izradu radnog teksta *Zakona o izmenama i dopunama Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica*, koja je održala pet sastanaka. Javna rasprava o Nacrtu zakona održana je od 8. do 28. jula 2021. godine, nakon čega je Radna grupa održala sastanak 1. septembra na kome su razmatrane pristigle primedbe, predlozi i sugestije o Nacrtu zakona. Nacrt zakona je, zatim, upućen Evropskoj komisiji na razmatranje, kako bi se utvrdilo da li je usaglašen sa međunarodnim standardima, kao i sa standardima EU. Planom rada Vlade Republike Srbije za 2021. godinu je bilo predviđeno da se, među aktima koje Vlada predlaže Narodnoj skupštini, nađe i Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, kao što je to bilo predviđeno i planovima rada za 2019. i 2020. godinu. Akcionim planom za Poglavlje 23 realizacija ove aktivnosti je bila planirana za IV kvartal 2020. godine. Do danas ova aktivnost nije realizovana. Primećena je potreba da se ovim zakonom precizno i jasno odredi procesni momenat kada maloletni oštećeni ima pravo na besplatnog punomoćnika, čime bi mu bila pružena pravna pomoć u toku čitavog postupka, uključujući i istragu onda kada je učinilac nepoznat.⁴⁵

Savet za prava deteta Vlade RS je formiran Odlukom o obrazovanju 1. aprila 2021. godine, sa mandatom do 31. marta 2022. godine. Održane su samo dve sednice (21. jula i 17. decembra 2021. godine). I u ovom mandatu Saveta nisu bila opredeljena sredstva za obezbeđivanje odgovarajućih ljudskih, tehničkih i finansijskih resursa za efikasno funkcionisanje ovog tela. Takođe, Savet nije podneo Vladi RS nijednu inicijativu, predlog, mišljenje niti analizu koje se odnose na ostvarivanje prava deteta, i nije se bavio praćenjem primene propisa u oblasti ostvarivanja prava deteta, kao i pokretanjem inicijativa za njihove izmene.

Usvajanje dugoočekivane *Strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja od 2020. do 2023. godine sa pripadajućim Akcionim planom za 2020. i 2021. godinu*, krajem maja 2020. godine, predstavlja važan korak u procesu strateškog unapređivanja zaštite dece od nasilja u Srbiji. Međutim, skoro dve godine od njenog usvajanja, nije obrazovana Radna grupa za sprovođenje i praćenje Strategije, niti su imenovane organizacije civilnog društva koje će učestvovati u praćenju njenog sprovođenja. Zabrinjavajuće je da još uvek nije započeto sa sprovođenjem Strategije, s obzirom na to da sprečavanje i suzbijanje nasilja nad decom, kao i zaštita dece od nasilja, treba da bude prioritet unapređivanja položaja prava deteta u RS. Strateški pristup u borbi protiv nasilja je od izuzetnog značaja, naročito u uslovima aktuelne pandemije, jer stručnjaci ukazuju na to da je u takvim uslovima moguće povećanje stope nasilja nad decom.

Opšti protokol za zaštitu dece od nasilja je usvojen 10. februara 2022. godine i time je prestao da važi Opšti protokol za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja iz 2005. godine. Potrebno je

⁴⁴ Odluka o proglašenju Ustava Republike Srbije; videti: https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html.

⁴⁵ Izveštaj o praćenju stanja u pravosuđu za 2021. godinu.

još da Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju, Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo omladine i sporta, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo kulture i informisanja, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija i Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture donesu posebne protokole za zaštitu dece od nasilja.

Srbija je usvojila *Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (ZZPL)*, koji je usklađen sa Uredbom EU o zaštiti podataka (GDPR) i, takozvanom, Policijskom direktivom. Međutim, zahtev iz Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, da se sektorski zakoni koji propisuju obradu i zaštitu podataka usaglase sa Zakonom do decembra 2020. godine, nije ispunjen. Nije urađena ni analiza sektorskih propisa i izrada plana za njihovo usklađivanje sa Zakonom o ZPL-u, uprkos rokovima koji su predviđeni Akcionim planom za Poglavlje 23 (aktivnost 3.9.1.2). Srbija se suočava sa problemima u procesuiranju slučajeva kršenja prava na zaštitu podataka o ličnosti. Brojni slučajevi kršenja prava na zaštitu podataka o ličnosti u javnim institucijama i curenja ličnih podataka u medije nisu rezultirali sudskim presudama. Sudska praksa za nezakonito korišćenje ličnih podataka još uvek nije razvijena zbog neaktivnosti javnih tužilaštava i policije.

Novi *Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi* je usvojen u novembru 2021. godine. Izrada nacrtu je obeležena neadekvatnom javnom raspravom, brojnim pokušajima izigravanja međunarodnih standarda i zanemarivanja stavova građana. Tome doprinosi i činjenica da je Narodna skupština usvojila novi *Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi* 25. novembra, a izmenila ga je već 10. decembra 2021. godine i to nakon masovnih protesta u Srbiji. Tekst Nacrta zakona je objavljen 9. jula 2021. godine u trenutku kada je Narodna skupština već usvojila *Predlog za promenu Ustava*, uz najavu da bi se referendum o promeni Ustava mogao održati do kraja 2021. godine. Imajući u vidu da je javna rasprava organizovana u drugoj polovini jula 2021. godine, da je zainteresovanim stranama ostavljeno 20 dana (kao i u većini javnih rasprava tokom 2021. godine) da u pisanom obliku dostave svoje komentare, te da, za razliku od javne rasprave iz 2019. godine, nije predviđena diskusija zainteresovanih strana u bilo kom formatu, kao i da je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave objavilo nepostojeću adresu za slanje komentara, nekoliko organizacija civilnog društva apelovalo je na neophodnost ponavljanja javne rasprave.⁴⁶

Sam Nacrt je sadržao mnogo nejasnih odredaba, a organizacije civilnog društva su istakle da se njima ugrožava neposredno učešće građana u donošenju odluka i umanjuje dostignuti nivo ljudskih prava i sloboda. Istog dana kada je okončana javna rasprava, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je uputilo Nacrt Venecijanskoj komisiji na hitno mišljenje, što znači da nije ni pogledalo komentare zainteresovane javnosti. Prevod Nacrta koji je upućen Venecijanskoj komisiji u pojedinim članovima se razlikovao u toj meri da u potpunosti menjana smisao norme. Venecijanska komisija je 24. septembra Srbiji dostavila hitno Mišljenje u kom je ukazano na brojne nedostatke i nedoslednosti Nacrta zakona na koje su inicijalno u svojim komentarima ukazale i organizacije civilnog društva.⁴⁷

⁴⁶ Saopštenje Beogradskog centra za ljudska prava, Transparentnost Srbija, CRTA, YUCOM i CEPRIS, *Ponoviti javnu raspravu o Nacrtu zakona o referendumu i narodnoj inicijativi*, 30. jul 2021. godine; dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/ponoviti-javnu-raspravu-o-nacrtu-zakona-o-referendumu-i-narodnoj-inicijativi/>.

⁴⁷ Venice Commission, *Serbia Urgent Opinion on the Draft Law on the Referendum and the People's Initiative*, Opinion No.1052 / 2021, Strazburg, 24. septembar 2021, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2021\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2021)015-e).

Sredinom oktobra Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je objavilo revidirani Nacrt zakona koji je pre toga dostavilo i Venecijanskoj komisiji koja je Novo mišljenje na revidirani Nacrt objavila 9. novembra 2021. godine.⁴⁸ U Mišljenju se konstatuje da je većina preporuka iz pret-hodnog Mišljenja usvojena i da je većina novih rešenja u skladu sa međunarodnim standardima. Komisija je još jednom upozorila na određene nedostatke kao što su, između ostalog: ukidanje ili značajno umanjene takse za overu potpisa građana potrebnih za referendum ili narodnu inicijativu; produžavanje rokova u kojima se može organizovati novi referendum o pitanju o kom su se građani izjasnili pozitivno ili negativno; preciziranje odredbe o obavezujućem referendumu; proširivanje prava na podnošenje žalbe građanima koji su glasali.

I u toku 2021. godine je nastavljeno **ugrožavanje sloboda svih aktera koji nezavisno deluju i zalažu se za javni interes i zaštitu prava građana**. U većem broju preporuka međunarodnih tela je notiran problem napada na branitelje ljudskih prava i nedostatak efektivne istrage u ovim predmetima. Komitet za torturu⁴⁹ je u decembru 2021. godine notirao da je reč o nasilju bez presedana, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava⁵⁰ je u aprilu 2022. godine ukazao na potrebu brze i temeljne istrage, a Zajednički konsultativni odbor civilnog društva između Srbije i EU⁵¹ je u martu 2021. godine, između ostalog, izrazio zabrinutost jer najviši državni zvaničnici nastavljaju da učestvuju u kampanjama blaćenja branitelja ljudskih prava.

Branitelji ljudskih prava su, u toku 2021. godine, bili na meti – zabeleženo je najmanje 73 napada, a najčešće ugrožena prava branitelja bila su sloboda udruživanja, sloboda izražavanja i sloboda okupljanja.⁵² Najveći deo ovih napada su izvršili mediji i fizička lica. Ulogu ugašenog portala „Prismotra“ su preuzeli provladini tabloidi, koji deo finansijskih sredstava dobijaju preko konkursa JLS-a za proizvodnju medijskih sadržaja od javnog značaja. Fokus napada je tokom 2021. godine bio na braniteljima koji se bave ekologijom i suočavanjem sa prošlošću. Veliki broj aktivista, koji su krajem godine protestovali zbog Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi i Zakona o ekproprijaciji, dobio je prekršajne naloge ili su protiv njih pokrenuti prekršajni postupci.

Strateške tužbe protiv učešća javnosti (Strategic Lawsuits Against Public Participation – SLAPP) su poslednjih godinu dana veoma prisutne u Srbiji, kao mehanizam za učutkivanje medija, istraživačkih novinara i organizacija civilnog društva koje rade na zaštiti javnog interesa. Ove SLAPP tužbe se koriste i da bi se finansijski opteretili aktivisti i nezavisni mediji, koji najčešće nemaju potrebnu pravnu pozadinu niti finansijske mogućnosti da učestvuju u ovakvim pravnim postupcima. Ove tužbe bi, takođe, mogle da budu upozorenje drugim istraživačkim novinarima i aktivistima koji bi hteli da pišu o određenim temama, kao što je korupcija na lokalnom ili nacionalnom nivou.

⁴⁸ Venice Commission, *Serbia Urgent Opinion on the Revised Draft Law on the Referendum and the People's Initiative*, Opinion No. 1062 / 2021, Strazburg, 9. novembar 2021, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2021\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2021)018-e).

⁴⁹ UN Economic and Social Council, *Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the third periodic report of Serbia**CAT/C/SRB/CO/3; videti: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fSRB%2fCO%2f3&Lang=en.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ EU-Srbija Zajednički konsultativni odbor (ZKO), *Zajednička deklaracija*, 25. mart 2022. godine; dostupno na: https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/deklaracija_jcc_srpski.docx.

⁵² Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM, *Solidarno za prava svih – Izveštaj o napadima na branitelje ljudskih prava za 2021. godinu*, februar 2022. godine; dostupno na: <https://www.yucom.org.rs/izvestaj-o-napadima-na-branitelje-ljudskih-prava-u-srbiji-za-2021-godinu/>.

Cilj ovih tužbi je i narušavanje ugleda okrivljenog.

Iako su strateške tužbe protiv učešća javnosti ranije prvenstveno koristili političari, poslednjih meseci su i privatne kompanije odlučile da pokrenu ovakve taktike zastrašivanja kako bi učutkale svoje kritičare. Jedan od primera korišćenja SLAPP-a od strane kompanija je tužba protiv Dragane Arsić, ekološke aktivistkinje pokreta „Odbranimo šume Fruške gore“. Tužbu je podneo suvlasnik „Promista“ (preduzeće iz Novog Sada) zbog emotivnih bolova pretrpljenih tokom protestne šetnje „Svi za šume – Šume za sve“. Takođe, verovatno najpoznatiji slučaj poslednjih meseci su tužbe kompanije „Milenijum tim“ koje je tužilo više medijskih organizacija, uključujući TV N1, tražeći odštetu od 100 hiljada evra, jer su objavile izjave opozicionih političara o toj kompaniji na njihovim konferencijama za štampu. Treba skrenuti pažnju i na sudske procese koji se u Novom Pazaru vode protiv aktivista koji su kritikovali postupanje zdravstvenih organa u ovom gradu tokom pandemije COVID-19, gde je vršilac dužnosti direktora Opšte bolnice u Novom Pazaru podneo 37 privatnih tužbi zbog povrede časti i ugleda, protiv aktivista i pojedinih kolega lekara. Od tog broja čak sedam tužbi je podneo protiv aktiviste i osnivača Inicijative slobodnih građana Aladina Paučinca, koji od prošle godine predvodi proteste protiv rukovodstva ove bolnice, na kojima poziva na odgovornost zbog lošeg stanja zdravstvenog sistema u ovom gradu i visokog broja preminulih.⁵³ Zbog sve većeg broja slučajeva SLAPP-a poslednjih godina, država bi trebalo da usvoji regulativu koja bi destimulisala dalju upotrebu ovih tužbi i pomogla sudovima da prepoznaju kada se ovakvi mehanizmi koriste da bi se uplašili aktivisti i novinari.

Najviši državni zvaničnici su svojim izjavama doprineli stvaranju atmosfere netrpeljivosti prema aktivistima koji su bili izloženi fizičkim napadima od strane nepoznatih lica. Rezultat većeg broja pretnji i napada na aktiviste i prostorije Inicijative mladih za ljudska prava je bio postupak za izricanje privremene mere Evropskog suda za ljudska prava, u kojem je zatraženo da Srbija obavesti taj sud o svemu što je preduzeto da se ovi incidenti istraže.⁵⁴ Prema informacijama advokata ove organizacije, Srbija je dostavila uopšteni odgovor bez konkretnih informacija koje je sud tražio.

Srbija je u toku 2021. godine otvorila Klaster 4 zahvaljujući napretku u oblasti vladavine prava. Ukoliko se pogledaju prethodni nalazi, može se zaključiti da su, i pored toga što je Vlada RS zaista bila posvećenija sprovođenju aktivnosti iz *revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23*, to uglavnom bile aktivnosti legislativnog karaktera, odnosno usvajanje zakona i donošenje strateških dokumenata. S druge strane, substantivne reforme i implementacija postojećeg pravnog okvira neupitno i dalje stagniraju.

⁵³ Tri slobode, *Zaustaviti pritisak na aktiviste u Novom Pazaru – Javni funkcioneri moraju da trpe kritiku*, 8. decembar 2021. godine; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/zaustaviti-pritisak-na-aktiviste-u-novom-pazaru-javni-funkcioneri-moraju-da-trpe-kritiku/>.

⁵⁴ Saopštenje Inicijative mladih za ljudska prava, *Evropski sud obavezao Vladu Srbije da objasni nepostupanje institucija nakon napada na aktiviste Inicijative*, 9. decembar 2021. godine; dostupno na: <https://www.yihr.rs/bhs/evropski-sud-obavezao-vladu-srbije-da-objasni-nepostupanje-institucija-nakon-napada-na-aktiviste-inicijative/>.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE SA SEDNICA RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 23

Radna grupa prati proces pregovora u okviru Pregovaračkog poglavlja 23 i aktivno učestvuje davanjem komentara, zastupanjem stavova, ideja i predloga civilnog društva koje doprinosi kvalitetu pregovaračkog procesa Srbije i Evropske unije u oblasti pravosuđa i osnovnih prava.

Redovna sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 23, posvećena javnim raspravama održanim u toku 2021. godine (izmene i dopune Zakona o parničnom postupku, Krivičnog zakonika i Zakona o sprečavanju korupcije) i trenutnim položajem nacionalnih manjina u Republici Srbiji, održana je 7. decembra 2021. godine.⁵⁵ Sednici su prisustvovali predstavnici Tima za podršku pregovorima, šef Pregovaračke grupe za Poglavlje 23, koordinator Klastera 1 – predstavnici Ministarstva pravde i Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

Zaključci i preporuke sa redovne sednice Radne grupe NKEU za Poglavlje 23:

- **Održavanje javnih rasprava mora biti u skladu sa Poslovníkom Vlade Republike Srbije i/ili Zakonom o planskom sistemu.** Javne rasprave ne smeju nužno i uvek da traju 20 dana, što je Zakonom i Poslovníkom Vlade predviđen rok. Kontekst pandemije ne sme biti prepreka organizovanju predstavljanja predloga izmena i dopuna ili novog zakona ili strateškog dokumenta, već je neophodno organizovati bar onlajn ili hibridne događaje na kojima bi zainteresovana javnost mogla da dobije obrazloženje i iznese svoje komentare i usmeno (član 41 Poslovníka).
- **Prilikom daljeg rada na izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku konsultovati članice Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, kao i druge relevantne subjekte.** Kada radna grupa za izradu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku nastavi sa radom, organizovati sastanak pre finaliziranja dokumenta sa Radnom grupom NKEU za Poglavlje 23, kako bi dali komentare na nacrt. Pozivamo Ministarstvo pravde da ipak organizuje bar još jedan sastanak sa zainteresovanom javnošću nakon što uskladi nacrt sa već pristiglim komentarima.
- **Razmotriti apel Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 i Međusektorske radne grupe za slobodu izražavanja i medija da se odustane od usvajanja Nacrta zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika.** Predložene izmene duboko zadiru u pravo na slobodu izražavanja, a postoji niz konkretnih nejasnoća i problema sa predloženim rešenjima, u pogledu pojmova koji se koriste, odnosa sa drugim krivičnim delima, a kojima se ostavlja širok prostor za diskreciono tumačenje, a time i zloupotrebu, predloženih zakonskih odredbi.
- **Prekinuti praksu nepotrebno parcijalnih izmena zakona,** poput Krivičnog zakonika ili Zakona o sprečavanju korupcije, budući da nije svrsishodno da se izmene organizuju na svakih par meseci, što vodi iscrpljivanju i ljudskih i finansijskih resursa i stvara konfuzija u primeni zakona.

⁵⁵ NKEU, *Izveštaj sa redovne sednice Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 23*, 22. decembar 2021. godine; dostupno na: <https://www.yucom.org.rs/izvestaj-sa-redovne-sednice-radne-grupe-nacionalnog-konventa-o-evropskoj-uniji-za-poglavlje-23/>.

- **Prilikom izrade Predloga akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina omogućiti transparentnost rada radne grupe i kroz isti odgovoriti na realne potrebe manjina,** posebno iz oblasti obrazovanja i upotrebe jezika i pisma. Dodatno insistirati na merama veće zastupljenosti i učešća pripadnika nacionalnih manjina u državnim institucijama na nacionalnom nivou.
- U kontekstu omogućavanja pristupa pravdi pripadnika nacionalnih manjina, **razmotriti angažovanje osoba koje govore manjinske jezike u službama besplatne pravne pomoći u JLS-ima u kojima su dva ili više jezika zvanični,** kao i **prevod formulara** za besplatnu pravnu pomoć na manjinske jezike.
- **Prekinuti sa štetnom praksom i sankcionisati otvoren govor mržnje, posebno u kontekstu nacionalne pripadnosti,** koji dolazi od strane zvaničnika Vlade RS i kroz elektronske medije sa nacionalnom frekvencijom.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 je, zajedno sa Međusektorskom radnom grupom za slobodu izražavanja i medije, u decembru 2021. godine uputila Ministarstvu pravde *Apel za odustanak od usvajanja Nacrta zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika po ubrzanom proceduri*. Ove organizacije su tražile da se odustane od toga da se amandmani koji se tiču bezbednosti novinara sprovedu po ubrzanom proceduri, te da se izmenama u ovom cilju pristupi u okviru ostalih planiranih izmena Krivičnog zakonika, čije se sprovođenje planira do kraja 2022. godine. Organizacije civilnog društva koje su članice NKEU su, tokom javne rasprave u svojim komentarima na Nacrt, ukazale na to da predložene izmene duboko zadiru u pravo na slobodu izražavanja (što je regulisano kako Ustavom Republike Srbije, tako i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda), kao i na niz konkretnih nejasnoća i problema sa predloženim rešenjima, u pogledu pojmova koji se koriste, odnosa sa drugim krivičnim delima, a kojima se, po našem tumačenju, ostavlja širok prostor za diskreciono tumačenje, a time i zloupotrebu predloženih zakonskih odredbi. Zvaničan odgovor nije primljen, ali nije došlo do izmena Krivičnog zakonika, odnosno ne zna se koji su dalji koraci u pogledu pomenutih izmena.

Rad u virtuelnom prostoru je omogućio povećan broj sastanaka u koji su uključivane članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 23. Kao i do sada, grupa se sastajala sa delegacijama i predstavnicima institucija Evropske unije, uključujući Evropsku komisiju, Evropski savet, Evropski parlament, kao i sa brojnim bilateralnim partnerima iz EU i drugih država zainteresovanih za unapređenje evropskih integracija, međunarodnih organizacija, Saveta Evrope, OEBS-a i UN-a.

Radna grupa NKEU je usmeravala svoje poruke ka građankama i građanima Srbije i pokušala da im približi značaj pregovora i tema obuhvaćenih Poglavljem 23. Ova radna grupa nastavlja da deli informacije do kojih dolazi sa stručnom javnošću, drugim organizacijama i koalicijama koje su zainteresovane za praćenje procesa, a naravno i sa širom javnošću.

U kontekstu opštih preporuka datih u prethodnoj godini, konstatujemo da su dve preporuke ispunjene, jedna delimično ispunjena, dok šest nije ispunjeno i, u načelu, važe i ove godine.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU

1. Nezavisnost pravosuđa

- Obustaviti pritiske na predstavnike pravosuđa, naročito one pritiske koji dolaze iz Narodne skupštine i obezbediti primenu Kodeksa ponašanja članova Vlade i poslanika o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka;
- Neophodno je da pravosudni saveti, u skladu sa aktivnostima 1.1.4.3 i 1.1.4.4 Akcionog plana za Poglavlje 23, redovno i periodično izveštavaju o političkom uticaju na rad sudstva i da se javno obraćaju svaki put kada su predstavnici pravosuđa predmet ovih pritisaka;
- Mehanizmi uspostavljeni pri pravosudnim savetima, koji su na raspolaganju sudijama i tužiocima u slučaju pritisaka (1.1.1.5), treba da budu više promovisani od strane pravosudnih saveta, kako bi služili svojoj svrsi.

2. Efikasnost pravosuđa

- Neophodno je dalje usklađivanje Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku sa Zakonom o parničnom postupku i drugim procesnim zakonima;
- Zakonodavni okvir koji uređuje efikasnost bi trebalo da bude upotpunjen sadržajnijim i preciznijim uputstvima za postupanje sudija, preciziranje načina selekcije predmeta po hitnosti, kao i usklađivanje instrukcionih rokova procesnog zakonodavstva sa obavezama efikasnog sudskog postupka;
- Neophodno je organizaciono i tehnički osnažiti mogućnosti rada pravosuđa kroz izmene propisa, kako bi se obezbedilo efikasnije odvijanje sudskih postupaka, odnosno dalji razvoj mehanizama predviđenih postojećim programom rešavanja starih predmeta, kao i mehanizama prevencije stvaranja velikog broja zaostalih predmeta.

3. Pravosudni zakoni

- Obezbediti transparentnost i inkluzivnost prilikom izrade pravosudnih zakona – konkretno Zakona o sudijama, Zakona o javnim tužiocima, Zakona o uređenju sudova, Zakona o Visokom savetu sudstva i Zakona o Visokom savetu tužilaca; uključiti članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 u rad radnih grupa koje će pripremiti pravosudne zakone;
- Posebno obratiti pažnju na preporuke Venecijanske komisije koje su date na nacrt amandmana Ustava, budući da se neke odnose na proces pripreme pravosudnih zakona (posebno u vezi sa uslovima za izbor istaknutih pravnika koji treba da budu članovi pravosudnih saveta), način odlučivanja i organizacija rada pravosudnih saveta, kao i odredbe o budžetskoj autonomiji pravosudnih saveta;

- Nacrte pravosudnih zakona poslati Venecijanskoj komisiji na mišljenje u skladu sa aktivnosti 1.1.1.2. Akcionog plana za Poglavlje 23.

4. Borba protiv korupcije

- Započeti sa izradom nove antikorupcijske strategije i adekvatnim sprovođenjem aktivnosti iz revidiranog Akcionog plana za Poglavlja 23, iz potpoglavlja „Borba protiv korupcije“ i obezbediti odgovornost zbog kršenja postojećih;
- Krivični zakonik i druge propise je neophodno poboljšati u cilju efikasnijeg gonjenja i veće efikasnosti primene zakonodavnog okvira za suzbijanje korupcije, naročito one do koje dolazi na visokom nivou;
- Vlada i Skupština RS treba redovno i na transparentan način da razmatraju primenu antikorupcijskih propisa, rad institucija i potrebu za unapređenjem tih propisa i rada.

5. Javna uprava

- Vlada treba hitno da prekine sa praksom postavljenja i ponovnog postavljenja vršilaca dužnosti i da počne sa postavljenjima državnih službenika na položaj u skladu sa zakonskim odredbama. Zakonom bi trebalo omogućiti da vršioci dužnosti službenika na položaju automatski budu postavljeni na ova radna mesta ukoliko organ ne uspe da sprovede konkursni postupak u zakonski propisanom roku;
- Postavljenja državnih službenika na položaj treba da budu izuzeta iz nadležnosti Kadrovske komisije Vlade. Predloge kandidata od strane rukovodilaca organa državne uprave koji popunjava upražnjeno radno mesto treba slati direktno na sednice Vlade radi odobravanja;
- U cilju obezbeđivanja primene sistema baziranog na kompetencijama u procesu zapošljavanja državnih službenika, potrebno je da se, u što kraćem roku, okončaju svi započeti konkursni postupci za popunjavanje položaja i da se raspišu konkursi za preostala radna mesta na kojima se trenutno nalaze vršioci dužnosti;
- Unaprediti sistem informisanja građana kroz blagovremeno, precizno i proaktivno pružanje informacija o mogućnostima slanja pritužbi na rad organa;
- Razmotriti mogućnost da se u sadržaj programa državnog stručnog ispita uvrsti i materija etike i integriteta i Kodeksa ponašanja;
- Unaprediti procedure za prikupljanje podataka i izveštavanje o primeni Kodeksa ponašanja, u cilju unapređenja etičkih standarda i mehanizama praćenja sprovođenja pravila ponašanja državnih službenika.

6. Slobodan pristup informacijama od javnog značaja

- Unaprediti proaktivnu transparentost organa vlasti, u skladu sa izmenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja;
- Unaprediti ljudske i organizacione kapacitete službe Poverenika kako bi se efikasnije rešili zaostali predmeti po žalbama građana;
- Unaprediti ljudske i druge kapacitete Poverenika kako bi započelo funkcionisanje novih kancelarija van sedišta Poverenika, koje su predviđene izmenama Zakona;
- Započeti sa praksom izdavanja prekršajnih naloga za one organe vlasti koji ne postupaju po zahtevima tražilaca informacija (nova ovlašćenja Poverenika, članovi 24 i 47 Zakona);
- Izmeniti uočenu praksu Poverenika, da predmete po žalbama vraća prvostepenim organima na ponovno odlučivanje, već da po izjavljivanju žalbe, ukoliko je žalba osnovana, odluči po žalbi i ustanovi da li su tražene informacije od javnog značaja, te u skladu sa tim donese rešenje.

7. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći

- Sprovoditi kontinuiranu informativnu kampanju o primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, uz poseban naglasak na lica smeštena u ustanovama socijalnog staranja i zatvorima;
- Izmenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći izmeniti sve nejasne članove koji pružaoce besplatne pravne pomoći dovode u stanje pravne nesigurnosti i jasno urediti položaj udruženja, uz uvažavanje njihovog dugogodišnjeg rada, stečenih specijalizovanih znanja i izgrađenog odnosa sa ranjivim i marginalizovanim društvenim grupama; jasno definisati standard egzistencijalne ugroženosti kao uslov za pružanje besplatne pravne pomoći koji ne bi bio ograničen restriktivnim uslovima za socijalnu pomoć;
- Uskladiti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći i procesne zakone – neophodno je povezati rokove iz postupka o rešavanju zahteva za besplatnu pravnu pomoć sa rokovima za podnošenje pravnih lekova i preduzimanja procesnih radnji u procesnom zakonodavstvu (Zakon o parničnom postupku, Zakon o krivičnom postupku, Zakon o izvršenju i obezbeđenju, Zakon o opštem upravnom postupku), tako što bi se propisao zastoj procesnih rokova ili poseban razlog za povraćaj u pređašnje stanje u ovim situacijama;
- Usvojiti standarde i održiv model finansiranja, koji se odnose na obrazovanje i rad službi besplatne pravne pomoći pri jedinicama lokalne samouprave, u pogledu obezbeđivanja dovoljnog broja i odgovarajuće strukture zaposlenih, kao i adekvatnih prostorija za rad službe, dostupnih osobama sa invaliditetom.

8. Položaj nezavisnih institucija – Zaštitnik građana

- Izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana omogućiti instituciji zapošljavanje i zadržavanje iskusnog i stručnog kadra;
- Zaštitnik građana treba da, pored upućenih preporuka za buduće postupanje MUP-a u slučajevima prekomerne upotrebe sile, preduzme sve mere iz svoje nadležnosti i da se bori protiv nekažnjivosti policijskih službenika u sadašnjosti.

9. Prava deteta

- Nastaviti sa radom na daljem unapređivanju zakonskih tekstova u oblasti maloletničkog pravosuđa, kako bi bili usklađeni sa međunarodnim standardima i standardima EU;
- Ojačati ulogu Saveta za prava deteta Vlade RS obezbeđivanjem odgovarajućih ljudskih, tehničkih i finansijskih resursa za efikasno funkcionisanje ovog tela;
- Osigurati dosledno sprovođenje strateških dokumenata i akcionih planova, jer u protivnom njihovo usvajanje ne postiže svrhu.

10. Zaštita podataka o ličnosti

- Sprovesti sistematsku analizu usklađenosti postojećih propisa sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti (ZZPL) i hitno započeti proces usklađivanja propisa sa ZZPL-om;
- Započeti sa praksom kažnjavanja od strane Poverenika onih koji krše Zakon, budući da se praksa upozoravanja prekršilaca i aktivnosti edukacije obveznika zakona, kako bi uskladili poslovanje sa ZZPL-om, pokazuje nedovoljnim;
- Unaprediti krivičnopravnu zaštitu za krivično delo iz člana 146 Krivičnog zakonika koja se odnosi na zaštitu podataka o ličnosti;
- U 2022. godini usvojiti Strategiju za zaštitu podataka o ličnosti i Akcioni plan za njeno sprovođenje;
- Izvršiti izmenu postojećeg Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, radi lakše primene Zakona, pre svega, u pogledu razdvajanja opšteg i posebnog režima obrade podataka, kao i prepoznavanja posebnih vrsta obrade podataka o ličnosti, poput obrade podataka o ličnosti korišćenjem sistema za video nadzor od strane organa javne vlasti;
- Edukacija i profesionalizacija zaposlenih koji se unutar organa javne vlasti bave zaštitom podataka o ličnosti.

11. Kvalitet javnih rasprava

- Održavanje javnih rasprava mora biti u skladu sa Poslovníkom Vlade Republike Srbije i/ili Zakonom o planskom sistemu. Javne rasprave ne smeju nužno i uvek da traju 20 dana, što je Zakonom i Poslovníkom Vlade predviđen rok. Kontekst pandemije ne sme biti prepreka organizovanju predavljanja predloga izmena i dopuna ili novog zakona ili strateškog dokumenta, već je neophodno organizovati bar onlajn ili hibridne događaje na kojima bi zainteresovana javnost mogla da dobije obrazloženje i iznese svoje komentare i usmeno (član 41 Poslovníka).

12. Položaj branitelja i braniteljki ljudskih prava

- Obustaviti praksu označavanja pojedinaca i organizacija koji se zalažu za unapređenje ljudskih prava kao izdajnika, posebno od strane predstavnika izvršne, kao i od strane zakonodavne vlasti; obezbediti adekvatnu primenu Kodeksa ponašanja narodnih poslanika;
- Obezbediti da se građanski i upravni postupci, u kojima se kao stranke javljaju branitelji i braniteljke ljudskih prava, vode uz poštovanje svih procesnih garancija i međunarodnih standarda u ovoj oblasti;
- Potrebno je obezbediti adekvatnu pravnu zaštitu pojedincima, pokretima i organizacijama koji se suočavaju sa ovakvim pritiscima. Stoga savetujemo aktivistima da, čim saznaju da se protiv njih pokreću SLAPP postupci, potraže podršku unutar civilnog sektora, obraćanjem advokatima i slično;
- Upravni nadzor nad radom udruženja vršiti u skladu sa zakonom, kada za to postoji odgovarajući pravni osnov, i na takav način da on ne ometa pojedinca ili organizaciju u procesu rada ili sprovođenja aktivnosti;
- Sprovesti edukacije za organe državne uprave, zakonodavne, izvršne i sudske vlasti o Deklaraciji o pravima i odgovornostima pojedinaca i pojedinki, grupa i društvenih organa u unapređivanju i zaštiti univerzalno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda i obavezama koje Srbija ima prema ovoj Deklaraciji.

13. Izveštavanje o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23

- Nastaviti sa praksom redovnog objavljivanja kvartalnih izveštaja o primeni Akcionog plana za Poglavlje 23; prilagoditi izveštavanje tako da oslikava primenu prelaznih merila i analitički prikazati sumirane podatke dobijene od strane institucija zaduženih za sprovođenje aktivnosti iz AP 23;
- Redovno komunicirati sa Radnom grupom NKEU za Poglavlje 23 u pogledu aktivnosti u narednom kvartalu.

► PRAVDA,
SLOBODA,
BEZBEDNOST

Koordinator:
**BEOGRADSKI CENTAR ZA
BEZBEDNOSNU POLITIKU (BCBP)**
Bojan Elek

The background of the lower half of the page features several blurred yellow stars of varying sizes, reminiscent of the European Union flag, set against a light blue gradient.

PRIKAZ POGLAVLJA

U okviru pristupnih pregovora Srbije o članstvu u Evropskoj uniji (EU), Poglavlje 24 obuhvata javne politike iz oblasti pravde, slobode i bezbednosti. Preciznije, ovo poglavlje obuhvata oblast javnih politika koje većinom spadaju u domen unutrašnjih poslova jedne države i od kojih, u velikoj meri, zavisi sigurnost građana i građanki, uživanje garantovanih sloboda, kao i 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.

Pregled oblasti javnih politika obuhvaćenih Poglavljem 24:

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.

Bitno je pomenuti da je u pitanju oblast koja sadrži, takozvano, „tvrdo pravo“ (*hard acquis*) i da su stvari oko kojih se pregovara veoma tehničke i zahtevaju veoma specifična znanja.¹ Ovo predstavlja poseban izazov za građansko društvo gde, za razliku od Poglavlja 23 – Pravosuđe i osnovna prava, postoji manji broj organizacija koje se bave ovim temama, te je i nivo ekspertize u organizacijama građanskog društva niži nego za Poglavlje 23. Stoga, iako Radna grupa NKEU za Poglavlje 24 nastoji da u potpunosti prati i doprinosi dostizanju evropskih standarda u svim oblastima, za neke postoji veća zainteresovanost i stručnost (reforma policije, azil, migracije itd), dok je za druge ona znatno manja ili nepostojeća (na primer, carinska saradnja i falsifikovanje evra).²

Uz Poglavlje 23, koje obuhvata politike iz oblasti pravosuđa i osnovnih prava, Poglavlje 24 predstavlja okosnicu, takozvanog, „novog pristupa“ EU politici proširenja. Ovaj „novi pristup“ podrazumevao je:

- da se ova dva poglavlja otvaraju rano u procesu pregovora, a da se zatvaraju na samom kraju u cilju obezbeđivanja što više vremena za suštinske reforme u oblasti vladavine prava;

¹ Videti više u Stojanović Gajić, Sonja i Maravić, Dražen (2017, drugo izdanje), *Vodič kroz EU politike: Sloboda, bezbednost i pravda*, Beograd, Evropski pokret u Srbiji, dostupan na: <http://www.emins.org/vodic-kroz-eu-politike-sloboda-bezbednost-pravda-2-izdanje>.

² Spisak članica dostupan na: <https://eukonvent.org/radne-grupe/pravda-sloboda-i-bezbednost/>.

- tokom pregovora o ovim oblastima Evropska komisija (EK) ima ključnu ulogu kroz pružanje pomoći i podrške, ali i kroz praćenje pravca i sadržini reformi na čije ispunjavanje se država kandidat za članstvo obavezuje;
- fokusiranje na merljive rezultate reformi na terenu (eng. *track-record*), a ne puko usvajanje propisa;
- uvođenje prelaznih merila (eng. *interim benchmarks*) i završnih merila (eng. *closing benchmarks*), koja imaju za cilj da osiguraju da sprovedene reforme zaista proizvode rezultate na terenu;
- mogućnost da se pregovori o članstvu suspenduju ukoliko napredak u poglavljima 23 i 24 nije ocenjen kao zadovoljavajući.

Revidirana metodologija proširenja iz 2020. godine je donela nekoliko novina ovom pristupu. Najvidljivija promena jeste činjenica da je Poglavlje 24 svrstano u, takozvani, Klaster 1 – Osnove. U njemu se nalaze i Poglavlje 23 (Pravosuđe i osnovna prava), 5 (Javne nabavke), 18 (Statistika) i 32 (Finansijska kontrola), kao i politički i ekonomski kriterijumi i, na samom kraju, reforma javne uprave. Ove izmene, kako je navedeno, treba da doprinesu tome da proces pregovora bude verodostojniji, da dovede do jačeg političkog usmerenja, da poboljša dinamiku pregovora i da ceo proces učini predvidljivijim. Sredinom 2021. godine, Evropska komisija je konstatovala da je Srbija otvorila Klaster 1 – Osnove i, budući da je Srbija prihvatila novu metodologiju, ovo je sada važeći okvir za vođenje pregovora o članstvu i praćenja napretka na tom putu.

O Radnoj grupi NKEU za Poglavlje 24

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) je od osnivanja NKEU koordinator Radne grupe za Poglavlje 24. Sredinom 2021. godine Bojan Elek, zamenik direktora BCBP-a, preuzeo je ulogu koordinatora ove radne grupe od dotadašnje koordinatorke Sonje Stojanović Gajić, koja je ostala članica radne grupe u individualnom svojstvu. Članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 24 su: 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, Viktimološko društvo Srbije, Mreža za politike prema drogama Jugoistočne Evrope i u individualnom svojstvu Saša Đorđević, koordinator za Srbiju i Crnu Goru Globalne inicijative za borbu protiv transnacionalnog organizovanog kriminala.

STATUS POGLAVLJA

Poslednji Izveštaj o napretku Srbije za 2021. godinu, koji redovno izrađuje Evropska komisija, nalazi da je Srbija ostvarila „izvestan nivo pripremljenosti za sprovođenje pravnih tekovina“ u Poglavlje 24, a da je u posmatranoj godini postignut „ograničeni napredak.“³ Ovo svakako nije zadovoljavajuće stanje ako se uzme u obzir da su pregovori Srbije sa EU o Poglavlju 24 otvoreni pre više od pet godina. Još manje je

³ Izveštaj o napretku Srbije za 2021. godinu, Evropska komisija, str. 46. Dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF.

razloga za zadovoljstvo ako se zna da su od 2014. godine poznati problemi koji se moraju rešiti u ovom procesu i šta su prioriteta, prvo kroz objavljen Izveštaj o skriningu za ovo poglavlje, a dve godine kasnije i kroz određivanje prelaznih merila (videti hronologiju pregovora o Poglavlju 24 u tabeli 1).

Tabela 1: Hronologija pregovora o Poglavlju 24

2020. jul	<p>Usvojeni revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24, sa izmenjenim aktivnostima i prilagođenim rokovima za dostizanje prelaznih merila</p> <p>Objavljena je nova metodologija proširenja EU na Zapadni Balkan kojom je Poglavlje 24, zajedno sa poglavljima 23 (Pravosuđe i osnovna prava), 5 (Javne nabavke), 18 (Statistika) i 32 (Finansijska kontrola), kao i sa političkim i ekonomskim kriterijumima i reformom javne uprave, svrstano u Klaster 1 – Osnove</p>
5. februar	
2018. februar	<p>Evropska komisija objavila strategiju proširenja, tj. <i>Verodostojnu perspektivu proširenja i pojačano angažovanje EU na Zapadnom Balkanu</i></p>
2017. januar	<p>MUP objavio prvi šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP za P24 za period jul - decembar 2016. godine. Ovi izveštaji nastavili su da se objavljuju na svakih šest meseci, uz manja ili veća kašnjenja.</p>
2016. 18. jul	<p>Održana Međuvladina konferencija na kojoj je Poglavlje 24 otvoreno i na kojoj je predstavljena pregovaračka pozicija, kao i prelazna merila za ovo poglavlje</p> <p>Srbija radi na pripremi Pregovaračke pozicije za Poglavlje 24 i usvaja je Vlada Republike Srbije na sednici 24. maja 2016. godine</p>
januar – maj	
2014/2015. sept. 2014. – okt. 2015.	<p>Rad na Nacrtu akcionog plana za Poglavlje 24 (AP za P24). U procesu konsultacija sa EK, građanskim društvom i ostalom zainteresovanom javnošću, Nacrt AP za P24 se revidira tri puta.</p>
2014. 24. jul	<p>Odlukom Vlade je uspostavljena Pregovaračka grupa za Poglavlje 24</p>
15. maj	<p>Evropska komisija dostavila Srbiji Izveštaj o skriningu za Poglavlje 24</p>
21. januar	<p>Prva međuvladina konferencija na kojoj su zvanično otvoreni pregovori Srbije sa EU i predstavljen Pregovarački okvir</p>
2013. okt. – dec.	<p>Održani eksplanatorni i bilateralni skrininzi Poglavlja 24 u Briselu</p>

U ovom delu teksta pobrojani su ključni izazovi sa kojima se Srbija suočavala u vezi sa reformama u Poglavlju 24, a objašnjen je i kontekst koji je značajno uticao na rezultate koji su postignuti u svim oblastima.

Prethodnih godinu dana je obeležio nastavak pandemije COVID-19 koja je, iako pod većom kontrolom zbog dostupnih vakcina i kakve-takve primene mera, i dalje značajno uticala na prioritete i rezultate reformi. Pored ovoga, budući da je od parlamentarnih izbora 2020. godine postalo jasno da je Vlada RS sa, takozvanim, „skraćenim mandatom“ (do sledećih, vanrednih izbora koji su se održali u aprilu 2022. godine) nije se previše ni očekivalo od Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) da bude posvećeno primeni AP za P24 i da unapredi stanje u prioriternim oblastima. Uz sve ovo, pažnja donosilaca odluka je bila posvećena uspehu referendumu o izmenama Ustava u kontekstu reformi koje se sprovode u Poglavlju 23, koje jesu izglasane u januaru 2022. godine, uz tesnu podršku građana. Konačno, rat koji Rusija vodi u Ukrajini od februara 2022. godine je potpuno promenio geopolitičku sliku sveta i potencijalno je dao novi zamah procesu proširenja EU. Ostaje da se vidi kako će nova Vlada Republike Srbije uspeti da iskoristi postojeću situaciju da dodatno ubrza svoj put ka članstvu i, što je još važnije, sprovede suštinske reforme koje su od koristi građanima.

Protekla godina bila je u znaku Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima, koji je MUP objavio krajem avgusta na iznenađenje svih i, nakon oštre reakcije dela civilnog društva, povukao iz procedure. Uspeh RG NKEU za Poglavlje 24 jeste to što je u kontaktu sa MUP-om dogovorio dinamiku konsultacija i rada na unapređenju ovog teksta u predstojećoj godini, kada se očekuje njegovo usvajanje. Pored ovoga, a kao poseban razlog za zabrinutost, jesu i sve češće žalbe građana na postupanje policije koje je direktna posledica upliva političkog odlučivanja u njen operativni rad. Dobro su dokumentovani brojni primeri zloupotrebe policijskih ovlašćenja na građanskim ekološkim protestima, zastrašivanje učesnika ovih protesta kroz posete policije i izjave ministra, dodatno maltretiranje građana stotinama prekršajnih naloga koji su im upućivani na adrese zbog učešća u ovim protestima, kao i potpuno odsustvo bilo kakvog institucionalnog odgovora na ove probleme. Konačno, okruženje za rad civilnog društva u prošloj godini dodatno je pogoršano. Pored direktnih napada na predstavnike OCD-a u medijima i za skupštinskom vladom, nastavilo se sa sužavanjem prostora za delovanje i aktivizam a, uprkos tome što je prošlo dve godine, i dalje nema epiloga, takozvanog, „Slučaja spisak“ koje predstavlja jedno od najblatantnijih i najdirektnijih napada na rad organizacija građanskog društva.⁴

Učinak srpskih vlasti je bolji u onim potpoglavljima u kojima istovremeno postoji insistiranje EU i povoljna politička kalkulacija nacionalnih kreatora politike kako bi imali koristi u domaćoj i međunarodnoj politici.⁵ Srbija sprovodi reforme u oblasti migracija i azila bolje od onih koje se tiču borbe protiv organizovanog kriminala, kao što je prikazano u tabeli 2. Reforma policije je od suštinskog značaja za Poglavlje 24. Međutim, postojeći Akcioni plan ne cilja čak ni na ključni zahtev EU kojim se od policijskih zvaničnika traži da budu pozvani na odgovornost za njihov rad i imuni od političkog uticaja organizovanog kriminala u odlučivanju. Srbija se sprema da nacionalnu viznu politiku, kontrolu granica, pravosuđe, policiju, carinu i saradnju u oblasti droge, borbe protiv terorizma i falsifikovanja evra, uskladi sa zahtevima EU.

⁴ Videti: <https://bezbednost.org/otvoreno-obracanje-ministarki-gordani-comic/> i <https://bezbednost.org/i-dalje-bez-uslova-za-ucescje-ocd-u-izradi-strategije-za-podsticajno-okruzenje-za-civilno-drustvo/>.

⁵ Videti detaljnije na: http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/4babad1c-d121-4c3c-a55e-9d55909093aa/FINAL_ENG_July-Dec+21+FFF.xls?MOD=AJPERES&CVID=nZffBfb.

Tabela 2: Status realizacije aktivnosti kojima je Vlada RS planirala da ispuni prelazna merila EU

Potpoglavlje	Status sprovođenja			
	završeno	u toku	nije završeno	nepoznato
Migracije	17	9	7	1
Azil	15	5	7	3
Vizna politika	0	2	5	6
Spoljne granice i Šengen	23	3	3	0
Pravosudna saradnja u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima	3	2	1	5
Policajska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala	62	31	30	17
Borba protiv terorizma	7	6	3	0
Saradnja u oblasti droga	18	1	9	0
Carinska saradnja	2	1	1	3
Ukupno	147	60	66	35

Izvor: Ministarstvo unutrašnjih poslova, Revidirani akcioni plan za Poglavlje 24 – Izveštaj o realizaciji aktivnosti za jul-decembar 2021. godine (mart 2022)⁶

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

Prikaz sprovođenja preporuka u okviru deset pojedinačnih potpoglavlja je sastavljen na osnovu analiza Evropske komisije, izveštaja Pregovaračke grupe i šestomesečnih izveštaja iz senke koalicije prEUGovor o reformama vezanim za vladavinu prava,⁷ kao i na osnovu pisanih doprinosa članica ove radne grupe NKEU. Kada je reč o kontekstu reforme policije, kao jednom od ključnih preduslova za sve ostale oblasti, on je detaljno opisan u uvodnom delu ovog teksta, kao i pod potpoglavljem 6, koje se tiče policijske saradnje i borbe protiv organizovanog kriminala.

1. Migracije

Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) je podnelo inicijativu Ministarstvu pravde za izmenu Krivičnog zakonika za krivično delo nedozvoljen prelazak državne granice i krijumčarenje ljudi, u smislu da se ovo krivično delo može počiniti i bez ostvarivanja finansijske koristi za izvršioce.

⁶ Videti detaljnije na: http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/4babad1c-d121-4c3c-a55e-9d55909093aa/FINAL_ENG_July-Dec+21+FFF.xls?MOD=AJPERES&CVID=nZffBfb.

⁷ Videti: <https://preugovor.org/Publikacije/131/Alarm-izvestaji.shtml>.

Povodom toga, a i drugih izmena i dopuna ovog pravnog akta, 12. maja 2021. godine je formirana Radna grupa za izmenu Krivičnog zakonika.

Nisu obezbeđeni dodatni smeštajni kapaciteti u Prihvatištu za strance u Padinskoj skeli, Plandištu i Dimitrovgradu, dok su kadrovski kapaciteti tih prihvatilišta ojačani. S druge strane, u junu 2021. godine su osnovana dva nova centra za azil, u Obrenovcu i Vranju. Od vanrednog stanja, uzrokovano pandemijom korona virusa, u Srbiji je pojačan antimigrantski narativ.⁸

2. Azil

Krajem 2021. godine je započet proces izmena i dopuna seta zakona koji regulišu položaj izbeglica, tražilaca azila i stranaca u Republici Srbiji (RS) – Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, Zakon o strancima i Zakon o zapošljavanju stranaca.

Rad MUP-a se i tokom 2021. godine odvijao u smanjenom kapacitetu usled nestabilne epidemiološke situacije. To je doprinelo izdavanju manjeg broja potvrda tokom 2021. godine u poređenju sa prethodnim godinama, odnosno periodu pre pandemije. I pored toga, broj izraženih namera nije u skladu sa stvarnom namerom stranaca da podnesu zahtev za azil, jer se Srbija još uvek ne percipira kao država destinacije za većinu stranaca u potrebi za međunarodnom zaštitom.

U pristupnom postupku još uvek postoje poteškoće. Naime, MUP i dalje izdaje strancima potvrdu o registraciji isključivo na srpskom jeziku na ćirilničnom pismu. Drugo, još uvek je upitno u kojoj meri su strancima, koji žele da podnesu zahtev za azil, prilikom registracije dostupne informacije o pravima i obavezama tokom postupka azila u RS. Policijski, kao i drugi nadležni službenici, imaju obavezu da omogućće tražiocima azila, na jeziku koji razumeju, pristup osnovnim informacijama koje se odnose na postupak azila, uključujući i pristup prevodiocu, pravnoj pomoći i drugo. Neophodno je da im se informacije pruže na pouzdan način, tako da im bude jasno koja prava uživaju, ali i koje ih obaveze terete, te kakve posledice nastupaju u slučaju njihovog neispunjavanja. Tražioci azila osnovne informacije, na jezicima koje razumeju, dobijaju prvenstveno od pružalaca besplatne pravne pomoći i predstavnika međunarodnih i nevladinih organizacija prisutnih na terenu. Imajući u vidu dosadašnju praksu Stanice granične policije Beograd, još uvek postoji rizik da potreba stranaca za međunarodnom zaštitom neće uvek biti prepoznata pri zahtevu za ulazak na aerodrom Nikola Tesla i sledstveno tome prekršen princip *non-refoulement*.

Prateći postupanje Evropske unije (EU) koja je 4. marta 2022. godine zbog masovnog priliva raseljenih iz Ukrajine donela odluku o odobravanju privremene zaštite za ovu kategoriju izbeglica, RS usvojila je Odluku o pružanju privremene zaštite u Republici Srbiji raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine.⁹ Odluka se odnosi na državljane Ukrajine i članove njihovih porodica koji su boravili u Ukrajini, tražioce azila, lica bez državljanstva i strane državljane kojima je u Ukrajini odobren azil ili istovetna nacionalna zaštita i članove njihovih porodica koji su u Ukrajini imali odobren

⁸ Videti detaljnije: „Migracije i azil“, u: Jelena Pejić Nikić (ur) (2021) *PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1*, prEUgovor, str. 103-108, dostupno na: <https://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1688/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>.

⁹ „Službeni glasnik RS“, br. 36/2022, dostupno na: <https://www.paragraf.rs/propisi/odluka-o-pruzanju-privremene-zastite-raseljenim-licima-koja-dolaze-iz-ukrajine.html>.

boravak, kao i na strane državljanke koji su u Ukrajini imali odobreno važeće stalno nastanjenje ili privremeni boravak, a koji se ne mogu vratiti u svoju zemlju. Prema ovoj odluci privremena zaštita primenjivaće se i na državljane Ukrajine i članove njihovih porodica koji su u Srbiji zakonito boravili u vreme donošenja odluke, a kojima je pravo na boravak isteklo pre ukidanja odluke o privremenoj zaštiti.

Ekstradicija državljanina Kraljevine Bahrein (januar 2021), uprkos privremenoj meri Evropskog suda za ljudska prava, potvrđuje praksu neadekvatnog i protivzakonitog postupanja u slučajevima izručenja lica, koja su zatražila međunarodnu zaštitu u Republici Srbiji, u države gde im potencijalno pretila opasnost po život, progon ili gde mogu biti izloženi mučenju.

Lica kojima je odobreno utočište još uvek ne mogu da dobiju putnu ispravu za izbeglice. Drugi ključni problem u procesu pune integracije su uslovi za podnošenje zahteva za državljanstvo, odnosno nemogućnost za dobijanje istog. Lične karte za tražioce azila i lica kojima je odobren azil još uvek nemaju biometrijske podatke. Takođe, lične karte za tražioce azila i osobe kojima je odobren azil još uvek ne sadrže sve neophodne elemente, dok Pravilnik o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i sadržini i izgledu obrasca isprave koja se izdaje tražiocu azila i licu kojem je odobren azil i privremena zaštita, nisu usklađeni sa Zakonom o ličnoj karti.

3. Vizna politika

Srbija je delimično usklađena sa viznom politikom Evropske unije, odnosno sa Kodeksom EU o vizama. Dodatno, vizna politika Srbije nije usklađena sa listom trećih zemalja EU, odnosno državljanima 22 zemlje ulaze u Srbiju bez vize, dok im je za ulazak u EU potrebna viza. Ministarstvo spoljnih poslova je izradilo Nacrt predloga Zakona o spoljnim poslovima i prosledilo ga Vladi Republike Srbije. Međutim, prema ocenama predstavnika civilnog sektora, u tom predlogu Zakona postojale su odredbe koje povećavaju moć predsednika Srbije u vođenju spoljne politike i određuju diskreciona ovlašćenja ministra spoljnih poslova.¹⁰ Taj predlog Zakona Vlada RS je vratila na doradu Ministarstvu spoljnih poslova (MSP) i očekuje se da, nakon izbora održanih u aprilu 2022. godine, MSP uputi Vladi novi predlog Zakona.

4. Spoljne granice i Šengen

Vlada Republike Srbije, zbog pandemije korona virusa, nije usvojila Akcioni plan za ulazak u Šengenski prostor, koji je podržan od strane Evropske unije. Izrađen je njegov Nacrt na engleskom jeziku i u toku je usaglašavanje na srpskom jeziku. Izrađen je Nacrt teksta Strategije i Akcionog plana za integrisano upravljanje granicom (*Integrated Border Management – IBM*) u Republici Srbiji za period od 2022. do 2024. godine. Avgusta 2021. godine je formirana Radna grupa koja radi na izradi Strategije integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji za period od 2022. do 2027. godine.

Iako je potpisan Protokol o zajedničkim patrolama sa Hrvatskom i sprovedena obuka graničnih policajaca obe zemlje, još uvek ne postoje zajedničke patrole na graničnim prelazima. Potpisan je Sporazum o upravljanju granicama i sa Evropskom agencijom za graničnu i obalsku stražu

¹⁰ „Novi zakon za šira diplomatska ovlašćenja predsednika Srbije“, Radio Slobodna Evropa, 22. oktobar 2022, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-zakon-ministarstvo-spoljnih-poslova/31524407.html>.

(FRONTEX) i radi se na unapređivanju saradnje na operativnom planu. Pripadnici ove agencije se nalaze na granici između Grčke i Severne Makedonije, kao i na granici sa Bugarskom.

5. Pravosudna saradnja u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima

Srbija je Sporazum o saradnji sa Evropskom agencijom za pravosudnu saradnju – Evrodžast (*Eurojust*) potpisala, ratifikovala i počela da primenjuje od decembra 2019. godine. Na osnovu tog Sporazuma, u Hagu se nalazi zamenik Republičkog javnog tužioca, koji ima ulogu oficira za vezu i olakšava saradnju u krivičnim stvarima. Nastavljeno je učešće srpskih organa u tri istražna tima (od kojih je jedan za prevare, a dva za borbu protiv trgovine ljudima) formirana u prethodnom periodu. Pripremljen je Zakon o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima sa članicama EU, dok je tekst radne verzije tog zakona preveden na engleski jezik. Nastavljena je uspešna saradnja sa Evropolom i Agencijom Evropske unije za obuku organa za sprovođenje zakona (CEPOL).

U pogledu evidencije postignutih rezultata u oblasti pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima, kako se navodi u Izveštaju o sprovođenju aktivnosti za period jul-december 2021. godine, Srbiji je podneto 3135 zahteva (dok je Srbija podnela 1373 zahteva), od kojih je obradila 2932 zahteva (odgovorila je pozitivno na 2283 i odbila 649). Srbija već šest godina ne odgovara na zahtev Crne Gore za izručenje bivšeg predsednika Državne zajednice Srbije i Crne Gore, Svetozara Marovića, koji je u toj zemlji osuđen kao vođa kriminalne grupe.¹¹

6. Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala

U Izveštaju EK o napretku Srbije je konstatovano da Srbija treba strateški da se bori protiv organizovanog kriminala. Umesto toga, u toku su pojedinačni sudski postupci organizovanog kriminala, poput slučaja Belivuk, Jovanjica 1 i Jovanjica 2, a vođenjem tih postupaka se stvara privid da postoji napredak u ovoj borbi. Zapravo, pravi uspeh borbe protiv organizovanog kriminala se ogleda u otkrivanju moguće političke pozadine organizovanog kriminala. Paralelno, sa vođenjem ovih postupaka, nastavljeno je vođenje kampanje o uspehu rata protiv mafije od strane predstavnika izvršne vlasti,¹² iako ne postoje javno dostupni rezultati – u pogledu pokrenutih istraga, pravnosnažnih sudskih presuda, oduzimanja imovine stečene kriminalom.

Prema Strategiji nacionalne bezbednosti, organizovani kriminal je jedan od 19 identifikovanih izazova, rizika i pretnji Srbije.¹³ U Srbiji, prema zvaničnim podacima iz decembra 2021. godine, deluje 16 organizovanih kriminalnih grupa. Oko četvrtine grupa organizovano je na visokom hijerarhijskom principu. Većina njih obavlja nedozvoljene aktivnosti u Srbiji, ali 40 odsto je aktivno na teritoriji najmanje dve zemlje. Članovi su pretežno muškarci (5,8% su žene) sa prosečnom starošću od 38 godina. Dominantna kriminalna aktivnost je trgovina drogom. Ali, većina grupa u Srbiji su polikriminalci, što znači da se ne bave samo jednim nelegalnim poslom. Drugi nelegalni poslovi su

¹¹ „Šest godina ignorisanja zahteva za izručenje Marovića Crnoj Gori“, Radio Slobodna Evropa, 12. april 2022, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/marovic-izrucenje-srbija-crnagora/31799084.html>.

¹² „Vulin: Policija razbila 24 organizovane kriminalne grupe u 2021“, NI, 28. decembar 2021, dostupno na: <https://rs.n1info.com/vesti/vulin-policija-vezba-makis/>.

¹³ *Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, 94/2019, dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/strategija/2019/94/2>.

krijumčarenje ljudi, cigareta i oružja, falsifikovanje dokumenata, pranje novca i utaja poreza.¹⁴

Srpske organizovane kriminalne grupe su veoma aktivne na međunarodnom planu i pretežno su uključene u tržište droge i oružja. Deo su balkanske kriminalne mreže. To je mešavina etnički ograničenih kriminalnih organizacija vođenih profitom na različitim ilegalnim tržištima u zavisnosti od potražnje i organizovane su kao odvojene ćelije. One deluju u određenoj zemlji i mobilne su u mnogim oblastima kriminala. Zajednički jezik i nacionalnost najčešće ujedinjuju zločince sa Balkana, pa tako postoje i organizacije u kojima dominiraju pojedinci sa albanskog govornog područja i jezici bivše Jugoslavije. Takođe, saraduju sa kriminalnim organizacijama iz Bugarske, Grčke i Rumunije.¹⁵

Srbija se nalazi veoma visoko na listi Globalnog indeksa organizovanog kriminala za 2021. godinu, koji je objavila Globalna inicijativa protiv transnacionalnog organizovanog kriminala.¹⁶ Srbija je zauzela 33. mesto na listi Indeksa, na drugom mestu u Evropi posle Rusije sa najvećom stopom organizovanog kriminala. Sveukupno, grupe mafijaškog stila u Srbiji uživaju značajnu zaštitu od političkih ličnosti i tužilaca, o čemu svedoči činjenica da nijedan slučaj ubistva ili trgovine drogom na visokom nivou nije procesuiran. Pored toga, organi za sprovođenje zakona i pravosudni organi ne mogu nezavisno da istražuju i krivično gone slučajeve korupcije i organizovanog kriminala na visokom nivou.

Evropska unija je u procesu pridruživanja Srbije uočila gore pomenute izazove organizovanog kriminala. Dakle, ne treba da čudi što je najzahtevnija oblast u okviru Poglavlja 24 policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala, što se tiče niza merila EU i planiranih aktivnosti Vlade RS na njihovom ispunjavanju, kao što je prikazano u tabeli 3.

Tabela 3: Najzahtevnija potpoglavlja koje se tiču broja merila i planiranih aktivnosti Vlade RS

Broj	Potpoglavlje	Broj prelaznih merila	Broj aktivnosti
1	Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala	13	139
2	Migracije	6	34
3	Spoljne granice i Šengen	5	29
4	Saradnja u oblasti droga	5	28
5	Pravosudna saradnja u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima	4	11
6	Carinska saradnja	4	7
7	Azil	3	29

¹⁴ Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, *Strateški prioriteti u suprostravljanju organizovanog kriminala u Republici Srbiji*, Skopje, decembar 2021.

¹⁵ „Balkanski kartel – razbijanje mita”, *Vreme*, 14. oktobar 2021, dostupno na: <https://www.vreme.com/vreme/braca-po-narkoticima/>.

¹⁶ Videti detaljnije na: https://ocindex.net/assets/downloads/english/ocindex_profile_serbia.pdf.

Broj	Potpoglavlje	Broj prelaznih merila	Broj aktivnosti
8	Vizna politika	1	13
9	Borba protiv terorizma	1	16

Izvor: Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Revidirani akcioni plan za Poglavlje 24 – Izveštaj o realizaciji aktivnosti za jul-decembar 2021. godine (mart 2022)*¹⁷

Preduslov koji treba ispuniti da bi se u ovoj borbi došlo do uspeha je da se zakonskim normama osigura veći stepen autonomije policije u okviru MUP-a. Nažalost, predloženim, pa povučenim, Nacrtom zakona o unutrašnjim poslovima je postojala tendencija da se naruši i postojeći stepen autonomije policije. Ostaje nada da će se kroz nastavak na radu Nacrta zakona, planiranom za 2022. godinu, obezbediti preduslovi za veću operativnu nezavisnost policije, kao i definisati bolji načini saradnje policije i tužilaštva u borbi protiv organizovanog kriminala. U vezi s tim, formirana je Radna grupa za izmenu Zakonika o krivičnom postupku koja bi trebalo da obezbedi bolji pravni mehanizam za sprovođenje tužilačke istrage. Uprkos preporukama da situacija nije u skladu sa evropskim standardima u ovoj oblasti, oprema za prisluškivanje još uvek nije izmeštena iz Bezbednosno-informativne agencije (BIA), te je tako policija prinuđena da u sprovođenju posebnih istražnih mera zavisi od BIA-e.¹⁸

Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima, koji je objavljen u avgustu 2021 godine, ocenjen je kao nezadovoljavajući i izuzetno štetan po ljudska prava i slobode građana. Pored odredbi o sprovođenju masovnog biometrijskog nadzora, Nacrt je sadržao i čitav niz nedostataka relevantnih za borbu protiv mučenja i drugih oblika zlostavljanja; zabranjeno je objavljivanje identiteta policijskih službenika; nedovoljno istaknuta obeležja policijskih uniformi; izostanak nezavisnosti Sektora unutrašnje kontrole; izostanak obavezne suspenzije službenika protiv kojih se vode postupci zbog sumnje da su izvršili zlostavljanje, kao i obaveznog prestanka radnog odnosa za one koji su osuđeni za izvršenje krivičnih dela koja obuhvataju mučenje i druge oblike zlostavljanja i tako dalje.

Tokom protestne blokade saobraćajnica u novembru 2021. godine, pažnju je privuklo nereagovanje policije na pozive građana koji su u Šapcu, na mostu na Savi, bili napadnuti od strane organizovane grupe nepoznatih muškaraca koji su drvenim motkama i čekićima napali okupljene. Ovaj scenario događaja umnogome je podsetio na dešavanja iz slučaja „Savamala”. Nedolično postupanje pojedinih policijskih službenika – pripadnika Žandarmerije, zabeleženo je u Novom Sadu. Kao i za vreme julskih protesta 2020. godine, ovi policijski službenici nisu imali identifikacione oznake na uniformama, tako da se uz pomoć video snimaka nije mogao utvrditi njihov identitet. Podneto je nekoliko krivičnih prijava i pritužbi protiv policijskih službenika čije nezakonito postupanje je zabeleženo video zapisima. Nema informacija o tome da li je i na koji način po prijavama postupano od strane organa vlasti.

¹⁷ Videti detaljnije na: http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/4babad1c-d121-4c3c-a55e-9d55909093aa/FINAL_ENG_July-Dec+21+FFF.xls?MOD=AJPERES&CVID=nZffBfb.

¹⁸ Videti detaljnije na: <https://bezbednost.org/krivicne-istrage-u-srbiji-previsse-se-oslanjanju-na-prisluškivanje/>.

Tokom izveštajnog perioda dva međunarodna tela – Komitet protiv torture Ujedinjenih Nacija (*Committee against Torture* – CAT) i Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (*European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* – CPT) – objavila su svoje izveštaje: Treći periodični izveštaj Srbije o primeni Konvencije protiv mučenja i Izveštaj CPT-a o poseti Republici Srbiji u martu 2021. godine. CAT je po treći put konstatovao da definicija mučenja u Krivičnom zakoniku nije usklađena sa članom 1. Konvencije protiv mučenja, da za krivična dela koja obuhvataju mučenje i druge oblike zlostavljanja nisu predviđene kazne koje su srazmerne njihovoj teškoj prirodi i da ova krivična dela – suprotno Konvenciji – podležu zastarevanju. Državi je preporučeno i da preispita nedavno uvedenu kaznu doživotnog zatvora bez uslovnog otpusta i da osigura da lica koja trenutno izdržavaju takvu kaznu imaju pravo na sudsko preispitivanje svoje kazne i da imaju pravo na uslovni otpust.

CPT je u svom izveštaju ukazao na postojanje velikog problema u Srbiji kada je reč o policijskom zlostavljanju. CPT je za vreme svoje posete primio značajan broj verodostojnih navoda o mučenju i ostalim oblicima zlostavljanja pritvorenih lica od strane policijskih službenika (šamaranje, udaranje, udaranje nogom i službenom palicom, primenu elektro-šokova iz ručnih uređaja i električnih kablova povezanih na automobilske akumulatore, kao i stavljanje pritvorenih lica u položaj koji mu/joj izaziva stres). Oba tela su u svojim izveštajima izrazila zabrinutost nezadovoljavajućim radom državnih organa u borbi protiv nekažnjivosti službenika za dela mučenja i drugih oblika zlostavljanja i konstatovali su nesrazmerno nizak odnos osuđujućih u poređenju sa oslobađajućim presudama i odbačenim predmetima, uočavajući da su i u malom broju slučajeva – u kojima su osuđenim službenicima izricane kazne – one po pravilu bile neadekvatne i nesrazmerne težini dela mučenja.

7. Borba protiv terorizma

Oformljena je Radna grupa za izradu Nacrta nove Strategije za sprečavanje i borbu protiv terorizma i u toku je formiranje nacionalne baze podataka za sprečavanje terorizma. U Strategiji za sprečavanje i borbu protiv terorizma, čiji je period primene istekao 2021. godine, desničarski ekstremizam nije označen kao velik problem u Srbiji. U analiziranom periodu, nastavljen je trend rasta desničarskog (nasilnog) ekstremizma. Primetno je da ekstremno desničarske grupe intenzivno koriste antimigrantske aktivnosti kao sredstvo za pridobijanje pažnje i širenje uticaja na širu populaciju. Pored toga, ekstremni desničari su, samostalno ili kao deo huliganskih grupa, izazivali incidente u čijoj osnovi su bili veličanje ratnih zločina i govor mržnje prema Bošnjacima. Vlasti i prorežimski mediji i dalje tolerišu ove vrste aktivnosti i time ih dodatno normalizuju.

8. Saradnja u oblasti borbe protiv droga

Strategija o sprečavanju zloupotrebe opojnih droga (2014-2021) je istekla u decembru 2021. godine, a još uvek nije formirana Radna grupa za pisanje nove strategije, koju je potrebno uskladiti sa Strategijom Evropske unije za droge. Drugi Akcioni plan za period od 2018. do 2021. godine za sprovođenje Strategije o sprečavanju zloupotrebe droga, pripremljen još 2018. godine, nije formalno usvojen, ali su se u zadnjoj godini sprovođenja strategije učesnici u njegovom sprovođenju usaglasili oko predloga kako bi se formalno izvestilo o njegovom sprovođenju i sprovođenju celokupne Strategije.

Vrednovanje Strategije o sprečavanju zloupotrebe droga za period od 2014. do 2021. godine su sproveli eksperti Evropskog centra za praćenje droga i zavisnosti od droga (EMCDDA) novembra 2021. godine. Konsultovan je ograničeni broj eksperata jer deo pozvanih predstavnika nije učestvovao u intervjuima, a predstavnici nekih ministarstava nisu, zbog drugih obaveza, učestvovali u intervjuima. Prema izveštaju eksperata, pojavile su se znatne poteškoće u protoku i dobijanju informacija o tome koje su aktivnosti obavljene, a koje ne, jer su predstavnici imali različite, a ponekad i kontradiktorne informacije u vezi sa realizacijom pojedinih aktivnosti. Ovo otežava praćenje i procenu ostvarivanja ciljeva Strategije, jer za pojedine aktivnosti ne postoje jasni pokazatelji o tome da li su aktivnosti sprovedene. Izveštaj konstatuje da su od 79 planiranih aktivnosti završene 34 (43%), nezavršeno 18, a u toku je 27. Izveštaj daje i ceo niz preporuka za glavne prioritete i unapređenje stanja u novoj Strategiji.

Izvršena je analiza stepena poboljšanja normativnog okvira u oblasti droga od početka pregovora, ali nisu otpočete aktivnosti na izmenama normativnog okvira prema rezultatima analize. Nije sprovedena veoma važna aktivnost – „Razvijanje i sprovođenje programa prevencije upotrebe psihoaktivnih supstanci zasnovanih na naučnim dokazima u skladu sa međunarodnim standardima“. Formalni razlog je pandemija korona virusa, ali aktivnost nije ni započeta a veliki deo posla se mogao obaviti prikupljanjem naučnih dokaza iz zemlje i inostranstva i putem interneta.

Nije sprovedena takođe veoma važna aktivnost – „Donošenje Uredbe za postupak skladištenja i uništavanja zaplenjenih psihoaktivnih kontrolisanih supstanci“, kao ni sledeće mere: „Pripremiti Plan za uništenje psihoaktivnih kontrolisanih supstanci na osnovu evidencije Viših sudova i policijskih uprava“, „Uništavanje psihoaktivnih kontrolisanih supstanci, oduzetih na osnovu pravosnažnih presuda – istorijska uništenja“ i „Kontinuirano uništavanje oduzetih psihoaktivnih kontrolisanih supstanci“. Nema informacija da li su oduzete supstance uopšte uništavane. Formirana je Radna grupa od zaposlenih iz MUP-a i Ministarstva zdravlja kako bi se popisala i utvrdila tačna količina oduzetih prekursora koje treba uništiti. Pored toga, u toku je izrada Uredbe koja će regulisati postupak uništenja prekursora.

Nije uspostavljena Nacionalna kontaktna tačka za prenos i analizu uzoraka psihoaktivnih supstanci. Još uvek nije u potpunosti definisana uloga Kancelarije za borbu protiv droga (nacionalno telo za koordinaciju politika prema drogama), jer postoji sukob u sprovođenju određenih aktivnosti između MUP-a, Ministarstva zdravlja i Kancelarije za borbu protiv droga. To se odražava na veoma nizak nivo koordinacije aktivnosti na polju borbe protiv droga.

Tokom proleća 2021. godine, Institut za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“, uz podršku organizacija građanskog društva, sprovedeno je istraživanje biobehavioralnog nadzora – sistematsko istraživanje u zajednici kreirano tako da se procene rizična ponašanja i prevalencija HIV-a i drugih polno prenosivih bolesti među najugroženijim grupama stanovništva, uključujući osobe koje injektiraju droge. Rezultati istraživanja još nisu objavljeni.

Mreža za politike prema drogama u jugoistočnoj Evropi (DPNSEE) objavila je Analizu podataka o preminulima od posledica vezanih za korišćenje droge u Srbiji u periodu 2008-2019. godine, na osnovu zvaničnih podataka koji su dostavljeni Republičkom zavodu za statistiku. Do 2. septembra 2021. godine, ukupno je zaplenjeno 2,4 tone droga, što je manje nego u ranijim godinama (ukupne zaplene su bile 7,3 tona u 2019. i 6,6 tona u 2020. godini). Podaci o čistoći i cenama zaplenjenih

supstanci su oskudni. Mreža za politike prema drogama u jugoistočnoj Evropi je postala član Foruma građanskog društva za droge, ekspertske grupe Evropske unije (*Civil Society Forum on Drugs in the EU*), gde njen izvršni direktor predsedava Radnom grupom za pitanja od posebnog interesa u oblasti politike prema drogama.

Udruženje „Izlazak“, Kancelarija za borbu protiv droga Vlade Srbije i sedam jedinica lokalne samouprave: Loznica, Šabac, Sremska Mitrovica, Bor, Majdanpek, Bačka Palanka i Novi Pazar su, krajem 2021. godine, pokrenuli kampanju „Gradovi protiv droge“, s ciljem da se skrene pažnja javnosti da je problem zavisnosti izuzetno složen psihosocijalni problem koji se ne može rešavati samo unutar jedne profesije/struke, već isključivo efikasnom međusektorskom saradnjom različitih tela i organizacija koje ponaosob imaju specifičnu kompetentnost i odgovornost.

9. Carinska saradnja

U oblasti carinske saradnje postoje tri preporuke koje državni organi Srbije treba da primene, odnosno stvore uslove za njihovu primenu nakon prijema u članstvo EU. Najpre je potrebno: 1) da se obezbedi da Strategija za IT razvoj Uprave carine (2011-2020) sadrži potrebne elemente koji joj omogućavaju da se pripremi za sprovođenje Odluke 2009/917/PUP o upotrebi informacionih tehnologija u carinske svrhe, nakon prijema u članstvo. Ova Strategija je prestala da važi nakon što je usvojen Plan rada za razvoj i korišćenje elektronskih sistema carinske službe Ministarstva finansija za period od 2020. do 2024. godine; 2) proširenje istražnih ovlašćenja carinskih službenika i poboljšanje njihovih mogućnosti da saraduju sa drugim službama na granici. Zato je Uprava carina potpisala memorandume i sporazume o saradnji sa relevantnim nacionalnim institucijama. Nažalost, još uvek nije promenjen Zakon o carinskoj službi; 3) nakon prijema u članstvo u EU, Srbija će morati da ratifikuje Konvenciju o uzajamnoj pomoći i saradnji između carinskih uprava, odnosno Konvenciju „Napulj II“.

10. Falsifikovanje evra

Obe preporuke u ovom potpoglavlju su sprovedene, odnosno zakonodavstvo RS u ovoj oblasti je potpuno usklađeno sa pravnim tekovinama Evropske unije. Međutim, ostalo je da se promeni definicija novca u Krivičnom zakoniku Republike Srbije. Kontinuirano se, u okviru redovnih aktivnosti zaposlenih u policijskim upravama MUP-a, realizuje edukacija policijskih službenika koji se bave suzbijanjem krivičnog dela falsifikovanje novca. U ovoj oblasti, u izveštajnom periodu, nisu formirani istražni timovi sa državama članicama EU.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 24

1. Aktivnosti oko izrade Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima (avgust-decembar 2021)

Premda je Plan rada Vlade RS predviđao samo izmene i dopune Zakona o policiji, krajem avgusta 2021. godine se na sajtu Ministarstva sasvim neočekivano pojavio Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima. Onako kako je predstavljen, Nacrt bi potencijalno imao nesagledive štetne posledice po bezbednost, prava građana i demokratiju u Srbiji. Bez adekvatnog obaveštavanja

zainteresovane javnosti, svega nekoliko dana pred isticanje roka za javnu raspravu, veliki broj relevantnih organizacija civilnog društva je izrazio svoju zabrinutost, kako u vezi sa načinom na koji se rasprava (nije) vodila, tako i sa sadržinom samog Nacrta. Način na koji je Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima izrađen i predstavljen javnosti ne odgovara društvenom značaju koji ima ovako kompleksan zakonski akt. Takođe, Nacrt je samom sadržinom pojedinih odredaba probudio sumnju da mu je namera bila da doprinese dodatnom zarobljavanju policije. Ovim povodom su se javnosti obratile zajedno i RG NKEU za Poglavlje 23 i RG NKEU za Poglavlje 24, tražeći produženje javne rasprave.¹⁹

Nakon oštih reakcija javnosti, a umesto izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi, MUP je objavio saopštenje (kasnije povučeno sa sajta Ministarstva) u kom se navodi da je, na molbu predsednika Srbije, sporni Nacrt povučen iz procedure. Za celu situaciju su optužene organizacije koje su se izjašnjavale protiv Nacrta, što se vidi iz delova saopštenja:

„Obaveštajnim radom došli smo do informacija da je nekoliko stranih zapadnih obaveštajnih službi preko svoje agenturne mreže u medijima, nevladinim organizacijama i političkim partijama izvršilo medijsku pripremu za organizaciju nasilnih protesta koji za cilj imaju destabilizaciju Srbije. Njima srpske glave nisu bitne i spremni su da ih bacaju u besmislenim sukobima. [...] Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima je povučen, moraćete potražiti neki drugi razlog za krv na ulicama Beograda.“²⁰

Nakon povlačenja Nacrta, na zatvorenom sastanku između predstavnika MUP-a i RG NKEU za Poglavlje 24, dogovorena je dinamika sastanaka o kojoj ćemo detaljnije izveštiti u sledećem delu teksta, a koja će za cilj imati diskusiju o ključnim nedostacima nacрта iz ugla prelaznih merila u Poglavlju 24. Odvojeno od ovih sastanaka, MUP je organizovao paralelan proces javnih konsultacija u vezi predloga o biometrijskom nadzoru u nacrtu. Za sada su, na inicijativu MUP-a, održana tri sastanka koja su se ticala samo video nadzora, a predstavnici NKEU i šireg civilnog društva su pratili ovaj proces.

Svi sastanci su održani na Kriminalističko-policijskom univerzitetu, a pored predstavnika civilnog društva učestvovali su i predstavnici raznih delova MUP-a, sindikata policije i nezavisnih državnih tela.

Prvi sastanak: 29. oktobar 2021. godine

Tema sastanka: Funkcionisanje sistema video nadzora u kontekstu Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima

Na prvom sastanku se govorilo o Tehničkim aspektima funkcionisanja sistema video nadzora, sa posebnim osvrtom na obradu biometrijskih podataka, tj. kako funkcionišu vrste video nadzora koji obrađuju biometrijske podatke. Na pitanja prisutnih organizacija, MUP je izneo stav da ne postoji softver za automatsko prepoznavanje lica niti da je policija u mogućnosti da vrši biometrijsku obradu podataka putem video nadzora, što je ujedno bila jedna od najvećih bojazni u vezi sa tekstem Nacrta.

¹⁹ Videti: <https://eukonvent.org/nacionalni-konvent-potrebno-produziti-javnu-raspravu-o-nacrtu-zakona-o-unutrasnjim-poslovima/>.

²⁰ Videti: <https://www.preugovor.org/Alarm-izvestaji/1688/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>.

Drugi sastanak: 21. decembar 2021. godine

Tema sastanka: Zaštita podataka o ličnosti prilikom upotrebe biometrijskog nadzora u kontekstu Nacrta Zakona o unutrašnjim poslovima

Na drugom sastanku glavna tema su bile obaveze koje obrađivač posebnih podataka o ličnosti mora da ispuni. Sastanak je počeo izlaganjem predstavnice Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Prisutni su bili i autori *Procene uticaja obrade na zaštitu podataka o ličnosti upotrebom savremenih tehnologija video nadzora u okviru projekta „Sigurno društvo“ u Beogradu*, što je ujedno i predmet materije koja se uređuje Nacrtom.

Treći sastanak: 22. februar 2022. godine

Tema sastanka: Procena uticaja obrade biometrijskih podataka sistemom video nadzora na prava i slobode građana, u kontekstu Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima

Treći sastanak je težište rasprave stavio na to kako treba uraditi procenu uticaja i rizika. Civilno društvo je predložilo da treba da se odvojeno rade procena uticaja i rizika kada su u pitanju opšti i poseban režim obrade podataka, jer su kvalitativno drugačiji. Predloženo je i da se javnosti prikažu statistički podaci koji bi ukazali na neophodnost uvođenja biometrijskog nadzora, odnosno da se vidi sa kojom tačnom svrhom i zbog čega bi se koristio taj sistem.

Ključne informacije sa svih sastanaka, koje je MUP saopštio na upite OCD-a: trenutno ne postoji i ne koristi se softver za automatsku analizu biometrijskih podataka; na protestima se nisu koristili uređaji koji mogu da vrše automatsku obradu biometrijskih podataka; radi se na novim analizama procene rizika i uticaja (da li će biti jedna analiza ili više zavisi da li će MUP prihvatiti sugestije); povučeni Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima će opet biti predložen uz određene izmene.

2. Deveta plenarna sednica NKEU: u susret Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima (5. novembar 2021. godine)

Deveta plenarna sednica Nacionalnog konventa o EU je održana 5. novembra 2021. godine u Domu Narodne skupštine. Okupljeni predstavnici civilnog društva, Vlade RS i Narodne skupštine su zaključili da je neophodno nastaviti dijalog na svim poljima kako bi pristupanje Srbije EU, donelo neophodne promene u društvu. Koordinator RG NKEU za Poglavlje je 24 učestvovao kao izlagač na poslednjem panelu koji se ticao stanja u oblasti Klastera 1 – Osnove. On je pokrenuo pitanje reforme policije u okviru Poglavlja 24 – Pravda, sloboda i bezbednost i predstavio je rad i dostignuća ove radne grupe. Ključna poruka je bila da problemi u policiji ne dolaze iz nedostatka sposobnosti, već su posledica načina na kojim se upravlja odgovornošću, a da je policija, sama po sebi, možda i jedna od najboljih i najbolje opremljenih u čitavom regionu. Plenarnoj sednici je prisustvovao i Zoran Lazić, sekretar u Ministarstvu unutrašnjih poslova, koji je podsetio da je pored reforme policije važno imati u vidu još dva reformska procesa koja su u toku – reformu migracione politike i reformu u borbi protiv organizacionog kriminala. Naveo je da je važan i rad na uvođenju jedinstvene dozvole za strance koja bi objedinila dozvolu za rad i dozvolu za boravak.

3. Sednica: Nastavljen dijalog sa MUP-om o Poglavlju 24 (9. novembar 2021. godine)

Nakon skoro godinu i po dana od poslednjeg susreta, nastavljen je dijalog RG NKEU za Poglavlje 24 i Pregovaračkog tima za ovo poglavlje, kojim predsedava sekretar Ministarstva unutrašnjih poslova. U fokusu diskusije, održane 9. novembra 2021. godine, bili su pravci reforme policije, u svetlu izrade Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima, kao i dosadašnji rezultati primene Revidiranog akcionog plana za Poglavlje 24.²¹

Na sastanku je postignut dogovor o temama i dinamici razgovora o reformi policije iz ugla dostizanja prelaznih merila za ovo poglavlje, a u tom smislu je istaknuta i važnost postojanja stvarnog dijaloga sa civilnim društvom uz adekvatno razumevanje predloga koji sa te strane dolaze. Na sastanku je istaknuto i značaj operativne nezavisnosti policije i postojanje potrebe za stvaranjem mehanizama za zaštitu policijskog rada od političkog i kriminalnog uticaja, što su ključna prelazna merila u Poglavlju 24.

U delu sastanka zatvorenom za javnost, usledila je diskusija sa koordinatorima potpoglavlja o Revidiranom akcionom planu za Poglavlje 24 i rezultatima njegove primene u svim oblastima koje obuhvata.

4. Radionica: Reforma policije u fokusu 2022. godine (17. decembar 2021. godine)

U toku 2022. godine biće organizovane konsultacije o novom Zakonu o unutrašnjim poslovima, a rad na ovom aktu biće u centru pažnje Radne grupe NKEU za Poglavlje 24, zaključeno je na ovoj radionici održanoj u Leskovcu 17. decembra 2021. godine. Na radionici je bilo reči o problematičnim odredbama Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima koji se pojavio u javnosti u septembru, a koji je ubrzo zatim bio i povučen nakon oštrih reakcija javnosti. Učesnici su utvrdili plan za predstojeće konsultacije sa Ministarstvom unutrašnjih poslova.

Na osnovu dogovora sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, u toku 2022. godine organizovaće se serija sastanaka sa ciljem da se predloženi, pa povučeni, Nacrt unapredi iz ugla prelaznih merila u okviru Poglavlja 24, Poglavlja 23, ali i generalnih standarda sadržanih u dokumentima Evropske unije. Pored ovoga, učesnici su se informisali o dosadašnjem toku konsultacija i sastanaka koji su se već održali na temu biometrijskog nadzora, a postigli su i dogovore o pristupu javnom zagovaranju sa ciljem unapređenja teksta Nacrta.

5. Okrugli sto: U Srbiji raste desničarski ekstremizam, a borba protiv njega nije moguća bez uključivanja države (11. februar 2022. godine)

U Srbiji je poslednjih nekoliko godina islamistički ekstremizam u opadanju, dok se istovremeno beleži porast desničarskog ekstremizma. U zajednici i među građanima postoji interesovanje da se radi na tom problemu, ali veći pomaci nisu mogući bez pomoći države, koja do sada nije pokazala zainteresovanost za ovaj problem. Ovo su glavni zaključci diskusije „Ka boljem strateškom odgovoru na ekstremizam u Srbiji“, koju je RG NKEU za Poglavlje 24 organizovala 11. februara 2022. godine u saradnji sa BCBP-om, Helsinškim odborom za ljudska prava i Komitetom pravnika za ljudska prava.²²

²¹ Za više informacija videti: <https://eukonvent.org/nastavljen-dijalog-sa-mup-om-o-poglavlju-24/>.

²² Više informacija na: <https://bezbednost.org/u-srbiji-raste-desnicarski-ekstremizam-a-borba-protiv-njega-nije-moguca-bez-ukljucivanja-drzave/>.

Ovaj događaj organizovan je nakon što je period primene Nacionalne strategije za sprečavanje i borbu protiv terorizma završen 2021. godine, a očekuje se da će izrada nove Strategije otpočeti tokom ove godine. Proces donošenja nove Strategije podrazumeva procenu učinka prethodne, kao i analizu aktuelnog stanja u ovoj oblasti, čemu su istraživanja koja su predstavljena na ovom događaju imala za cilj da doprinesu.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Načelne preporuke za Poglavlje 24 uz osvrt na ispunjenost u prethodnom periodu

Nije napravljen napredak ka ispunjavanju prelaznog merila koje u praksi treba da obezbedi da policija ima operativnu autonomiju u odnosu na Ministarstvo unutrašnjih poslova u predistražnoj i istražnoj fazi i da uspostavi jake zaštitne mere kojima se obezbeđuje jačanje integriteta, kao i operativna nezavisnost policijskih službi od političkih interesa i upliva kriminala. S tim u vezi, prelazno merilo koje se tiče operativne nezavisnosti policije neophodno je prevesti u relevantne aktivnosti koji se tiču reforme policijske organizacije, načina upravljanja i depolitizacije. Neophodno je sprovesti analizu i na osnovu nje planirati izmene u ranije objavljenom Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima.

U vezi sa preporukom iznad, ključni izazov reforme policije u predstojećem periodu, ali i prethodnih godina, jeste depolitizacija operativnog rada. Proteklih godinu dana dosta slučajeva je dospelo u javnost, poput postupanja policije tokom ekoloških protesta u decembru 2021. godine, postupanje tokom lokalnih izbora i vršenje pritiska na opozicione aktiviste, kao i masovni slučajevi prekoračenja ovlašćenja policajaca tokom julske proteste 2020. godine (i dalje bez epiloga), koji svi ukazuju na to da je ovo ključni izazov reforme policije.

I dalje nisu jasno komunicirani ishodi reformi posvećenih profesionalizaciji policije i racionalizaciji njene strukture u cilju unapređenja efikasnosti rada ove institucije. Ovo je posebno važno sprovesti u okviru izveštavanja o primeni Akcionog plana za Poglavlje 24, a još važnije u godini u kojoj se očekuju opsežne zakonske izmene ove oblasti. Ovo je važno jer su aktivnosti poput reforme organizacione strukture, definisanje potrebnog broja zaposlenih, razlikovanje civilnih od policijskih službenika, karijerno napredovanje itd, preduslov za sve druge reforme u okviru Poglavlja 24.

Neophodno je iskoristiti primenu nove metodologije proširenja za bolje uvezivanje reformi u okviru prvog stuba Osnova, a pre svega za dalje unapređenje reformi u Poglavlju 23 i Poglavlju 24, kao i funkcionisanje demokratskih političkih institucija. Prva prilika za ovo treba da budu planirane izmene Krivičnog zakonika i Zakona o krivičnom postupku radi usklađivanja sa pravnim normama EU u poglavljima 23 i 24, a neophodno je organizovati stručnu analizu i dijalog sa svim zainteresovanim stranama o slabostima i nedostacima krivičnog postupka. Ovo je važno i iz ugla poboljšanja saradnje policije i tužilaštva, uključujući i izmene Zakona o unutrašnjim poslovima. I dalje nije osigurano se ove reforme vremenski i sadržinski usklade kako bi se izbeglo parcijalno menjanje sistemskih zakona bez razmatranja posledica po krivični sistem.

Uprkos inicijalnim planovima da se Pregovaračka grupa sastaje sa udruženjima građana okupljenim oko Radne grupe NKEU za Poglavlje 24 četiri puta godišnje (dva puta u plenumu i dva puta na tematskim sastancima), ta dinamika do sada nije ispoštovana. Preporuka je da se svi sastanci, ma koliko ih bude dogovoreno u toku godine, posvete kako informisanju o generalnom stanju u Poglavlju 24, tako i diskusiji o ključnim aktuelnim temama (Zakon o unutrašnjim poslovima, izmena Krivičnog zakonika i Zakona o krivičnom postupku, nova Strategija itd).

Izveštavanje o sprovođenju Akcionog plana neophodno je unaprediti po dve osnove. Prvo, treba osigurati redovno izveštavanje o sprovođenju Akcionog plana preko zvanične internet prezentacije Ministarstva unutrašnjih poslova, gde se izveštaji objavljuju sa različitim periodima kašnjenja. Drugo, uprkos tome što do sada to nije bila praksa, korisno bi bilo objaviti i statističke podatke koji se prikupljaju i dostavljaju za potrebe Evropske komisije u formi, takozvanih, *track-record* tabela. Uz redovno izveštavanje o napretku na svakih šest meseci, ovi dodatni materijali bi javnosti značajno pomogli da procenjuje ispunjenost mera iz Akcionog plana i analizira njihove efekte.

PREPORUKE ZA SPROVOĐENJE AKCIONOG PLANA ZA POGLAVLJE 24

Azil

- Unapređenje pristupa postupku azila kroz: bolju obučenosn pripadnika granične policije, posebno na aerodromu Nikola Tesla;
- Sistemsko i ujednačeno pružanje informacija o pravima i obavezama licima koja su u potrebi za međunarodnom zaštitom, od strane pripadnika Ministarstvo unutrašnjih poslova i Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije, na jeziku koje lice razume;
- U slučaju stranaca koji ne ispunjavaju uslove za pristup teritoriji RS, službenici Stanice granične policije Beograd treba da im, u skladu s odredbama Zakona o strancima, izdaju oduke o odbijanju ulaska, koje su obrazložene i na jeziku koje stranci razumeju, uz mogućnosn ulaganja pravnog leka. Izmene Zakona o strancima, koja bi obezbedila sudsku reviziju odluke o odbijanju ulaska stranca u zemlju, umesto trenutnog zakonskog rešenja koje predviđa samo mogućnosn izjavljivanja žalbe organu uprave – MUP-u, bez odložnog dejstva;
- Usvajanje podzakonskog akta kojim se reguliše izgled putnog dokumenta za izbeglice;
- Usvajanje izmena i dopuna Zakona o državljanstvu i Zakona o strancima koje bi omogućile proceduralne uslove za sticanje državljanstva za lica kojima je odobren azil u RS pod povoljnijim uslovima nego druge kategorije stranaca sa stalnim nastanjenjem;
- Unapređenje primene domaćih i međunarodnih propisa iz oblasti izbegličkog prava postupajućih sudova u odlučivanju u postupcima izručenja stranaca koji zatraže međunarodnu zaštitu od RS ili izraze takvu nameru.

Krivična pravda

- Potrebno je izmestiti kriminalističku policiju iz MUP-a, kako bi postala deo javnotužilačke organizacije, radi sprečavanja depolitizacije i zloupotrebe policije u, takozvanim, osetljivim slučajevima (visoke korupcije i slično);
- Potrebno je obavezno udaljavanje iz službe policijskih službenika tokom trajanja postupka i obavezno otpuštanje iz službe nakon utvrđivanja odgovornosti za dela mučenja i drugih oblika zlostavljanja;
- Potrebno je uvođenje audio i video nadzora radi praćenja celokupnog toka prinudnog zadržavanja građana u policiji i tok uzimanja izjava građana lišenih slobode od strane policije, kako bi se doprinelo boljoj prevenciji i otkrivanju slučajeva mučenja i drugih oblika zlostavljanja, a istovremeno i boljoj zaštiti policijskih službenika od lažnih pritužbi na njihov rad;
- Potrebno je uskladiti definiciju mučenja u Krivičnom zakonikom sa članom 1. Konvencije protiv mučenja;
- Promenama u normativnom okviru potrebno je ukinuti mogućnost zastarelosti krivičnog i disciplinskog gonjenja i izvršenja kazni za dela mučenja i drugih oblika zlostavljanja, u skladu sa međunarodnim standardima.

Borba protiv organizovanog kriminala

- I dalje nisu napravljeni značajniji rezultati u borbi protiv organizovanog kriminala a, prema nalazima iz Izveštaja EK o napretku Srbije, Srbiji nedostaje strateški pristup ovom problemu koji bi zamenio dosadašnji *ad hoc* pristup. I dalje je neophodno da se pokažu rezultati u borbi protiv organizovanog kriminala u slučajevima visokog profila (međunarodne organizovane kriminalne grupe sa znatnom imovinom) na nivou konačnih presuda;
- Potrebno je do kraja istražiti i procesuirati velike slučajeve koju ukazuju na systemske veze organizovanog kriminala i korupcije sa političkim vrhom, kao što su Savamala, Jovanjica, Krušik, Belivuk;
- Potrebno je urediti presretanje komunikacija i uloge bezbednosnih službi u krivičnom postupku u skladu sa prelaznim merilom za ovu oblast. Posebno je problematično višegodišnje kašnjenje sa primenom mera u ovoj oblasti pod izgovorom da je potrebno da se iznađe najbolji model po kom bi se ova reforma sprovela u Srbiji, iako postoje primeri dobre prakse u regionu (Hrvatska ili Severna Makedonija).

Borba protiv terorizma

- Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije treba da objavi evaluaciju Strategije za sprečavanje i borbu protiv terorizma;
- Vlada Republike Srbije treba da usvoji novu Strategiju za sprečavanje i borbu protiv nasilnog ekstremizma i terorizma, u kojoj bi bila prioritizovana borba protiv desničarskog ekstremizma. Sastavni deo Strategije treba da bude i analiza stanja i trendova u ovoj oblasti;
- Državne institucije Srbije treba brzo i dosledno da reaguju na aktivnosti ekstremnih desničara, kako one koje se neposredno staraju o bezbednosti građana (BIA, policija, tužilaštvo), tako i nosioci najviših državnih funkcija koji treba javno i nedvosmisleno da osude incidente koje izazivaju ove grupe i pojedinci.

► ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKE PROMENE

Koordinator:

**CENTAR ZA EKOLOGIJU I ODRŽIVI RAZVOJ
(CEKOR)**

Nataša Đereg

The background of the lower half of the page features several large, faded yellow stars of varying sizes and orientations, scattered across the blue gradient background.

UVOD

Prema novoj metodologiji, Poglavlje 27 je, zajedno sa poglavljima 14, 15 i 21, svrstano u Klaster 4. Ovaj klaster, pod nazivom **Zelena agenda i održiva povezanost** (*Green Agenda and Sustainable Connectivity*), obuhvata saobraćaj, energetiku, borbu protiv klimatskih promena i zaštitu životne sredine.

Evropska unija je usvojila dugoročnu strategiju sa ciljem da do 2050. godine postane karbonski neutralna. **Evropski zeleni dogovor** (*European Green Deal*) je od strane Evropske komisije, usvojen decembra 2019. godine.

Životna sredina je horizontalna politika i utiče na sva područja aktivnosti Evropske unije. Da bi se ispunili ciljevi u oblasti zaštite životne sredine u EU, kombinovani su novi Višegodišnji finansijski okvir i instrument „Nova generacija EU“, koji će podržati izdvajanje približno 30% svojih sredstava u narednih sedam godina, u periodu od 2021. do 2027. godine.

Srbija na putu evropskih integracija sledi strateške planove Evropske unije, a kada je u pitanju Poglavlje 27 predstavlja jedinu zemlju Zapadnog Balkana koja nije dobila uslove za otvaranje ovog poglavlja.

U Sofiji je, 10. novembra 2020. godine, potpisana i od strane Srbije, takozvana, Sofijska deklaracija o **Zelenoj agendi za Zapadni Balkan**, u okviru Berlinskog procesa. Ova deklaracija predstavlja okvir za sprovođenje zelene tranzicije u regionu i sadrži elemente Zelene agende i sistemski je podržana **Ekonomskim i investicionim planom za Zapadni Balkan**. Postoje i Smernice za sprovođenje Zelene agende za Zapadni Balkan koje, kao zaseban dokument, daju predlog aktivnosti i mera koje bi Evropska unija i zemlje Zapadnog Balkana trebalo da zajednički usvoje.

Ključni zahtev Zelene agende za Zapadni Balkan je da države treba jasno i nedvosmisleno da pokažu akcije ka dekarbonizaciji energetskog sektora, u skladu sa ciljevima EU i preuzetim obavezama prema Energetskoj zajednici. Te akcije na koje smo se obavezali su: uvođenje takse na emisije ugljen-dioksida i tržišnih modela za podsticanje obnovljivih izvora energije, kao i postupno ukidanje subvencija za ugalj. U Sofijskoj deklaraciji se navodi da su se zemlje regiona dogovorile da Savet za regionalnu saradnju (*Regional Cooperation Council – RCC*) koordinira pripremu **akcionog plana za sprovođenje deklaracije**.

Regionalni savet za saradnju je izradio nacrt Akcionog plana sa mapama puta kojim bi trebalo da se trasira put ka zelenoj tranziciji regiona Zapadnog Balkana do kraja ove decenije. Prvi sastanak Radne grupe za implementaciju Deklaracije iz Sofije o Zelenoj agendi je održan u septembru 2021. godine, u Ministarstvu zaštite životne sredine koje je nacionalni koordinator ovog procesa. Radna grupa se sastoji od 66 članova iz 18 institucija i ministarstava iz Republike Srbije. Nacrt Akcionog plana definiše vremenske okvire za svaku meru predviđenu Sofijskom deklaracijom i predlaže ključne regionalne koordinate.

U zelenoj agendi je pomenut i važan preduslov za sve ove akcije – jak fokus na fundamentalne reforme u vladavini prava, uključujući borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. **Ekonomski i investicioni plan** je, može se reći, operativni plan, deo ispunjenja Evropskog zelenog

dogovora za Balkan, koji u narednom periodu, kroz mehanizam IPA III finansiranja za period od 2021. do 2027. godine, izdvaja do devet milijardi evra grantova za region. Takođe, predviđa se i novi mehanizam za garancije, putem koga se očekuju povećanja finansiranja investicija do 20 milijardi evra.

Kada je reč o životnoj sredini i klimatskim promenama, u Srbiji se još uvek izrađuju mnogi pojedinačni akcioni planovi za pojedine direktive iz oblasti zaštite životne sredine, te još uvek ne znamo konačne prelazne periode. Što se tiče transpozicije propisa, imamo kašnjenja i u transpoziciji i u implementaciji, a ta kašnjenja obuhvataju sve institucije koje su članice Pregovaračke grupe za Poglavlje 27.

Oktobra 2020. godine, javnost je informisana da „Ministarstvo zaštite životne sredine veruje da državni program ‚Srbija 2025‘ predstavlja srpski ‚New deal‘, i da je za njega **izradilo projektno-tehničku dokumentaciju za izgradnju 29 postrojenja za preradu otpadnih voda i 11 za izgradnju postrojenja za preradu komunalnog otpada**“¹. Napominjemo da su na konferenciji za novinare, 28. decembra 2019. godine, predsednik Srbije, Aleksandar Vučić, i predsednica Vlade Srbije, Ana Brnabić, najavili program ulaganja u infrastrukturu pod nazivom „Srbija 2025“, ali da takav dokument ne postoji, tj. nije usvojen od strane Vlade RS i ne zna se kako je tekao proces izrade programa „Srbija 2025“.

Od 2016. godine, u svim godišnjim izveštajima Evropske komisije o napretku Srbije se pominje potreba za povećanjem administrativnih i finansijskih kapaciteta Ministarstva zaštite životne sredine, a **operacionalizacija Zelenog fonda i obezbeđivanje odgovarajućih sredstava za rad fonda** su postavljeni kao **preduslov za dalji napredak** u ovoj oblasti i za otvaranje Poglavlja 27 – Životna sredina i klimatske promene.

PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene je jedno od najkompleksnijih i najzahtevnijih poglavlja, kako u pogledu implementacije tako i u pogledu pregovora sa EU, jer zahteva primenu ekoloških standarda i integraciju zaštite životne sredine u sve druge razvojne politike, a pri tom je i najskuplje.

Cilj politike zaštite životne sredine EU je očuvanje životne sredine za sadašnje i buduće generacije što garantuje bolje zdravlje stanovništva, očuvanje prirodnih resursa, konkurentniju privredu, bolji kvalitet života, kao i doprinos borbi protiv klimatskih promena, kako na nacionalnom tako i na globalnom nivou. Glavna načela ove politike su: preventivno delovanje i načelo da zagađivač plaća, tj. da troškove zaštite životne sredine treba da snosi pravno ili fizičko lice koje ugrožava životnu sredinu, a ne društvo u celini. EU očekuje od države kandidata da harmonizuje svoje zakone sa pravnim tekovinama EU ili *acquis*-em. Pravna tekovina EU u vezi sa Poglavljem 27 se odnosi na oko 300 glavnih zakonskih propisa – direktiva koje treba da budu transponovane u nacionalno

¹ Videti: <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/razno/2020/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%98%D0%B5%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B0.pdf>.

zakonodavstvo u kratkom roku, a takođe i na, takozvani, „*case law*“ – odluke Evropskog suda pravde, stavove i rezolucije usvojene od strane EU, kao i međunarodne sporazume koje je EU sklopila. Evropska unije, takođe, očekuje da država kandidat ima snažan upravljački kapacitet svoje administracije i sistema sudstva. Iz oblasti zaštite prirode, poseban aneks, koji opisuje trenutno stanje države kandidata, pridodat je pregovaračkoj poziciji i stajaće i uz konačni Ugovor o pristupanju Evropskoj uniji.

Poglavlje 27 obuhvata **zaštitu životne sredine, klimatske promene i civilnu zaštitu.**

Oblast zaštite životne sredine podeljena je na sledeće **podoblasti**: horizontalno zakonodavstvo, kvalitet vazduha, upravljanje otpadom, upravljanje vodama, zaštita prirode, industrijsko zagađenje, hemikalije i buka.

Nacionalna Strategija aproksimacije u oblasti zaštite životne sredine, iz 2010. godine, je procenila da troškovi za potpuno usklađivanje sa standardima EU do 2030. godine iznose **10,6 milijardi evra**. Rokovi za punu implementaciju će svakako premašiti 2030. godinu, a, takođe, novije procene govore da će predviđeni troškovi biti i veći (15 milijardi evra).

STATUS POGLAVLJA

Pregovarački proces za Poglavlje 27 je počeo septembra 2014. godine, kada je održan eksplanatorni skrining, dok je bilateralni skrining održan u novembru iste godine. Izveštaj o skriningu je objavljen 8. juna 2016. godine na engleskom jeziku, ali bez merila za otvaranje poglavlja. Srbija je u uvodnoj izjavi Pregovaračke pozicije izjavila da prihvata pravne tekovine EU o zaštiti životne sredine, klimatskim promenama i civilnoj zaštiti kako glase na dan 1. juna 2019. godine. Vlada RS je, septembra 2015. godine usvojila dokument pod nazivom „Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene (**Post skrining dokument**)²). Ovaj dokument nastao je kao rezultat sporazuma postignutog između Srbije i Evropske komisije, prema kome Srbija treba da obezbedi dodatne informacije o statusu svojih planova prenošenja i sprovođenja u procesu pristupanja EU u oblasti životne sredine, koji predstavlja **Akcioni plan** za ovo poglavlje sa procenama o raspoloživom finansiranju. U ovom dokumentu je opisan obim i složenost svih zadataka koje Srbija treba da ispuni u cilju postizanja pune usklađenosti sa propisima EU. Još 2011. godine, Srbija je usvojila **Nacionalnu strategiju za aproksimaciju u oblasti zaštite životne sredine** koja je definisala strateške pravce približavanja u ovoj oblasti.

Prvi nacrt Pregovaračke pozicije za ovo poglavlje je podnet Evropskoj komisiji na neformalne konsultacije u junu 2018. godine, nakon čega je tekst unapređen i kao drugi nacrt je poslat u decembru iste godine. Finalna verzija Pregovaračke pozicije za Poglavlje 27, nakon održanih konsultacija i sa civilnim društvom, poslata je u januaru 2020. godine. Naredni korak je odluka Evropske komisije o otvaranju ovog poglavlja za pregovore. Pregovaračka pozicija koja je predata

² Dokument „Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene; dostupan na: http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/?wpfb_dl=69.

sadrži 14 priloga, a ima više od 1.500 strana. Prilozi 1-10 predstavljaju **posebne akcijske planove, tj. planove implementacije (takozvani DSIP-ovi)** koji opravdavaju potrebe za prelaznim periodima za određene „teške“ direktive, a prilozi 11-14 su dokumenta: **Višegodišnji investicioni i finansijski plan, Akcioni plan za razvoj administrativnih kapaciteta** i **Obrazloženje zahteva za izmenu biogeografskih regiona na teritoriji Republike Srbije**, kao i obrazloženje zahteva za izmenom Aneksa Direktive EU o staništima i pticama³.

Pojedini akcioni planovi implementacije, koji će, takođe, biti u aneksu pregovaračke pozicije, još uvek se izrađuju (okvirna direktiva za vazduh, direktive o sadržaju sumpora, kvalitetu goriva, trgovini emisijama i direktive koje treba da budu usaglašene sa novim paketom cirkularne ekonomije). Ti dodatni planovi će biti predstavljeni Evropskoj komisiji tokom procesa pregovaranja⁴. Takođe, planira se i ažuriranje dokumenta **Višegodišnji investicioni i finansijski plan**, koji je do sada procenio samo troškove za otpad i vodu, a tek treba da pruži procene troškova za ostale oblasti.

Glavni razlozi zbog čega Srbija traži prelazne periode **za upravljanje otpadom i otpadnim vodama** (2044. je poslednja godina) je neizgrađenost komunalne infrastrukture za dostizanje standarda, što traži visoke investicije (oko 7,5 milijardi evra). Takođe, privatni sektor, tj. industrija, morati uložiti znatna sredstva, a Srbija je navela da traži prelazni period za **68 industrijskih postrojenja** kako bi imala vremena da primeni Direktivu o industrijskim emisijama.

U oblasti klimatskih promena postoje još dva veoma važna procesa koji su povezani sa procesom pregovora u Poglavlju 27, a koji se pominju u glavnim preporukama godišnjih izveštaja EK – to su **Pariski sporazum**, u okviru Konvencije UN-a o promeni klime (ratifikovan 2017. godine) i **Ugovor o osnivanju Energetske zajednice za jugoistočnu Evropu** (iz 2005. godine, nastao transformacijom političkih sporazuma o stvaranju regionalnog tržišta energije jugoistočne Evrope u pravno obavezujući ugovor).

21. januara 2020. godine, na sednici Vlade Republike Srbije, **usvojena je Pregovaračka pozicija za Poglavlje 27** – Životna sredina i klimatske promene. Pregovaračka pozicija za Poglavlje 27 je veoma kompleksan dokument u čijoj izradi je učestvovalo 28 institucija i državnih organa Republike Srbije. Osim teksta, Pregovaračka pozicija za ovo poglavlje sadrži ukupno 14 aneksa, što iznosi ukupno 1.650 stranica teksta. Na osnovu Pregovaračke pozicije za Poglavlje 27, Evropska komisija je izradila nacrt Zajedničke pozicije što je poslato državama članicama EU u novembru 2020. godine.

14. decembra 2021. godine, na 13. sastanku Konferencije o pristupanju sa Srbijom na ministarskom nivou u Briselu (druga međuvladina konferencija od kada je Savet odobrio revidiranu metodologiju proširenja), otvoren je **Klaster 4 – Zelena agenda i održiva povezanost**. Ovaj klaster čine četiri pregovaračka poglavlja: Poglavlje 14 – Transportna politika, Poglavlje 15 – Energetika, Poglavlje 21 – Transevropske mreže i Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene.

³ Videti: <https://www.ekologija.gov.rs/pristupanje-eu-za-bolju-zivotnu-sredinu-i-unapredjen-kvalitet-zivota-u-srbiji-poglavlje-27-zastita-zivotne-sredine-i-klimatske-promene/>.

⁴ Odgovori Ministarstva zaštite životne sredine mejlom na pitanja CEKOR-a i Nacionalnog konventa o EU oko sažetka Pregovaračke pozicije.

Upravljanje investicijama

Ukupni troškovi za zaštitu životne sredine u 2020. godini su iznosili 46.698,1 milion dinara, što je za 10,2% više nego prethodne godine. U strukturi ukupnih troškova za zaštitu životne sredine, učešće investicija za zaštitu životne sredine je iznosilo 39,6%, dok su tekući izdaci imali učešće od 60,4%.

Investicije za zaštitu životne sredine su u 2020. godini iznosile 18.470,6 miliona dinara, što je 6.864,2 miliona dinara više nego u prethodnoj godini, odnosno 153,9 miliona evra (0,34% BDP) što je nominalno veće za 59,1% u odnosu na prethodnu godinu i približava se proseku Evropske unije (0,4% BDP). Najveći udeo u strukturi investicija za zaštitu životne sredine u 2020. godini je bio za zaštitu vazduha i iznosio je 54,9% (10.134,3 miliona dinara).

Tekući izdaci za zaštitu životne sredine u 2020. godini su iznosili 28.227,5 miliona dinara, odnosno 2.534,0 miliona dinara manje nego u prethodnoj godini. Najveći udeo u strukturi tekućih izdataka za zaštitu životne sredine u 2020. godini je bio je za upravljanje otpadom - 73,9% (20.867,5 miliona dinara).

U 2020. godini, učešće troškova za zaštitu životne sredine u bruto domaćem proizvodu iznosilo je 0,8%.

U periodu od 2020. do 2022. godine, zabeležena su značajna povećanja ulaganja u sektor zaštite životne sredine u budžetu Republike Srbije. U budžetu za 2020. godinu je planirano 11,7 milijardi dinara, a u 2021. godini je planirano 18,2 milijarde dinara, što predstavlja povećanje od 54,7% u odnosu na prethodnu godinu.

Naknade u oblasti životne sredine su jedan od ekonomskih instrumenata za kontrolu zagađenja i upravljanje prirodnim resursima, čiji je cilj da utiču na ponašanje ekonomskih subjekata, proizvođača i potrošača. Zakonom o naknadama za korišćenje javnih dobara su uvedene naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine i propisani su iznosi koje zagađivači plaćaju u zavisnosti od vrste i količine zagađenja.

U 2020. godini, prihodi od naknada u oblasti životne sredine su iznosili 217.890,6 miliona dinara, što je za 2,6% manje nego prethodne godine. Najveće učešće u strukturi prihoda imale su kategorije energetske naknade i naknade u oblasti saobraćaja - 87,0%, odnosno 7,5%, dok su naknade za zagađenje i naknade za korišćenje resursa učestvovala sa 4,2%, odnosno sa 1,4%, respektivno⁵.

Za projekte u oblasti zaštite životne sredine, Predlogom budžeta za 2022. godinu je izdvojeno 27,4 milijardi dinara. Od toga se 12 milijardi dinara nalazi u Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, a preostali iznos u Ministarstvu za zaštitu životne sredine. Ministar finansija je istakao da je iznos sredstava za ekološke projekte u 2022. godini za 3,3 puta veći u odnosu na inicijalni budžet za ekologiju za 2021. godinu.

⁵ Videti: <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/oblasti/zivotna-sredina/>.

PRIKAZ STANJA

Slučajevi 2021 – protesti, Rio Tinto, eksproprijacija i vode

Zakon o vodama

Ekološki aktivisti iz nekoliko udruženja građana su protestovali 26. jula 2021. godine ispred Skupštine Srbije protiv usvajanja izmena Zakona o vodama, zbog izmena koje otvaraju prostor korupciji, te su zahtevali da javnost bude uključena u pisanje ovog zakona. Predsednik Srbije je odbio da potpiše ovaj zakon i vratio ga u Skupštinu na ponovno odlučivanje, navodeći da zakon nije u skladu sa Ustavom.

Litijum

U toku cele 2021. godine, a intenzivno tokom novembra i decembra, održani su masovni protesti u vezi iskopavanja litijuma i projekta „Jadar“ Rio Tinta.

Protest inspirisan zahtevima za boljom zaštitom životne sredine povodom više spornih zakona je održan u Beogradu 24. novembra i privukao je više hiljada ljudi. Jedan od zahteva protesta je bilo obustavljanje projekta „Jadar“ i poništavanje prostornih planova u vezi njega. Zahtevi sa protesta su bili ultimativni i praćeni najavom jednočasovne obustave saobraćaja svake subote na važnijim putevima u celoj Srbiji do ispunjenja zahteva. Blokade puteva su se desile sledeće tri subote, 27. novembra, kao i 4. i 11. decembra. Iako broj učesnika na protestima nije bio velik, odjek ovih blokada je bio ogroman. U cilju smirivanja stanja, predsednik Srbije Aleksandar Vučić je već 4. decembra otišao u posetu selu Gornje Nedeljice, u kojem je planirana centralna lokacija rudnika i postrojenja za preradu rude. Nakon protesta 11. decembra predsednik je ispunio zahteve u vezi spornih zakona, odbijanjem da potpiše ukaz o njihovom proglašenju, a onda je 14. decembra izneo i zahtev da grad Loznica povuče odluku o usvajanju Prostornog plana grada. Skupština Prostornog plana grada Loznice, usvojenu 29. jula. Nakon toga su protesti prestali. Dodatno, 20. januara 2022. godine, Vlada je usvojila **Uredbu o prestanku važenja Uredbe o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene za realizaciju projekta eksploatacije i prerade minerala jadarita „Jadar“** („Službeni glasnik RS“, br. 8/22), kojom se propisuje prestanak važnosti PPPPN „Jadar“ i stavljanje van snage svih pojedinačnih akata (rešenja) donetih radi njegovog sprovođenja i obustavljaju svi postupci započeti na osnovu njega. Predsednik Srbije je obećao da će od 1. januara 2022. godine žitelji zapadne Srbije imati deset miliona evra na raspolaganju u Zelenom fondu koji će biti hitno osnovan.

Zakon o eksproprijaciji

Blokada saobraćaja na Brankovom mostu u Beogradu je održana 4. decembra 2021. godine. Učesnici protesta su tražili povlačenje izmena Zakona o eksproprijaciji i Zakona o referendumu. Nezadovoljni predlozima izmena Zakona o eksproprijaciji i Zakona o referendumu, hiljade građana je u Beogradu, kao i u desetinama gradova Srbije, dva vikenda zaredom blokiralo glavne puteve, sa zahtevom da se dva zakona povuku iz skupštinske procedure. Nakon velikog pritiska javnosti i blokada, predsednik Srbije Aleksandar Vučić je vratio Narodnoj skupštini Zakon o eksproprijaciji

na ponovno razmatranje, jer su po njemu bili „problematici rokovi koji su ostavljeni onima koji poseduju imovinu nad kojom se vrši eksproprijacija“, a takođe nije bilo ni javne rasprave. Ubrzo je i Vlada Srbije povukla zakon iz skupštinske procedure.

Nacionalni Konvent o EU je, takođe, na inicijativu koordinatorke ove radne grupe, reagovao na loš Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji, te je 22. novembra saopštio da zahteva od Vlade Srbije da povuče taj predlog, a od Narodne skupštine da ga skine sa dnevnog reda sednice.

Zakonodavne aktivnosti

U toku 2021. godine su usvojeni sledeći zakoni:

- 18. marta 2021. godine je usvojen **Zakon o klimatskim promenama**, koji predstavlja osnov za uspostavljanje sistema za ograničenje emisija sa efektom staklene bašte;
- 14. jula 2021. godine je usvojen **Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode**, kojim se omogućava povećanje površine pod zaštitom, formiranje Saveta korisnika zaštićenog područja, kao i zabrana izgradnje hidroelektrana u zaštićenim područjima;
- 7. oktobra 2021. godine je usvojen **Zakon o zaštiti od buke** u životnoj sredini;
- 19. novembra 2021. godine je usvojen **Zakon o biocidnim proizvodima**, koji je usklađen sa Direktivom EU o biocidnim proizvodima, čiji je cilj da na tržištu budu samo biocidni proizvodi koji nemaju štetne efekte i čije je korišćenje bezbedno;
- 19. novembra 2021. godine je usvojen i **Zakon o izmenama Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja** životne sredine čije izmene omogućavaju ponovno pomeranje roka za izdavanje integrisanih dozvola do 31. decembra 2024. godine (napomena: izvorni Zakon je usvojen 2005. godine, a predviđeni krajnji rok za uvođenje integrisanih dozvola bio je 2015. godine).

Vlada Srbije je 9. septembra 2021. godine usvojila Zaključak kojim se prihvata Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2020. godinu, koji je pripremila Agencija za zaštitu životne sredine.

Skupština Srbije je, takođe, usvojila sledeće zakone:

- Zakon o potvrđivanju Odluke 2014/2 o izmeni Aneksa I Konvencije o prekograničnim efektima industrijskih udesa;
- Zakon o potvrđivanju Ugovora o kreditnom aranžmanu br. CRS 1022 01 A, između Francuske agencije za razvoj, kao zajmodavca, i Republike Srbije, kao zajmoprimca, za realizaciju Programa čvrstog otpada u Srbiji;
- Zakon o potvrđivanju Ugovora o zajmu Program čvrstog otpada u Srbiji, između Republike Srbije i Evropske banke za obnovu i razvoj;
- Zakon o potvrđivanju Sporazuma o zajmu između KfW, Frankfurt na Majni („KfW”) i Republike Srbije koju predstavlja ministar finansija (zajmoprimac) za Program „Integrisano upravljanje čvrstim otpadom, faza I“;
- Zakon o potvrđivanju Ugovora o kreditu br. CRS 1020 01 Y, između Francuske agencije za razvoj i Republike Srbije za realizaciju Programa urbane sredine otporne na klimatske promene.

U toku 2021. godine su održane javne rasprave za pripremljena akta koja *još nisu usvojena*:

- javna rasprava o Predlogu programa zaštite vazduha u Republici Srbiji za period od 2022. do 2030. godine sa Akcionim planom, održana je od 19. novembra do 8. decembra 2021. godine, o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama zakona o zaštiti životne sredine;
- javna rasprava je održana od 2. do 21. decembra 2021. godine o Nacrtu zakona o kontroli opasnosti od velikih udesa koji uključuju opasne supstance;
- u periodu od 10. do 29. decembra 2021. godine o Predlogu programa razvoja cirkularne ekonomije u Republici Srbiji za period od 2022. do 2024. godine;
- od 23. decembra 2021. do 14. januara 2022. godine o Predlogu programa upravljanja otpadom u Republici Srbiji za period od 2022. do 2031. godine;
- u periodu od 23. decembra 2021. godine do 11. januara 2022. godine o Nacrtu zakona o proceni uticaja na životnu sredinu;
- od 24. decembra 2021. godine do 14. januara 2022. godine o Nacrtu zakona o proceni uticaja na životnu sredinu;
- od 14. oktobra do 5. novembra 2021. godine o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom.

Po planu rada Vlade RS, za usvajanje u toku 2021. godine, bila su predviđena sledeća akta:

Akti koje Vlada donosi: Uredba o uslovima i načinu sprovođenja subvencionisane kupovine novih vozila koja imaju isključivo električni pogon, kao i vozila koja uz motor sa unutrašnjim sagorevanjem pokreće i električni pogon (hibridni pogon); Uredba o rasporedu i korišćenju sredstava za subvencionisanje zaštićenih prirodnih dobara od nacionalnog interesa u 2021. godini; Zaključak kojim se prihvata Preporuka br. 205 (2019) Stalnog komiteta Konvencije o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa; Zaključak kojim se prihvata usvajanje Nacionalno utvrđenih doprinosa smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte; Strategija niskougljeničnog razvoja Republike Srbije za period 2021. do 2030. godine sa projekcijama do 2050. godine; Zaključak kojim se prihvata Drugi ažurirani dvogodišnji izveštaj Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji UN-a o promeni klime; Program zaštite prirode Republike Srbije za period od 2021. do 2023. godine; Program uvođenja čistije proizvodnje u Republici Srbiji; Uredba o odlaganju otpada na deponije; Uredba o proglašenju Predela izuzetnih odlika „Planina Cer“; Uredba o proglašenju Parka prirode „Šargan - Mokra gora“; Zaključak kojim se prihvata Izveštaj o stanju životne sredine za 2020. godinu; Program za cirkularnu ekonomiju sa akcionim planom; Uredba o utvrđivanju Liste kategorija kvaliteta vazduha po zonama i aglomeracijama na teritoriji Republike Srbije za 2020. godinu; Uredba o Programu monitoringa zemljišta na nivou državne mreže; Uredba o proglašenju Predela izuzetnih odlika „Potamišje“; Strategija upravljanja otpadom sa Nacionalnim planom upravljanja otpadom i Programom prevencije stvaranja otpada; Uredba o oceni prihvatljivosti; Zaključak kojim se prihvata Treći nacionalni izveštaj Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji UN-a o promeni klime; Program za borbu protiv dezertifikacije i degradacije zemljišta Republike Srbije; Uredba kojom se utvrđuje Plan zaštite zemljišta; Uredba o postupku učešća javnosti u postupku donošenja odluka o izradi, izmeni, dopuni, pregledu i usvajanju planova kvaliteta vazduha, regionalnih i lokalnih planova upravljanja otpadom, odnosno planova upravljanja opasnim otpadom, nacionalnog plana za upravljanje otpadom, programa prevencije otpada, akcionih planova zaštite od buke u životnoj sredini, kao i plana zaštite voda od zagađivanja.

Uz podršku IPA 2014, u toku 2021. godine je izrađen Program zaštite vazduha sa Akcionim planom i izradeno je osam DSIP-ova (*Directive Specific Implementation Plan*) za šest direktiva i dve uredbe, od kojih se pet odnosi na zaštitu vazduha, jedan na INSPIRE direktivu i dva specifična plana implementacije za Uredbe iz oblasti upravljanja hemikalijama.

PRIKAZ STANJA U PODOBLASTIMA

Horizontalno zakonodavstvo

Kada su u pitanju **strateška dokumenta**, Vlada Republike Srbije, na žalost, potpuno ignoriše sopstvene obaveze propisane strateškim dokumentima (na primer, Strategija zaštite životne sredine za period od 2010. do 2019. godine se, već 2012. godine, pokazala nesprovodivom i potpuno nerealnom, ali nijednom nije inovirana; Strategija upravljanja otpadom za period od 2010. do 2019. godine je najvećim delom ostala nesprovedena itd).

U vezi sa **razvojnim planovima** i dalje postoji problem odsustva javnog dijaloga i učešća javnosti. Ovakvo stanje je posledica reformi u oblasti izdavanja građevinskih dozvola. Pošto je najveća smetnja bržem izdavanju dozvola bila nerazvijenost prostornih i urbanističkih planova, Vlada je prva krenula u donošenje planskih dokumenata po mnogo bržoj proceduri, da bi potom, merom koja omogućava uskraćivanje budžetskih prihoda, naterala i lokalne samouprave da donose prostorne i urbanističke planove po najbržem mogućem postupku.

Na primeru projekta „Jadar“ može se videti kako se o strateškim projektima – njihovoj potrebi ili opravdanosti u javnosti uopšte ne vodi diskusija, čak se ta diskusija ne vodi ni u Skupštini. Nije čudo da je jedino protestima mogao biti odbijen ovaj, potencijalno devastirajući, projekat.

Srbija je zakonima o zaštiti životne sredine, usvojenim 2004. godine, sprovela obaveze po osnovu Arhuske konvencije, a 2009. godine je ratifikovala Arhusku konvenciju čime ju je uvela u unutrašnji pravni poredak. Projekat „Jadar“ je projekat svetskog značaja sa potencijalno veoma velikim uticajem na životnu sredinu i kod ovog projekta je od posebnog značaja primena Arhuske konvencije u pogledu učešća javnosti: „Član 6. Učešće javnosti u donošenju odluka o posebnim aktivnostima 4. Svaka Strana potpisnica će omogućiti učešće javnosti u ranoj fazi, kada su sve opcije još uvek otvorene i kada može doći do efikasnog učešća javnosti“.

Umesto široke rasprave o potrebi i opravdanosti otvaranja rudnika, civilno društvo se suočilo sa argumentom da je odluka Vlade o sprovođenju projekta doneta i da je jedino u čemu civilno društvo i javnost mogu da učestvuju rasprava o tehničkim aspektima uticaja projekta na životnu sredinu kada dođe rok za tu raspravu – što se tiče planskih dokumenata, tu je stvar rešena i projekat „Jadar“ je utvrđen kao strateški prioritet razvoja Republike Srbije. S obzirom da nikada nije vođena nikakva javna rasprava o statusu projekta „Jadar“ kao strateškog prioriteta Republike Srbije, te prema tome pitanja potrebe i opravdanosti projekta „Jadar“ nikada nisu bila predmet bilo kakve rasprave, nameće se pitanje kako je moguće da se Vlada poziva na zakonitost planskih dokumenata koji su nepoznati čak i stručnjacima koji se bave problemima zaštite životne sredine. Vlada Srbije je na taj način prekršila odredbe Zakona o Prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020.

godine, kao merodavnog propisa, a da bi ovo ozbiljno narušavanje ustavnosti ostalo sakriveno prekršila je i odredbe Zakona o potvrđivanju konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine – Arhuske konvencije, koja je deo unutrašnjeg pravnog sistema.

Nažalost po učešće javnosti, kroz program ekonomskih reformi, i Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o energetici („Službeni glasnik RS“, broj 40/21) predviđeno je brže i jednostavnije izdavanje dozvola i saglasnosti kroz sistem elektronskog poslovanja (e-energetika), kao i Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima („Službeni glasnik RS“, broj 40/21), kojim je stvorena osnova za brže podnošenja zahteva i efikasnije izdavanje dozvola, praćenje i kontrolu geoloških istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina, podzemnih voda i geotermalnih resursa (e-rudarstvo). Uvođenjem e-rudarstva planirano je smanjenje vremena izdavanja odobrenja sa aktuelnih 150 dana na 15-20 dana, a ostaje da se vidi koliko je to u sukobu sa zakonima iz oblasti zaštite životne sredine i Arhuskom konvencijom.

U toku 2021. godine, iz oblasti horizontalnog zakonodavstva, bilo je u planu rada Vlade da se usvoji Zakon o odgovornosti za štetu u životnoj sredini i ekološka krivična dela, međutim nije bilo napretka.

Ono što je pohvalno je da je, 30. marta 2022. godine osnovana Jedinica za suzbijanje ekološkog kriminala i zaštitu životne sredine, koja će kao primarnu aktivnost imati borbu protiv onih koji uništavaju i zagađuju životnu sredinu. Načelnik nove Jedinice za suzbijanje ekološkog kriminala i zaštitu životne sredine je Živica Munćan.

Krajem 2021. godine, javnost je imala priliku da komentariše Nacrta zakona o izmenama i dopunama zakona o zaštiti životne sredine, Nacrt zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, i Nacrt zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, mada u jeku novogodišnjih praznika.

Odložena primena Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja

Predlog Zakona o izmenama Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (IPPC) je usvojen 21. oktobra 2021. godine na 86. sednici Vlade Republike Srbije i upućen je bez javne rasprave Narodnoj skupštini 22. oktobra 2021. godine. Tema izmena je bila da se krajnji rok za pribavljanje integrisanih dozvola velikim zagađivačima ponovo pomeri i da to bude kraj 2024. godine. Bez sveobuhvatne integrisane dozvole nema ni kontrole zagađivanja, tako da je ovim činom dat signal od strane države da se slobodno može nastaviti dalje sa zagađivanjem voda, zemljišta i vazduha. U integrisanim dozvolama se daje zbirni prikaz podataka o površinskoj i podzemnoj kontaminaciji i/ili kontaminaciji podzemnih voda, prošloj i sadašnjoj, zatim, propisuje se monitoring i ukoliko je neophodno operater se obavezuje na remedijaciju zemljišta.

U prethodnih 16 godina, koliko postoji ovaj propis, Srbija je uspela da, od ukupnih 227 postrojenja koje podležu izdavanju integrisanih dozvola, izda dozvolu za svega njih 46.

Za budući period je najavljeno donošenje novog zakona o IPPC-u u koji će, u potpunosti, biti transponovana direktiva o industrijskim emisijama (IPPC deo), što uvodi nove aktivnosti i novih 70-ak operatera koji će da podležu izdavanju dozvola.

Uočeni problemi koji usporavaju proces izdavanja dozvola su: u kompanijama nedostaju osobe koje su zadužene za pitanja životne sredine, vlasnička pitanja su neresena, dok tehnička dokumentacija ili nije ažurirana ili nije kompletna, a čest problem je i nedostatak upotrebnih i vodnih dozvola.

Takođe, odsustvo učešća javnosti je prisutno i u vezi primene svih zakona u kojima je ono propisano (na primer, nije sprovedena obaveza uspostavljanja više vrsta tela za učešće građana, propisana Zakonom o vodama).

U brojnim slučajevima projekata stranih ili domaćih investitora u Srbiji, čak kada su u pitanju projekti od državnog značaja, i dalje imamo kršenje pozitivnih propisa – dobijanje dozvola za gradnju koje zaobilaze ili krše procedure procene uticaja na životnu sredinu ili kršenje emisija zagađujućih materija u vazduh.

Generalno, imamo nedovoljan ili nepostojeći lokalni monitoring stanja medija životne sredine, što dovodi do nedovoljne ili nepostojeće evidencije o zagađivanju, odnosno identifikovanju šteta od zagađivanja i njihovim izvršiocima.

Tokom 2020. godine, Sektor za nadzor i preventivno delovanje u životnoj sredini je izvršio 2055 inspekcijskih nadzora i podneo 70 prekršajnih prijava, 20 prijava za privredni prestup i dve krivične prijave.

U 2021. godini **Zaštitnik građana** je primio 39 pritužbi iz oblasti zaštite životne sredine, a one su se najviše odnosile na emisije buke i neprijatnih mirisa u životnoj sredini iznad propisanih graničnih vrednosti, kao i izlivanje bujičnih potoka i reka koje građanima pričinjavaju materijalnu štetu. Građani su kao učestao problem isticali nepostupanje Ministarstva zaštite životne sredine po njihovim predstavkama, često slanje urgencija tom organu, kao i da ministarstvo upućuje odgovor podnosiocima predstavi tek nakon njihovog obraćanja Zaštitniku građana. Zaštitniku građana su se, u 2021. godini, obraćali građani koji se protive planskim dokumentima koji za potrebe, takozvane, „investitorske gradnje“ predviđaju smanjenje broja postojećih zelenih površina, građenje na izvorštima, odnosno ugrožavanje životne sredine. Pritužbama su građani ukazivali na nedovoljnu dostupnost informacija o strateškom razvoju urbanih sredina, netransparentnosti samog procesa izrade plana, kao i na odsustvo blagovremenog upoznavanja građana koji žive na području obuhvaćenim novim planskim rešenjima sa njihovim sadržajem, što bitno smanjuje uticaj građana na donošenje odluka od značaja za njihov kvalitet života u tim lokalnim zajednicama.

U okviru Projekta „Additional development of EU Environment approximation for Air, Chemicals and Horizontal acquis“ – EAS 3, izrađen je Specifični plan implementacije (*Directive Specific Implementation Plan – DSIP*) za INSPIRE direktivu.

Kvalitet vazduha

Positivan pomak je da su u 2021. godini započete aktivnosti na realizaciji projekta izrade Studije o uticaju prekograničnog mehanizma za prilagođavanje ugljenika (*Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM*) na srpsku privredu, koji će se realizovati u saradnji sa Svetskom bankom.

Termoelektrane na ugalj, sagorevanje čvrstog goriva u domaćinstvima, industrijsko zagađenje, saobraćaj i topografija urbanih sredina su ključni razlozi za zagađenja vazduha koje, kao tema i kao ozbiljna zdravstvena pretnja, već godinama unazad alarmira javnost u Srbiji.

Kvalitet vazduha prate kako nacionalna tako i lokalna mreža mernih stanica. Nacionalna mreža automatskih mernih stanica ima 40 mernih stanica, koje održava Agencija za zaštitu životne sredine.

Sistam monitoringa i obaveštavanja građana je takav da za neke rezultate (koji nisu sa automatskih mernih stanica) građani saznaju sa zakašnjenjem od godinu i više dana, kada Agencija objavi podatke u svom godišnjem izveštaju. Tako, na primer, građani tek sredinom septembra 2021. godine saznaju kakav su vazduh disali 2020. godine.

Takođe, u Srbiji se namerno, ili bez namere, kvalitet vazduha ne meri kontinualno, pa se ti uzorci onda ne smatraju dovoljno relevantnim i ne ulaze u godišnju procenu kvaliteta vazduha. To je loše za pojedine, naročito zagađene sredine, kao što je **selo Radinac**, u blizini Železare Smederevo. Tamo Agencija nije vršila merenja zagađenja oko dva i po meseca i taj uzorak se ne smatra dovoljno relevantnim. Svejedno, i sa polovičnim merenjima, u Radincu je vazduh bio štetan za zdravlje ljudi jer je, kada se merilo zagađenje, ustanovljeno da je prekoračena godišnja koncentracija PM10, kao i da vazduh nije bio dobar za disanje u proseku svaki drugi dan, odnosno ukupno 148 dana godišnje.

Od svih polutanata vazduha, najveća potreba je, sa zdravstvenog stanovišta, za merenjem čestica PM10 i PM2.5 koje najviše doprinose lošem vazduhu, a upravo se u Srbiji ove čestice prate sa najmanjom učestalošću – osam Zavoda za javno zdravlje radi monitoring čestica PM10 u 15 naselja, sa svega 20 mernih mesta. Da ironija bude još veća, samo u pet naselja se ovaj parametar meri kontinualno, dok se u drugim naseljima meri jednom nedeljno, što je nedovoljno za procene uticaja na zdravlje stanovništva. Tih pet naselja gde imamo kontinualna merenja su: Veliki Crljeni, Obrenovac, Kraljevo, Sremska Mitrovica, Užice. Takođe, u aglomeraciji Beograd, imamo samo dva merna mesta na kojima se kontinualno mere čestice PM10, dok se na ostalih sedam mernih mesta meri jednom nedeljno.

Radna grupa za sistemsko rešavanje pitanja zaštite vazduha u Republici Srbiji, koju je Vlada Srbije formirala, prestala je sa radom. Rezultat rada ove radne grupe je Uredba o subvencionisanju kupovine električnih i hibridnih automobila.

Uz podršku projekta IPA 2014, izrađuje se Program zaštite vazduha sa Akcionim planom, osam DSIP-ova za šest direktiva i dve uredbe, od kojih se pet odnosi na zaštitu vazduha, jedan na INSPIRE direktivu i dva specifična plana implementacije za Uredbe iz oblasti upravljanja hemikalijama.

Tokom 2020 god. Agencija za zaštitu životne sredine je promenila indeks kvaliteta vazduha – odnosno način na koji se prikazuje u kojoj meri je vazduh zagađen. To je izazvalo pobunu među zaposlenima, što je dovelo do otkaza dvojice stručnjaka zaposlenih na veoma važnim mestima, potom nove sistematizacije i ukidanja dva odeljenja – Odeljenja za kontrolu kvaliteta vazduha na čijem čelu je bio Milenko Jovanović, kao i Odeljenja za izveštavanje, indikatore i informacioni sistem, koje kreira indikatore stanja životne sredine, priprema izveštaj o stanju životne sredine

i vodi informacijski sistem životne sredine, kao i saradnju sa Evropskom agencijom za životnu sredinu. Oba odeljenja su pripojena drugim odeljenjima.

Promenom indeksa izmanipulisalo se merenim podacima, jer je sada potrebna veća količina PM čestica da bi se vazduh označio kao zagađen. Takođe, javnost je saznala da je Agencija zamenila Izveštaj o kvalitetu vazduha za 2019. godinu, iz koga je izbrisala informaciju da je imala problem da dođe do podataka o automatskom merenju kvaliteta vazduha za Grad Beograd u 2019. godini, a za šta je bio zadužen Gradski zavod.

Ne čudi, stoga, preporuka Evropske komisije da se usvoji indeks kvaliteta za vazduh EU i zaposli stručno osoblje u Agenciji za zaštitu životne sredine. Naime, umesto jačanja Agencije, mi smo je još više oslabili.

Ocena kvaliteta vazduha za 2020. godinu je potvrdila da je vazduh prekomerno zagađen u velikom broju gradskih sredina širom Srbije, da preko tri miliona građana Srbije diše prekomerno zagađen vazduh, a što se tiče merenja – vazduh je ocenjen kao čist uglavnom u onim gradovima u kojima ne postoji kontinuirani monitoring zagađenja suspendovanim česticama. Kvalitet vazduha se uopšte ne meri u 17 od 29 gradova u Srbiji, koji imaju preko 50 hiljada stanovnika.

Srbija je prošle godine iz fondova Evropske unije dobila oko tri miliona evra za nabavku opreme za merenje kvaliteta vazduha u vidu automatskih stanica (17), no još uvek nije raspisan tender za njihovu kupovinu.

U aglomeracijama Beograd, Niš, Smederevo, Pančevo, Užice i Kosjerić vazduh je bio III kategorije – prekomerno zagađen vazduh, usled prekoračenja graničnih vrednosti suspendovanih čestica RM10 i RM2.5. U aglomeraciji Bor vazduh je bio III kategorije – prekomerno zagađen vazduh, usled prekoračenja granične vrednosti SO₂.

Na teritorijama gradova Valjeva, Kraljeva i Novog Pazara vazduh je bio III kategorije – prekomerno zagađen vazduh, usled prekoračenja graničnih vrednosti suspendovanih čestica RM10 i PM2.5, u Kragujevcu, Zaječaru, Popovcu i Zrenjaninu zbog prekoračenja granične vrednosti suspendovanih čestica PM10, a u Subotici zbog prekoračenja granične vrednosti suspendovanih čestica PM2.5.

U trenutku pisanja izveštaja, skoro svi gradovi u Srbiji u kojima se meri kvalitet vazduha premašili su zakonske limite zagađenja česticama PM10 za 2022. godinu.

Po izveštajima nadležnog ministarstva, **Nacionalni Program zaštite vazduha** je izrađen tokom 2021. godine u okviru IPA projekta, a Javna rasprava o Predlogu programa zaštite vazduha u Republici Srbiji za period od 2022. do 2030. godine sa Akcionim planom, održana je od 19. novembra do 8. decembra 2021. godine. To je prvi strateški dokument u regionu Zapadnog Balkana u kojem su konstatovani uticaji aerorozagađenja na zdravlje. Opšti cilj Predloga programa je smanjenje štetnih uticaja na zdravlje usled izlaganja vazduhu lošeg kvaliteta do 2030. godine u poređenju sa 2015. godinom, kroz smanjenje izlaganja zagađenju vazduha, u isto vreme ograničavajući štetne uticaje na ekosisteme. Da bi se ovaj glavni cilj ostvario, Srbija do 2030. godine treba da smanji emisije SO₂ za 92%, NO₂ za 60,6%, PM10 za 50,9%, PM2.5 za 58,3%, VOC za 28,3% i NH₃ za 20,5% u poređenju sa 2015. godinom, što predstavlja znatno smanjenje emisija.

Strategija zaštite vazduha, kao instrument nacionalne politike, još uvek nije doneta, iako je rok za njeno usvajanje istekao 1. januara 2015. godine.

Na osnovu ocene kvaliteta vazduha, 13 jedinica lokalne samouprave je u obavezi da donese **Plan kvaliteta vazduha** i to su: Valjevo, Kragujevac, Kraljevo, Sremska Mitrovica, Subotica, Beograd, Novi Sad, Užice, Niš, Bor, Kosjerić, Smederevo i Pančevo.

Jedino je Skupština grada Beograda, 9. juna 2021. godine, donela Plan kvaliteta vazduha u aglomeraciji Beograd⁶. Ostali planovi su ili istekli ili su još uvek u fazi nacрта – Plan kvaliteta vazduha u aglomeraciji „Novi Sad“ za period od 2017. do 2021. godine, Nacrt Plana kvaliteta vazduha u aglomeraciji Kragujevac za period od 2021. do 2031. godine, kao i Nacrt Plana kvaliteta vazduha grada Kraljeva za period od 2020. do 2025. godine.

Na primer, u Valjevu su građani udisali zagađen vazduh 152 dana, što je više od četvorostrukog prekoračenja u odnosu na dozvoljenih 35 dana prekoračenja tokom godine, koliko je propisano Uredbom o uslovima za monitoring i zahtevima kvaliteta vazduha. Valjevo, sa 152 dana sa prekoračenjem srednje dnevne granične vrednosti suspendovanih PM10 čestica, spada u vrh liste najzagađenijih gradova u zemlji.

Vlada je tokom 2021. godine, u oblasti zaštite životne sredine, najviše novca uložila u smanjenje zagađenja vazduha (konverzija goriva u toplanama sa uglja na gas), kao i u upravljanje otpadom.

Smanjenje zagađenja vazduha: zamena kotlova i energenta u toplanama (najveći projekti Valjevo i Kragujevac) i polaganje kamena temeljca za izgradnju postrojenja za odsumporavanje dimnih gasova u TENT B.

25. februara 2021. godine – Ministarstvo zaštite sredine – smanjenje zagađenja vazduha poreklom iz individualnih izvora – smanjenje troškova priključka na gasovod, preko izmena Pravilnika o posebnoj vrsti objekata i posebnoj vrsti radova Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (pun naziv: Pravilnik o posebnoj vrsti objekata i posebnoj vrsti radova za koje nije potrebno pribavljati akt nadležnog organa, kao i vrsti objekata koji se grade, odnosno vrsti radova koji se izvode, na osnovu rešenja o odobrenju za izvođenje radova, kao i obimu i sadržaju i kontroli tehničke dokumentacije koja se prilaže uz zahtev i postupku koji nadležni organ sprovodi). Do sada je iznos bio do 200.000 dinara (cena je obuhvatala pribavljanje dokumentacije koja se odnosi na lokacijske uslove za izgradnju priključka, rešenje o odobrenju za izvođenje radova i prijavu početka izvođenja radova, a izmenama Pravilnika je obezbeđeno da troškovi, koje će građani snositi u narednom periodu prilikom priključenja na gasovodnu mrežu, budu umanjeni i do 100.000 dinara.

9. marta 2021. godine – Ministarstvo zaštite sredine – smanjenje zagađenja vazduha – završena prva godina rada toplane na biomasu u Mionici, prve u Srbiji čija je toplana prešla na biomasu kao energent (smanjenje čestica PM10 i do deset puta). Koristi se za grejanje oko 16.000 m², kapacitet do 50.000 m². Opština je ranije za grejnu sezonu izdvajala oko 23 miliona dinara, a prošle godine je izdvojila samo devet miliona dinara.

⁶ Videti: <http://www.sllistbeograd.rs/pdf/2021/46-2021.pdf#view=Fit&page=1>.

28. aprila 2021. godine – Ministarstvo zaštite sredine – subvencionisanje energetske efikasnosti javnih i privatnih zgrada – javni poziv za dodelu sredstava za finansiranje Programa energetske sanacije stambenih zgrada, porodičnih kuća i stanova koji sprovode jedinice lokalne samouprave na osnovu Zakona o efikasnom korišćenju energije („Službeni glasnik RS“, br. 25/13) i Pravilnika o uslovima za raspodelu i korišćenje sredstava Budžetskog fonda za unapređenje energetske efikasnosti Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 39/21).

Upravljanje otpadom

U Srbiji se godišnje proizvede 12 miliona tona otpada, od kojih se čak 10 miliona ni na koji način ne tretira i zagađuje životnu sredinu. Više od 80% ukupnog otpada stvaraju sektori rudarstva i energetika, dok 2,3 miliona tona čini komunalni otpad. 26% ukupnih troškova aproksimacije u oblasti životne sredine proizilazi iz propisa EU u oblasti upravljanja otpadom.

Opasan otpad, kao što je farmaceutski otpad, otpadna ulja, hemikalije, staklo od katodnih cevi, otpad koji sadrži opasne supstance, otpadne kiseline, katalizatori, otpad koji sadrži PCB ili ulja koja su zagađena PCB-om, mora da se izvozi. U Srbiji ne postoji deponija za odlaganje opasnog otpada, kao ni kapaciteti za tretman opasnog otpada. Do sada nije izgrađeno ni postrojenje za fizičko-hemijski tretman opasnog neorganskog otpada. Srbija ima urgentnu potrebu za kapacitetima i za skladištenje, kao i za tretman opasnog otpada.

Kada je u pitanju **komunalni otpad**, mnoge opštine nemaju izgrađena reciklažna dvorišta, nije obezbeđen dovoljan broj posuda i nemaju sistem prikupljanja otpada na izvoru, a takođe se odvoženje otpada naplaćuje po kvadraturi stana, a ne po količini proizvedenog otpada. Zbog toga, kao i zbog slabe ili nikakve kaznene politike, ne čudi ogroman broj divljih deponija koji je procenjen na oko 3.500. Izveštaj o upravljanju otpadom Agencije za životnu sredinu ne prikazuje realne količine otpada jer najveći broj JLS/JKP ne dostavlja podatke o količinama i sastavu otpada, ili pak dostavlja samo procenu, a ne tačne/merene podatke. U Srbiji se manje od 3% stvorenog komunalnog otpada ponovo iskoristi, što je izuzetno nizak procenat.

U izveštaju nakon skrininga je navedeno da se Srbija nalazi u postupku usvajanja izmenjene i dopunjene Strategije za upravljanje otpadom (2016), izrade Plana za upravljanje opasnim otpadom (2016), izrade Plana implementacije Okvirne direktive o otpadu (2016) i usvajanja regionalnih planova za upravljanje otpadom. Po navodima Srbije, razvoj integrisanog sistema za upravljanje otpadom je u ranoj fazi. Srbija planira da postigne punu implementaciju do 2034. godine, podložno reviziji po izradi Plana implementacije Direktive.

Srbija ima sedam regionalnih operativnih deponija za neopasan otpad koje su u skladu sa zahtevima Direktive o deponijama; takođe ima 164 deponije koje nisu u skladu sa Direktivom. Srbija planira da postigne punu implementaciju do kraja 2032. godine, podložno reviziji po izradi Plana implementacije Direktive predviđenog za 2016. godinu. Srbija je navela da će pripremiti Strategiju za upravljanje kanalizacionim muljem, gde će se odrediti krajnji rok za punu implementaciju.

Stanje u 2021. godini

Strategija upravljanja otpadom je, kao krovni dokument, postojala za period od 2010. do 2019. godine, a izrada nove nacionalne strategije je urađena kroz tvining projekat Evropske unije⁷ 2020. godine, međutim taj dokument **nije usvojen**. Evropska unija je u ovaj projekat, koji je trajao 30 meseci, uložila 1.5 milion evra. Kao najznačajniji rezultati projekta navedeni su: nova Nacionalna strategija upravljanja otpadom koja predstavlja osnovni dokument za dugoročno definisanje i usmeravanje upravljanja otpadom za period od 2020. do 2025. godine, Nacionalni plan upravljanja otpadom koji predstavlja sastavni deo Strategije i koji se razvijao u skladu sa zahtevima iz Zakona o upravljanju otpadom Republike Srbije, Nacionalni program prevencije otpada u cilju sprečavanja negativnih uticaja koje privredni razvoj može da izvrši na životnu sredinu, kao i set ekonomskih instrumenata za implementaciju Plana upravljanja čvrstim komunalnim otpadom, koji su razvijeni uz izradu nacрта podzakonskih akata koji će omogućiti njihovu realizaciju.

S obzirom da je tokom 2021. godine Ministarstvo pripremlilo Predlog Programa upravljanja otpadom u Republici Srbiji za period od 2021. do 2024. godine, proizilazi da Strategija upravljanja otpadom neće ni postojati, tj. da je dokument pod nazivom „Nacionalna strategija upravljanja otpadom sa Nacionalnim planom“ (obrazloženje je Zakon o planskom sistemu) promenio naziv u „Program“, zbog usklađivanja sa novom regulativom koja uređuje planski sistem u Republici Srbiji.

Takođe, kroz ovaj proces se saznalo da je ovaj program pripremljen da bude u skladu sa nekom budućom „krovnom“ strategijom za zaštitu životne sredine: „U skladu sa procesom optimizacije planskog okvira u Republici Srbiji, oblast upravljanja otpadom kao uža oblast u okviru oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika zaštita životne sredine biće obuhvaćena sektorskom strategijom za oblast zaštite životne sredine“. Pitanje koje ostaje je kako se može u 2022. godini donositi dokument koji važi od 2021. godine, tj. retroaktivno?

Predlog Programa upravljanja otpadom u Republici Srbiji za period od 2021. do 2024. godine svakako nije kreiran u skladu sa Zakonom o planskom sistemu, jer je manjkalo propisano učešće javnosti u svim fazama njegove izrade, a još veći problem je da isti ne sadrži elemente pripremljenih izmena Zakona o upravljanju otpadom i Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu koje je Ministarstvo pripremlilo krajem 2021. godine.

Komentari stručne javnost⁸ su bili da će izgradnja regionalnih reciklažnih centara i uspostavljanje primarne i sekundarne separacije otpada biti ugrožene zbog visokih troškova procesa primarne i sekundarne separacije otpada, kao i minimalnog procenta reciklabilnog komunalnog otpada koji ima pozitivnu vrednost, a koji se može odvojiti bilo kroz sistem dve ili više kanti ili sa sortirnicama u reciklažnim centrima. Gubitaško poslovanje regionalnih centara i komunalnih preduzeća može imati negativan uticaj na budžet, kako Republike Srbije tako i lokalnih samouprava, jer se postavlja pitanje ko će biti nadležan da „pokrije“ troškove ovih preduzeća. Održivost sistema upravljanje

⁷ Tvining projekat „Podrška Evropske unije razvoju strateškog okvira u oblasti upravljanja otpadom“, koji su realizovali Ministarstvo zaštite životne sredine i Evropska unija, zajedno sa partnerima na projektu – Agencijom za životnu sredinu Austrije (Umweltbundesamt) kao vodećim partnerom, Agencijom za zaštitu životne sredine Švedske (Naturvårdsverket) i Ministarstvom za životnu sredinu Litvanije.

⁸ Kristina Cvejanov i CEKOR.

komunalnim otpadom se zasniva na balansu između troškova i prihoda sistema, ne samo regionalnih centara čija se izgradnja finansira iz kredita, već i komunalnih preduzeća koja su dobavljači tih centara. Ono što je uočeno kao veliki problem je nedostatak planiranja, kako ekonomske tako i operativne, održivosti postrojenja koja se grade uz pomoć zaduživanja, tj. kredita.

Reciklažni centri – postrojenja za separaciju otpada komunalnog otpada neće imati uslova da rade ili neće raditi u punom kapacitetu, kao što je trenutno slučaj sa regionalnim centrima u Sremskoj Mitrovici i Subotici, što će biti na štetu građana Srbije.

Naime, na osnovu Prostornog plana Republike Srbije od 2010. do 2020. godine, Nacrta Prostornog plana Republike Srbije za period od 2021. do 2035. godine, kao i Izveštaja o strateškoj proceni uticaja Prostornog plana Republike Srbije od 2021. do 2035. godine na životnu sredinu, koji su bili na uvidu javnosti u periodu maj-juli 2021. godine, definisano je 27 centara za regionalno upravljanje komunalnim otpadom, pet centara za skladištenje opasnog otpada, a centralizovano je postrojenje za upravljanje opasnim otpadom.

Prema trenutno važećim zakonima, obaveza lokalnih samouprava, odnosno komunalnih preduzeća, jeste da obezbede odvojeno sakupljanje **opasnog otpada** u skladu sa Zakonom o upravljanju otpadom, kao i tretman u skladu sa hijerarhijom otpada. S obzirom da je sakupljanje, transport i tretman opasnog otpada trošak isključivo za lokalne samouprave i komunalna preduzeća ovlašćena za upravljanje opasnim komunalnim otpadom, taj se otpad uopšte ne razdvaja. Takođe, iz predloga Programa se ne vidi ko će taj trošak da plati, što implicira da će, kao i do sada, ponovo izostati njegova primena. Na taj način će opasan otpad iz domaćinstava nastaviti da se odlaže na deponije, uključujući nesantitarne deponije, čime se direktno ugrožava životna sredina i zdravlje građana.

Predviđeno je da 2029. godina bude krajnji rok za potpuno uspostavljanje odvojenog sakupljanja otpada.

U Srbiji se svake godine odloži oko 50 miliona tona **rudarskog otpada** na deponije, a od toga je 15 miliona tona opasan otpad. Za rudarski otpad je nadležno Ministarstvo rudarstva i energetike, tako da ni Agencija za životnu sredinu ne prati i ne objavljuje u svojim izveštajima podatke za rudarski otpad. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, tokom 2020. godine u Republici Srbiji razni sektori (Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo, Rudarstvo, Prerađivačka industrija, Snabdevanje električnom energijom, gasom i parom, Snabdevanje vodom i upravljanje otpadnim vodama, Građevinarstvo i sektori uslužnih delatnosti) su stvorili 56,3 miliona tona otpada, od čega 79,9% čini neopasni, a 20,1% opasni otpad. Najveći udeo stvorenog opasnog otpada je u sektoru Rudarstvo (24,6%).

Evropska unija je uložila dva miliona evra u Katastar rudarskog otpada i istraživanje uticaja na životnu sredinu i zdravlje ljudi na teritoriji Srbije. Prva faza projekta realizovana je 2017. godine, a osam timova inženjera i tehničara rudarske i geološke struke obišlo je 250 lokacija rudarskog otpada. Tada je utvrđeno da se u Srbiji nalazi čak 150 lokacija rudarskog otpada sa većim količinama otpada, a da ukupna količina rudarskog otpada na tim lokacijama iznosi oko 24 miliona kubnih metara. U drugoj fazi, projektni tim je izabrao 41 lokaciju rudarskog otpada, koje su bile predmet detaljnog ispitivanja u periodu 2018-2019. godine (uzorkovanje zemljišta,

karakterizacija rudarskog otpada, ispitivanje podzemnih i površinskih voda, hemijske analize, procene stabilnosti). Ove lokacije sadrže ukupno 80% identifikovanog rudarskog otpada i nalaze se u 21 opštini širom Srbije.

Na žalost, javnosti ni danas nisu poznati rezultati istraživanja, kao ni projekta. Piter Bajer, tim lider projekta, je izjavio: „Prema kompletiranim izveštajima, napuštene lokacije rudarskog otpada u većini slučajeva imaju nepovoljan uticaj na površinske i podzemne vode“. Međutim, i ove 2022. godine mi ne znamo koji je nepovoljan uticaj na površinske i podzemne vode, koje su posledice po životnu sredinu i živi svet, kao ni šta država Srbija planira da uradi da se ovaj problem reši.

Upravljanje vodama

U ovom sektoru imamo velike investicione potrebe, naročito za implementaciju Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda, za rešavanje problema prisustva arsena u podzemnim vodama na teritoriji Autonomne Pokrajine Vojvodine, kao i za druge probleme u implementaciji Direktive o vodi za piće i implementaciji standarda kvaliteta životne sredine.

Kada je završen skrining za Poglavlje 27, urađen je izveštaj koji je mapirao šta je sve Srbija uradila, kao i predviđanja za tranzicione periode.

Tako je navedeno da za Okvirnu direktivu o vodama Srbija namerava punu implementaciju do kraja 2041. godine (podložno reviziji kroz pripremu DSIP-a), a kada je u pitanju Direktiva o tretmanu komunalnih otpadnih voda (UWWTD), Srbija namerava da zakonodavno usaglašavanje završi do kraja 2018. godine, a punu implementaciju do kraja 2041. godine (opet podložno reviziji kroz DSIP za tu direktivu). Što se tiče vode za piće, Srbija je navela da će tu direktivu da implementira do 2034. godine.

Stanje u 2021. godini

Početak 2021. godine je na desetine hiljada kubika smeća plutalo po Drini i njenim pritokama u Srbiji, a otpad je došao i do Potpečkog jezera na Limu, kod Priboja (preko 7.500 m³ plivajućeg otpada sa deponija iz Polimlja – deponije iz opština Nova Varoš i Prijepolje, kao i Bijelo Polje, Berane, Andrijevića, Plav i Gusinje u Crnoj Gori). Nažalost, ova pojava se nastavila, tako da se do pisanja ovog izveštaja već treći put uklanja otpad sa plutajuće lančanice na Potpečkom jezeru na teritoriji novovaroške opštine.

U vestima smo mogli da pročitamo kako je za gradnju tri plutajuće barijere – lančanice koje treba da spreče prodor smeća u područje brane Hidroelektrane „Potpeć“, opštine Priboj, Prijepolje i Nova Varoš, Ministarstvo zaštite životne sredine dalo 70 miliona dinara navedenim lokalnim samoupravama, a svaka od lokalnih samouprava je izdvojila još 20 odsto. Nažalost, na ovom primeru vidimo kako trajnog rešenja – osim lančanice – nemamo.

Tokom aprila 2021. godine, zbog zaštite životne sredine, kompaniji Zidin u Boru je zatvoren rudnik Jama, a kompaniji je bilo naloženo da do 30. aprila završi postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda u Majdanpeku koje zagađuje reku Pek. Pomoćnik ministra rudarstva i energetike, Dejan Milijanović, potvrdio je 14. aprila da su tri inspektora, na osnovu predstavi građana povodom

zamučenja reke Pek, zajedničkim delovanjem „utvrdila eventualni uticaj na zagađenje reke i od strane Zidina, ali i od drugih potencijalnih zagađivača“.

Sredinom godine je, takođe, devet dana po usvajanju, vraćen u Skupštinu Zakon o vodama (izmene i dopune), nakon što ga je predsednik Srbije, Aleksandar Vučić, odbio potpisati zbog velikih pritisaka i organizovanih protesta javnosti. Sporne odredbe su se odnosile na mogućnosti za korupciju zbog novog načina korišćenja i davanja u zakup vodnog zemljišta.

Iz zvaničnih izveštaja koji se objavljuju jednom godišnje i daju unazad prikaz stanja, imamo sledeće podatke:

- prema indikatoru koji prati sadržaj amonijuma, kvalitet vode u vodotocima Republike Srbije se u 2019. godini pogoršao u odnosu na 2018. godinu i najgori je za posmatrani period od 2010. do 2019. godine;
- analiza prioritarnih hazardnih supstanci (PHS) je u 2019. godini urađena na 77 mernih mesta vodotokova i četiri merna mesta na jednoj akumulaciji. Maksimalno dozvoljene koncentracije (MDK) štetnih materija koje izazivaju kratkoročne posledice po ekosisteme premašene su na 35 mernih mesta vodotokova. MDK je premašilo šest parametara. Dozvoljene prosečne godišnje koncentracije (PGK) koje izazivaju dugoročne posledice po ekosisteme premašene su na 29 mernih mesta vodotokova. PGK su premašili parametri: nikl rastvoreni, olovo rastvoreno, kadmijum rastvoreni i benzo(a)piren;
- emisija cinka i jedinjenja cinka za izveštajnu 2020. godinu je 150, tj. udvostručena u odnosu na prethodnu 2019. godinu kada je iznosila 71,8 t;
- prema informacijama koje objavljuje Republički zavod za statistiku, ukupni bilans ispuštenih voda, izuzimajući vode za hlađenje koje se koriste u industriji, u 2019. godini je bio 1.109 miliona kubika. Od toga je prečišćeno samo 94 miliona kubika, odnosno 8,5%.

Tokom 2021. godine je najavljeno veliko ulaganje u prečišćavanje otpadnih voda u narednim godinama.

Ministar građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Republike Srbije, Tomislav Momirović, i direktor China Road and Bridge Corporation-a, Džang Sjaoujen, su u februaru 2021. godine potpisali ugovore o projektovanju i izvođenju radova na izgradnji komunalne infrastrukture i o projektovanju i izvođenju radova na izgradnji infrastrukture koja je deo programa „Srbija 2020-2025“, u vrednosti od 3, 2 milijarde evra. Ministar je naglasio da je reč o najznačajnijem projektu izgradnje komunalne infrastrukture u Srbiji. Ugovori će omogućiti projektovanje i izvođenje radova na izgradnji PPOV-a (prečištači otpadnih voda), kanalizacione mreže i pumpnih stanica u 65 opština i gradova, na ukupno 73 lokacije, kao i sanaciju ili izgradnju regionalnih deponija na šest lokacija.

Plan upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine, kao osnovni instrument kojim se implementiraju principi Okvirne direktive o vodama, urađen je tokom 2020. i 2021. godine i za njega je Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – Republička direkcija za vode, sprovelo javnu raspravu o Predlogu plana, u periodu od 1. novembra do 1. decembra 2021. godine.

Uz to je urađen Predlog izveštaja o značajnim pitanjima u oblasti upravljanja vodama u Republici Srbiji. Plan pripremaju javna vodoprivredna preduzeća „Srbijavode“ i „Vode Vojvodine“, uz koordinaciju Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – Republičke direkcije za vode (MPŠV-RDV). Paralelno sa Planom upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije, urađen je i **Plan upravljanja rizikom od poplava**.

U tabeli koja se nalazi na sajtu JVO „Srbijavode“⁹ su navedena značajno poplavna područja definisana u Preliminarnoj proceni rizika od poplava za teritoriju Republike Srbije (2019).

S obzirom da je najvažniji preduslov za implementaciju Direktive o vodi za piće i Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda restrukturiranje javnih preduzeća, u skladu sa zahtevima ovih direktiva, kao i poboljšanje naplate troškova i dinamičko usklađivanje/povećanje tarifa, uz podršku Evropske unije, u Republici Srbiji se sprovodi reforma u sektoru voda. Ova reforma je predviđena kroz projekat „EU podrška reformama u sektoru voda“¹⁰. Projekat ima za cilj da unapredi sistem cena vode u Republici Srbiji, pružanjem podrške u proceni stanja u oblasti pružanja vodnih usluga i izradi predloga za povećanje efikasnosti u toj oblasti, kao i za sprovođenje revidiranih zahteva za nadoknadu troškova (uključujući sprovođenje tarifne metodologije) i uspostavljanje regulatornog sistema cena vode. Posebno će se posvetiti pažnja podršci u sprovođenju tarifne metodologije na lokalnom nivou, u 20 pilot opština/gradova – Požega, Brus, Blace, Kruševac, Sokobanja, Šabac, Lebane, Loznica, Pančevo, Čačak, Užice, Smederevo, Arilje, Kosjerić, Raška, Kraljevo, Niš, Vršac, Subotica i Ivanjica.

Zaštita prirode

U skladu sa Uredbom o ekološkoj mreži („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 102/2010), uspostavljena je **ekološka mreža** koja uključuje 101, međunarodno i nacionalno, ekološki značajno područje i obuhvata **20,93% teritorije Republike Srbije**, uključujući i neka potencijalna Natura 2000 područja za ptice i staništa. Identifikovano je 61 područje EMERALD mreže i uspostavlja se informaciona osnova za prikupljanje dodatnih podataka, kao i za dalju analizu koja je potrebna za identifikaciju područja Natura.

Do kraja 2020. godine zaštićena područja, proglašena u skladu sa Zakonom o zaštiti prirode, obuhvataju površinu od 678.237 hektara, odnosno 7,66% teritorije Republike Srbije. Pod zaštitom se nalazi pet nacionalnih parkova, 18 parkova prirode, 21 predeo izuzetnih odlika, 70 rezervata prirode, šest zaštićenih staništa, 315 spomenika prirode, kao i 36 područja od kulturnog i istorijskog značaja, odnosno ukupno 471 zaštićeno područje¹¹.

Prema podacima Ministarstva za zaštitu životne sredine, do kraja 2019. godine je izgrađeno više od 100 malih hidroelektrana (MHE), a od toga 18 u zaštićenim područjima. Uvid u mrežu zaštićenih područja u Srbiji može da se dobije na internet stranicama pokrajinskog i republičkog Zavoda za zaštitu prirode Srbije.

⁹ Videti: <https://www.srbijavode.rs/karte-ugrozenosti-i-karte-rizika-od-poplava.html>.

¹⁰ Više o projektu se može naći na: <https://waterreform.euzatebe.rs/>.

¹¹ Videti: <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Program%20zastite%20prirode%20RS%202021-2023.%20godine.pdf>.

U toku je identifikacija Evropske ekološke mreže Natura 2000 na teritoriji Republike Srbije, koja ulazi u sastav Ekološke mreže Republike Srbije kao ekološki značajna područja od međunarodnog značaja, u skladu sa Zakonom o zaštiti prirode i Uredbom o ekološkoj mreži. Stanje identifikacije i određivanja Evropske ekološke mreže Natura 2000 se kontinuirano prati i razmatra u postupku pregovora sa Evropskom komisijom u okviru Poglavlja 27. Evropska ekološka mreža Natura 2000 biće identifikovana na teritoriji Republike Srbije do dana pristupanja EU.

Srbija je u ratifikovala gotovo sve međunarodne ugovore i konvencije koja se tiču zaštite i održivog upravljanja prirodnim resursima i preuzela je značajne obaveze. To su, na primer, Ramsarska konvencija – Konvencija o zaštiti močvarnih područja od međunarodnog značaja, Bernska konvencija – Konvencija o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa, Konvencija o biološkoj raznovrsnosti, CITES konvencija – Konvencija o međunarodnom prometu ugroženih vrsta divlje faune i flore i druge. Srbija je dužna da u okviru ovih konvencija periodično izveštava nadležna međunarodna tela o sprovođenju mera predviđenih ovim međunarodnim ugovorima.

U skladu sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije i pratećim podzakonskim aktima, pripremljen je i usvojen **Program zaštite prirode Republike Srbije za period od 2021. do 2023. godine**, koji je Vlada usvojila 20. maja 2021. godine. Na osnovu stanja biološke i geološke raznovrsnosti i raznovrsnosti predela, Programom su definisani opšti i posebni ciljevi i mere za unapređenje sistema zaštite prirode i očuvanje biodiverziteta.

Takođe, u 2021. godini je usvojen Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode („Službeni glasnik RS“, br. 71/2021), koji je radna grupa sastavila još 2018. godine. Od tada je ovaj zakon bio u nekoj proceduri kako bi se o njemu izjasnila resorna ministarstva. Nažalost, Ministarstvo za zaštitu životne sredine je napravilo javni uvid, ali bez ijedne javne prezentacije. Naknadno smo saznali da je Ministarstvo na onlajn javnu raspravu pozvalo ljude po sopstvenom izboru. Izmenama zakona je zabranjena izgradnja hidroelektrana u zaštićenim područjima za sva tri stepena zaštite, ali ipak, uz ostavljanje prostora da se da pozitivno mišljenje ukoliko je određeni projekat proglašen „projektom od javnog i opšteg interesa“, u skladu sa zakonom koji uređuje korišćenje obnovljivih izvora energije.

Dva meseca nakon usvajanja ovih izmena je održan društveni dijalog na temu „Unapređenje zakonodavnog okvira za zaštitu prirode“ koji je inicirala ministarka za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. Ministarka je bila dovoljno otvorena za mišljenja svih zainteresovanih strana. Nacrt predviđa rešavanje problema izgradnje malih hidroelektrana u zaštićenim područjima, ali istovremeno ostavlja veliki prostor da se ta praksa nastavi ukoliko se određeni projekat proglaši za „opšti i nacionalni značaj“. Predviđa se i uvođenje ocene prihvatljivosti, složenog postupka i potpune novine u pravnom sistemu.

Slučaj zaštite Fruške Gore – otkrivanje bespravnih radnji firme „Galens“

Krivična tužba vlasnice Galensa, protiv aktivistkinje Dragane Arsić koju tereti za narušavanje poslovnog ugleda i kreditne sposobnosti i traži godinu dana zatvora za nju, posledica je protesta u kojem su simboličnim akcijama aktivisti presekli žice i katanac na ogradi oko šume Nacionalnog parka Fruška gora. Naime, ograđivanje Nacionalnog parka i uzurpacija zaštićenog područja prirode Kesten se desila zbog opstrukcije institucija, a ostaje da se vidi kako će sudstvo da reaguje na svih pet SLAPP tužbi koje su podnete da bi se zastrašili aktivisti.

Zbog neadekvatnog upravljanja šumama u JP Nacionalni park Fruška gora, na šta već godinama unazad ukazuju aktivisti Pokreta „Ođbranimo šume Fruške gore“, propala je nominacija bukovich šuma za Unesko listu svetske prirodne baštine. U toku 2021. godine je primećena intenzivna seća šuma u blizini tih lokaliteta koji su nominovani za svetsku baštinu („Ravne“ i „Papratski do“).

Klimatske promene

Srbija je kroz projekat tehničke podrške „Strategija klimatskih promena sa Akcionim planom“ izradila Nacrt Nacionalne strategije niskougljeničnog razvoja Republike Srbije. Najvažniji pomak koji se desio je usvajanje Zakona o klimatskim promenama koji je usvojen u martu 2021. godine.

Kada je u pitanju **Pariski sporazum**, Srbija se do sada obavezala da će smanjiti svoju emisiju gasova sa efektom staklene bašte (*greenhouse gas* – GHG) za 9,8% do 2030. godine, u odnosu na nivo emisija iz 1990. godine. Ne zaboravimo, Srbija je dala netačne podatke za baznu 1990. godinu, što u realnosti, umesto 9,8% smanjenja, zapravo iznosi 15,3% povećanja emisija. Uoči održavanja klimatske konferencije u Glazgovu 2021. godine (COP26), zvaničnici u Srbiji su objavili da će Republika Srbija povećati svoju ambiciju i revidirati nacionalno utvrđene doprinose, tako da smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte (GHG) do 2030. godine iznosi 33%, u odnosu na nivo emisija iz 1990. godine. Takođe, najavljene su nove inicijative koje će biti usmerene na prelazak na cirkularnu ekonomiju u javnom i privatnom sektoru.

Republika Srbija je započela i izradu Nacionalnog plana za klimu i energetiku (*National energy and climate plan* – NECP) za periodu od 2021. do 2030. godine, koji je i obaveza ugovorne strane Energetske zajednice, gde se daju mere u oblasti energetike kako bi se ostvarili kratkoročni i dugoročni klimatski ciljevi. Sve države članice EU su bile dužne da konačne verzije NECP-a dostave Evropskoj komisiji do kraja 2019. godine. Tokom 2022. godine, u Srbiji se očekuje da bude usvojen Nacionalni plan za klimu i energetiku, kao i nova strategija razvoja energetike, koji treba da pokažu put sprovođenja preuzetih obaveza.

U okviru rada na ovom planu poseban izazov je definisanje novih ciljeva u oblasti energetske efikasnosti, obnovljivih izvora energije i smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte za 2030. godinu sa vizijom do 2050. godine. Potrebno je definisati onaj optimalni energetska miks, unapređenje energetske efikasnosti, veću upotrebu obnovljivih izvora energije, unapređenje sigurnosti snabdevanja i smanjenje energetske siromaštva, koji će definisati brzinu procesa dekarbonizacije, odnosno energetske tranzicije.

Ministarstvo rudarstva i energetike je objavilo radna scenarija, a za naredni period je najavljen i kompletan nacrt NECP-a za koji će biti organizovana široka javna rasprava.

Prema planu rada Vlade Republike Srbije za 2020-2021. godinu, bila su predviđena dva zaključka: Zaključak kojim se prihvata usvajanje Nacionalno utvrđenih doprinosa smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte i Zaključak kojim se prihvata Drugi ažurirani dvogodišnji izveštaj Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime. Nije realizovano ni tokom 2021. godine.

Prva sednica Nacionalnog saveta za klimatske promene, u čijem radu učestvuju ministarstva, akademska zajednica, civilni sektor i stručnjaci, održana je 21. septembra 2021. godine. Nakon

sednice, objavljeno je da je započeo rad na izradi Studije o prvim koracima pravedne tranzicije ka niskougljičnoj ekonomiji, te da se, takođe, izrađuje Program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove, koji će identifikovati sektore na koje klimatske promene najviše utiču, kao i mere za najranjivije sektore.

Započete su aktivnosti na realizaciji projekta izrade Studije o uticaju prekograničnog mehanizma za prilagođavanje ugljenika (*Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM*) na srpsku privredu, koji će se realizovati u saradnji sa Svetskom bankom.

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE IZ IZVEŠTAJA O SKRINIGNU I GODIŠNJEG IZVEŠTAJA EVROPSKE KOMISIJE

Izveštaj o skriningu (2016)

U izveštaju o skriningu Evropska komisija konstatuje da je Srbija u zadovoljavajućoj meri uskladila svoje zakone sa pravnim tekovinama EU u oblasti zaštite životne sredine, klimatskih promena i civilne zaštite, ali da predstoji mnogo posla za puno sprovođenje i izvršenje zakona i propisa, jer je **implementacija u početnoj fazi**. Takođe je naznačeno da Srbija treba da završi uspostavljanje sistematskog strateškog planiranja i da započne ispunjavanja obaveza iz Pariskog sporazuma o klimi iz 2015. godine. U oceni administrativnih kapaciteta se ističe da sve investicije u ovoj oblasti, koje su odgovorne za razvoj politika, sprovođenje i izvršenje propisa, treba značajno da se osnaže. Potrebno je preneti zakonodavstvo iz oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena u druge sektorske zakone (**ozeleniti druge sektore, kao što su energetika, poljoprivreda, turizam i slično**). Naročito je istaknuto da poseban značaj ima oblast planiranja i izgradnje, jer je potrebno obezbediti integrisan pristup pri izdavanju dozvola za izgradnju i uključiti pitanja zaštite životne sredine. U izveštaju o skriningu je izražena zabrinutost zbog ukidanja Agencije za hemikalije i Fonda za zaštitu životne sredine, kao i zbog fluktuacije zaposlenih, ograničenih finansijska sredstva i oslabljene inspekcije za zaštitu životne sredine.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu

U izveštaju je istaknuto da bi **novac** koji se prikuplja na ime ekoloških taksi trebao da se troši u ekološke svrhe i da, uprkos tome što je Srbija značajno povećala ulaganja u zaštitu životne sredine, zeleni fond još uvek nije operativan. Potrebno je uvesti efikasnu institucionalnu postavku kako bi se poboljšalo strateško planiranje, kofinansiranje i upravljanje investicijama. Istaknuta je potreba da se poveća i finansijski, kao i administrativni kapacitet kako centralnih vlasti tako i na lokalnu, a naročito inspekcije. Kada je u pitanju prioritizacija, prednost bi trebalo dati projektima koji imaju najveći pozitivni učinak po životnu sredinu, a selekcija i sprovođenje projekata treba sa bude kroz transparentne procedure. Kada su u pitanju dugoročne industrijske investicije, takvi projekti treba da poštuju najstrožije ekološke standarde EU.

Transparentne procedure pomenute su i kod **učesća javnosti** i prava na okupljanja kada su u pitanju investicije i njihovi uticaji na životnu sredinu, a za planove i programe, kao i strateška dokumenta koji postavljaju okvir za buduće pojedinačne projekte koji su na listi EIA (*Environmental Impact*

Assessment) direktive, kao što je prostorni plan, neophodne su strateške procene uticaja na životnu sredinu. Nije bilo napretka kada je u pitanju sprovođenje direktiva u vezi sa odgovornosti za štetu u životnoj sredini i ekološka krivična dela.

Usaglašenost sa zakonodavstvom EU je dobra kada je u pitanju **kvalitet vazduha**, ali je potrebno ubzati sprovođenje, uključujući planove za kvalitet vazduha, kao i poboljšati sistem monitoringa. Ključna preporuka je usvajanje EU indeksa kvaliteta za vazduh, uz obezbeđivanje adekvatnog osoblja u Agenciji za zaštitu životne sredine.

U oblasti **upravljanja otpadom**, Srbija takođe ima dobru usaglašenost sa pravnim tekovinama EU, ali je implementacija u ranoj fazi. Uz pomoć Evropske unije su razvijene dve strategije – Nacionalna strategija za upravljanje otpadom i Nacionalna strategija upravljanja otpadnim muljem u Srbiji, koje jos od 2019. godine čekaju da budu usvojene. Trajno uklanjanje istorijskog opasnog otpada se nastavilo. Dodatni ekonomski instrumenti za posebne tokove otpada tek treba da se razviju. Procenat recikliranog otpada je i dalje nizak, tj. oko 3% za komunalni otpad. Evropska komisija ističe da Srbija treba da udvostruči napore za zatvaranje ilegalnih nesanitarnih deponija i investiranje u smanjenje stvaranja otpada, razdvajanje na izvoru i recikliranje.

U oblasti **voda**, rad na akcionom planu za sprovođenje strategije upravljanja vodama nije napredovao. I dalje su netretirane komunalne i industrijske otpadne vode glavni izvor zagađenja voda. Potrebno je rigoroznije rešavanje zagađenosti voda, koje uključuje i prekogranične konsultacije za reke kao što su Dunav, Drina, Dragovica i Pek. Ono što sporo napreduje je rad na planovima upravljanja vodama. Prioritet i dalje treba da budu lokalne nadležnosti, naročito za upravljanje i održavanje postrojenja za proizvodnju i za prečišćavanje voda. Rad na adekvatnim tarifama u sektoru voda je u ranoj fazi, a nešto je urađeno u pogledu planova za zaštitu od poplava.

Novi Zakon o **zaštiti prirode** je doneo poboljšanja za sprovođenje direktiva u oblasti zaštite staništa i ptica, ali još uvek postoje zakonodavne manjkavosti, naročito u pogledu lova na pojedine vrste. Potrebno je strožije rešavati šumsku krađu i nezakonit lov, kao i pojačati ljudske i institucionalne kapacitete za sprovođenje zakona. Pozitivno je ocenjena zabrana gradnje malih hidrocentrala u zaštićenim prirodnim područjima iako treba uvesti ocenu prihvatljivosti, a dalji razvoj hidroenergije treba biti u skladu sa zakonodavstvom EU.

U oblasti **industrijskog zagađenja** i upravljanja rizikom, Srbija je u ranoj fazi usklađivanja sa zakonodavstvom EU. Srbija u praksi ne implementira Nacionalni plan za smanjenje emisija iz velikih ložišta (NERP) za sumpor dioksid i čestice prašine. Zabrinjavajuće je i sprovođenje zakona i inspeksijska kontrola, a naročito je potrebno na pravi način sprovesti princip „zagađivač plaća“, kako bi se industrija ohrabrila da ulaže u zelena rešenja. Termocentrala Kostolac B je i dalje najveći emiter sumpor dioksida u Evropi, a postrojenje koje je sagrađeno 2017. godine je stavljeno u funkciju tek krajem 2020. godine. Potrebno je da Srbija poveća kapacitete za izdavanje integrisanih dozvola.

Uprkos visokoj stopi usaglašenosti sa zakonodavstvom EU u oblasti **hemikalija**, ostaju još da se pokriju eksperimenti nad životinjama, azbest i biocidni proizvodi. Osim poboljšanja administrativnih kapaciteta, Srbija treba da obezbedi ispravan monitoring dugotrajnih organskih zagađivača.

Kada je u pitanju **buka**, Srbija je u ranoj fazi implementacije zakonodavstva EU. Potrebno je ojačati administrativne kapacitete kako bi se uradile strateške karte buke i akcioni planovi.

Srbija je u oblasti borbe protiv **klimatskih promena**, kao i usaglašavanjem sa okvirom delovanja EU do 2050. godine za klimu i energiju, napravila neki pomak jer je usvojen Zakon o klimatskim promenama kao bazični zakon u ovoj oblasti. Do kraja 2022. godine se očekuje da bude urađen Nacionalni plan za klimu i energetiku (NECP), kao i nova strategija razvoja energetike, koji će preslikati preuzete obaveze iz Zelene agende u konkretne akcije kao što su uvođenje takse na ugljenik i ukidanje podsticaja za razvoj uglja. Još uvek nije usvojen Prostorni plan Srbije, čiji nacrt se bazira na trenutnoj strategiji energetike i novim termocentralama na uglj. Kako bi na efikasan način sprovela obaveze prema Energetskoj zajednici i Zelenoj agendi Srbija treba, po mišljenju Evropske komisije, da razmotri uvođenje krajnjeg datuma za korišćenje uglja. Suspenzija aktivnosti na izgradnji Kolubare B u maju 2021. godine se smatra važnim korakom u tom (pravom) smeru. Polako napreduje rad na inventaru emisije gasova sa efektom staklene bašte, kao i na usvajanju inoviranog Nacionalno utvrđenog doprinosa smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte prema Pariskom sporazumu. Kasni se sa usaglašavanjem zakonodavstva u vezi sa sistemom za monitoring, izveštavanje i verifikaciju podataka i informacija u oblasti klimatskih promena (MRV-IT sistem) u skladu sa evropskim sistemom za trgovanje emisijama. Evropska komisija je mišljenja da Srbija treba značajno da ojača svoje administrativne i tehničke kapacitete na svim nivoima, kako bi se pojačale investicije prema zelenoj energetskoj tranziciji.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGHLAVLJE 27

Organizacija i učešće koordinatorke i članova Radne grupe NKEU za Poglavlje 27 na sledećim sastancima:

- **9-11. marta 2021. godine** – sastanci Programskog saveta NKEU sa Delegacijom EU. Koordinatorke za Poglavlje 27 je učestvovala na sastancima 9. marta (vladavina prava) i 10. marta (ekonomske teme) 2021. godine;
- **11. marta 2021. godine** – onlajn sednica Međusektorske radne grupe NKEU za ERP – učešće koordinatorke Radne grupe NKEU za Poglavlje 27;
- **29. marta 2021. godine** – drugi sastanak u okviru stalnog dijaloga članica NKEU i predsednice Vlade RS. Tema dijaloga je bila održivi razvoj;
- **26. aprila 2021. godine** – treći sastanak u okviru stalnog dijaloga članica NKEU i predsednice Vlade RS. Tema je bila Zelena agenda za Zapadni Balkan – ekološka i energetska pitanja;
- **2. juna 2021. godine** – četvrti sastanak u okviru stalnog dijaloga članica NKEU i predsednice Vlade RS. Tema dijaloga je bila poljoprivreda i regionalni razvoj;
- **25. juna 2021. godine** je, u Domu Crvenog krsta na Vrščkim planinama, održan sastanak radnih grupa NKEU za poglavlja 11, 12, 13 i 27 na temu finansiranje zaštite životne sredine i poljoprivrede i uticaj na evropske integracije;
- **29. jula 2021. godine** je u Skoplju održan Ekonomski forum o regionalnoj saradnji;
- **5. novembra 2021. godine** – deveta Plenarna sednica Nacionalnog konventa o EU;
- **16. decembra 2021. godine** u Subotici je održana zajednička sednica više radnih grupa NKEU, koja je bila posvećena otvaranju Klastera 4 – Zelena agenda i održiva povezanost, kao i spornim pitanjima u vezi sprovođenja projekata od javnog interesa;

- **23. decembra 2021. godine** je održan sastanak predstavnika NKEU i Ministarstva finansija oko Nacrta programa ekonomskih reformi 2022-2024. Na sastanku se diskutovalo o ERP-u po oblastima, a pažnja je posvećena pitanjima životne sredine, ruralne infrastrukture, održivog razvoja, obrazovanja, digitalizacije, podrške malim i srednjim preduzećima, regionalnog razvoja i dr;
- **23-25. februara 2022. godine**, u hotelu Maglian na Divčibarama, održana je Skupština i sastanak Programskog saveta NKEU;
- **4. marta 2022. godine** – sastanak zamenika koordinatora sa potpredsednicom Vlade RS i ministarkom rudarstva i energetike prof. dr Zoranom Mihajlović. Tema je bila izrada Integrisanog nacionalnog energetskeg i klimatskog plana Republike Srbije;

Učešće koordinatorke na sastancima Zajedničkog konsultativnog odbora civilnog društva između Srbije i EU (*EU-Serbia Civil Society Joint Consultative Committee – JCC*):

- **26. novembra 2021. godine** u Beogradu je održan 12. sastanak JCC-a. Glavne teme su bile vladavina prava i funkcionisanje demokratskih institucija, značaj koji ima Zelena agenda za Zapadni Balkan za Srbiju i Klaster 4 revidirane metodologije;
- **25. marta 2022. godine** je u Briselu održan 13. sastanak JCC-a, posvećen efektima zajedničke Deklaracije u svetlu nadolazećih izbora u Srbiji, vladavini prava i perspektive Srbije u Globalnoj izlaznoj strategiji EU (*Global Gateway Strategy*).

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Glavne preporuke iz 2020. i 2021. godine, na koje je ukazala Radna grupa NKEU za Poglavlje 27, ostaju iste i za 2022. godinu.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU	PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU i ocena ispunjenosti
<p>Horizontalno zakonodavstvo: Pitanje mesta procene uticaja u sistemu planiranja i izgradnje promeniti, tj. sistemski rešiti tako da ovaj postupak mora ići pre izdavanja građevinske dozvole</p>	<p>Preporuka ostaje Još uvek nisu promenjeni zakoni koji uređuju mesto procene uticaja na životnu sredinu u sistemu planiranja i izgradnje.</p> <p>Nova preporuka: da Vlada u svoje planiranje uvede instrument procena troškova zagađenja životne sredine, instrumente obezbeđenja poštovanja EU i domaćih standarda i zakona i instrumente osiguranja od budućih nastalih šteta kada su u pitanju investicije</p>
<p>Vazduh: Uspostaviti mreže (uređaje) za merenje zagađenja vazduha u svim lokalnim zajednicama a posebno u blizini najvećih zagađivača: rudnika, industrije, cementara, čeličana, hemijske i druge industrije</p>	<p>Preporuka ostaje</p>

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU	PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU i ocena ispunjenosti
<p>Klimatske promene: Usmeriti klimatsku strategiju prema EU 2030 okviru i državnu pomoć što više usmeriti ka štednji energije, energetskej efikasnosti i obnovljivim izvorima</p>	
<p>Upravljanje otpadom:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sprovesti reformu javnih komunalnih preduzeća, i uspostavljanje sistema prikupljanja otpada sa odvajanjem na izvoru nastanka • Rešiti pitanje divljih deponija • Unaprediti kapacitet i sprovođenje standarda zaštite životne sredine u oblasti rešavanja građevinskog otpada • Unaprediti zbrinjavanje animalnog otpada • Obezbediti da sve opštine moraju da otpad odvoze na sanitarne deponije, a takođe i da saniraju i očiste ilegalna smetlišta 	<p>Preporuka ostaje</p> <p>Preporuka ostaje Preporuka ostaje</p> <p>Preporuka ostaje Preporuka ostaje</p>
<p>Upravljanje otpadom:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obezbediti upravljanje kućnim opasnim otpadom • Za rudarski otpad obezbediti da se podaci šalju Agenciji za zaštitu životne sredine – nova preporuka 	<p>Nova preporuka</p> <p>Nova preporuka</p>
<p>Upravljanje vodama: Strožije kontrolisati primenu primarnog prečišćavanja otpadnih voda kod industrije</p>	<p>Preporuka ostaje</p>
<p>Zračenje: Obustaviti razvoj 5G mreže dok se ne proceni rizik i posledice zračenja</p>	<p>Preporuka ostaje</p>
<p>Opšte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inicirati strožiju kaznenu politiku u oblasti zaštite životne sredine • Vratiti namenski karakter sredstvima koja se prikupljaju na ime raznih naknada za zaštitu životne sredine (promeniti zakon o budžetskom sistemu) • Obezbediti lokalno finansiranje zaštite životne sredine 	<p>Sve preporuke ostaju jer nisu ispunjene</p>

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU	PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU i ocena ispunjenosti
<ul style="list-style-type: none"> • Godišnji Izveštaj o stanju životne sredine zvanično usvojiti odmah po završetku kalendarske godine, a obavještavati i informisati javnost putem kvartalnih izveštaja • Podizati kapacitete inspekcije na svim nivoima i njihova ovlašćenja • Sprovoditi obavezne javne rasprave i konsultacije kada se donose planski dokumenti i zakoni iz oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena • Opis stanja po pojedinim pod-oblastima ili sektorima u Poglavlju 27 koji je podnet Evropskoj komisiji kroz rad mnogih eksperata publikovati javno kao separat-publikaciju • Konsultovati javnost pri izradi i usvajanju nedovršenih DSIP-ova • Objavljivati javno sve izveštaje i nalaze inspektora zaštite životne sredine • U sve projekte EU kojima je tema zaštita životne sredine uključiti javnost od samog početka 	<p style="text-align: center;">Nova preporuka</p>

▶ ZAŠTITA POTROŠAČA I ZAŠTITA ZDRAVLJA

Koordinator:

CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP)

Dušan Protić

The background of the lower half of the page features several blurred yellow stars of varying sizes, reminiscent of the European Union flag, set against a light blue gradient.

PRIKAZ POGLAVLJA

U procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji (EU), Pregovaračko poglavlje 28 čine dva dela koja se odnose na politiku zaštite potrošača i zaštite javnog zdravlja. Ovo Poglavlje obuhvata pravne tekovine EU u oblasti zaštite potrošača koje uređuju bezbednost potrošačke robe i zaštitu ekonomskih interesa potrošača u brojnim pojedinačnim sektorima, kao i propise relevantne sa aspekta javnog zdravlja. Uvođenjem i sprovođenjem pravila koja važe na tržištu EU, osigurava se veća bezbednost proizvoda i efikasnija zaštita ekonomskih interesa potrošača u Srbiji. Stoga, krajnji rezultat pregovora u ovom poglavlju treba da bude dostizanje nivoa kvaliteta i bezbednosti potrošačkih roba koje imaju potrošači u EU, kroz punu izgradnju i jačanje mehanizama kojima će građani moći da zaštite svoja prava.

U oblasti zaštite potrošača, pravne tekovine EU obuhvataju zakonodavstvo o: bezbednosti proizvoda i Sistemu Evropske unije o brzom upozoravanju (RAPEX), izvršenju prekogranične saradnje, pravnoj zaštiti potrošača, merama zabrane za zaštitu interesa potrošača, prodaji robe široke potrošnje i povezanim garancijama, 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, sa ishranom, smanjenjem štetnih posledica korišćenja alkohola, skriningom za rak, zdravim okruženjem, uključujući prevenciju povreda, promovisanje bezbednosti, aktivno i zdravo starenje, kao i evropsko delovanje u oblasti retkih bolesti.

Primena i jačanje zaštite potrošača i promovisanje zdravlja, politike prevencije i zaštite zahtevaju odgovarajuće administrativne kapacitete i infrastrukturu na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Kada je reč o zaštiti potrošača, ovo se odnosi na delotvoran nadzor nad tržištem i pristup pravnoj zaštiti potrošača, uključujući odgovarajuće sudske i vansudske mehanizme rešenja sporova. To, takođe, podrazumeva i aktivnosti u pogledu obrazovanja i informisanja potrošača, kao i aktivnosti na podizanju nivoa svesti kod potrošača, i dovodi do aktivnog uključivanja predstavnika potrošača u osmišljavanje i sprovođenje politika, čime se na taj način obezbeđuje uloga za udruženja potrošača.

STATUS POGLAVLJA

Eksplanatorni skrining za Poglavlje 28 održan je 4-5. decembra 2014. godine, a bilateralni skrining 3-4. februara 2015. godine. U junu 2016. godine je usvojen Izveštaj o skriningu, koji daje opštu ocenu zadovoljavajućeg nivoa usklađenosti sa pravnim tekovinama u oblasti zaštite potrošača i zdravlja i koji ne sadrži merila za otvaranje pregovora u ovom poglavlju.

Pregovaračka pozicija za ovo poglavlje je usvojena u februaru 2022. godine i dostavljena je Evropskoj komisiji na razmatranje. Prema novoj metodologiji u pregovorima o pristupanju, u kontekstu Klastera 2 – Unutrašnje tržište koje čini devet poglavlja, pored četiri koja su već otvorena (Poglavlje 4 – Sloboda kretanja kapitala, Poglavlje 6 – Pravo privrednih društava, Poglavlje 7 – Pravo intelektualne svojine i Poglavlje 9 – Finansijske usluge), ovo je treća usvojena pregovaračka pozicija (pored Poglavlja 2 – Sloboda kretanja radnika i Poglavlja 3 – Pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga), pa je za otvaranje Klastera 2 u celini potrebno ispunjavanje preostalih merila u dva poglavlja (Poglavlju 1 – Sloboda kretanja robe i Poglavlju 8 – Politika konkurencije).

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu, kao i prema prethodnim izveštajima, Srbija je umereno pripremljena u oblasti zaštite potrošača i zaštite zdravlja, a ocenjuje se da nije bilo napretka u odnosu na preporuke iz prethodnog izveštaja.

Indikativna je navedena ocena o izostanku napretka, posebno imajući u vidu da je konstatovano donošenje novog Zakona o zaštiti potrošača iz septembra 2021. godine. Konstatovano je da Nacionalni savet za zaštitu potrošača ponovo funkcioniše, a na planu prakse Ministarstva trgovine u oblasti kolektivne zaštite, evidentirano je pokretanje 16 postupaka u 2020. i tri postupka u 2021. godini, od kojih je u samo jednom slučaju sprovedena korektivna izjava trgovca data u postupku. Takođe, nema značajnih promena u broju evidentiranih potrošačkih organizacija, a programom finansiranja je bilo pokriveno njih devet (u 2020. godini). Ocenjeno je da saradnja ministarstva i potrošačkih organizacija stagnira, da je potrebno dalje promovisanje njihovog rada, kao i jačanje kapaciteta organa za zaštitu potrošača, inspekcijских službi, kao i institucionalne postavke zaštite prava i interesa potrošača na nivou lokalne samouprave.

U oblasti bezbednosti proizvoda takođe nije uočen napredak, a posebno se ističe da tokom 2021. godine nije održana nijedna sednica Saveta za bezbednost proizvoda. Zakonodavni okvir u ovoj oblasti je delimično usklađen sa pravnim tekovinama EU, pa je dalje usklađivanje naročito potrebno u oblasti saradnje između nacionalnih organa odgovornih za sprovođenje zaštite potrošača, u propisima o paket aranžmanima, onlajn rešavanju potrošačkih sporova i alternativnog rešavanja sporova. Zanimljivo je da se u Izveštaju konstatuju statistički podaci o radu Narodne banke Srbije i njenog tela za zaštitu prava korisnika finansijskih usluga, ali se ne razmatra i ne uočava situacija koja se javila u sudskoj praksi pojedinih sudova, a to su masovne parnice vezane za zaštitu prava korisnika kredita, ogromno opterećenje sudova u toj materiji, nekonzistentnost sudske prakse i odluka najviših sudskih instanci i, uopšte, problem koji je značajno eskalirao u prethodnom periodu, a koji se odnosi na ove slučajeve.

U oblasti javnog zdravlja, Izveštaj ocenjuje da je zakonodavstvo Srbije delimično usaglašeno sa pravnim tekovinama EU i da tek treba obezbediti održivost javnog fonda za zdravstveno osiguranje. Konstatuje se da se i dalje ne koristi centralizovani sistem elektronskih zdravstvenih kartona koji finansira EU i da još uvek nije obezbeđeno poštovanje zdravstvenih pokazatelja EU.

U oblasti kontrole duvana je uočeno da upotreba duvana na javnim mestima i dalje nije usaglašena sa standardima EU i da je potrebno usvojiti novu strategiju kontrole duvana. Što se tiče krvi, tkiva, ćelija i organa, primena novih zakonskih rešenja u ovoj oblasti još uvek nije započela, a kapaciteti nadležnih organa su veoma ograničeni. U oblasti prekogranične zdravstvene zaštite, zakonodavstvo je delimično usklađeno. I u ovom Izveštaju se ponavlja potreba za osnivanjem posebnog sektora za e-Zdravstvo u resornom ministarstvu, koje bi koordinisalo složene aktivnosti potrebne za uspostavljanje opšteg zdravstvenog informacionog sistema na svim nivoima zdravstvene zaštite.

Izveštaj je afirmativan u pogledu mera koje je Srbija sprovedla kao odgovor na pandemiju COVID-19. Ove mere su usklađene sa preporukama Svetske zdravstvene organizacije, a obezbeđeni su tehnički uslovi i vakcine potrebne za masovnu vakcinaciju. Pored toga, Izveštaj sadrži i detaljan opis kapaciteta zdravstvenog sistema koji su bili angažovani u suočavanju sa pandemijom. Ipak se uočava nedostatak resursa na svim nivoima zdravstvene zaštite, usled odliva profesionalne radne snage. Sistematski nedostaci, koje je posebno razotkrila pandemija, jesu neadekvatni resursi u pogledu opreme za ličnu zaštitu, medicinske opreme, opreme za medicinsku ekspertizu i laboratorijskih kapaciteta za testiranje, kao i za odradu podataka i praćenje kontakata. Kao posledica toga, uočen je veliki broj medicinskih radnika koji je bio pozitivan na virus, kao i da je na kraju bilo dosta smrtnih slučajeva medicinskog osoblja. Konstatovano je da su tokom trajanja pandemije, preduzete mere brojnih nabavki opreme, kao i zapošljavanja 2.500 novih zdravstvenih radnika.

Pozitivno je ocenjena saradnja Srbije sa Evropskim centrom za prevenciju i kontrolu bolesti (ECDC), kao i njeno pristupanje Evropskoj mreži za nadzor nad bolešću COVID-19, uključujući slanje podataka preko Evropskog sistema za nadzor (TESSy). Srbija je 2020. godine potpisala evropski Sporazum o zajedničkim nabavkama medicinskih sredstava, radi nabavke medicinskih protivmera, a ima status člana-posmatrača u Komitetu za zdravstvo EU, kao i pristup sistemu ranog upozoravanja i reagovanja EU za sve informacije u vezi sa pandemijom COVID-19.

U oblastima promocije zdravlja po pitanju nezaraznih bolesti, mentalnog zdravlja, ishrane i fizičke aktivnosti, lekova za ljudsku upotrebu i upotrebu u veterini, kao i jednakog pristupa zdravstvenog zaštiti, Izveštaj ne uočava pomak u prethodnom periodu.

U pogledu preporuka, u Izveštaju za 2021. godinu se suštinski ponavljaju preporuke iz prethodnog izveštaja, a naročito se ističe potreba jačanja administrativnog kapaciteta organa za zaštitu potrošača, tržišnog nadzora i sanitarnog inspekcijiskog nadzora, zatim potreba jačanja upravljačkih kapaciteta, ljudskih resursa i finansijske održivosti javnog fonda za zdravstveno osiguranje, kao i dalje usklađivanje sa pravnim tekovinama EU o supstancama ljudskog porekla, kontroli duvana i lekovima za ljudsku i veterinarsku upotrebu.

Kao što je napred konstatovano, ali bez detaljnije ocene u Izveštaju EK, u izveštajnom periodu je donet novi Zakon o zaštiti potrošača („Službeni glasnik RS“, br. 88/2021), koji je počeo sa primenom 20. decembra 2021. godine, osim odredaba koje se odnose na rad novih tela za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova, koje se primenjuju od 20. marta 2022. godine. Najznačajnije novine koje donosi novi Zakon o zaštiti potrošača odnose se na unapređenje posebnih pravila zaštite potrošača u oblasti turističkih usluga i na noveliranu šemu vansudskog rešavanja potrošačkih sporova. Na institucionalnom planu, u pogledu dalje pravne harmonizacije sa relevantnim direktivama EU

koje su u međuvremenu donete, kao i u pogledu podrške rada potrošačkih organizacija, nisu predviđene značajnije izmene.

U oblasti javnog zdravlja, tokom 2021. godine i dalje je u prvom planu bilo suzbijanje širenja zarazne bolesti COVID-19. U proteklih godinu dana trajanja epidemije, preuzeti su koraci kojima su obezbeđeni uslovi za vakcinaciju svih zainteresovanih građana, a na raspolaganju su bile vakcine za koje je Agencija za lekove i medicinska sredstva Republike Srbije potvrdila bezbednost, efikasnost i kvalitet i izdala dozvolu za upotrebu leka, i to: Pfizer-BioNTek, Sputnik V, Sinopharm i Oxford/AstraZeneca. Do ovog momenta, u Srbiji je vakcinisano 3.159.640 građana sa prvom dozom, 3.100.351 sa drugom, a 1.846.740 je dobilo treću, buster dozu vakcine¹. Prema tome, i pored velikog broja dostupnih vakcina, po vrsti i raspoloživom broju, kao i pored dobre organizacije mreže punktova za vakcinaciju, ukupan procenat imunizacije je oko 44,9%. U izveštajnom periodu su ostala aktuelna pitanja pouzdanosti i kvaliteta analitičke osnove za donošenje mera, uloge stručnih ustanova i tela nadležnih za epidemiološki nadzor u kreiranju i predlaganju tih mera, nadzora nad njihovim sprovođenjem, s obzirom da javnosti i dalje nisu dostupni svi relevantni podaci. Uočava se tesna veza između problema kvaliteta podataka, načina njihovog prikupljanja i obrade u kontekstu epidemije COVID-19 i problema nedostatka funkcionalnog informacionog sistema u zdravstvu. Upravo je epidemija pokazala da je nedostatak integrisanog informacionog sistema zapravo jedan od ključnih nedostataka u oblasti javnog zdravlja uopšte. IZIS bi omogućio umrežavanje zdravstvenih ustanova, obezbedio pouzdane podatke o pacijentima, kao i mogućnostima brzog i preciznog unosa podataka o kretanju zarazne bolesti, kliničkoj slici zaraženih, podacima o mogućim kontaktima zaraženih, odnosno uspešnu obradu, analizu i tumačenje prikupljenih podataka, kao i upućivanje povratne informacije učesnicima u prikupljanju podataka, informisanje stručne i šire javnosti u sklopu sprovođenja epidemiološkog nadzora.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 28

Radna grupa NKEU za Poglavlje 28 – Zaštita potrošača i zaštita zdravlja se u prethodnom periodu sastala na zajedničkoj sednici sa radnim grupama NKEU za Poglavlje 1 i za Poglavlje 3, održanoj 10. maja 2021. godine, na kojoj je predstavljena nova metodologija u pregovorima o pristupanju EU, raspodela klastera i vođena diskusija povodom mogućnosti primene nove metodologije u kontekstu Klastera 2 – Unutrašnje tržište. Novu metodologiju je predstavio Srđan Majstorović, predsednik Upravnog odbora Centra za evropske politike i koordinator Međusektorske radne grupe NKEU za političke kriterijume.

Posebna sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 28 je održana 30. septembra 2021. godine u Kući ljudskih prava u Beogradu, na temu (u tom momentu) donetog novog Zakona o zaštiti potrošača. Članovi radne grupe su tom prilikom kritikovali rešenja iz novog Zakona, pretežno sa ocenom da ne sadrži značajan napredak ni u jednoj oblasti, a da donosi i određeno nazadovanje u odnosu na prethodni Zakon. U tom pogledu, posebno je istaknut problem izuzimanja nepoštene poslovne prakse iz obuhvata zaštite kolektivnih interesa. Nepoštena poslovna praksa je kategorija tipičnih povreda kolektivnog interesa potrošača, odnosno povreda prava potrošača koje prevazilaze

¹ Prema podacima sa zvaničnog sajta <https://vakcinacija.gov.rs/>.

pojedinačne situacije. Zakonske novine u ovom delu spuštaju kategoriju nepoštene poslovne prakse na ravan *pojedinačne stvari* koja je predmet inspekcijskog nadzora i, u značajnoj meri, umanjuju aktivnu ulogu i značaj potrošačkih organizacija u suzbijanju ovih pojava, bez jasnog razloga i suprotno do sada ostvarenim rezultatima u primeni prethodnog zakona. Najznačajnija novina je revidiran model vansudskog rešavanja potrošačkih sporova, gde je sada propisana zakonska obaveza trgovca da uzme učešće u tom postupku, da se izjasni na zahtev potrošača iz podnetog predloga za pokretanje postupka, kao i da na prodajnom mestu vidno i jasno istakne obaveštenje o ovim svojim obavezama, i sve to pod pretnjom prekršajnih sankcija. Postupak posredovanja se okončava preporukom o načinu rešavanja spora, zaključivanjem sporazuma o rešavanju spora ili odlukom tela da se postupak obustavlja. U diskusiji povodom ovog pitanja su mogle da se čuju sumnje u njegovu funkcionalnost i održivost, ali i razlozi u prilog novog modela. Primena nove šeme vansudskog rešavanja potrošačkih sporova je tek započela i u narednom periodu će biti predmet detaljnije ocene. Konačno, utvrđeno je da novi Zakon ne predviđa bitne izmene postojećeg institucionalnog okvira zaštite potrošača, mehanizama za podršku rada potrošačkih organizacija, niti nove oblike pravne zaštite, kao što je kolektivna tužba koju duže vreme zagovara deo potrošačkih organizacija.

Poseban tematski sastanak Radne grupe NKEU za Poglavlje 28 sa predsednicom Vlade RS, Anom Brnabić, na temu stanja u oblasti javnog zdravlja, održan je 10. oktobra 2021. godine u Palati Srbija uz učešće ministara zdravlja, evropskih integracija i za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Sastanak je održan u hibridnom formatu, a moderirala ga je koordinatorka NKEU Nataša Dragojlović. Cilj sastanka je bio da se razmene mišljenja i iskustva u vezi sa postojećim problemima i izazovima u ovoj oblasti, kao i posledicama pandemije izazvane virusom SARS-CoV-2, naročito u svetlu ranije datih komentara radne grupe u sklopu *Monitoring izveštaja o merama tokom trajanja vanrednog stanja u oblasti socijalnih politika, zapošljavanja, javnog zdravlja i zaštite potrošača i obrazovanja*². U diskusiji se, pored ostalog, moglo čuti da je Srbija tokom pandemije imala veliki pritisak na zdravstvene ustanove, s obzirom da je, prema rečima ministra Zlatibora Lončara, u Srbiji procenat hospitalizovanih bio oko 30%, dok se u drugim evropskim zemljama taj procenat kretao oko 7-8 %. U polemičnoj diskusiji mogla su da se čuju različita viđenja i ocene uspeha mera za suzbijanje ove zarazne bolesti, ali i opšteg stanja u zdravstvu, gde se naročito uočavaju sistemski nedostaci vezani za mrežu i upravljanje medicinskim ustanovama, ljudske i tehničke resurse, finansijsku održivost sistema i nedostatke na planu uspostavljanja integrisanog informacionog sistema, a koji se redovno ponavljaju u izveštajima Evropske komisije. Dušan Protić, koordinator Radne grupe NKEU za Poglavlje 28, je ovom prilikom podsetio i na preporuku ove radne grupe iz prethodne Knjige preporuka NKEU da je potrebno da Institut za javno zdravlje Srbije pripremi i objavi jedan tematski izveštaj o epidemiji virusa, kako bi se obezbedila činjenična osnova za javnu diskusiju i kako bi se postigao veći stepen poverenja građana u rad institucija. Iako je predsednica Vlade RS podržala ovaj predlog na Plenarnoj sednici NKEU održanoj još u decembru 2020. godine, do ovog momenta takav izveštaj nije dostupan javnosti.

Članovi Radne grupe NKEU za Poglavlje 28, kao i drugi zainteresovani predstavnici organizacija okupljenih pod okriljem Nacionalnog konventa, imali su prilike da učestvuju na tematskoj sednici

² *Monitoring izveštaj o merama tokom trajanja vanrednog stanja u oblasti socijalnih politika, zapošljavanja, javnog zdravlja i zaštite potrošača i obrazovanja*, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, 2020. Dostupno na sledećem linku: <https://www.eukonvent.org/analize-i-istrazivanja>.

Odbora za evropske integracije Narodne skupštine RS, održanoj 26. januara 2022. godine, na kojoj je razmatrana Pregovaračka pozicije Srbije za Poglavlje 28. U skladu sa redovnom procedurom razmatranja i usvajanja pregovaračkih pozicija, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji je uključen u diskusiju povodom predloga pregovaračke pozicije za ovo poglavlje, a koji su na sednici Odbora prezentirali predstavnici Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija i Ministarstva zdravlja. U diskusiji predstavnika Vlade i organizacija iz radne grupe, pored kritičkih tonova vezanih za funkcionisanje sistema javnog zdravlja tokom pandemije, mogla se čuti zajednička ocena da sažetak pregovaračke pozicije, koji je bio predmet diskusije, verodostojno oslikava stanje u oblastima zaštite potrošača i zaštite zdravlja i da predstavlja adekvatnu osnovu za otvaranje ovog pregovaračkog poglavlja. Istovremeno je konstatovano da su poglavlja koja čine Klaster 2 – Unutrašnje tržište, nedovoljno u fokusu kako naših institucija tako i tela Evropske komisije, i da to utiče na neopravdano spor napredak potreban za otvaranje ovog klastera u celini.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Knjiga preporuka NKEU za 2020. godinu sadrži sledeće preporuke za Poglavlje 28 upućene **Vladi Republike Srbije, Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija i Ministarstvu zdravlja:**

- *Potrebna je revizija aktuelnog modela organizacije i procedura sprovođenja zaštite potrošača, uključujući mehanizme koordinacije i saradnje potrošačkih organizacija, u sklopu predstojećih izmena Zakona o zaštiti potrošača; (ponovljena preporuka)*
- *Razmotriti opcije ponuđene u diskusionom dokumentu javne politike koji, pored ostalog, predviđa uvođenje Zaštitnika potrošača, institucije ombudsmanskog tipa, ili Potrošačku arbitražu.*

Iako je donet novi Zakon o zaštiti potrošača, nisu sprovedene značajnije izmene institucionalnog okvira za primenu pravila o zaštiti prava potrošača, niti je unapređen postojeći sistem saradnje i podrške radu potrošačkih organizacija. Jedina novina na ovom planu je noveliranje sistema van-sudskog rešavanja potrošačkih sporova, koji tek treba da počne da se primenjuje, ali čija normativna rešenja ne pružaju uverenje da je u pitanju celovit i adekvatan model. Za sada, ocenjuje se da ova preporuka nije ispunjena.

- *Potrebno je da obezbediti dalji napredak funkcionalnosti i transparentnosti baze Nacionalnog registra potrošačkih prigovora (NRPP), kao i pristup njenim podacima potrošačkim organizacijama radi analitičke obrade i fokusiranja delovanja u pojedinim naročito rizičnim oblastima. (ponovljena)*

Pored navedenih zakonskih izmena, o kojima je napred bilo reči, nije predviđen napredak u pogledu pristupa podacima o potrošačkim prigovorima na platformi NRPP-a. Podnošenje potrošačkog prigovora u elektronskom obliku je obezbeđeno, ali dalji tok postupanja po tom prigovoru je neizvestan. Agregatni podaci koji se dobiju na osnovu prigovora podnetih na ovoj platformi, takođe nisu dostupni ni javnosti, kao ni potrošačkim organizacijama. Prema tome, ocenjuje se da ova preporuka nije ispunjena.

- *Obezbediti potpunu funkcionalnost Integrisanog zdravstvenog informacionog sistema (IZIS) koja, pored funkcionisanja njegovih pojedinih servisa, još uvek nije celovito obezbeđena. (ponovljena)*

Problem nedostatka funkcionalnosti integrisanog zdravstvenog informacionog sistema (IZIS) se proteže u višegodišnjem periodu, bez značajnog napretka. Ni u prethodnih godinu dana nije uočen značajniji napredak na ovom planu, pa se ova preporuka ocenjuje kao neispunjena.

- *Potrebno je da Institut za javno zdravlje Srbije, kao ključna nacionalna institucija za praćenje i kontrolu zaraznih bolesti, pripremi i objavi tematski izveštaj o epidemiji virusa COVID-19 za preteklih godinu dana trajanja epidemije, sa podacima o rezultatima sprovedenog epidemiološkog nadzora i procenama efekata preduzetih epidemioloških mera, kako bi se obezbedila činjenična osnova za javnu diskusiju o preduzetim merama, odgovornosti organa i tela za uspeh sprovođenja zaštite stanovništva od ove zarazne bolesti i kreiranja javne politike zaštite zdravlja u ovoj oblasti.*

U prethodnom periodu, na pitanje zašto nije izrađen poseban tematski izveštaj o epidemiji COVID-19, odnosno zašto takav izveštaj nije predstavljen u javnosti, kao odgovor se obično čuje da je epidemija još uvek u toku. Međutim, nakon više od dve godine od izbijanja epidemije, teško je pronaći opravdanje zašto takav tematski izveštaj, ili više njih koji pokrivaju pojedine celine u okviru sprovedenih mera do određenog trenutka, a naročito za prvih godinu dana epidemije, nije ugledao svetlo dana. Pažnja javnosti nije više fokusirana isključivo na pitanja epidemije kao pre godinu dana, ali ostaje niz pitanja koja nisu dobila svoj odgovor, a koja zahtevaju odgovarajuće pouzdane podatke i stručnu ocenu. Zato se ocenjuje da je ova preporuka neispunjena, jer nije pružena pouzdana analitička osnova za diskusiju u javnosti povodom kvaliteta i uspeha sprovedenih mera zaštite stanovništva od COVID-19, na osnovu koje bi bilo moguće preispitati način postupanja nadležnih zdravstvenih službi i nadležnih organa, ali i ispitati odgovornost za pojedine pojave tokom epidemije, kao što je masovno zaražavanje zdravstvenih radnika i relativno veliki broj smrtnih slučajeva u toj populaciji.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU

Vladi Republike Srbije, Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija i Ministarstvu zdravlja:

- Pored donošenja novog Zakona o zaštiti potrošača, i dalje je potrebna revizija institucionalnog okvira sprovođenja zaštite potrošača, uključujući mehanizme koordinacije i saradnje potrošačkih organizacija, kojima bi se obezbedio pouzdaniji i efikasniji pristup pravdi u potrošačkoj materiji; *(ponovljena preporuka)*
- Potrebno je modelirati zakonsko rešenje kolektivne tužbe, u svetlu predstojeće izrade novog Zakona o parničnom postupku, radi stvaranja uslova za rešavanje problema masovnih parnica i za bolji pristup pravdi građanima u tipičnim, istovetnim ili sličnim repetitivnim sporovima, odnosno radi sudske zaštite kolektivnog interesa građana, naročito u oblasti prava potrošača; *(nova preporuka)*

- Potrebno je obezbediti dalji napredak funkcionalnosti i transparentnosti baze Nacionalnog registra potrošačkih prigovora (NRPP), kao i pristup njenim podacima potrošačkim organizacijama radi analitičke obrade i fokusiranja delovanja u pojedinim naročito rizičnim oblastima; *(ponovljena)*
- Obezbediti potpunu funkcionalnost Integrisanog zdravstvenog informacionog sistema (IZIS) koja, pored funkcionisanja njegovih pojedinih servisa, još uvek nije celovito obezbeđena; *(ponovljena)*
- Potrebno je da Institut za javno zdravlje Srbije, kao ključna nacionalna institucija za praćenje i kontrolu zaraznih bolesti, pripremi i objavi tematski izveštaj o epidemiji COVID-19, sa podacima o rezultatima sprovedenog epidemiološkog nadzora i procenama efekata preduzetih epidemioloških mera, kako bi se obezbedila činjenična osnova za javnu diskusiju o preduzetim merama, odgovornosti organa i tela za uspeh sprovođenja zaštite stanovništva od ove zarazne bolesti i kreiranja javne politike zaštite zdravlja u ovoj oblasti. *(ponovljena)*

▶ CARINSKA UNIJA

Koordinator:
Duško Lopandić



SADRŽAJ POGLAVLJA

Carinska unija podrazumeva prostor na kome ne postoje unutrašnje prepreke slobodnom kretanju robe, dok se na robu koja ulazi iz ostalih zemalja (koje nisu članice carinske unije) primenjuju zajednička opterećenja na uvoz – carine, kvote i slično. Carinska unija je bila ekonomski osnov razvoja nekadašnje Evropske ekonomske zajednice, današnje Evropske unije. Ona i dalje, uz pravila o jedinstvenom tržištu i monetarnoj uniji, predstavlja ekonomsku „kičmu“ Evropske unije.

Prema članu 30 Ugovora o funkcionisanju EU (iz Lisabona) „carine na uvoz i izvoz i druge dažbine sa istim dejstvom su zabranjene između država članica. Ova zabrana takođe važi za carine koje imaju fiskalni karakter“. U članu 31 se predviđa da „Savet usvaja zajedničku carinsku tarifu, odlučujući kvalifikovanom većinom, na predlog Komisije“. Članovi 34 i 35 zabranjuju kvantitativna ograničenja uvoza i izvoza između država članica, kao i sve mere sa istim (ekvivalentnim) dejstvom. Ugovor, takođe, predviđa blisku carinsku saradnju između administracija država članica.

Pravne tekovine Unije u ovoj oblasti obuhvataju pravila kojima se obezbeđuje funkcionisanje carinske unije, uključujući i pravila o kontroli cirkulacije roba na spoljnim granicama. Dobro funkcionisanje carinske unije je preduslov za sprovođenje drugih politika, poput zajedničke trgovinske politike, zajedničke poljoprivredne politike i ekonomskih i monetarnih politika. Primena i funkcionisanje pravila koja se odnose na carinsku uniju su direktno povezana sa pitanjima kao što su preferencijalna trgovina, zdravstvene i ekološke kontrole, standardi i tehnička pravila, poštovanje intelektualne svojine, zajednička poljoprivredna i ribarska politika, zaštita razvojne i ekonomske politike u EU netarifnim instrumentima, promocija različitih oblika spoljnoekonomskih odnosa i drugo.

Pravne tekovine u oblasti carinske unije čine pravne propise koji su neposredno obavezujući za države članice (direktno dejstvo), čime se obezbeđuje dobro funkcionisanje carinske unije i efikasna zaštita njenih spoljnih granica. One uključuju Carinski zakon (kodeks) EU i njegove spovedbene propise, kombinovanu nomenklaturu, zajedničku carinsku tarifu i propise o tarifnom svrstavanju robe, carinskim olakšicama, pitanjima privremene obustave primene dažbina određenih carinskih kvota, kao i druge propise, poput onih o carinskoj kontroli robe koja predstavlja povredu prava intelektualne svojine, prekursorima droga, kulturnim dobrima, kao o pružanju uzajamne administrativne pomoći u pogledu pitanja carina i tranzita.

Države članice moraju se starati o tome da se uspostave neophodni kapaciteti za sprovođenje i izvršavanje ovih pravila, uključujući i veze sa relevantnim kompjuterizovanim carinskim sistemom EU. Carinske službe, moraju, da obezbede odgovarajuće kapacitete za sprovođenje i izvršenje posebnih pravila utvrđenih u odgovarajućim oblastima pravnih tekovina, kao što su propisi u oblasti spoljne trgovine, zdravlja i bezbednosti.

Danas, u eri izrazitog prekograničnog kriminala i terorizma, očekuje se od carinskih vlasti da izvršavaju različite nefiskalne zadatke koji su u vezi sa pitanjima zaštite finansijskih interesa EU, kao i bezbednosti i sigurnosti građana.

Osnovne pravne tekovine, odnosno propise o carinskoj uniji čine sledeći propisi:

- Carinski zakon (kodeks) Unije (Uredba br. 952/2013)¹ koji je stupio na snagu 1. maja 2016. godine.² U ovom zakonu, posebno se insistira na potpunoj elektronskoj komunikaciji između carinskih administracija i privrede;
- Delegirana uredba Evropske komisije koja dopunjuje carinski zakon (24466/2015 od 28. jula 2015. godine);³
- Izvršna (sprovedbena) uredba Evropske komisije br. 2015/2447 od 24. novembra 2015. godine,⁴ čiji je cilj da uskladi sprovođenje i primenu postupaka iz carinskog zakona od strane svih država Unije;
- Prelazna delegirana uredba (br. 2016/342 od 17. decembra 2015. godine) koja uspostavlja prelazne odredbe do nadogradnje ili razvoja odgovarajućih IT sistema u cilju stvaranja potpuno elektronskog carinskog okruženja;
- Programa rada (godišnji) koji se odnosi na razvoj i primenu elektronskih sistema predviđenih Carinskim zakonom Unije (povezan je sa prelaznom delegiranom uredbom Evropske komisije).

Evropska komisija, jednom u dve godine, objavljuje izveštaj o napretku i razvoju carinske unije EU i njenom upravljanju. U poslednjem izveštaju, od 28. septembra 2020. godine,⁵ ističu se strateški ciljevi daljeg razvoja carinske unije zasnovane na potpuno elektronskom sistemu rada (*e-Costums*). Razvoj elektronske carine zasnovan je na Višegodišnjem strateškom planu (MASP – *Multi-Annual Strategic Plan*)⁶. Takođe, identifikuju se prioritetne oblasti koje podrazumevaju dalje praćenje i razvoj (upravljanje povlačenjem Ujedinjenog kraljevstva iz carinske unije, jačanje borbe protiv prevara, veći nadzor carinskog zakona, poboljšanje efikasnosti carinskih uprava, bolje korišćenje inovacija, optimizacija elektronskih sistema carina, izazovi e-trgovine, poboljšanje bezbednosti, rad na međunarodnim odnosima).

STATUS POGHLAVLJA

U sklopu pregovaračkog procesa o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, u Briselu je 26. i 27. marta 2014. godine održan eksplanatorni skrining, a 3. i 4. juna 2014. godine je održan i sastanak bilateralnog skrininga za Poglavlje 29. Na ovim sastancima su predstavnici Evropske komisije, s jedne strane, odnosno Pregovaračke grupe za Poglavlje 29, Ministarstva finansija i Ministarstva finansije – Uprave carina i drugih nadležnih organa Republike Srbije, s druge strane, predstavili i razmatrali stepen usklađenosti propisa u Srbiji sa pravnim tekovinama EU.

¹ Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code, OJ L 269, 10.10.2013, p. 1-101, dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:12_2.

² Carinski kodeks EU se često menja. Neke izmene su nastupile 2016. i 2019. godine. Konsolidovana verzija važeća za 1.1.2020. godine je dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/952/2020-01-01>.

³ Commission Delegated Regulation (EU) 2015/2446 of 28 July 2015 supplementing Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council as regards detailed rules concerning certain provisions of the Union Customs Code, dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2015/2446/oj.

⁴ Commission Implementing Regulation (EU) 2015/2447 of 24 November 2015 laying down detailed rules for implementing certain provisions of Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council laying down the Union Customs Code, dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2015/2447/oj.

⁵ 2nd Biennial Report on Progress in Developing the EU Customs Union and its Governance, Brussels, 28.9.2020 SWD(2020) 213 final.

⁶ Electronic Customs Multi-Annual Strategic Plan for Customs - 2019 Revision, Brussels, 13.12.2019, dostupno na: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/default/files/2019_masp_strategic_plan_en.pdf.

Evropska komisija je, u novembru 2015. godine, objavila Izveštaj o skriningu o spremnosti Srbije da otpočne pregovore u Poglavlju 29.

Poglavlje je otvoreno na sastanku međuvladine konferencije 20. juna 2017. godine u Briselu. Tom prilikom je delegacija Republike Srbije, na osnovu svoje Pregovaračke pozicije za Poglavlje 29, istakla da „prihvata pravne tekovine Evropske unije u Poglavlju 29 – Carinska unija, onako kako one glase na dan 29. aprila 2016. godine i biće u poziciji da ih u potpunosti sprovede do stupanja u članstvo“. Ovo podrazumeva i prihvatanje pravnih tekovina nastalih u periodu nakon navedenog datuma, pa do stupanja u članstvo EU, u skladu sa rezultatima pregovora u ovom poglavlju.

Istom prilikom, na osnovu *zajedničke pozicije*, delegacija Evropske unije je istakla, podrazumevajući dalji napredak Srbije u usvajanju pravnih tekovina, tri sledeća *merila za zatvaranje poglavlja*:

- Srbija treba da nastavi da usvaja propise za koje je potrebno dalje usaglašavanje, posebno u oblastima oslobađanja od uvoznih dažbina, upravljanja carinskim rizikom i aspektima sigurnosti, kulturnim dobrima i prekursorima droga;
- Srbija treba da efikasno primenjuje svoja carinska pravila u svim svojim carinskim ispostavama, naročito u oblastima obrade deklaracija, porekla, pojednostavljenih postupaka, prava intelektualne svojine, selektivnosti kontrola i analize rizika (uključujući automatsku analizu rizika pre dolaska/pre odlaska kod svih oblika transporta);
- Srbija treba da predstavi Evropskoj komisiji sveobuhvatnu i koherentnu Poslovnu strategiju Uprave carina i IT strategiju, kao i da ostvari dovoljan napredak u razvoju svih potrebnih sistema međusobne povezanosti u IT sektoru.

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE IZ IZVEŠTAJA O SKRININGU I GODIŠNJEG IZVEŠTAJA EVROPSKE KOMISIJE

U izveštaju o skriningu od 17. novembra 2015. godine Evropska komisija je na sledeći način ocenila stanje pripremljenosti Srbije u pojedinim oblastima koje se odnose na carinsku uniju:

- u celini, zakonodavstvo u Srbiji u oblasti carinske unije je, u velikoj meri, usaglašeno sa pravnim tekovinama EU; potrebno je dalje jačanje administrativnih kapaciteta, kao i obezbeđenje jednoobrazne i efikasne primene carinskih pravila;
- opšta carinska pravila i postupci – nivo usaglašenosti je visok (uz četiri primedbe – tačke odstupanja);
- carinski status robe i tranzit – dobar nivo usaglašenosti (uz jednu primedbu);
- carinsko vrednovanje – nivo usaglašenosti visok (uz dve primedbe);
- carinsko svrstavanje robe i carinska tarifa (uz tri primedbe);
- pravila o preferencijalnom i nepreferencijalnom poreklu – pravila su slična pravilima EU, ali nisu istovetna (uz dve primedbe);
- carinske olakšice – pravila „u priličnoj meri“ usaglašena, uz razlike (dve primedbe);
- bezbednosni aspekti carinskog zakona – postoje razlike, posebno u pogledu pristupa analizi rizika (uz tri primedbe);
- prava intelektualne svojine – u velikoj meri usaglašeno; treba razvijati administrativne kapacitete (prati se u okviru Poglavlja 7 – Intelektualna svojina);
- kulturna dobra – zakon Srbije u ovoj oblasti nije usaglašen sa tekovinama EU;

- kontrola fizički prenosivih sredstava plaćanja na granicama – propisi „u velikoj meri usaglašeni“;
- prekursori droge – propisi nisu u potpunosti usaglašeni (uz tri primedbe);
- uzajamna administrativna pomoć i međunarodna carinska saradnja – neophodno dalje usaglašavanje;
- administrativni kapaciteti uprave carina – potreban razvoj kapaciteta;
- kompjuterizacija – potreban dalji razvoj i povezivanje sistema.

Uključivanje u Klaster 3 (Konkurentnost i inkluzivni rast)

Nakon uvođenja nove metodologije EU za pregovore o pristupanju, koju je Srbija prihvatila, Poglavlje 29 je uključeno u Klaster 3 koji kao celina još uvek nije otvoren. Ovaj klaster obuhvata sledeća poglavlja: 10 – Informaciono društvo i mediji, 16 – Oporezivanje, 17 – Ekonomska i monetarna politika, 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, 20 – Industrijska politika, 25 – Nauka i istraživanje, 26 – Obrazovanje i kultura i 29 – Carinska unija. Pet poglavlja je otvoreno (poglavlja 17, 20, 25, 26 i 29), a dva su privremeno zatvorena (poglavlja 25 i 26). Ni u jednom poglavlju u okviru ovog klastera nije preostalo da se ispune početna merila. Ovaj klaster i reforme o kojima je reč imaju značajne veze sa Programom ekonomskih reformi Srbije.

Srbija je predložila da ovaj klaster bude otvoren u isto vreme kada i Klaster 4 (u decembru 2021. godine), ali se to nije dogodilo. Za sada ostaje otvoreno pitanje da li će Klaster 3 biti otvoren do kraja 2022. godine.

Godišnji izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije

U tri poslednja godišnja izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije (za 2019, 2020. i 2021. godinu)⁷ uglavnom se daju pozitivne ocene stepena usklađenosti srpskih propisa u ovoj oblasti, s tim što su ocene iz 2020. i 2021. godine nešto uzdržanije u odnosu na prethodni period. Opšta ocena je i dalje da je „Srbija na dobrom nivou pripremljenosti“ u oblasti carinske unije. Međutim, godišnji napredak je nešto slabije ocenjen u 2020. i 2021. godini, jer je rečeno da je ostvaren „ograničen napredak“ u usvajanju podzakonskih akata Carinskog zakona i Zakona o carinskim službama (u 2019. godini je bio ostvaren „izvestan napredak“, što je povoljnija ocena).

U izveštajima za 2020. i 2021. godinu se ponavljaju glavne preporuke za razvoj sledećih prioritarnih pitanja u narednoj godini:

- Srbija bi trebalo da dodatno nadogradi carinski sistem obrade integrisanog upravljanja rizikom,
- potrebno je da se dodatno razvije IT sistem nacionalnih carinskih službi kako bi se omogućila njihova integracije sa sistemom EU.

⁷ European Commission: Commission Staff Working Document, *Serbia 2021 Report*, Accompanying the document: 2021 Communication on EU Enlargement Policy, Strasbourg, SWD(2021) 288 final od 19.10.2021, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2021_en.

European Commission: Commission Staff working document, *Serbia 2020 Report*, Accompanying the: 2020 Communication on EU Enlargement Policy, Brussels, SWD(2020) 352 final od 6.10.2020, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/serbia_report_2020.pdf.

European Commission: Commission Staff Working Document, *Serbia 2019 Report*, Accompanying the document: 2019 Communication on EU Enlargement Policy, Brussels, SWD(2019) 219 final od 29.5.2019, dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf>.

U izveštaju za 2021. godinu se kaže da su izmene i dopune Carinskog zakona i Zakona o carinskoj službi usvojene u novembru 2020. godine, u cilju poboljšanja efikasnosti i sprovođenja carinskog zakonodavstva. Republika Srbija je potpisnica Konvencije o zajedničkom tranzitnom postupku i primenjuje pravila EU koja se odnose na kretanja u tranzitu. Pravila o sprovođenju prava intelektualne svojine u carinskom postupku su, u velikoj meri, u skladu sa pravnim tekovinama EU. Regionalna konvencija o pan-evro-mediteranskim (PEM) preferencijalnim pravilima o poreklu se primenjuje u Srbiji. Republika Srbija privodi kraju pregovore o revidiranim pravilima o poreklu robe sa članicama PEM regiona koje su spremne da prihvate revizije koje je predložila Evropska komisija. Nomenklatura Carinske tarife Republike Srbije za 2020. godinu je usklađena sa Kombinovanom nomenklaturom EU u novembru 2020. godine.

Posebno je istaknuto da je, u kontekstu izbijanja pandemije bolesti COVID-19, određeno sedam graničnih prelaza na „zelenom koridoru“, kako bi se osigurao nesmetan prelaz osnovnih dobara. Ovo se pokazalo kao efikasno, jer se dugo čekanje na granicama iz ranih faza pandemije svelo na manje od ciljanih 12 sati (iako i dalje premašuje limit od 15 minuta koji je preporučila Evropska komisija).

Druge mere harmonizacije koje se odnose na Poglavlje 29

Srbija je 26. novembra 2021. godine usvojila amandmane Carinskog zakona (na snazi od 17. decembra 2021. godine)⁸. Ovim izmenama je dodatno usklađen Carinski zakon RS sa carinskim pravilima EU – Uredbom br. 2019/474 i Uredbom br. 608/2013.

Vlada Srbije je 29. decembra 2021. godine usvojila i amandmane na carinski postupak (na snazi od 6. januara 2022. godine)⁹ koji su, takođe, usklađeni sa pravilima EU (Uredba Evropske komisije br. 2015/2446).

Tokom 2021. godine Vlada RS je, u više navrata, objavljivala uredbe o prilagođavanju carina zasnovanih na sklapanju sporazuma o slobodnoj trgovini sa Ujedinjenim Kraljevstvom Velike Britanije i Severne Irske (maj 2021. godine) i sa Evroazijskom ekonomskom unijom (jun 2021. godine).

Srbija je 25. novembra 2021. godine uskladila svoju carinsku nomenklaturu sa najnovijim izmenama kombinovane nomenklature EU za 2022. godinu (HS 2022)¹⁰. Srpska carinska nomenklatura ima 10.411 carinskih pozicija, od čega su 1.171 nove carinske pozicije.

Republika Srbija objavljuje u svom Službenom glasniku uredbe EU o primeni koje se odnose na klasifikaciju pojedinih proizvoda.

Prosečna opšta (klauzula najvećeg povlašćenja) carina RS je, u 2022. godini, iznosila 8,69%, pri čemu je prosečna carina za industrijske proizvode 6,15%, a za poljoprivredne proizvode 16,32%.

U pogledu administrativnih i operativnih kapaciteta, ukupni prihodi od carina i PDV-a, koje je prikupila Uprava carina, smanjeni su u 2020. godini za 5,2% kao posledica pandemije bolesti COVID-19.

⁸ „Službeni glasnik RS“, br. 118/21.

⁹ „Službeni glasnik RS“, br. 132/21.

¹⁰ „Službeni glasnik RS“, br. 131/21.

Razvojni plan Uprave carina za carinske e-sisteme je usvojen u februaru 2020. godine, s ciljem da se osigura integracija sa sistemom EU. Republika Srbija je, u februaru 2020. godine, takođe usvojila i Poslovni plan carinske službe za period 2020-2024. godine. Vlada RS je 15. aprila 2021. godine usvojila godišnji Izveštaj o realizaciji Poslovnog plana Uprave carina.

Radi se i na jačanju sistema za upravljanje rizicima. Republika Srbija dosledno sprovodi analizu rizika pre dolaska, odnosno pre polaska, uključujući provere bezbednosti hrane, u skladu sa Carinskim kodeksom EU.

U pogledu borbe protiv krijumčarenja duvana, Republika Srbija je bila potpisnica Protokola o eliminaciji nezakonite trgovine duvanskim proizvodima od 2017. godine, ali i dalje nema informacija o primeni Protokola, pri čemu su administrativni kapaciteti za kontrolu duvana nedovoljni. Republika Srbija treba da nastavi sa radom i da pojača svoje napore na uspostavljanju sistema praćenja i provere duvanskih proizvoda, kako je predviđeno Protokolom Okvirne konvencije o kontroli duvana Svetske zdravstvene organizacije (*WHO Framework Convention on Tobacco Control*).

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 29

Radna grupa NKEU za Poglavlje 29 se, tokom 2021. godine, sastala se jednom u onlajn formatu, imajući u vidu okolnosti oko pandemije i ograničenja kretanja/sastanaka.

Sastanak je održan je 15. septembra 2021. godine. Teme rasprave odnosile su se na primenu Carinskog zakona RS i strategiju Vlade Srbije za razvoj carinskog sistema Republike Srbije u IT okruženju, odnosno na realizaciju „Poslovnog plana za unapređenje organizacije i rada carinske službe Ministarstva finansija za period 2020-2024. godine“¹¹. Konstatovano je da se radi o ključnom dokumentu za usklađivanje postupaka i operativnih sistema Republike Srbije sa principima Evropske unije (kao i STO i SCO). Plan predviđa i najveći mogući stepen korišćenja novih informacionih i komunikacionih tehnologija kojima se olakšavaju carinski postupci.

Razmatran je i „Plan rada za razvoj elektronskih sistema carinske službe Ministarstva finansija za period 2020-2024. godine“ (nazvan i IKT strategija uprave carina). Ulazak u EU podrazumeva da carinska služba postane potpuno usklađena sa propisima EU, kao i sa standardnim sistemima informaciono-komunikacionih tehnologija, u skladu sa Višegodišnjim strateškim planom EU (MASP). Posebno je ukazano na značajna finansijska sredstva koja ovako obuhvatna IT strategija podrazumeva i koja nisu u potpunosti predviđena u budžetu RS. Naglašeno je da je proces kompjuterizacije znatno teži, duži i skuplji od usvajanja zakona ili drugih dokumenata (podzakonskih akata, strategija, akcionih planova i slično).

Pozdravljena je činjenica da je Srbija usvojila pravnu harmonizaciju sa tekovinama EU u pitanjima kulturnih dobara.

¹¹ „Službeni glasnik RS“, br. 11/2020 od 7.2.2020. godine.

Zaključeno je da je Srbija u veoma visokoj meri uskladila svoje propise (uz određene izuzetke) sa pravilima EU i da se najveći izazov sastoji u odgovarajućem razvoju operativnih kapaciteta carinske uprave (e-carina, odnosno potpuna kompjuterizacija i prelazak na bespapirno poslovanje).

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU

Imajući u vidu stanje u kontekstu pandemije, u dobroj meri su ponovljeni zaključci radne grupe za prethodnu godinu.

Vladi Republike Srbije, Ministarstvu finansija, Upravi carina RS:

- Imajući u vidu generalno dobar nivo opšte pripremljenosti Srbije u Poglavlju 29, ali uz to i znake ograničenog napredovanja u usvajanju podzakonskih akata, i imajući u vidu preporuke Evropske komisije u periodu 2019-2021. godine, potrebno je dalje zalaganje na planu dogradnje carinskih sistema, posebno kada je u pitanju integrisano upravljanja rizikom od strane carinske administracije.
- Dalji razvoj carinskog sistema, i posebno harmonizacije sa Evropskom unijom, ne zavisi toliko od usklađivanja osnovnih carinskih propisa ili podzakonskih akata (koji su uglavnom u velikoj meri usklađeni), koliko od konkretne primene operativnih mera u oblasti IT /kompjuterizacije, posebno kada je u pitanju potreba za visokim finansijskim ulaganjima u IT opremu i programe, kao i stalno ulaganje u ljudske resurse.
- Konstatovan je postojeći jaz između predviđenih budžetskih sredstava namenjenih IT modernizaciji carinskih službi, s jedne strane, i realnih potreba, s druge strane.
- Neophodno je dodatno ulaganje kada je u pitanju obuka i motivacija kadrova uprave carina, posebno u oblasti IT sektora, ali i šire. Neophodna su stalna ulaganja u ljudske resurse, imajući u vidu vrlo dinamičan razvoj kada su u pitanju administrativno-tehnička i druga pitanja.

Predstavnicima Evropske komisije:

- Vrlo je važno da Evropska komisija predvidi odgovarajuća sredstva iz novog programa IPA III u cilju finansijske podrške strateškom procesu IT modernizacije Srbije u oblasti carinske unije.
- Potrebno je da EU nastavi sa uključivanjem Srbije u svoje programe saradnje i podrške u sektoru carina (poput „Carina 2020“).

Programskom savetu NKEU:

- Uspostaviti međusektorsku radnu grupu koja će pratiti pitanja reformi od značaja za carinsku uniju (Poglavlje 29), između ostalog, u Poglavlju 7 (Pravo intelektualne svojine), Poglavlju 24

(Pravda, sloboda i bezbednost), Poglavlju 26 (Obrazovanje i kultura), Poglavlju 30 (Ekonomski odnosi sa inostranstvom i Poglavlju 31 (Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika).

- Potrebno je uspostaviti međusektorsku saradnju kojim bi se pratili reformski procesi u poglavljima koje obuhvata Klaster 3 (10 – Informaciono društvo i mediji, 16 – Oporezivanje, 17 – Ekonomska i monetarna politika, 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, 20 – Industrijska politika, 25 – Nauka i istraživanje, 26 – Obrazovanje i kultura i 29 – Carinska unija).

-
- ▶ EKONOMSKI ODNOSI SA INOSTRANSTVOM
 - ▶ ZAJEDNIČKA SPOLJNA, BEZBEDNOSNA I ODBRAMBENA POLITIKA
-

Koordinator:

**CENTAR ZA MEĐUNARODNE I BEZBEDNOSNE
POSLOVE (ISAC FOND)**

Igor Novaković



POGLAVLJE 30 – EKONOMSKI ODNOSI SA INOSTRANSTVOM

PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 30 – Ekonomski odnosi sa inostranstvom se odnosi na propise u vezi sa Zajedničkom spoljnotrgovinskom politikom EU, međunarodnom trgovinom (uključujući i članstvo u Svetskoj trgovinskoj organizaciji i poštovanje prava i obaveza koje proizilaze iz članstva), trgovinskim sporazumima EU sa trećim zemljama, kao i na razvojnu i humanitarnu pomoć koju EU pruža zemljama u razvoju i najmanje razvijenim zemljama. Teme koje su njime obuhvaćene su usko povezane sa temama iz drugih poglavlja, te su stoga od velike važnosti efikasni administrativni kapaciteti, koji su u stanju da se bave svim međusektorskim pitanjima.

Usvajanjem Lisabonskog ugovora i sticanjem pravnog subjektiviteta, Evropska unija je postala pravno lice i još značajniji međunarodni akter. To podrazumeva da EU može da zaključuje međunarodne sporazume sa drugim zemljama i međunarodnim organizacijama. Pravni okvir spoljnog delovanja EU opisan je u V delu Ugovora o Evropskoj uniji (UoEU), počev od člana 205, dok se u nastavku opisuju odredbe koje se tiču zajedničke trgovinske politike (članovi 206-207), saradnje sa trećim zemljama (član 208-213), humanitarne pomoći (član 214), restriktivnih mera (član 215) i međunarodnih odnosa (član 216-219).¹

Kada je u pitanju pregovarački proces, pravni okvir iz Poglavlja 30 se većinom sastoji od direktno primenjivih pravnih odredaba EU koje proističu iz njenih multilateralnih i bilateralnih obaveza u oblasti trgovine, kao i iz velikog broja pojedinačnih trgovinskih mera. Neke direktive koje se tiču izvoznih kredita nisu direktno primenjive i iziskuju da budu inkorporirane i u nacionalno zakonodavstvo.

Od država kandidata se očekuje ne samo da postepeno usklade svoje politike usmerene ka trećim zemljama, već i da usklade svoje pozicije u okviru međunarodnih organizacija. Isto važi i za politike, praksu i pozicije prihvaćene na nivou EU i u drugim zemljama članicama.

STATUS POGLAVLJA

Eksplanatorni i bilateralni skrininzi u ovom poglavlju su završeni u julu, odnosno oktobru, 2014. godine. Izveštaj o skriningu je dostavljen Pregovaračkom timu aprila 2016. godine. Srbija je Evropskoj komisiji poslala svoju Pregovaračku poziciju za Poglavlje 30 početkom 2017. godine, u kojoj je izjavila da prihvata pravne tekovine u Poglavlju 30 u obimu koji je postojao na dan 1. januara 2017. godine i izjasnila se da će biti potpuno spremna da ih sprovede do momenta stupanja Republike Srbije u punopravno članstvo EU. Takođe, u Pregovaračkoj poziciji Srbija nije zahtevala posebna odstupanja ili tranzicione periode za sprovođenje pravnih tekovina u ovom poglavlju. Poglavlje je otvoreno na sedmoj Međuvladinoj konferenciji o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, održanoj 11. decembra 2017. godine.

¹ Konsolidovana verzija UoEU.

U Pregovaračkoj poziciji, Srbija je izjavila da je već, u velikoj meri, usklađena sa pravnom tekovinom u ovom poglavlju. Elementi koji su, uglavnom, usklađeni su sledeći: Zakon o spoljnotrgovinskom poslovanju (povezani podzakonski akti treba da budu usklađeni do momenta pristupanja), Zakon o Agenciji za osiguranje i finansiranje izvoza (potrebno je da se još uskladi sa terminologijom i definicijama) koja se koristi EU, Zakon o uvozu i izvozu robe dvostruke namene (u potpunosti usklađen), Uredba Vlade Republike Srbije o izvozu i uvozu robe koja bi mogla da se koristi za izvršenje smrtno kazne, mučenje ili drugo okrutno, neljudsko ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje (u potpunosti usklađena).

Republika Srbija se obavezala da će, najkasnije sa danom pristupanja u članstvo EU, staviti van snage ili izmeniti postojeće bilateralne sporazume o trgovinskoj i/ili ekonomskoj saradnji koji sadrže klauzulu najpovlašćenije nacije (MFN), a otkazati sve sporazume o slobodnoj trgovini, najkasnije do dana pristupanja EU. Bilateralni investicioni sporazumi (BIT) će biti usklađeni sa pravnim tekovinama EU tako što će, ulaskom u EU, prestati da važe sporazumi koji su zaključeni sa zemljama članicama EU. Srbija se obavezala da će primenjivati sve sporazume koje je EU zaključila sa trećim zemljama danom pristupanja u članstvo, što će za posledicu imati otkazivanje ovih sporazuma na bilateralnom nivou. Na snazi, odnosno u primeni, ostaće samo bilateralni sporazumi sa onim zemljama sa kojima EU nema zaključene bilateralne investicione sporazume.

U oblasti razvojne saradnje i humanitarne pomoći, Srbija treba da usvoji novi Zakon, kojim će biti regulisan način na koji će biti uspostavljen mehanizam za učešće u sistemu pružanja humanitarne pomoći na nivou EU, kao i direktnu primenu razvojne saradnje u skladu sa spoljnopoličkim prioritetima Srbije kao države članice EU.

Srbija se obavezala da će unaprediti svoje administrativne kapacitete zapošljavanjem novih kadrova i njihovim daljim stručnim usavršavanjem.

Takođe, kako bi bila u stanju da uspešno okonča pregovore u ovom poglavlju, Srbija treba da postane članica Svetske trgovinske organizacije (STO) i da uskladi svoje pozicije sa pozicijama EU, u okviru STO-a. U tom smislu, Srbija treba da okonča multilateralne pregovore (u delu koji se odnosi na zabranu prometa proizvoda koji sadrže genetički modifikovane organizme), kao i da zaključi bilateralne pregovore sa četiri države članice (SAD-om, Rusijom, Brazilom i Ukrajinom).

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE IZ IZVEŠTAJA O SKRININGU I OSTALIH IZVEŠTAJA KOJE OBJAVLJUJU INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE

U Izveštaju o skriningu se konstatuje da je Srbija dovoljno spremna za otvaranje pregovora sa EU u ovom poglavlju, te je u skladu s tim i dala preporuku za njihovo otvaranje.

U Izveštaju je uočeno da je Srbija postigla dobar nivo usklađenosti sa EU, kao i sa STO. Iako izveštaj ne sadrži prelazna merila, navedeno je nekoliko oblasti u kojima Srbija treba da se usaglasi sa Evropskom unijom. Pre svega, Srbija će morati da postane član STO-a pre pristupanja i konstatuje se da će morati da reformiše zakon o genetski modifikovani organizmima (GMO), da reformiše zakon o akcizama, kao i da zaključi bilateralne pregovore sa Sjedinjenim Američkim Državama,

Brazilom i Ukrajinom, u kontekstu pristupanja Srbije STO-u. U međuvremenu, zahtev za otvaranje bilateralnih pregovora, vezano za članstvo Srbije u STO-u, poslala je 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, te da se „od Srbije očekuje da uskladi svoje stavove sa EU u okviru STO-a“.

Konstatuje se i da Srbija ne koristi Opštu šemu preferencijala (OŠP), te da će, kada pristupi EU, morati da primeni OŠP Evropske unije, te se konstatuje da „primena OŠP Evropske unije najverovatnije neće poremetiti ekonomiju Srbije u svetlu njenog vrlo ograničenog uvoza iz zemalja na OŠP spisku EU“.

Konstatuje se da će i Srbija, sa danom pristupanja, morati da izađe iz svih sporazuma o 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, sa danom pristupanja, da uskladi njihove odredbe sa pravnim tekovinama EU.

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“, da uspostavi taj kapacitet do dana pristupanja, kao i da razvije svoju humanitarnu politiku i humanitarne intervencije u skladu sa Konsenzusom o humanitarnoj pomoći i Uredbom (EK) 1257/96.

Što se tiče osiguravanja kontrole izvoza, „Srbija će morati da osigura nastavak usklađivanja sa propisima o kontroli izvoza EU“. Takođe, kada je reč o robi dvostruke namene, navedeno je da će „puna implementacija pravnih tekovina u oblasti kontrole izvoza robe dvostruke namene zahtevati dalje poboljšanje administrativnih kapaciteta, posebno u pogledu redovne obuke i dobre koordinacije između, i u okviru, nadležnih ministarstava i agencija“.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu (objavljen oktobra 2021. godine) konstatuje da je Srbija umereno pripremljena u oblasti ekonomskih odnosa sa inostranstvom (spoljni odnosi). Konstatuje se da su ključni izazovi i zadaci (uglavnom ponovljeni iz izveštaja za 2019. i 2020):

- odsustvo napretka u procesu pristupanja Srbije STO-u, gde su ključni koraci izmena Zakona o genetički modifikovanim proizvodima i napredak u preostalim bilateralnim pregovorima sa članicama STO-a;
- jačanje administrativnih i operativnih kapaciteta u Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija koji se bave sa EU i CEFTA, kao i sa procesom pristupanja STO-u;
- sprovođenje mera u okviru višegodišnjeg akcionog plana za Razvoj regionalnog ekonomskog prostora, a pre svega sprovođenje prethodno usvojenog Protokola 5 o olakšavanju trgovine uz sporazum CEFTA, te primenu Protokola 6 o trgovini uslugama i usvajanje Protokola 7 o rešavanju sporova;
- u Izveštaju EK je primećeno da Srbija mora da osigura neometanu primenu SSP-a sa EU. Primećeno je da je, decembra 2020. godine, Srbija učinila nekoliko koraka koji kreiraju prepreke za određene proizvode koji dolaze iz EU;
- primećeno je da se Srbija, usvajanjem Nacionalne kontrolne liste roba dvostruke namene juna 2020. godine, u potpunosti usaglasila sa EU kada je reč o robama dvostruke namene. Takođe

- je pozdravljeno usvajanje Nacionalne kontrolne liste oružja i vojne opreme, maja 2020. godine, koja je usklađena sa Zajedničkom vojnom listom EU;
- konstatuje se da je i prijava Srbije za učešće u Vasenarskom protokolu iz 2009. godine i dalje na razmatranju, kao i prijava za Australijsku grupu iz 2017. godine. Takođe se konstatuje da Srbija nije potpisnica Kimberli procesa;
 - konstatuje se da nije bilo daljeg napretka u oblasti razvojne saradnje i humanitarne pomoći i da, i dalje, nedostaje politička i pravna osnova, kao i da se razvojna i humanitarna pomoć uglavnom dodeljuje na ad hoc osnovi;
 - Izveštaj EK, takođe, konstatuje da je Srbija potpisala Sporazum o partnerstvu, trgovini i saradnji sa Velikom Britanijom aprila 2021. godine. Takođe, konstatuje da Sporazum o slobodnoj trgovini sa Evroazijskom ekonomskom unijom, sklopljen 25. oktobra 2019. godine, u suštini znači proširenje slobodne trgovine samo na Kirgistan i Jermeniju, i da je u skladu sa pravnom tekovinom EU pošto sadrži i klauzulu o izlasku;
 - na kraju, naglašava se da Srbija mora da osigura usklađenost novih ili budućih sporazuma o slobodnoj trgovini i bilateralnih investicionih sporazuma sa pravnim tekovinama EU, kao i da ovi sporazumi moraju da imaju klauzulu koja Srbiji omogućava da sporazume otkáže nakon ulaska u članstvo EU. Takođe, Izveštaj ukazuje da Srbija treba da razvije strategiju za dopunu ili ukidanje postojećih bilateralnih investicionih sporazuma koji nisu u skladu sa standardima EU ili izlažu zemlju rizicima usled nedovoljno dobro preciziranih odredbi i opštih mesta u njima.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 30

Radna grupa NKEU za poglavlja 30 i 31 je, tokom 2022. godine, održala jednu sednicu radne grupe posvećenu Poglavlju 30. Pregovori u okviru Poglavlja 30 su, suštinski, otežani procesom ulaska Srbije u STO. Radna grupa i ISAC fond su, u prethodnom periodu (2014-2020), aktivno učestvovali u pripremi materijala za razjašnjavanje pitanja problematike pregovora sa STO-om u što kraćem roku, uz proaktivnu akciju oko objašnjavanja građanima koje je realno stanje u vezi sa Zakonom o genetički modifikovanim organizmima. Radna grupa je aktivno angažovana na promovisanju prednosti koje će Srbija imati od ulaska u članstvo STO. Takođe, Radna grupa NKEU aktivno promoviše dobitke koje će Srbija imati od ulaska na Jedinstveno tržište, posebno u vezi sa trgovinskim aranžmanima koje EU ima sa drugim državama. Konačno, Radna grupa i koordinator aktivno zagovaraju/promovišu u medijima jačanje administrativnih kapaciteta u ovom sektoru.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Dosadašnje preporuke vezane za Poglavlje 30 su bile fokusirane na osnovne elemente poglavlja, kao i na konstruktivni pristup u komuniciranju sa građanima. Pre svega, one su se ticale ulaska Srbije u STO, formulisanja aktivnog zagovaranja prednosti koje ova organizacija donosi Srbiji.

Što se tiče većine elemenata ovog poglavlja, Srbija je ostvarila veliki napredak pa se otvorena pitanja svode, pre svega, na političko pitanje ulaska Srbije u STO (odnosno, pre svega, na odluku o ukidanju apsolutne zabrane prometa proizvoda koji sadrže GMO), uspostavljanje sistema sa me-

đunarodnu razvojnu saradnju i humanitarnu pomoć, i ukidanje, odnosno prilagođavanje postojećih bilateralnih sporazuma nakon ulaska u EU, kao i na jačanje administrativnih kapaciteta.

U tom smislu, preporuke koje je do sada davala radna grupa su bile opštijeg tipa, s obzirom da su bile usmerene, pre svega, na obustavljanje blokiranja procesa pristupanja STO-u (koji je, pre svega, političko pitanje u Srbiji, a ne tehničko), a potom i na praktične preporuke usmerene ka koracima koje bi bilo poželjno primeniti. Kako oko ovih aspekata nije ostvaren veći napredak (osim oko pitanja vezanih za sporazum CEFTA), većina njih i dalje važi.

U prethodnom periodu su otklonjene nedoumice oko tehničkih elemenata vezanih za Sporazum o slobodnoj trgovini sa Evroazijskom ekonomskom unijom, odnosno jasno je da postoji izlazna klauzula iz ovog sporazuma. Pitanja koja su preostala, a koja su vezana za ovaj sporazum, su političkog tipa i odnose se, uopšte, na odnose Srbije sa Rusijom u kontekstu činjenice da EU, zbog oružanog sukoba u Ukrajini, prema Rusiji od 2014. godine primenjuje restriktivne mere.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 30

Vladi Republike Srbije:

- Vlada Republike Srbije treba ponovo da pokrene koordinisani međuresorski proces koji bi rezultovao jasnom političkom odlukom za donošenje novog Zakona o genetički modifikovanim organizmima, baziranog na propisima EU u tom domenu. Ovaj zakon bi ukinuo postojeću apsolutnu zabranu prometa ovim proizvodima, ali bi uspostavio adekvatne i efektivne mehanizme kontrole i odobravanja proizvoda koji bi zaštitili interese potrošača, u skladu sa mogućnostima koje nude evropski i međunarodni standardi. Postojeći Zakon ne predviđa adekvatan sistem za praćenje proizvoda koji sadrže GMO, te su stoga rešenja koja on predviđa nebezbedna i ne odgovaraju interesima građana. Usvajanjem novog Zakona, koji bi bio usaglašen sa praksom EU, bila bi otklonjena glavna prepreka za okončavanje multilateralnih pregovora u okviru STO-a, kao i bilateralnih pregovora u okviru STO-a sa Sjedinjenim Američkim Državama.
- Potrebno je unaprediti napore kako bi se, u što kraćem roku, okončali bilateralni pregovori u okviru STO-a. Srbija, u tom smislu, treba da podigne pregovore sa pojedinim zemljama na viši nivo i da unapredi koordinaciju sa EU kako bi se bilateralni pregovori, pre svega sa Ukrajinom, Brazilom i svakako Rusijom, što efikasnije sprovodili i okončali. U tom smislu, potrebno je snažnije angažovanje kako bi se što pre sklopio Sporazum o slobodnoj trgovini sa Ukrajinom i razjasnila priroda izazova za okončanje bilateralnih pregovora sa Rusijom, pošto sa ovom zemljom Srbija već ima režim slobodne trgovine.
- Vlada Republike Srbije treba da, u što kraćem roku, imenuje stalnog predstavnika pri Generalnom sekretarijatu STO u Ženevi.² Bez stalnog predstavnika (kojeg Srbija nema od 2013.

² Ekonomski savetnik za STO, UNCTAD i EFTA pri Stalnoj misiji Republike Srbije pri OUN u Ženevi.

godine), Srbija je uskraćena za informacije iz prve ruke i adekvatno i pravovremeno praćenje procesa koji se odvijaju u centrali STO-a, interesi Srbije se ne zastupaju na adekvatan način i istovremeno se urušava ugled naše zemlje, što značajno podriva kapacitete dela administracije koji se bavi ovim pitanjima, dok se istovremeno podriva ugled Srbije.

- Administrativni kapaciteti Srbije u oblasti spoljne trgovine su značajno podriveni, što je posledica ukupne politike prema kadrovima u svim oblastima. Problem nije isključivo u odlivu stručnjaka, već i u činjenici da ne postoji pristup koji bi omogućio njihovo očuvanje u sistemu. Bez obzira što je Vlada učinila napor za angažovanje novih stručnjaka, odliv stručnjaka u prethodnom periodu je anulirao efekte. Potreban je sistemski horizontalni pristup kroz sva ministarstva, koji bi za cilj imao zadržavanje stručnjaka koji su i dalje u administraciji, angažovanje novih i unapređenje njihovih kapaciteta.
- Ključno je da se prilikom pregovora, kreiranja, implementacije i monitoringa međunarodnih sporazuma u oblasti spoljne trgovine, obezbedi multidisciplinarni pristup – reč je o sporazumima koji nisu isključivo pravni instrumenti, već imaju dimenziju ekonomskog alata za ostvarivanje ekonomsko-političkih ciljeva Republike Srbije. Uz to, svi ovi sporazumi već sada, a ubuduće još i više, moraju da uzmu u obzir činjenicu da digitalizacija više nije samo jedan fragment i dodatno pitanje koje se mora uzeti u obzir – ona je opšti okvir za čitav spektar aktivnosti (trgovačkih, investicionih, kreiranje i sprovođenje javnih politika). To zahteva „digitalizovanu“ prizmu sagledavanja spoljnotrgovinske politike, pa i sporazuma i propisa na kojima se ona zasniva.
- Vlada treba da, u što kraćem roku, donese predlog Zakona o međunarodnoj razvojnoj saradnji i humanitarnoj pomoći. Tokom izrade predloga, Vlada treba da uvaži načela transparentnosti i inkluzivnosti prilikom kreiranja rešenja za uspostavljanje sistema za pružanje međunarodne razvojne saradnje i humanitarne pomoći. Republika Srbija će izdvajati značajna sredstva iz budžeta za ove svrhe i, u tom smislu, potrebno je da građani imaju jasan uvid u sam proces dodele ovih sredstava, kao i obrazloženja za donošenje odluka o dodeli.

Narodnoj skupštini Republike Srbije:

- Kako će novi Zakon o genetički modifikovanim proizvodima biti usvojen u Narodnoj skupštini, poslanici koji su članovi Odbora za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu, Odbora za privredu, regionalni razvoj, trgovinu, turizam i energetiku, kao i Odbora za evropske integracije, treba da se uključe u proces zagovaranja donošenja novog zakona, kako bi omogućili stvaranje pozitivne klime u javnosti za usvajanje ovog zakona.
- Poslanici Narodne skupštine treba da se aktivno uključe u donošenje novog Zakona o međunarodnoj razvojnoj saradnji i humanitarnoj pomoći, i da omoguće da rešenja budu kvalitetna i odgovarajuća kako bi Srbija ostvarivala svoje spoljnotrgovinske interese.

Organizacijama civilnog društva:

- Organizacije civilnog društva koje se bave aspektima vezanim za spoljnu trgovinu i zaštitu potrošača, kao i temama koje su deo sledećih poglavlja: 31 – Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika, 8 – Politika konkurencije, 1 – Slobodno kretanje robe, 20 – Preduzetništvo i industrijska politika, 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika i 27 – Životna sredina i klimatske promene, kao i relevantni instituti i akademske institucije, treba da budu aktivni kada kampanja zagovaranja ulaska u Srbije u STO počne. One treba da, sa svoje strane, pruže utemeljene stavove i otvoren dijalog sa Vladom i ostalim institucijama, kako bi se pružili adekvatni odgovori na sva pitanja koja deo javnosti u Srbiji smatra kritičnim, pre svega u vezi sa donošenjem Zakona o GMO.
- Civilno društvo u Srbiji, kao i akademske institucije, treba da nastave aktivnu debatu sa Vladom, kako bi se našlo adekvatno rešenje za očuvanje najboljih kadrova u državnoj službi i nastavio proces angažovanja novih, uz stalno jačanje njihovih kapaciteta. Poglavlje 30 nije jedino u kome su primećeni nedostaci u administrativnim kapacitetima za uspešno prilagođavanje sistemu EU i potrebno je da se ovom pitanju pristupi sistemski.
- Zainteresovane organizacije civilnog društva treba da organizuju neformalnu mrežu koja bi se blagovremeno uključila u proces razvijanja sistema za pružanje međunarodne razvojne saradnje. Ovakva mreža bi aktivno doprinela prenošenju relevantnih iskustava iz država članica EU i pripremila same organizacije za partnerstvo sa državnim institucijama u pružanju međunarodne razvojne saradnje.

Evropskoj uniji:

- Institucije EU i države članice treba aktivnije da pruže podršku Srbiji u bilateralnim pregovorima Srbije sa Brazilom, Ukrajinom i Rusijom, pošto će sa nekima od njih pojedina otvorena pitanja morati biti razmatrana na višem političkom nivou. Oko pitanja bilateralnih pregovora sa Rusijom, sadašnja situacija ne ostavlja mnogo izgleda da EU može da pomogne Srbiji u ovom trenutku, ali Evropska unija treba da ostane otvorena i da pruži podršku Srbiji onog momenta kada se pregovori nastave.
- Na inicijativu Vlade Republike Srbije, Evropska komisija bi trebala da potpomogne odgovarajuća tela u Vladi Republike Srbije u cilju imenovanja stalnog predstavnika Srbije pri Generalnom sekretarijatu STO-a u Ženevi.

POGLAVLJE 31 – ZAJEDNIČKA SPOLJNA, BEZBEDNOSNA I ODBRAMBENA POLITIKA

PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 31 – Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika se često klasifikuje kao političko, odnosno ovo poglavlje nema mnogo pravnih tekovina Evropske unije (*acquis communautaire*) i uglavnom sadrži odluke Saveta i političke deklaracije, aktivnosti i sporazume (takozvane *acquis politique*). Takođe, ovo je jedno od poglavlja koje se u potpunosti temelji na političkom kriterijumu EU za prijem novih država članica. Ovo poglavlje je usmereno na prilagođavanje domaćih institucija, zaduženih za spoljnu, bezbednosnu i odbrambenu politiku zemlje, za funkcionisanje i proaktivno delovanje unutar sistema EU. Takođe, ono se sastoji i od progresivnog usklađivanja spoljnopolitičkog delovanja Republike Srbije sa spoljnopolitičkim pristupom EU, što podrazumeva i pridruživanje spoljnopolitičkim deklaracijama EU, te primenu mera prema trećim državama na nacionalnom nivou koje iz tih deklaracija proizilaze.

Prilagođavanje podrazumeva sledeće elemente:

- prilagođavanje domaćih institucija institucionalnom funkcionisanju i dinamici EU u pogledu Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP) i povezanih politika koje imaju spoljne implikacije u vezi sa ZSBP;
- usaglašavanje sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU, progresivno u periodu tokom pregovora, i u potpunosti neposredno pred pristupanje u članstvo;
- usvajanje prioritarnih stavova i vrednosti oko kojih se kreira zajednički spoljnopolitički i bezbednosni pristup EU (ljudska prava, demokratija i vladavina zakona; međunarodno pravo, prevencija konflikata, upravljanje krizama i izgradnja mira; zabrana proliferacije i kontrola oružja i izvoza oružja; borba protiv terorizma; podrška Međunarodnom krivičnom tribunalu itd). Očekuje se da i država kandidat oko istih spoljnopolitičkih pitanja zauzima iste stavove kao i Savet EU, progresivno u periodu tokom pregovora, i u potpunosti neposredno pred stupanje u članstvo;
- razumevanje strateškog izbora EU ka multilateralizmu kao osnovi za dalju izgradnju funkcionalnih i predvidivih međunarodnih odnosa, te funkcionisanju EU kao celine unutar međunarodnih institucija (UN, OEBS, MMF, Svetska banka, STO i druge) i usklađivanje sa zajedničkim pristupom EU u njima;
- razumevanje i prilagođavanje domaćih bezbednosnih institucija institucionalnom okviru za funkcionisanje Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike (ZBOP) kao integralnog dela, te prilagođavanje državnih institucija za podršku i učešće u vojnim i civilnim misijama i operacijama Evropske unije u okviru ovog mehanizma;
- rešavanje bilateralnih sporova sa susednim zemljama i unapređenje dobrosusedske saradnje.

Poglavlje 31 do sada nije shvatano kao problematično i tretirano je uglavnom kao tehničko poglavlje koje se lako zatvara. Međutim, sve dosadašnje države kandidati su imale spoljnu politiku koja je uglavnom bila usklađena sa spoljnopolitičkim pristupom EU. Takođe, sve dosadašnje države kandidati od 2004. godine naovamo, ako izuzmemo Kipar i Maltu, bile su članice NATO-a, te se njihova spoljnopolitička opredeljenost nije ni dovodila u pitanje. Rasplamsavanje krize u Ukrajini, kao i, takozvani, uravnoteženi pristup Srbije spoljnoj politici, dali su Poglavlju 31 mnogo veći značaj nego što je to do sada bio slučaj.

Pregovaračko poglavlje 31 predstavlja i šansu da država kandidat počne da definiše svoju „nišu“ spoljne politike u okviru ZSBP-a, kao i specifični doprinos koji može da da u okviru misija ZBOP-a. Srbija je već počela da učestvuje u nekim aktivnostima u okviru ZBOP-a. To podrazumeva i proaktivni pristup koji je fokusiran na što bliže vezivanje vrednosti i osnovnih ciljeva ZSBP-a Evropske unije za sopstveni spoljnopolitički pristup.

STATUS POGLAVLJA

Eksplanatorni i bilateralni skriningi u ovom poglavlju su završeni u junu, odnosno oktobru, 2014. godine. Iako je nacrt Izveštaja o skriningu izrađen, njegova konačna verzija do danas nije dostavljena Srbiji – prema nekim informacijama zbog protivljenja pojedinih država članica. Razlog za ovakav stav te zemlje temelje na, prema njima, nedoslednoj spoljnoj politici Srbije, kada je reč o odnosu sa Ruskom Federacijom, od izbijanja konflikta u Ukrajini. Sam nacrt Izveštaja je zastareo, i postavlja se pitanje da li je potrebna određena dopuna kako bi se njim obuhvatile i promene u spoljnoj, bezbednosnoj i odbrambenoj politici Srbije od 2014. godine do danas.

Stav nadležnih institucija Republike Srbije je da bez Izveštaja o skriningu zvanični Beograd u nekoj vrsti „sive zone“ i ne može da počne sa prilagođavanjem okviru EU u punom kapacitetu.

Međutim, tokom 2020. godine, Srbija je prihvatila novu metodologiju za pretpristupne pregovore EU kojom je Poglavlje 31 postalo deo klastera o spoljnim odnosima, zajedno sa Poglavljem 30 – Ekonomski odnosi sa inostranstvom. Iako je jasno da ovo poglavlje, odnosno ceo klaster (pošto je Poglavlje 30 odavno otvoreno), neće biti otvoreno u skorije vreme, sama vladajuća elita trebalo bi da se pozabavi komunikacijom oko unapređenja usaglašavanja Srbije sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom, odnosno spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU, posebno ako se ima u vidu najnoviji razvoj događaja u Ukrajini, pokrenut ruskom invazijom Ukrajine februara 2022. godine.

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE IZ IZVEŠTAJA O SKRININGU I OSTALIH IZVEŠTAJA KOJE OBJAVLJUJU INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE

Iako nema Izveštaja o skriningu, moguće je skicirati trenutne izazove i zadatke koji proizilaze iz ovog poglavlja na osnovu Godišnjeg izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije na putu evropskih integracija, objavljenog oktobra 2021. godine. U izveštaju se konstatuje da je Srbija umereno pripremljena u ovoj oblasti i da je, u prethodnom periodu, postignut izvestan napredak, pre svega, zbog sve većeg usaglašavanja sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU.

Izveštaj, takođe, navodi da Srbija treba da unapredi usaglašavanje sa spoljnopolitičkim deklaracijama EU i merama koje iz njih proizilaze, kao i da se suzdržava od spoljnopolitičkih poteza koji su protivni pozicijama EU. Srbija se i dalje ne usaglašava sa deklaracijama koje za temu imaju, ili su povezane sa Ruskom Federacijom, Kinom i pojedinim trećim državama, pre svega u Africi i Aziji.³

³ Od početka pregovora 2014. godine Srbija se usaglašavala na sledeći način:

a) Tokom 2014. godine, Srbija se usaglasila sa 24 od 43 spoljnopolitičke deklaracije EU (i mera koje su iz ovih deklaracija proizilazile), odnosno nivo usaglašenosti je bio 55,81%. Od toga je 11 deklaracija bilo na teme u vezi sa krizom

U Izveštaju je uočen rast u usaglašavanju (do avgusta 2021. godine), a posebno usaglašavanje sa pristupom Evropske unije prema Belorusiji, pre svega sa političkim deklaracijama, kao i određenim restriktivnim merama poput zabrane preleta i korišćenja aerodroma. Međutim, Izveštaj o

- u Ukrajini, odnosno direktno ili indirektno su vezane za Rusku Federaciju (u vezi s tim je i jedna deklaracija u vezi sa Pridnjestrovijem s kojom se Srbija, takođe, nije usaglasila), zatim, Srbija se nije usaglasila ni sa deklaracijom vezanom za poštovanje ljudskih prava u Kini, sa dve deklaracije u vezi sa odnosom EU-Zimbabve i uvođenjem restriktivnih mera ovoj zemlji, jednom deklaracijom prema Ruandi i Egiptu, i jednom u vezi sa BiH.
- b) Tokom 2015. godine, Srbija se nije usaglasila sa 31 od ukupno 47 spoljnopolitičkih deklaracija EU, odnosno nivo usaglašenosti je bio 65,96%, od kojih su se 12, posredno (kriza u Ukrajini, Pridnjestrovlje) ili neposredno, odnosile na Rusku Federaciju i Srbija se nije usaglasila ni sa jednom od njih. Srbija se, takođe, nije usaglasila sa po jednom deklaracijom u vezi sa Zimbabveom i BiH, kao i sa Zajedničkom deklaracijom Visokog predstavnika i Generalnog sekretara Saveta Evrope o obeležavanju Svetskog dana protiv smrtne kazne.
- c) Tokom 2016. godine, od ukupno 40 spoljnopolitičkih deklaracija koje je EU objavila tokom te godine, Srbija se nije usaglasila sa 26 deklaracija, odnosno nivo usaglašenosti je bio 65%. Od deklaracija sa kojima se Srbija nije usaglasila sedam se, direktno ili indirektno, odnosilo na Rusku Federaciju, a svih sedam je bilo u vezi sa krizom u Ukrajini, dok su se dve bavile akcijama ove države u sukobu u Siriji. Dve deklaracije sa kojima se Srbija nije usaglasila ticale su se Kine, a po jedna je bila u vezi sa Demokratskom Republikom Kongo i Zimbabve.
- d) Tokom 2017. godine, Evropska unija je objavila ukupno 43 deklaracije i Srbija se usaglasila sa svega 20, odnosno sa 46,51%, što predstavlja do sad najznačajniji pad u usaglašavanju. Od 23 deklaracije sa kojima se Srbija nije usaglasila, osam se odnosi na situaciju u Ukrajini u kontekstu povezanosti Rusije sa različitim elementima krize u ovoj zemlji, šest na afričke države (jedna na Demokratsku Republiku Kongo, po jedna na Čad i Ugandu i tri na Sudan), četiri su bile u vezi sa ratom u Siriji, tri u vezi sa krizom u Venecueli, i po jedna u vezi sa Bosnom i Hercegovinom, Mjanmarom/Burmom, samom Rusijom, Pridnjestrovijem u Moldaviji, kao i Međunarodnim krivičnim tribunalom. Od toga, trinaest je tematski, posredno ili neposredno, vezano za Rusiju, dok su četiri neposredno vezane za temu Međunarodnog krivičnog tribunala.
- e) Tokom 2018. godine, Evropska unija je objavila ukupno 73 spoljnopolitičke deklaracije i Srbija se usaglasila sa svega 39, odnosno sa 53,42%. Imajući u vidu da je taj procenat za celu prethodnu godinu bio 47%, tendencija pada u usaglašavanju se donekle stabilizovala. Od deklaracija sa kojima se Srbija nije usaglasila, ukupno 13 deklaracija tiču se situacije u Ukrajini, jedna deklaracija se odnosi na Gruziju, pet su posvećene situaciji u Siriji, pet ima za temu Venecuelu, po dve su posvećene Demokratskoj Republici Kongo, Mjanmaru/Burmi i Iranu i po jedna deklaracija je u vezi sa Pridnjestrovijem, Zimbabveom, Bosnom i Hercegovinom i Burundijem.
- f) Tokom 2019. godine, Evropska unija je objavila ukupno 91 spoljnopolitičku deklaraciju u kojima je od trećih partnerskih država traženo usaglašavanje. Republika Srbija se usaglasila sa 52, odnosno sa 57,14%. Imajući u vidu da je procenat usaglašenosti za celu prethodnu godinu bio 53%, postoji tendencija rasta. Od deklaracija sa kojima se Srbija nije usaglasila, 11 deklaracija je vezano za krizu u Ukrajini, odnosno za umešanost Rusije u njoj, devet su posvećene dramatičnoj situaciji u Venecueli, četiri Siriji i sankcijama protiv osoba koje se sumnjiče za upotrebu hemijskog oružja, po tri su u vezi sa Iranom i Kinom, po dve su u vezi sa Mjanmarom i Nikaragvom i po jedna deklaracija je u vezi sa Belorusijom, Pridnjestrovijem, Gvatemalom, Bosnom i Hercegovinom i Burundijem.
- g) U periodu od 1. januara do 31. decembra 2020. godine, Evropska unija objavila je ukupno 104 spoljnopolitičke deklaracije sa kojima je od trećih partnerskih država traženo usaglašavanje. Partnerske države od kojih EU traži usaglašavanje su države kandidati i potencijalni kandidati za članstvo u Evropskoj uniji, države Evropskog ekonomskog prostora van EU (članice EFTE osim Švajcarske), kao i države članice programa Istočno partnerstvo). Republika Srbija usaglasila se sa 58 deklaracija. Procentualno izraženo, usklađenost Srbije sa spoljno političkim deklaracijama i merama u 2020. godini bila je 56%. Imajući u vidu da je za celu prethodnu godinu taj postotak iznosio 57%, a za prvu polovinu 2020. godine takođe 57%, Srbija je u istoj poziciji dve godine. Od 46 deklaracija sa kojima se Srbija nije usaglasila, 11 je vezano za Rusku Federaciju i oružani sukob u Ukrajini, šest je posvećeno krizi u Venecueli, po pet Narodnoj Republici Kini i temama vezanim za sajber prostor, po tri su bile u vezi sa Belorusijom, Nikaragvom i Iranom, dve u vezi sa oružanim sukobom u Siriji i upotrebom hemijskog oružja i po jedna u vezi sa Mjanmarom/Burmom, Pridnjestrovijem, Bosnom i Hercegovinom, Turskom i Libijom.
- h) U 2021. godini, Evropska unija je objavila ukupno 85 spoljnopolitičkih deklaracija sa kojima je tražila od država kandidata za članstvo i država partnera da se usklade. Od tog broja, Republika Srbija se uskladila sa 52 deklaracije. To znači da je tokom 2021. godine stopa usklađenosti Srbije sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom (ZSBP) EU iznosila 61%. S obzirom na to da je ukupna stopa usklađenosti za 2020. godinu iznosila 56%, Srbija trenutno ima rast usklađenosti. Od ukupno 33 deklaracije sa kojima se Srbija nije uskladila, 17 se odnosi na Rusku Federaciju i oružani sukob u Ukrajini, četiri na Belorusiju, tri na NR Kinu, a po dve se odnose na mehanizam EU za uvođenje restriktivnih mera o ozbiljnim kršenjima i zloupotrebama ljudskih prava, kao i na pitanja sajber bezbednosti i po jedna deklaracija na Venecuelu, Kongo, Burundi, Siriju i Libiju.

napretku Srbije pozdravlja činjenicu da je Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije uspostavilo radnu grupu za praćenje primene restriktivnih mera, uključujući i one koje su uspostavljene usaglašavanjem sa pozicijama EU. S druge strane, izveštaj je naveo da je Srbija glasala protiv rezolucije Generalne skupštine Ujedinjenih nacija oko problema militarizacije Krima, kao i da je Srbija nastavila da vodi sopstveni pristup prema pitanju Hong Konga, kao i da se često ne usaglašava sa pozicijama EU u drugim telima UN-a. Izveštaj, stoga, posebnu pažnju poklanja navođenju svih međusobnih poseta i saradnje između Srbije, s jedne strane, i Ruske Federacije i Narodne Republike Kine, s druge strane.

Srbija je još 2018. godine usvojila nove strateške dokumente u oblasti nacionalne bezbednosti i odbrane, koji su „evoluirali u odnosu na prethodne dokumente“ u kontekstu procesa pristupanja EU, odnosno u odnosu na Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku (ZSBP). I ovaj Izveštaj o napretku je ponovio da se od Srbije očekuje da usvoji akcione planove povezane sa ove dve strategije koji u potpunosti odražavaju orijentaciju Srbije ka EU u ovim oblastima.

Izveštaj konstatuje da Srbija učestvuje u većini aranžmana za kontrolu izvoza oružja, kao i instrumentima za sprečavanje proliferacije oružja, ali navodi da bi Srbija trebalo da razmotri ratifikaciju Protokola V o eksplozivnim ostacima rata Konvencije o određenim konvencionalnim oružjem (CCV). Na kraju, ističe se da Srbija ima transparentan sistem izveštavanja o svojoj strateškoj kontroli izvoza, ali i da postoje i optužbe koje se ponavljaju vezane za korupciju u poslovima trgovine oružjem, te stoga i poziva na istragu ovih navoda. Ističe se da je Srbija veoma aktivna država potpisnica Konvencije o hemijskom oružju. Međutim, takođe se uočava da se Srbija poslednjih godina nije uskladila sa izjavama EU dogovorenim na Haškoj konferenciji država članica i sastanku Izvršnog saveta Organizacije za zabranu hemijskog oružja (OPCV).

Izveštaj pozdravlja učešće Srbije u okvirima Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike, učešće u četiri misije upravljanja krizama EU i misijama UN i spominje nameru Srbije da uspostavi program za učešće civila u međunarodnim misijama i operacijama, ali i činjenicu da za ovu oblast i dalje nedostaje pravni, kao i administrativni okvir.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGHLAVLJE 31

Tokom 2021.godine, Radna grupa za poglavlja 30 i 31 je održala dva zvanična sastanka posvećena Poglavlju 31, kao i konsultacije oko učešća u javnoj raspravi oko Nacrta zakona o učešću civila u mirovnim misijama van granica Republike Srbije. Takođe, predstavnici Radne grupe NKEU su, u oktobru iste godine, učestvovali na sastanku sa Radnom grupom za izradu Nacrta zakona.

Prvi sastanak je održan 17. marta 2021. godine putem, preko Zoom platforme. Na sastanku se raspravljalo o usaglašavanju Srbije sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom tokom 2020. godine, pa je preneti i prva informacija oko funkcionisanja Klastera 6 – Spoljni odnosi.

Drugi sastanak je održan 29. septembra 2021. godine povodom, prethodno spomenute, javne rasprave o Nacrtu zakona za koju je ISAC fond, u kapacitetu koordinatora Radne grupe NKEU za poglavlja 30 i 31, dobio informaciju od Ministarstva spoljnih poslova. Na sastanku je dogovoreno

da radna grupa odgovori pozitivno na poziv, te da se uključi u javnu raspravu dostavljanjem objedinjenih komentara i dopuna za Nacrt zakona. Radna grupa je, tokom sledećih dana, sprovela intenzivnu međusobnu komunikaciju i koordinaciju oko komentara i sačinila jedinstvenu listu koja je potom prezentovana na sastanku sa predstavnicima Radne grupe Ministarstva spoljnih poslova. Iako je javna rasprava završena, novi zakon do danas nije usvojen.

Istovremeno sa ovom javnom raspravom, Ministarstvo spoljnih poslova je organizovalo i javnu raspravu o Nacrtu zakona o spoljnim poslovima, o kojoj ova radna grupa nije bila zvanično obavještena. Zbog ograničenog vremenskog okvira, kao i činjenice da se Nacrt zakona ne bavi direktno temama povezanim sa Poglavljem 31, radna grupa je odlučila da ne učestvuje u ovoj javnoj raspravi, ali su pojedine članice poslale komentare na Nacrt. Međutim, kako je decembra 2021. godine stigao ponovljeni poziv za učešće u obnovljenoj javnoj raspravi, sa izuzetno kratkim vremenskim rokom, radna grupa je ovaj poziv odbila, smatrajući da pristup javnoj raspravi oko jednog sistemskog zakona mora da bude bolje organizovan.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

S obzirom da Srbija nije otvorila ovo poglavlje, sve preporuke koje je Radna grupa Nacionalnog konventa o EU do sada davala su bile opštijeg tipa, odnosno bile su usmerene na upućivanje pregovaračkog tima na aktivnu pripremu za reformu u ključnim elementima ovog poglavlja, kao i na aktivnu komunikaciju sa javnošću u Srbiji.

Može da se konstatuje da, u prethodnoj godini, institucije Republike Srbije nisu uvažile preporuke NKEU. Ključni propust se tiče činjenice da nije došlo do kreiranja sistemskog pristupa u spoljnoj politici koji bi državama članicama EU ukazivao na volju Srbije da razvija progresivno usaglašavanje sa ZSBP-om i deluje u spoljnim odnosima u skladu sa vrednostima na kojima počiva EU. Umesto toga, Srbija je na *ad hoc* način povećala nivo svoje usaglašenosti sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU.

Nesistemski pristup se ogleda u tome što relevantne institucije Srbije i dalje nisu razvile i usvojile formalnu Strategiju za spoljnu politiku. Ovo, s jedne strane, ostavlja prostor za veći manevarski prostor za donosioce odluka da se prilagođavaju spoljnopolitičkim promenama, ali, s druge strane, stvara utisak neprincipijelnosti, odnosno nespremnosti da se spoljna politika Srbije izgradi na čvršćim principima na kojima se temelji EU i njena Zajednička spoljna i bezbednosna politika. Posledično, usaglašavanje spoljne politike se svodi na „obećanja“, poput onog koje je nastalo nakon sastanka predsednika Srbije sa visokim predstavnikom EU za ZSBP aprila 2021. godine⁴, i koje je dovelo do većeg nivoa usaglašenosti tokom 2021. godine.

⁴ Videti: <https://www.dw.com/sr/vu%C4%8Di%C4%87-u-briselu-povratak-eu-na-velika-vrata/a-57346106>.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 31

Vladi Republike Srbije:

- Imajući u vidu da je Srbija glasala za rezolucije Generalne skupštine UN-a kojima se osuđuje ruska agresija i pruža podrška humanitarnim naporima, kao i za izbacivanje Rusije iz Saveta za ljudska prava UN-a, i da se usaglasila sa određenim brojem deklaracija EU na istu temu, pa čak i odlučila da uvede sankcije bivšem ukrajinskom premijeru Viktoru Janukoviču i njegovim saradnicima, Vlada Republike Srbije se poziva da nastavi sa ovim trendom, kao i da se postepeno usaglasi sa preostalim (i većim brojem) deklaracija EU.
- Iako je Srbija u delikatnoj poziciji iz koje spoljnu politiku prilagođava potrebama zaštite svog teritorijalnog integriteta, gde pravo veta Rusije u Savetu bezbednosti UN-a ima značajnu ulogu, ona treba da pokaže spremnost da (barem) razmotri postepeno uvođenje određenih sankcija, s ciljem pružanja uverenja partnerima iz EU da je Srbija čvrsto posvećena viziji, načelima i ciljevima ZSBP-a.
- S obzirom na kompleksnost geopolitičke situacije u kojoj se svet i Evropa trenutno nalaze, neophodno je da donosioci odluka u Srbiji na jasniji način komuniciraju prema građanima svoje spoljnopolitičke obaveze prema EU, kao i da ih informišu na verodostojan način o aktuelnim dešavanjima u Ukrajini. Cilj je da se izbegne stvaranje dodatnog podozrenja građana prema EU, da je EU ta koja „pritiska“, a Srbija samo nevoljno sledi. Proaktivan pristup na komunikacijskom planu bi imao za cilj sprečavanje porasta evroskepticizma među građanima.
- Vlada Republike Srbije treba da formuliše Strategiju spoljne politike, ili bar principe na kojima ona počiva, u kojoj će cilj integracije u EU biti nedvosmisleno postavljen kao prioritetan. Ovakav pristup treba jasno pokazati kroz implementaciju i mora biti reflektovan u većini spoljnopolitičkih poteza koji slede.
- U kontekstu nove metodologije za pretpristupne pregovore sa EU, Vlada Republike Srbije treba da prepozna momenat i da se aktivno zalaže za pružanje mogućnosti veće institucionalne integracije i saradnje sa EU. U interesu i Srbije i EU bi bilo da Srbija dobije poziv da se pridruži, u statusu posmatrača, na sastancima gde se odlučuje o politikama i merama koje su od suštinskog značaja za obe strane. U tom pogledu, model faznog pristupanja, koji predviđa uvođenje postepenih i kontinuiranih podsticaja za države aspirante, može da predstavlja jedno od mogućih predloga za prevazilaženje postojećeg zastoja.⁵
- Vlada Republike Srbije treba da nastavi sa proaktivnim pristupom kada je reč o učešću u Zajedničkoj odbrambenoj i bezbednosnoj politici, pre svega kada je reč o stvaranju sistema za učešće Srbije u civilnim misijama, kao i oko potencijalnog učešća u Stalnoj strukturnoj

⁵ Michael Emerson, Milena Lazarević, Steven Blockmans i Strahinja Subotic, „A Template for Staged Accession to the EU“, Centar za evropske politike (CEP) i Centar za evropske političke studije (CEPS), 2021, dostupno na: <https://cep.org.rs/en/publications/a-template-for-staged-accession-to-the-eu/>.

saradnji u domenu odbrane. Iako je razočaravajuće to što Srbija nije stigla da završi usvajanje Zakona o učešću civila u mirovnim misijama van granica Republike Srbije tokom prethodnog skupštinskog mandata, čime se gubi na vremenu i propušta prilika za aktivno delovanje, ključno je da Narodna skupština ne odlaže usvajanje tog Zakona, kao i da što pre da pokrene aktivnosti na stvaranju baze stručnjaka, kao i odabira oblasti ekspertiza stručnjaka koje planira da šalje. Na ovaj način, Srbija će dati doprinos naporima EU u domenu bezbednosti i odbrane i ojačaće svoju partnersku poziciju.

- U kontekstu primene restriktivnih mera EU sa kojima se Srbija usaglasila, Vlada Srbije treba da bude posvećena njihovoj implementaciji. Navodni slučajevi „tajnog“ izvoza oružja i vojne opreme iz Srbije, odnosno njegovog reeksporta, veoma štete i međunarodnom ugledu Srbije, a i budućem procesu pregovora u okviru Poglavlja 31.

Narodnoj skupštini Republike Srbije:

- Kao i tokom prethodne decenije, Narodna skupština Republike Srbije je uglavnom pasivna kada je reč o spoljnoj politici, bezbednosti i odbrani, i prati inicijative koje dolaze iz Vlade. Narodna skupština, a pogotovo njen Odbor za spoljne poslove, ne prati u dovoljnoj meri sprovođenje spoljne politike niti aktivno prati i komentariše poteze Ministarstva spoljnih poslova i drugih državnih zvaničnika. Rasprava o ovim pitanjima se vodi samo na onim sednicama kada Ministarstvo spoljnih poslova, odnosno ministar, podnosi izveštaj o radu ministarstva, što se tokom 2021. godine dogodilo samo jedanput. Odbor je tokom prethodne godine održao 35 sednice i one su se, uglavnom, bavile diplomatskim aktivnostima poslanika kroz parlamentarne grupe prijateljstva i delegacije, imenovanjima ambasadora (zatvorene sednice) i komentarima zakona koji se tiču međunarodnih sporazuma (ne svih). Promena pristupa bi bila blagotvorna za proces evropskih integracija, kao i pregovora u okviru Poglavlja 31, naravno ukoliko takva strategija bude pisana sa pozicije da je ulazak Srbije u EU najvažniji spoljnopolitički prioritet.
- U cilju obezbeđivanja pluraliteta mišljenja, Narodna skupština Republike Srbije treba da organizuje javna slušanja (a u kontekstu pitanja vezanih za Poglavlje 31), na kojima bi poslanici mogli da se upoznaju sa stavovima predstavnika civilnog društva, univerziteta, strukovnih udruženja itd. U sadašnjem sazivu praktično ne postoji opozicija i ne čuju se u dovoljnoj meri suprotna mišljenja u vezi sa kreiranjem i sprovođenjem spoljne, bezbednosne i odbrambene politike.
- Praksu rasprave u plenumu o procesu pretpristupnih pregovora Srbije Evropskoj uniji, koja je i obaveza na osnovu Rezolucije Narodne Skupštine iz 2013. godine, treba nastaviti i tokom 2021. godine. S obzirom da je jedina rasprava, od otvaranja pregovora do danas, održana decembra 2020. godine kada je Narodna Skupština raspravljala o Izveštaju o napretku Evropske komisije, potrebno je potvrditi obavezu njenog održavanja najmanje dva puta godišnje. Održavanje rasprave, ma kako ona bila ograničena, podiže svest javnosti o značaju procesa evropskih integracija.

Organizacijama civilnog društva:

- Organizacije civilnog društva, kao i drugi akteri, treba da nastave da se zalažu da Srbija dobije Izveštaj o skriningu za Poglavlje 31 pošto je to, pre svega, samo preduslov za otvaranje poglavlja.
- Organizacije civilnog društva, uključujući i akademske institucije i nezavisne eksperte, treba da nastave da prate usaglašavanje Srbije sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU, kao i da nastave da pružaju realistične i utemeljene informacije o razlozima za neusaglašavanje. Organizacije civilnog društva treba da budu posebno jasne kada je reč o ruskoj invaziji na Ukrajinu, odnosno oko potrebe jasne osude, a potom i pridruživanja restriktivnim merama EU.
- Osim aktivnog praćenja i zagovaranja usaglašavanja, civilno društvo treba da nastavi da praksom podrške i promocije učešću Srbije u okviru Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike.

Evropskoj uniji:

- Evropska unija i države članice treba da stvore uslove da Srbija, u najkraćem mogućem roku, dobije Izveštaj o skriningu. Činjenica je da su i bilateralni i eksplanatorni skrining završeni 2014. godine, kao i da je sam nacrt dokumenta zastareo. Stoga, pored dostavljanja samog Izveštaja, EU treba da pokrene i izradu sveobuhvatne analize spoljne, bezbednosne i odbrambene politike Srbije, od otvaranja pregovora 2014. godine do danas, koja bi omogućila potpuni uvid u sve promene koje su se desile od održavanja procesa skrininga do danas i koja bi dopunila nacrt Izveštaja.
- EU treba da iskoristi činjenicu da je Srbija prihvatila novu metodologiju i iskoristi je za pojačani dijalog oko pitanja vezanih za Poglavlje 31. S obzirom da ova metodologija predviđa dublju institucionalnu saradnju, EU bi trebalo da predstavi mapu puta koja bi predstavila konkretne korake koji bi, potencijalno u fazama, trebalo da utru put ka bližoj saradnji sa Srbijom, uključujući i oblast spoljne politike.
- Evropska unija treba da ohrabri i podrži napore Srbije da bude što više uključena u saradnju u okviru Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike. Učešće Srbije i javno zagovaranje proširenja saradnje doprineće većoj podršci građana i stвориće osnovu za unapređenu saradnju i oko ostalih elemenata ovog poglavlja. Činjenica da će Srbija uskoro kompletirati svoj normativni okvir u oblasti učešća u civilnim misijama, treba da bude iskorišćena kao dobar primer međusobne saradnje (zajedno sa vojnim misijama).

► FINANSIJSKA KONTROLA

Koordinator:

**CENTAR ZA VISOKE EKONOMSKE STUDIJE
(CEVES)**

Kori Udovički

The background of the lower half of the page features several large, blurred yellow stars, similar to the stars on the European Union flag, set against a gradient of blue and white.

PRIKAZ POGLAVLJA

Značaj Poglavlja 32 – Finansijska kontrola, kao i ispunjenje zahteva koji iz njega proističu, odnosno merila za zatvaranje ovog poglavlja, je višestruk. Zbog svog složenog sadržaja, ovo poglavlje predstavlja jedno od osnovnih poglavlja u kome napredak u ostvarenju merila za zatvaranje uspostavlja temelje na koje se nadograđuju zahtevi kompleksnijih pregovaračkih poglavlja, poput Poglavlja 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata. Isto tako, realizacija zahteva u prvom potpoglavlju (*Interna finansijska kontrola u javnom sektoru*) direktno se odražava na pitanja koja se tiču uspostavljanja sistema za upravljanje i sprovođenje fondova Evropske unije (EU) u oblasti ruralnog razvoja (Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj), kao i na sprovođenje procesa javnih nabavki (Poglavlje 5 – Javne nabavke). Takođe, ne bi trebalo zanemariti ni neposrednu vezu Poglavlja 32 i Poglavlja 8 – Politika konkurencije, budući da se ono u najvećoj meri bavi regulisanjem unutrašnjeg tržišta, koje povlači i politiku odobravanja subvencija.

Takođe, i Zajednička pozicija Saveta EU uočava značaj koordinacije pitanja iz Poglavlja 32 i ostalih pregovaračkih poglavlja, a posebno navodi poglavlja 5, 17, 22, 23, 24 i 33, kao i potrebu za usklađivanje zakonodavstva sa novim pravnim tekovinama u ovoj oblasti, koje moraju biti donete pre završetka pregovora.

Osnovni zahtevi koje Republika Srbija treba da ispuni u okviru ovog pregovaračkog poglavlja, u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji, su:

1. da svi korisnici javnih sredstava u Republici Srbiji uvedu i obezbede efikasan i efektivan sistem interne kontrole (*finansijsko upravljanje i kontrola*) koji će obezbediti zakonito i svrsishodno poslovanje, kao i da uspostave ili obezbede funkciju interne revizije, koja treba da kontinuirano prati sistem interne kontrole, operativnog rada organizacije, zakonitosti i svrsishodnosti njenog poslovanja, da pravovremeno detektuje i predlaže mere za otklanjanje nedostataka u istim, kao i da predlaže mere za njihovo unapređenje;
2. da Državna revizorska institucija vrši eksternu reviziju na nezavisan i efikasan način, u skladu sa standardima Međunarodne organizacije državnih revizorskih institucija (INTOSAI) i Međunarodnim standardima državnih revizorskih institucija;
3. da se vrši efikasna i efektivna zaštita finansijskih interesa Evropske unije, kroz institucionalizaciju funkcije za prevenciju, otkrivanje i sprovođenje administrativnih provera prijavljenih nepravilnosti u postupanju sa finansijskim sredstvima EU, obezbeđivanje operativne saradnje sa Evropskom kancelarijom za borbu protiv prevara (OLAF), kao i uspostavljanje platforme (mreže) za razmenu operativnih i obaveštajnih podataka između relevantnih državnih organa u vezi sa suzbijanjem i razotkrivanjem prevara u sprovođenju finansijske pomoći EU, i
4. efikasna saradnja i sprovođenje mera za zaštitu evra od falsifikovanja.

Iz kratkog pregleda osnovnih ciljeva Poglavlja 32, jasno je da je u procesu pristupanja EU neophodno uspostaviti i ojačati mehanizme koji će obezbediti transparentno poslovanje korisnika javnih sredstava, kao i efikasno trošenje javnih sredstava, odnosno funkcionalan sistem upravljanja i kontrole kod svakog korisnika javnih sredstava, kako bi se onemogućio sukob interesa, sprečila korupcija i obezbedilo pravovremeno i efikasno postupanje ako do njih dođe, u cilju olakšanog postupanja pravosudnih organa i sankcionisanja krivičnih dela kojim se ugrožavaju finansijski interesi Republike Srbije, a samim tim i finansijski interesi Evropske unije.

Veza sa pregovaračkim poglavljima čiji je cilj uspostavljanje i jačanje vladavine prava je direktna, a zadatak Vlade Republike Srbije, odnosno relevantnih državnih organa, je da obezbede punu usklađenost nacionalnog zakonodavstva i metodologija rada sa međunarodnim standardima u oblasti interne kontrole (COSO Standardi¹) i interne revizije (Međunarodni standardi profesionalne prakse interne revizije² Instituta interne revizije), prethodno navedenim međunarodnim standardima državnih revizorskih institucija³ u oblasti eksterne revizije, Konvencijom o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica⁴ i drugim pravnim tekovinama EU u oblasti zaštite evra od falsifikovanja.

STATUS POGLAVLJA

Analitički pregled usklađenosti zakonodavstva Republike Srbije sa propisima EU, u okviru Poglavlja 32, okončan je u maju 2014. godine objavljivanjem Izveštaja o usklađenosti sa pravnim tekovinama EU u Poglavlju 32 – Finansijska kontrola (*EC Screening Report for Chapter 32 – Financial Control*).

U Pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 32, Republika Srbija je potvrdila da prihvata pravne tekovine EU i obavezala se da ih u potpunosti sprovede do stupanja u članstvo i to onako kako one glase na dan 25. jula 2014. godine.

Zajednička pozicija Saveta Evropske unije, u vezi sa Poglavljem 32, usvojena je 3. decembra 2015. godine i dostavljena je Vladi Republike Srbije na Međuvladinoj konferenciji, koja je održana 14. decembra iste godine, na kojoj je Poglavlje 32 i zvanično otvoreno.

Zajednička pozicija Saveta Evropske unije definiše sledeća merila za uslovno zatvaranje Poglavlja 32:

- Dalje usklađivanje pravnog okvira kako bi se obezbedila usklađenost zakonodavstva u oblasti interne finansijske kontrole u javnom sektoru, kao i njegovo sprovođenje, uz obezbeđivanje odgovarajućih administrativnih kapaciteta za sprovođenje, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou, u fondovima za socijalno osiguranje i u javnim preduzećima. Pored toga, neophodno je obezbediti da funkcija centralizovane budžetske inspekcije bude usklađena sa zahtevima koncepta interne finansijske kontrole u javnom sektoru.
- Obezbeđivanje finansijske, funkcionalne i institucionalne nezavisnosti, kao i odgovarajućih administrativnih kapaciteta Državne revizorske institucije za vršenje finansijske revizije i revizije svrsishodnosti, u skladu sa standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI).
- Obezbeđivanje efikasne i efektivne koordinacije aktivnosti u oblasti suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa sredstvima EU sa Evropskom komisijom (EK)⁵, a posebno u

¹ Integrated Internal Control Framework of the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

² International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing.

³ International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI).

⁴ Convention on the protection of the European Communities' financial interests (PFI Convention).

⁵ U skladu sa članom 325. stav 3. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i primenu odredbi Uredbe (EU, EVROA-TOM) broj 883/2013 o istragama koje sprovodi Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF) i Uredbe (EZ) broj 2185/96 o proverama i inspekcijama na terenu koje sprovodi Komisija.

pružanju podrške inspektorima Evropske kancelarije za borbu protiv prevara (OLAF) u vršenju administrativnih provera i istraga. Dalje, neophodno je zakonom utvrditi obavezu čuvanja dokaza, kao i dovoljan pravni osnov i operativne kapacitete službe za koordinaciju aktivnosti na suzbijanje nepravilnosti i prevara⁶. Konačno, Srbija u saradnji sa EK treba da postigne odgovarajuće rezultate, odnosno učinak (*track record*), u postupanju sa prijavljenim nepravilnostima.

- Ratifikaciju i sprovođenje Ženevske konvencije o suzbijanju falsifikovanja valuta iz 1929. godine⁷ i usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU o proveri autentičnosti kovanica evra i postupanju sa kovanicama evra koje nisu podobne za opticaj, o proveri autentičnosti novčanica evra, kao i obezbeđivanje potrebnih administrativnih kapaciteta u Odeljenju za nacionalne centre za borbu protiv falsifikovanja i za analizu novčanica i kovanog novca Narodne banke Srbije (NBS).

PRESEK STANJA, GLAVNE OCENE I PREPORUKE

1. Status Poglavlja 32 u sklopu reforme javne uprave

Napredak u reformi javne uprave i napredak u Poglavlju 32 su usko povezani i međusobno uslovljeni. Za kredibilno sprovođenje reforme javne uprave (RJU) neophodno je uspostaviti koordinisan sistem praćenja i izveštavanja zasnovan na principima upravljačke odgovornosti koja ima instrumentalnu ulogu i u uspostavljanju sistema interne finansijske kontrole u javnom sektoru (IFKJ). S druge strane, put ka stvaranju povoljnih uslova za unapređenje sistema IFKJ ne može da se posmatra kao izolovan proces izdvojen od drugih reformi, kao što su RJU i upravljanje javnim finansijama (PFM), budući da je upravo sistem IFKJ ključni stub reforme PFM-a.

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije, u odeljku koji je posvećen reformi javne uprave, navodi se da je Srbija umereno pripremljena u ovoj oblasti, te da je u ovoj oblasti postignut ograničen napredak. Evropska komisija navodi da je potrebno da se: obezbedi pokretanje procedura zapošljavanja za sve položaje, kako bi se smanjio prekomeran broj vršilaca dužnosti, i dodeli dovoljno resursa za efikasne procese zapošljavanja zasnovane na zaslugama; obezbedi snažna uloga Sekretarijata za javne politike u vezi kontrole kvaliteta, kako bi time omogućila efikasnu primenu Zakona o planskom sistemu; uspostavi jedinstven, sveobuhvatan i transparentan sistem za planiranje i upravljanje kapitalnim investicijama.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 32, kao i prethodne godine, uočava problem nedovoljne transparentnosti i u zapošljavanju velikog broja viših rukovodilaca koji obavljaju posao kao vršioci dužnosti. Takođe, uočava se permanentan nedostatak stručnog kadra neophodnog za sprovođenje reformi. Radna grupa NKEU za Poglavlje 32, takođe, smatra da je uspostavljanje mehanizama strateškog planiranje na nivou države, pre svega u oblasti kapitalnih investicija, od prioritetnog značaja.

⁶ Anti-Fraud Coordination Services (AFCOS).

⁷ International Convention for the Suppression of Counterfeiting Currency.

2. Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za Poglavlje 32

U Izveštaju Evropske komisije (EK) o napretku Srbije za 2021. godinu navodi se da je Srbija umereno pripremljena u ovom poglavlju, a u ovom izveštajnom period ostvaren je dobar napredak. Preporuke Komisije iz 2020. godine su većim delom sprovedene. EK navodi: „Razvijen je novi srednjoročni pristup internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru (IFKJ) u skladu sa Zakonom o sistemu planiranja. Na osnovu pilot projekata o upravljačkoj odgovornosti razvijene su sve relevantne smernice i započeta je implementacija“. Međutim, EK navodi da potreban je dalji rad na uspostavljanju sveobuhvatnog sistema za otkrivanje i postupanje sa nepravilnostima. EK, takođe, konstatuje da je potrebno uložiti dodatne napore da se upravljačka odgovornost ugradi u administrativnu kulturu i da se ojača funkcionisanje unutrašnje kontrole i interne revizije. Politička podrška na visokom nivou je i dalje ključna za neophodan prelazak na upravljanje učinkom, kao i implementaciju reformi IFKJ u svim javnim sektorima.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 32 smatra da donošenje zakona i propisa u cilju usklađivanja sa regulativom EU nije dovoljno za ostvarivanje napretka. Naime, kao što je i EK konstatovala, od izuzetne važnosti je ugrađivanje pravila u administrativnu kulturu, kao i snažna politička poruka o neophodnosti ovakvog postupanja.

2.1. Interna finansijska kontrola u javnom sektoru (IFKJ)

Usvojeni su novi strateški dokumenti kojima će u narednom periodu biti obuhvaćena oblast IFKJ – Strategija reforme javne uprave 2021-2030. sa Akcionim planom 2021-2025, Program reforme upravljanja javnim finansijama sa Akcionim planom 2021-2025, Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom sa Akcionim planom 2021-2025, kao i Programom reforme sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji sa Akcionim planom 2021-2025, a dokumenti su usklađeni sa Zakonom o planskom sistemu.

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije se navodi da su potrebni dalji napori kako bi se upravljačka odgovornost u potpunosti ugradila u administrativnu kulturu javnog sektora, te da i dalje postoje stalne slabosti u linijama odgovornosti između nezavisnih tela i njihovih matičnih institucija koje je potrebno rešavati kao deo zalaganja u okviru postojeće reforme javne uprave. Takođe se u Izveštaju navodi da je pravni okvir za internu kontrolu, u velikoj meri, u skladu sa okvirom za internu kontrolu Komiteta sponzorskih organizacija, ali da se kapaciteti za sprovođenje standarda interne kontrole, uključujući upravljanje rizicima, moraju dodatno unaprediti, i na centralnom i na lokalnom nivou vlasti, i moraju biti bolje prihvaćeni u administrativnoj kulturi javnog sektora. Uvedena je obaveza rukovodioca institucija, koje koriste javna sredstva, da potpisuju godišnji izveštaj o statusu sistema interne kontrole. Ministarstvo finansija ima centralizovanu funkciju budžetske inspekcije, koju treba ojačati kako bi se dobila jasna mapa okruženja za nacionalnu inspekciju u celini.

Evropska komisija, takođe, izveštava da je Centralna jedinica za harmonizaciju (CJH) nastavila da se koncentriše na razvoj sistema i širenje metodoloških smernica. Kvalitet godišnjeg izveštaja CJH o stanju sprovođenja IFKJ se poboljšava. Kao što je navedeno i prethodne godine, Centralna jedinica za harmonizaciju intenzivno radi na uvođenju Finansijskog upravljanja i kontrole (FUK) i na razvoju interne revizije, ali to, i po njihovom mišljenju, ide sporije nego što je očekivano, pre svega,

zbog obima reforme koja se sprovodi, zatečene poslovne kulture u organizacijama i nedovoljne obučenosti kadrova. Ograničenje u brzini sprovođenja ovog zadatka predstavlja i aktuelna zabrana zapošljavanja i nedovoljne zarade za potrebne veštine i kvalifikacije. Do sada je CJH organizovala obuke u oblasti FUK-a za 2.710 zaposlenih u javnom sektoru – obuke za zaposlene, rukovodioce i interne revizore, kao i **više od hiljadu predstavnika najvišeg menadžmenta** iz korisnika javnih sredstava (KJS).⁸

Evropska komisija dalje izveštava da je praksa interne revizije, u velikoj meri, u skladu sa međunarodnim standardima. Međutim, nisu sve institucije koje su dužne da osnuju jedinicu za internu reviziju to učinile, pri čemu veliki broj jedinica za internu reviziju još uvek nema dovoljan broj revizora. Većina centralnih institucija vrši revizije u skladu sa strateškim i godišnjim planovima revizije. Potrebno je unapređenje pravovremenog sprovođenja preporuka interne revizije i dodatni razvoj kontrole kvaliteta interne revizije.

Ukupno 2.578 korisnika javnih sredstava je dostavilo godišnji izveštaj za 2020. godinu o sistemu FUK-a i svi pristigli izveštaji su uključeni u analizu. Visoka stopa izveštavanja ove godine zabeležena je u svim kategorijama KJS-a. Dodatno, uočen je značajan porast broja dostavljenih izveštaja od strane indirektnih korisnika budžetskih sredstava (IKBS), naročito škola. Ukupna prosečna ocena za sve elemente sistema FUK-a je viša za 2,14% u 2020. godini, u odnosu na 2019. godinu. Prema obrađenim podacima, ukupno 1.328 korisnika javnih sredstava je dostavilo Godišnji izveštaj o obavljenim revizijama i aktivnostima interne revizije za 2020. godinu.⁹

U javnom sektoru u Republici Srbiji trenutno ima 714 sistematizovanih radnih mesta internih revizora od kojih je 526 popunjeno. Do sada je ključni izazov bio broj revizora. Revizori ključno utiču i na kvalitet FUK-a. Dodatno, može se zaključiti da je broj sistematizovanih radnih mesta u 2020. godini porastao za 13%, a broj popunjenih radnih mesta za 8% u odnosu na 2019. godinu. Ukupno gledano, po svim pokazateljima postoji pozitivan trend razvoja funkcije internih revizora u prethodnom periodu. Međutim, zabeležen je i pad broja zaposlenih internih revizora na lokalnu, u kategoriji direktnih budžetskih korisnika (gradovi i opštine), gde je glavni uzrok uglavnom prirodan odliv. Najčešće navođeni razlozi zašto samo jedan izvršilac obavlja internu reviziju, ili zašto radna mesta za interne revizore nisu popunjena, jesu: kontrola zapošljavanja, nedovoljan broj visokoobrazovanog kadra, niske zarade u javnom sektoru, konkurencija privatnog sektora i prirodan odliv. Najveći problem uspostavljanja interne revizije predstavlja zapošljavanje internih revizora, za šta su odgovorni korisnici javnih servisa¹⁰.

2.2. Eksterna revizija

U postupku odobravanja budžeta poštovana je nezavisnost Državne revizorske institucije (DRI). Kvalitet rada DRI se, po mišljenju Evropske komisije, kontinuirano unapređuje, kao što se i povećava uticaj revizorskog rada kroz unapređenje praćenja sprovođenja svojih preporuka, saradnjom sa zainteresovanim stranama, sveukupnom transparentnošću u radu i poboljšanjem komunikacije sa medijima. Po prvi put od osnivanja, godišnji revizorski izveštaj se razmatrao i

⁸ Izvor: CJH.

⁹ Izvor: CJH.

¹⁰ Izvor: CJH.

na plenarnom zasjedanju u junu 2019. godine, a ne samo u nadležnom parlamentarnom odboru. Shodno tome, Narodna skupština je usvojila zaključak kojim preporučuje Vladi da deluje u skladu sa svojim ovlašćenjima, kako bi se osiguralo sprovođenje preporuka DRI.

Državna revizorska institucija trenutno ima 331 zaposlenih, uključujući 292 revizora, od 431 planiranog radnog mesta. Evropska komisija, kao i prošle godine, ističe da kontinuirana usredsređenost DRI na otkrivanje grešaka i podnošenje prekršajnih prijava, prijava za privredne prestupe i krivičnih prijava protiv pojedinaca, crpi resurse i nepovoljno utiče na njen institucionalni kapacitet za sprovođenje svojih ključnih revizijskih zadataka.

Održan je fokus na pojačavanju kapaciteta, za obavljanje revizije i sprovela je 13 revizija učinka u 2020. godini, u poređenju sa 12 revizija učinaka izvršenih u 2019. godini. Odgovori na revizorske izveštaje i izveštaje nakon sprovedene revizije objavljuju se na veb stranici DRI.

Izveštaj Evropske komisije navodi da problem neadekvatnih radnih prostorija DRI još uvek nije rešen.

Zadržala se praksa, uspostavljena prošle godine, da državni revizor pred skupštinskim plenumom obrazlaže izveštaj o reviziji koji se odnosi na Završni račun republičkog budžeta.

Kao i prošle godine, Radna grupa NKEU za Poglavlje 32 ne iznosi značajnije primedbe na funkcionisanje DRI, osim u delu koji se odnosi na nedostatak kadrovskih kapaciteta, naročito u delu podnošenja prekršajnih i krivičnih prijava i praćenje toka pokrenutih postupaka. Naime, postoji zabrinutost da prekršajne i krivične prijave ne budu procesuirane i ne dobiju adekvatan epilog.

2.3. Zaštita finansijskih interesa EU

U oblasti zaštite finansijskih interesa EU, ocenjen je visok stepen usklađenosti, pri čemu izveštaj iskazuje potrebu za postizanjem pune usklađenosti sa Direktivom Evropske unije o borbi protiv prevara u vezi sa finansijskim interesima EU. Ova oblast je bila korektno pokrivena Nacionalnom strategijom za borbu protiv prevara za period 2017-2020. godine koja je prestala da važi. Priprema Nacionalne strategije za borbu protiv prevara za period od 2021-2023. godine je u završnoj fazi. Ocenjeno je da Srbija saraduje sa EK po pitanju istraga, nepravilnosti i naknadno praćenje preporuka.

EK izveštava da Organizaciona jedinica za koordinaciju borbe protiv prevara (AFCOS), uspostavljena u okviru Ministarstva finansija, ima sedam zaposlenih iako je planirano deset zaposlenih. Zbog krize izazvane pandemijom COVID-19, tokom 2020. godine je sprovedeno samo osam administrativnih kontrola (tokom 2019. godine, AFCOS je sproveo 18 administrativnih kontrola).

Stav Radne grupe NKEU o ovoj oblasti je da je Srbija je postigla visok nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU.

2.4. Zaštita evra od falsifikovanja

Izveštaj EK konstatuje visok nivo usklađenosti Srbije sa pravnim tekovinama EU po ovom pitanju. Narodna Banka Srbije (NBS) ima zaključene formalne sporazume o saradnji sa Evropskom komisijom i Evropskom centralnom bankom. NBS vrši tehničku analizu i sprovodi obuke za licencirane subjekte, kako bi oni mogli da verifikuju kovanice evra i obrađuju novčanice denominirane u evrima, počev od 1. januara 2020. godine.

U toku je regionalna saradnja sa drugim centralnim bankama. Srbija nastavlja da učestvuje u programu *Pericles 2020*.

Stav Radne grupe NKEU o ovoj oblasti je da je Srbija je postigla visok nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU.

3. Zaključci i osnov za preporuke

Svi zaključci izvedeni protekle godine ostaju na snazi. Potrebno je uložiti dodatne napore da bi se upravljačka odgovornost ugradila u administrativnu kulturu i ojačalo funkcionisanje unutrašnje kontrole i interne revizije.

Radna grupa za NKEU za Poglavlje 32, takođe, konstatuje sledeće:

- Kao i prošle godine, Radna grupa za NKEU za Poglavlje 32 smatra da: uvođenje i razvoj interne revizije sporo napreduje, kadrovi nisu dovoljno obučeni i nezavisni, kapaciteti Centralne jedinice za harmonizaciju nisu dovoljni da pokriju sve nadležnosti, ne postoji dovoljno političke podrške. Priroda i kvalitet potrebnih znanja i iskustva, koje interni revizori treba da imaju, jesu jedan od značajnih činioca zbog kojih uvođenje i razvoj interne revizije u javnom sektoru sporo napreduje. Ranije je uočen problem da kapaciteti Centralne jedinice za harmonizaciju (CJH) nisu dovoljni da pokriju sve nadležnosti koje su potrebne za razvoj ove funkcije. U tom smislu, bilo bi dobro da CJH preispita postojeći sistem organizacije obuke internih revizora, kao i da operativne aktivnosti, vezane za obuku, prepusti licima koja već poseduju profesionalna zvanja ovlašćenog internog revizora u javnom sektoru, posebno u delu obuke koja se odnosi na obuku putem praktičnog rada. Naime, postojećim Pravilnikom o uslovima i postupku polaganja ispita za sticanje zvanja ovlašćeni interni revizor u javnom sektoru, ova obuka vrši se uz stručnu pomoć Ministarstva finansija – CJH. Proširenjem mogućnosti da stručnu pomoć pružaju i lica sa zvanjem ovlašćenog internog revizora u javnom sektoru iz drugih oblasti javnog sektora, povećali bi se kapaciteti za obuku internih revizora. Pri izboru ovih lica (recimo putem konkursa) prednost treba dati onima koji su članovi profesionalnih udruženja, posebno Udruženja internih revizora Srbije, kao afilijacije Globalnog instituta internih revizora, jer članovi ovog udruženja imaju kontinuirani pristup najsavremenijim zahtevima i znanjima koja se očekuju od internog revizora. Pri organizovanju obuke za interne revizore u javnom sektoru, treba imati u vidu da migracija internih revizora na druge funkcije u javnom sektoru ima i veoma pozitivan učinak na celokupno kontrolno okruženje. Dobro obučeni revizori često napreduju na rukovodeće položaje, što ubrzava razvoj svesti o ulozi i značaju funkcije interne revizije u javnom sektoru.
- Oblast inspeksijske kontrole i zaštite budžetskih sredstava je, u prethodnoj godini, bila poboljšana jačanjem zakonodavnog okvira usvajanjem novog Zakona o budžetskoj inspekciji u

decembru 2021. godine, koji stupa na snagu januara 2023. godine. Po ovom zakonu, cela 2022. godina ne podleže kontroli. Takođe, ostaje sporno pitanje da li će budžetska inspekcija kontrolisati javna preduzeća. DRI godinama unazad objavljuje nepravilnosti u radu JP Železnice Srbije, EPS-a i Puteva Srbije i kvantifikuje ih na materijalno značajne iznose, ali adekvatan odgovor institucija izostaje. Kako adekvatno kontrolisati i eventualno sankcionisati nepravilnosti u radu javnih preduzeća?

- Zakon o javnim nabavkama, usvojen je 2019. godine, koji je stupio na snagu 1. jula 2021. godine, pohvaljen je od Evropske komisije. Međutim, kao ogroman problem se uočava činjenica da se kapitalni projekti ugovaraju po međudržavnim sporazumima i zaobilaze Zakon o javnim nabavkama. Takođe, evidentna je netransparentnost u objavljivanju međudržavnih sporazuma, što remeti proces kontinuirane kontrole. Kako prevazići zaobilaznje Zakona o javnim nabavkama i problem što se kapitalni projekti ugovaraju po međudržavnim sporazumima i na koji način povećati transparentnost korišćenja budžetskih sredstava?
- Takođe, kao veliki problem je odsustvo planiranja i kontrole svrsishodnosti planova. Kako bi se počelo sa primenom kontrole svrsishodnosti u oblasti javnih nabavki, kao i u finansijskom nadzoru, posebno infrastrukturnih i ostalih kompleksnih javnih projekata planiranja, izgradnje, a i operisanja javnim dobrom, neophodna je kontinualna sistemska kontrola i monitoring i to od samog početka projekata, odnosno od faze Urbanog planiranja i izrade Generalnih projekata (Koncepcija rešenja) i pratećih Prethodnih studija opravdanosti pa nadalje, u svim fazama planiranja i realizacije projekata. Sada trenutno ne postoji institucionalna kontrola inicijalnih faza planiranja, već samo kasnijih faza što je svakako isto bitno, ali ne može da nadomesti štete koje su već napravljene izborom neodrživih i neracionalnih tehničkih rešenja i tehnologija. Sadašnje zakonsko rešenje koje uređuje oblast institucionalne kontrole faza detaljnog planiranja nije adekvatno, pošto predviđa da onaj ko radi detaljni projekat angažuje tehničku kontrolu. Zbog toga se dovodi u pitanje objektivnost i profesionalnost izvršene revizije, tj. kontrole planske ili projektne dokumentacije.

Takođe, konstatovani nedostaci u uređenju odnosa i postavljanja državnih službenika na položaju, kao i nejasne linije odgovornosti između i unutar državnih organa i institucija, u najvećoj meri usporavaju reformske procese. Rešavanje ovog pitanja moralo bi se sprovesti prema preporukama EK uz veću, ali po pravilima IFKJ uređenu, decentralizaciju budžetskih ovlašćenja. U suprotnom, ove slabosti (u kontrolnom okruženju) ostavljaju prostora delovanju političkog uticaja i pojačavaju rizik za diskontinuitet u reformama tokom naredne. Iako se preduzimaju određene mere, ovo pitanje mora i dalje permanentno da se postavlja.

Iako su sprovedene neke aktivnosti na upoznavanju javnosti sa napretkom u okviru Poglavlja 32, javnost je i dalje veoma slabo upoznata sa ovom temom. Medijska pokrivenost ovog poglavlja mora biti značajnija.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 32

U prethodnom izveštajnom periodu, Radna grupa za Poglavlje 32 se sastala dva puta i razmatrala je najvažnija pitanja iz ove oblasti. Takođe, Radna grupa se sastala i sa predstavnicima Centralne jedinice za harmonizaciju (CJH). I na ovom sastanku su razmatrana najvažnija pitanja iz ove oblasti,

a stavovi obe strane su preneti kroz ovaj izveštaj. Sa CJH se održava permanentna komunikacija. Takođe, članovi Radne grupe su učestvovali na konsultacijama prilikom izrade ERP-a i prisustvuju/prate i aktivno učestvuju na sastancima sa predsednicom Vlade RS.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Preporuka	Ocena
<p>Da Ministarstvo finansija osmisli i sprovede promotivnu kampanju radi podizanja svesti građana, stručne javnosti, a naročito državnih službenika i rukovodilaca u javnom sektoru, o suštini i značaju interne kontrole i interne revizije za rad državne uprave, kao i tehničkim zahtevima Pregovaračkog poglavlja 32, kako bi se obezbedio usklađen rad svih relevantnih aktera i stručnih tela u oblasti finansijske kontrole.</p>	<p>Sprovodi se, ali je potrebno nastaviti sa sličnim aktivnostima. Preporuka ostaje na snazi.</p>
<p>Da Sektor za internu kontrolu i internu reviziju Ministarstva finansija unapredi statističku analizu prikupljenih podataka o stanju sistema za FUK i revidira sadržaj Konsolidovanog godišnjeg izveštaja o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru koji priprema Ministarstvo finansija, tako da sadrži sažet prikaz napretka u sprovođenju Strategije za dalji razvoj interne finansijske kontrole u javnom sektoru za period 2017-2020. godine, ključnih nalaza i preporuka korisnicima javnih sredstava u vezi sa unapređenjem sistema interne kontrole i interne revizije i rezultate praćenja sprovođenja datih preporuka iz prethodnih godišnjih izveštaja.</p>	<p>Sprovodi se, ali je potrebno nastaviti sa unapređenjima. Preporuka ostaje na snazi.</p> <p>Centralna jedinica za harmonizaciju (CJH) kontinuirano radi na unapređivanju konsolidovanog izveštaja. Izveštaj sadrži praćenje napretka u sprovođenju strategije, praćenje preporuka EK, praćenje preporuka iz prethodnih izveštaja.</p>
<p>Da Ministarstvo finansija (Sektor za internu kontrolu i internu reviziju) preispita pravila i uslove za sticanje zvanja ovlašćeni interni revizor u javnom sektoru i obezbedi odgovarajuće sistemsko rešenje i pravni osnov za priznavanje kvalifikacija internih revizora koja su stečena kod priznatih, domaćih i međunarodnih, profesionalnih udruženja internih revizora, kroz izmene i dopune Pravilnika o uslovima, načinu i postupku polaganja ispita za sticanje zvanja ovlašćeni interni revizor u javnom sektoru.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p> <p>CJH je u proteklom periodu obavila potrebne analize i razmotrila mogućnosti za unapređenje postojećih sistemskih rešenja. Radna verzija predloga izmene relevantnih pravilnika je pripremljena, očekuje se njihovo donošenje.</p>
<p>Da Ministarstvo finansija, uz nezavisnu stručnu pomoć, izvrši reviziju nadležnosti Odeljenja za budžetsku inspekciju i uskladi je sa zahtevima Pregovaračkog poglavlja 32 koje predviđa centralizaciju funkcije budžetske inspekcije,</p>	<p>Sprovodi se, ali je potrebno nastaviti sa unapređenjima. Preporuka ostaje na snazi.</p>

Preporuka	Ocena
<p>ukidanje Godišnjeg plana rada i vršenje kontrola isključivo po primljenim prijavama, da formalizuje promene kroz izmene i dopune Zakona o budžetskom sistemu i Uredbe o radu, ovlašćenjima i obeležjima budžetske inspekcije koje bi bliže odredili metodologiju rada budžetske inspekcije.</p>	<p>Izmenama Zakona o budžetskom sistemu i Uredbe o radu, ovlašćenjima i obeležjima budžetske inspekcije propisano je da budžetska inspekcija postupa prvenstveno na osnovu prijava, predstavki, prigovora i zahteva za vršenje kontrole pristiglih od organa, organizacija, pravnih i fizičkih lica.</p> <p>Kontrole se obavljanju isključivo po primljenim prijavama, predstavkama, prigovorima i zahtevima za vršenje kontrole pristiglih od organa, organizacija, pravnih i fizičkih lica.</p> <p>Program rada je koncipiran isključivo na prijavama, predstavkama, prigovorima i zahtevima za vršenje kontrole pristiglih od organa, organizacija, pravnih i fizičkih lica.</p> <p>U toku su dalje aktivnosti na uređivanju postupka budžetske inspekcije i unapređenju zakonodavnog okvira.</p>
<p>Da Ministarstvo finansija, uz nezavisnu stručnu pomoć, pripremi srednjoročni plan funkcionalne i organizacione integracije svih funkcija naknadne (<i>ex post</i>) kontrole koje vrši Ministarstvo finansija, u skladu sa dinamikom procesa pristupanja i ispunjenja zahteva iz Pregovaračkih poglavlja 22, 23 i 32.</p>	<p>Nije sprovedeno</p>
<p>Evropskoj komisiji, kao i svim njenim stručnim telima koja saraduju sa državnim organima uključenim u rad Pregovaračkog tima za pristupanje EU i u rad Pregovaračkih grupa, preporučuje se da intenziviraju dvosmernu saradnju sa nacionalnim partnerima u procesu razrađivanja postojećih ili uvođenja novih zahteva, kao i da se ti zahtevi jasno formalizuju. Sve strane u procesu moraju biti upoznate sa sadržajem i rokovima za realizaciju svih uslova</p>	<p>Delimično sprovedeno</p> <p>Postoje naznake da je komunikacija EK sa relevantnim učesnicima intenzivirana, ali je neophodno više informacija za javnost.</p>

Preporuka	Ocena
za članstvo, kako bi se otklonile potencijalne nejasnoće o obostranim očekivanjima i obezbedili optimalni uslovi za njihovo nesmetano i pravovremeno sprovođenje.	
Da Ministarstvo finansija u okviru svoje internet stranice obrazuje posebnu sekciju u kojoj će se nalaziti relevantne informacije o statusu Poglavlja 32, uključujući i vesti o dešavanjima na sastancima radne grupe, napretku u ostvarivanju preporuka Evropske komisije, Nacionalnog konventa o EU i slično.	<p>Sprovođi se, ali je potrebno nastaviti sa unapređenjima. Preporuka ostaje na snazi.</p> <p>S obzirom da IFKJ predstavlja najveći deo Poglavlja 32, sve informacije o napretku u tom delu su sastavni deo Konsolidovanog godišnjeg izveštaja o stanju IFKJ koji je javno dostupan na veb-sajtu Ministarstva finansija.</p>
Da Ministarstvo finansija na redovnom, godišnjem, nivou objavljuje plan i izvršenje konsolidovanog budžeta opšte države, prema ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji, u mašinski čitljivom formatu.	<p>Delimično sprovedeno</p> <p>Plan konsolidovanog budžeta opšte države objavljuje se u Fiskalnoj strategiji RS. Konsolidovani izveštaj RS sadrži izvršenje po ekonomskim klasifikacijama.</p>
Da Ministarstvo finansija unapredi Građanski budžet tako što će ga učiniti interaktivnim i što će unaprediti način saopštavanja metodologije, učinivši ga konzistentnijim, pogotovo u domenu različitih nivoa vlasti.	<p>Nije sprovedeno</p>
Da Republički sekretarijat za javne politike, u saradnji sa drugim nadležnim organima državne uprave, hitno započne sa procesom pripreme Plana razvoja, čije usvajanje bi omogućilo i finansijsku kontrolu svrsishodnosti trošenja javnih sredstava.	<p>Nije sprovedeno</p>
Da Ministarstvo finansija i Ministarstvo državne uprave, u saradnji sa drugim nadležnim organima državne uprave, naprave iskorak u domenu Reforme javne uprave koji će biti uočen od strane EK, a koji se tiče rešavanja spornog pitanja nedostatka upravljačke odgovornosti i decentralizacije donošenja odluka.	<p>Sprovođi se, ali je potrebno nastaviti sa unapređenjima. Preporuka ostaje na snazi</p> <p>U okviru Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje za period od 2021. do 2025. godine, predviđen je <i>Poseban cilj: Unapređen</i></p>

Preporuka	Ocena
	<p><i>nivo odgovornosti i transparentnosti na svim nivoima vlasti</i>, u okviru koga su definisane mere i aktivnosti usmerene na unapređenje upravljačke odgovornosti u javnoj upravi.</p> <p>Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je predvidelo izradu analize funkcije upravljanja ljudskim resursima u javnim agencijama sa predlozima za unapređenje, kao i meru za dalje jačanje profesionalizacije lica na položaju, kroz izradu strateškog pristupa upravljanju državnim službenicima na položaju u organima državne uprave od njihovog postavljenja, ovlašćenja, odgovornosti, stručnog usavršavanja i slično.</p>
Ugrađivanje upravljačke odgovornosti u administrativnu kulturu javnog sektora. Radna grupa NKEU za Poglavlje 32 naročito podržava ovu preporuku Evropske komisije.	Nije sprovedena
Usvajanje strateških dokumenta definisanih Zakonom o planskom sistemu, pre svega Plan razvoja i Investicioni plan, čije usvajanje bi regulisalo prioritete i uredilo poslovanje i praćenje napretka u svim oblastima, uključujući i oblasti pokrivena Poglavljem 32.	Nije sprovedena
Pojačavanje aktivnosti na promovisanju ciljeva i zadataka Poglavlja 32 na nivou lokalnih zajednica (u široj javnosti, a ne samo stručnoj). Cilj ove preporuke je da se građani motivišu za aktivnije učešće u javnom životu.	Nije sprovedena

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU

Sve preporuke koje iz prethodnog izveštajnog perioda nisu sprovedene, delimično su sprovedene ili koje se sprovode ali je potrebno nastaviti sa permanentnim unapređenjima, ostaju važeće.

Uz njih, preporuke za naredni izveštajni period su:

- Sačiniti metodologiju za kontinualnu sistemsku kontrolu i monitoring projekata od samog početka projekata odnosno od faze Urbanog planiranja i izrade Generalnih projekata (Konceptija rešenja) i pratećih Prethodnih studija opravdanosti pa nadalje, u svim fazama planiranja i realizacije projekata. Kao obavezu uvesti da kontrolu projekta može naručiti samo druga nezavisna institucija.
- Izraditi metodologiju na osnovu koje će Ministarstvo finansija pratiti izvršenje ugovora o javnim nabavkama, kako bi obuhvat i kvalitet tog nadzora bili što veći, kao i objavljivanje ishoda nadzora.
- Nastaviti reviziju svrsishodnosti Državne revizorske institucije u oblasti javnih nabavki i praćenje postupanja po, do sada, objavljenim revizijama; Jačanje sistema interne revizije i objavljivanje informacija o njihovim efektima u oblasti javnih nabavki.
- Doneti metodologiju i precizna uputstva za kontrolu javnih preduzeća od strane Budžetske inspekcije.
- Doneti propise o obavezi obelodanjivanja obrazloženja odluka o međudržavnim sporazumima, kao i obavezi obelodanjivanja samih međudržavnih sporazuma i ostalih materijalno značajnih dokumenata.
- Nastaviti sa unapređenjem kapaciteta Državne revizorske institucije za sprovođenje revizije svrsishodnosti, između ostalog, uključivanjem u revizorske timove stručnjake različitih profila u zavisnosti od teme i oblasti revizije.
- Neophodno je da unapređenje koncepta upravljačke odgovornosti u Srbiji (odgovornosti rukovodilaca) teče paralelno sa unapređenjem postupka postavljenja i sa jačanjem profesionalizacije državnih službenika na položaju, budući da je upravljačka odgovornost nedostižna u situaciji u kojoj postavljenja vršilaca dužnosti na najviša rukovodeća službenička mesta dominiraju.
- Raditi na daljem unapređenju internih kontrola u javnom sektoru u cilju jačanja transparentnosti i upravljanja dospelim, a neizmirenim obavezama korisnika, kako bi se sagledali efekti na budžet (naročito za javna preduzeća).

► FINANSIJSKE I BUDŽETSKE ODREDBE

Koordinator:

EVROPSKI POKRET U SRBIJI (EPuS)
dr Valentina Ivanić



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:

1. tradicionalnih sopstvenih sredstava (prihodi od carina, uključujući carine na poljoprivredne proizvode);
2. sopstvenih sredstava po osnovu poreza na dodatnu vrednost (PDV) i
3. sopstvenih sredstava iz uplata država članica na osnovu bruto nacionalnog dohotka (BND)¹.

Države članice Evropske unije imaju obavezu da uplaćuju u budžet EU, ali i pravo na korišćenje sredstava iz budžeta Evropske unije. U sklopu pregovora, u ovom poglavlju će se definisati i iznos sredstava koje Srbija kao članica EU treba da uplaćuje u zajednički budžet EU, kao i struktura učešća prema navedenim izvorima sredstava. Kako bi na adekvatan način ispunile svoju obavezu uplate sopstvenog doprinosa budžetu EU, države članice moraju imati odgovarajući administrativni kapacitet da adekvatno koordiniraju i obezbede tačan obračun, naplatu, isplatu i kontrolu sopstvenog finansijskog doprinosa budžetu EU. Ono što je važno za pregovore u ovom poglavlju jeste da su pravne tekovine u ovoj oblasti direktno obavezujuće i ne zahtevaju prenošenje u nacionalno zakonodavstvo.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SPP), u članu 89, uspostavlja saradnju Republike Srbije sa EU u oblasti ekonomske politike kako bi se poboljšala razmena informacija o ekonomskim i fiskalnim rezultatima i potencijalnom ekonomskom rastu, kao i o oblikovanju ekonomske politike i instrumentima za njeno sprovođenje. Uspostavljanje saradnje u ovoj oblasti olakšava uspostavljanje funkcionalne tržišne ekonomije i stvaranje uslova za stabilan rast. U tom smislu, Republika Srbija priprema Program ekonomskih reformi (ERP) od 2014. godine i on predstavlja osnovu ekonomskog i monetarnog dijaloga sa EU.

Pravne tekovine Evropske unije u ovoj oblasti su direktno obavezujuće i ne zahtevaju prenošenje u nacionalno zakonodavstvo. Kada se prati stanje u Poglavlju 33, prati se zapravo zakonodavni okvir i status sprovođenja i primene pravnih tekovina.

STATUS POGLAVLJA

Eksplanatorni skrining održan je 27. januara 2015. godine u Briselu.² Na sastanku su predstavljeni sopstveni izvori finansiranja, način na koji se priprema i usvaja budžet Evropske unije, kao i struktura budžetskih rashoda. Naglašeno je da postoji izuzetna povezanost sa pregovaračkim

¹ Bruto nacionalni proizvod (BNP, eng. GNP - *Gross national product*) je tržišna vrednost svih krajnjih proizvoda i usluga nastalih pomoću domaćih faktora proizvodnje u toku jedne godine. Bruto nacionalni proizvod uključuje sve dohotke domaćih lica ostvarene ekonomskim aktivnostima u zemlji i inostranstvu. BNP jedne države meri ukupan dohodak zarađen od strane nacije nezavisno od toga da li se taj dohodak zarađuje u toj državi.

² Evropska komisija, Generalni direktorat za politiku susedstva i pregovore o proširenju, Generalni direktorat za budžet (2015), *Zapisnik sa sastanka eksplanatornog skrininga za Poglavlje 33 - Finansijska i budžetska pitanja*, Ministarstvo za evropske integracije; dostupan na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/eksplanatorni/pg_33_zapisnik.pdf.

poglavljima poput poreza (16), statistike (18) i carinske unije (29). Evropska komisija je, napominjući da joj je poznata sadržina Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti UN, zamolila da statistički podaci koje će Srbija po potrebi dostavljati ne obuhvataju teritoriju Kosova i Metohije.³ Imajući u vidu nalaze sadržane u Izveštaju o skriningu, Republika Srbija je, nakon sprovedene faze skrininga, u dovoljnoj meri pripremljena za otvaranje pregovora u Poglavlju 33.⁴

Na Osmoj međuvladinoj konferenciji, održanoj u Luksemburgu 25. juna 2018. godine, doneta je odluka o otvaranju pregovaračkih poglavlja 13 i 33. Na konferenciji su predstavljene pregovaračke pozicije Srbije za Poglavlje 13 – Ribarstvo i Poglavlje 33 – Finansijska i budžetska pitanja.

Na osmom sastanku Pristupne konferencije sa Srbijom na ministarskom nivou, održanom 28. juna 2018. godine, otvoreni su pregovori o Poglavlju 33 – Finansijske i budžetske odredbe. Na konferenciji je Srbija prezentovala Pregovaračku poziciju⁵ u kojoj je tražila primenu prelaznih korektivnih mera koje se odnose na uplate Republike Srbije u budžet Evropske unije.

Prema navodima iz Zajedničke pozicija Evropske unije⁶, konstatuje se da je Srbija spremna za pregovore u Poglavlju 33 i navedeno se obrazlaže na sledeći način: „Uzimajući u obzir pravne tekovine u okviru ovog poglavlja, koje se neposredno primenjuju ulaskom u članstvo i ne zahtevaju prenošenje u nacionalno pravo, kao i na osnovu raspoloživih informacija, uključujući one koje je Srbija pružila u svojoj pregovaračkoj poziciji, Komisija konstatuje da je Srbija spremna za pregovore u ovom poglavlju“⁷.

Zahtev Srbije koji se odnosi na „prelazne korektivne mere u pogledu uplata Republike Srbije u budžet EU“, biće rešavan u kasnijoj fazi pregovora.

Komisija predlaže i merilo za privremeno zatvaranje Poglavlja 33 – Finansijske i budžetske odredbe: „Srbija treba da povećava svoje administrativne kapacitete – uključujući one za koje još uvek nisu uspostavljene koordinacione strukture – i u tu svrhu usvoji akcioni plan kako bi se u dovoljnoj meri pripremila i uvela proceduralna pravila kako bi obezbedila da nakon pristupanja bude u mogućnosti da pravilno izračunava, predviđa, prikuplja, plaća, kontroliše i izveštava EU o sopstvenim sredstvima u skladu sa pravnim tekovinama“⁸.

Tradicionalna sopstvena sredstva

Evropska unija konstatuje da su u Srbiji već uspostavljeni osnovni principi i institucije u osnovnim oblastima politike vezanim za primenu sistema sopstvenih sredstava EU. Takođe, konstatuje posvećenost Srbije da obezbedi usklađenost zakonodavstva sa pravnim tekovinama do dana

³ Evropska komisija (2015), *Izveštaj o skriningu Srbija – Poglavlje 33 - Finansijska i budžetska pitanja*, Ministarstvo za evropske integracije, str. 1; dostupan na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/skrining_izvestaj_pg_33.pdf.

⁴ *Isto*, str. 6.

⁵ Vlada Republike Srbije (2017), *Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Pregovaračko poglavlje 33 – Finansijska i budžetska pitanja*; dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_pozicija_33.pdf.

⁶ Evropska komisija, Generalni direktorat za politiku susedstva i pregovore o proširenju (2017), *Pregovori o pristupanju Srbije – Načrt zajedničke pozicije – Pregovaračko poglavlje 33 - Finansijske i budžetske odredbe*, Brisel; dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/33_pg_eu_pozicija.pdf.

⁷ *Isto*, str. 2.

⁸ *Isto*, str. 6.

pristupanja (videti, takođe, Poglavlje 29 – Carinska unija). EU naglašava da je neophodno uspostaviti odgovarajući procedure i sisteme za uspostavljanje tradicionalnih sopstvenih sredstava, kao i za njihovo izračunavanje i stavljanje na raspolaganje. Konkretno, postojeći ili novi računovodstveni sistemi će morati da budu usklađeni sa članovima 2 i 6 Uredbe Saveta (EU, Euratom) br. 609/2014⁹, izmenjenom Uredbom Saveta (EU, Euratom) br. 2016/804¹⁰, koja zahteva računovodstvene razlike, kao što su plaćeni i neplaćeni, garantovani i negarantovani, osporeni i nesporni iznosi (takozvani „A“ i „B“ obračuni), kao i kapacitet za slanje automatizovanih izveštaja Komisiji.

Evropska unija konstatuje da se srpski postupak otpisa nenaplativih dugova mora izmeniti kako bi se uskladio sa članom 13 Uredbe Saveta (EU, Euratom) br. 609/2014, izmenjenom Uredbom Saveta (EU, Euratom) br. 2016/804, uključujući i za utvrđene carinske dažbine koje se smatraju nenaplativim automatski nakon određenog vremenskog roka.

Potrebno je obezbediti pristup i obuku o Sistemu za upravljanje otpisom i informacijama (WOMIS), kako bi se izveštavalo o carinskim dugovima koji su otpisani kao nenaplativi. Potrebno je osigurati horizontalne i vertikalne revizije u okviru i između sistema za obradu carinskih deklaracija i računovodstvenog sistema.

U Srbiji je neophodno uspostaviti radne postupke u okviru IT aplikacije za sopstvena sredstva, radi obaveštavanja Komisije o slučajevima prevara i nepravilnosti (OWNRES), a u skladu sa članom 5 Uredbe Saveta (EU, Euratom) br. 608/2014¹¹. EU naglašava važnost obezbeđivanja odgovarajuće i nezavisne unutrašnje i eksterne kontrole/revizije u vezi sa prikupljanjem, obračunom i stavljanjem na raspolaganje tradicionalnih sopstvenih sredstava, uključujući i dalji razvoj naknadnih kontrola u prostorijama privrednog subjekta.

Sopstvena sredstva – PDV

Evropska unija smatra da je sistem PDV-a Srbije delimično usklađen sa glavnom strukturom direktiva EU (videti, takođe, Poglavlje 16 – Oporezivanje), ali da postoje neke razlike kao što su izuzeća, posebni programi, poreski povraćaji i primena sniženih stopa.

Evropska unija poziva Srbiju da obezbedi punu usklađenost sa Direktivom 2006/112/EK u oblasti PDV-a¹² i naglašava da će Srbija morati da obezbedi usklađenost zakonodavstva o PDV-u,

⁹ Council Regulation (EU, Euroatom) No 609/2014 of 26 May 2014 on the methods and procedure for making available the traditional, VAT and GNI-based own resources and on the measures to meet cash requirements, Official Journal of the European Union, L 168/39, 7.6.2014; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0609&from=EN>.

¹⁰ Council Regulation (EU, Euroatom) No 2016/804 of 17 May 2016 amending Regulation (EU, Euratom) No 609/2014 on the methods and procedure for making available the traditional, VAT and GNI-based own resources and on the measures to meet cash requirements, Official Journal of the European Union, L 132/85, 21.5.2016; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0804&from=EN>.

¹¹ Council Regulation (EU, Euroatom) No 608/2014 of 26 May 2014 laying down implementing measures for the system of own resources of the European Union, Official Journal of the European Union, L 168/29, 7.6.2014; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0608&from=en>.

¹² The Council of the European Union (2006), *Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax*, Official Journal of the European Union, L 347/1; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0112&from=EN>.

uključujući izuzeća i smanjene stope, kao i usklađenost administrativnih praksi sa pravnim tekovinama do dana pristupanja. EU konstatuje posvećenost Srbije da razvije kapacitete za precizno izračunavanje prosečno ponderisane stope, uključujući i za obračun bilo kakvih naknada i ispravki za nadoknadu negativnog uticaja mogućih odstupanja od osnove za PDV.

Sopstvena sredstva – BND

Što se tiče izvora zasnovanog na bruto nacionalnom dohotku (u daljem tekstu BND), Srbija nastavlja da usklađuje sastavljanje svojih finansijskih i statističkih podataka sa Evropskim sistemom računa (ESA 2010)¹³. EU, dodatno, konstatuje tekući metodološki rad Srbije koji ima za cilj izračunavanje BND-a prema evropskim standardima. Takođe, konstatuje da će biti potrebni znatni naponi kako bi se poboljšala metodološka usklađenost sa evropskim standardima i stvorio popis izvora i metoda koji se koriste za sastavljanje BND-a.

Administrativna infrastruktura

Evropska komisija konstatuje potrebu za daljim jačanjem administrativnih kapaciteta u osnovnim oblastima politike (carina, oporezivanje, statistika i finansijski nadzor). Štaviše, EU naglašava važnost uspostavljanja potpuno operativne koordinacione strukture koja će obezbediti ispravan obračun, prognozu, naplatu, plaćanje i kontrolu sopstvenih sredstava i izveštavanje EU o primeni pravila o sopstvenim sredstvima. Takođe, EU konstatuje posvećenost Srbije da ojača svoju administrativnu infrastrukturu do dana pristupanja i da uspostavi potpuno operativnu koordinacionu strukturu. EU naglašava potrebu da se razviju organizacijske i proceduralne veze između različitih institucija uključenih u sistem sopstvenih sredstava, uključujući obrazovanje zaposlenih, razvoj IT podrške i proračune vlastitih sredstava. Takođe naglašava da će Srbija morati da obezbedi izgradnju kapaciteta ove stalne koordinacione strukture. EU konstatuje da Srbija namerava da otvori račun u ime Evropske komisije kod Narodne banke Republike Srbije kako bi plaćala svoj udeo prema vlastitim sredstvima EU.

Evropska unija konstatuje da, s obzirom na trenutno stanje pripremljenosti Srbije a u skladu sa zaključcima Saveta i Pregovaračkim okvirom (kao što je potvrđeno od strane Evropskog saveta), i podrazumevajući da Srbija mora da nastavi da ostvaruje napredak u usklađivanju sa pravnim tekovinama EU obuhvaćenim Poglavljem 33, kao i napredak u njihovom sprovođenju, ovo poglavlje može biti privremeno zatvoreno isključivo kada se postigne:

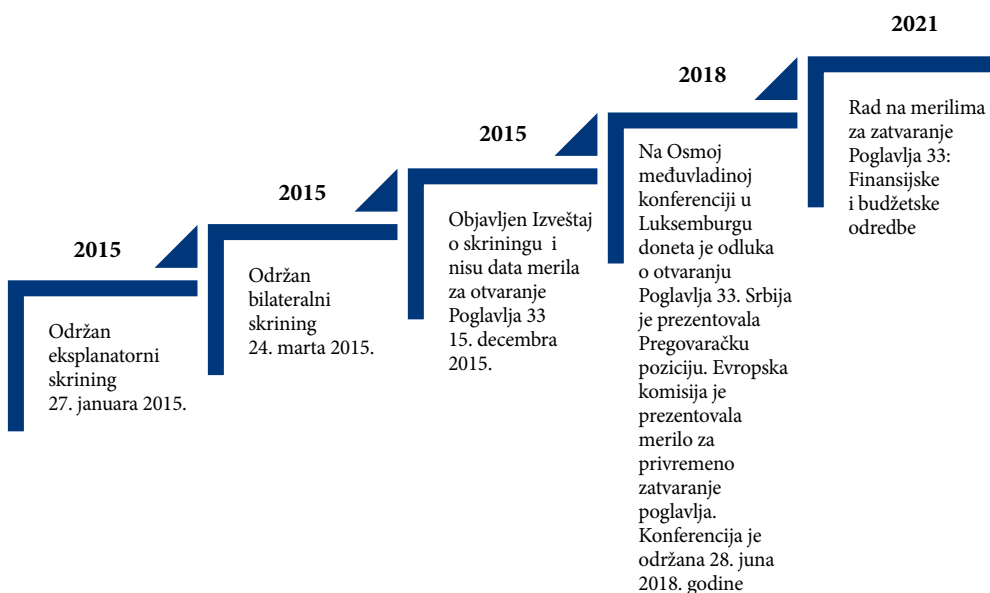
- dogovor u pogledu zahteva Srbije koji se odnosi na „prelazne korektivne mere vezane za uplate Republike Srbije u budžet EU“ i
- kada se EU saglasi da je ispunjeno sledeće merilo po kome se očekuje da Srbija treba da povećava svoje administrativne kapacitete – uključujući one za još uvek neuspostavljene koordinacione strukture – i u tu svrhu usvoji akcioni plan kako bi se u dovoljnoj meri pripremila i uvela proceduralna pravila i kako bi obezbedila da, nakon pristupanja, bude u mogućnosti da pravilno izračunava, predviđa, prikuplja, plaća, kontroliše i izveštava EU o sopstvenim sredstvima, u skladu sa pravnim tekovinama.

¹³ The European Parliament and the Council of the European Union (2013), *Regulation (EU) No 549/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the European system of national and regional accounts in the European Union*, *Official Journal of the European Union*, L 174/1; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2013:174:FULL&from=PL>.

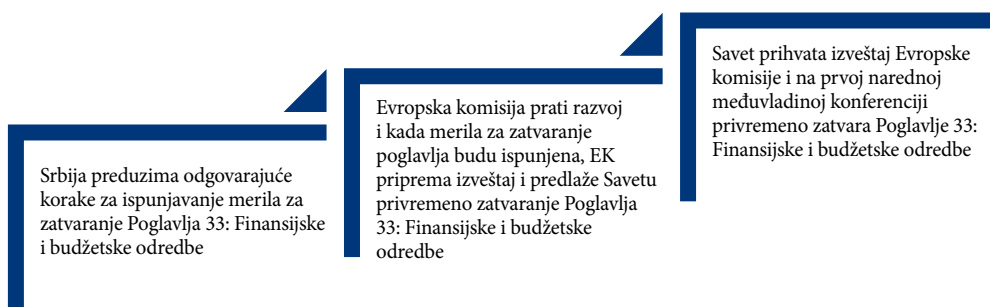
EU naglašava da će posvetiti posebnu pažnju praćenju svih specifičnih pitanja koja su pomenuta u cilju obezbeđivanja administrativnih kapaciteta Srbije da obezbedi ispravan proračun, predviđanje, prikupljanje, plaćanje i kontrolu sopstvenih sredstava i izveštavanje EU o sprovođenju pravila o sopstvenim sredstvima.

Grafički prikazi ispod ovog teksta pokazuje korake koji su do sada urađeni kada su u pitanju pregovori u vezi sa Poglavljem 33, ukazujući i na korake u pregovorima gde se očekuje angažman Srbije, pa tako i civilnog društva.

Ilustracija 1: Koraci koji su urađeni u okviru Poglavlja 33



Ilustracija 2: Status Poglavlja 33 – naredni koraci



Poboljšanje upravljanja javnim finansijama je nužno, ne samo kao podrška merama fiskalne konsolidacije i strukturnim reformama, već i kao proces koji podiže kvalitet državne uprave u celini. Program reforme upravljanja javnim finansijama je obuhvatao period od 2016. do 2020. godine i, prema procenama, ostvario je 80% planiranih rezultata.

Ministarstvo finansija je pripremlilo Nacrt programa reforme upravljanja javnim finansijama za period od 2021. do 2025. godine koji je, 25. marta 2021. godine, upućen na javnu raspravu. Program reforme upravljanja javnim finansijama za period od 2021. do 2025. godine¹⁴ je usvojen od strane Vlade Republike Srbije 24. juna 2021. godine. Ovaj program će biti glavna smernica reformama za period od 2021. do 2025. godine u ovoj oblasti, kako bi se ojačao pravni, strateški i institucionalni okvir za upravljanje javnim finansijama u Republici Srbiji, u skladu sa standardima EU i međunarodnim standardima. Program je donet na osnovu člana 38. stav 1. Zakona o planskom sistemu Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, broj 30/18)¹⁵.

Strategija reforme javne uprave za period od 2021. do 2030. godine je usvojena 9. aprila 2021. godine i njom se nastavljaju započeti procesi reformi koji imaju uticaja na kvalitet i intenzitet procesa evrointegracija. Strategija za period 2021-2030. godine¹⁶, sa Akcionim planom za period od 2021. do 2025. godine, izrađena je na osnovu evaluacije prethodnog strateškog dokumenta.

Program ekonomskih reformi (ERP) je dokument čija je svrha države za učešće u procesu koordinacije ekonomskih politika u EU i fiskalnog nadzora koje se sprovodi u svim državama članicama EU (evropski semestar). Osmi ciklus izrade Programa ekonomskih reformi (eng. *Economic Reform Programme – ERP*) za period od 2022. do 2024. godine je završen¹⁷. ERP 2022-2024, u skladu sa smernicama Evropske komisije, daje pregled glavnih strukturnih izazova za konkurentnost, organizovanih u trinaest oblasti, kako bi se pružio širok pregled socijalno-ekonomskih izazova. Poseban značaj za ovaj tekst je deo koji se tiče upravljanja javnim finansijama.

Navedeno ima za cilj da uspostavi stabilan priliv sredstava iz PDV-a i carina, dovoljan da obezbedi nesmetano učešće Republike Srbije u izvršavanju njenih budućih finansijskih obaveza prema budžetu EU.

¹⁴ Vlada Republike Srbije (2021), *Program reforme upravljanja javnim finansijama za period od 2021. do 2025. godine*, dostupno na: https://www.mfin.gov.rs/upload/media/yrndWJ_60ec21463954b.pdf.

¹⁵ Narodna skupština Republike Srbije (2018), *Zakon o planskom sistemu Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS”, broj 30 od 20. aprila 2018; dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/30/1/reg/>.

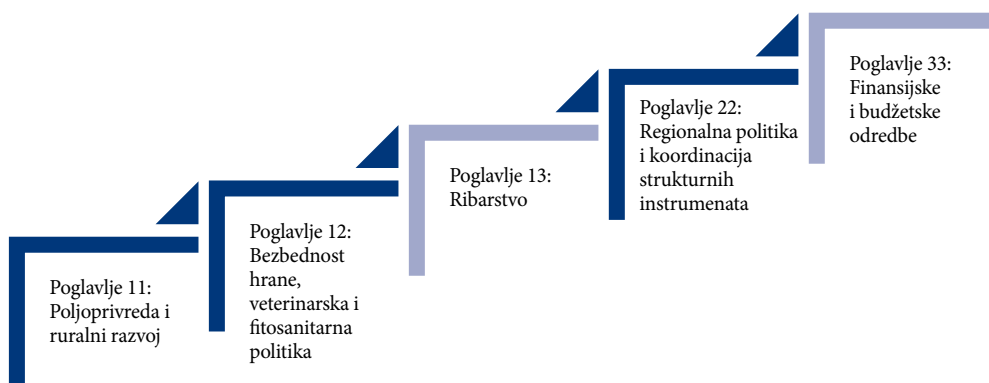
¹⁶ Vlada Republike Srbije (2021), *Strategija reforme javne uprave za period 2021-2030. godine*, „Službeni glasnik RS”, broj 42 od 27. aprila 2021, broj 9 od 21. januara 2022; dostupno na: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Strategija-reforme-javne-uprave-u-Republici-Srbiji-za-period-od-2021.-do-2030.-godine-1.pdf>.

¹⁷ Vlada Republike Srbije (2022), *Program ekonomskih reformi za period od 2022. do 2024. godine*, Ministarstvo finansija Republike Srbije, Beograd; dostupno na: https://www.mfin.gov.rs/upload/media/1Maq2a_6246eba00ce4e.pdf.

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

Klaster 5 – Resursi, poljoprivreda i kohezija pokriva poglavlja: 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika, 13 – Ribarstvo, 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata i 33 – Finansijske i budžetske odredbe. Dva od pet poglavlja su otvorena (poglavljja 13 i 33), sa merilima za zatvaranje poglavlja koja ostaju da se ispune u svakom poglavlju. Komisija je ocenila da su ispunjena merila za otvaranje poglavlja 11 i 22, dok Srbija mora da ispuni tri merila za otvaranje Poglavlja 12.

Ilustracija 3: Klaster 5 – Resursi, poljoprivreda i kohezija



Legenda: Svetloplavom bojom su označena poglavlja koja su otvorena

Ovaj klaster obuhvata politike povezane sa evropskim strukturnim fondovima i izgradnjom kapaciteta za njihovo sprovođenje nakon pristupanja. On, takođe, obuhvata neke od suštinskih oblasti politike koje su ključne za obezbeđivanje održivih sistema u oblasti proizvodnje hrane i pomoći ruralnim zajednicama, zarad njihovog razvitka i ekonomske diverzifikacije.

Napredak je postignut u različitim oblastima, na primer: u oblasti bezbednosti hrane kroz zapošljavanje kadra u nacionalnim referentnim laboratorijama i sa izradom Akcionog plana za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU u oblasti ribarstva; u oblasti finansijskih i budžetskih odredbi u pogledu osnovnih oblasti politike koje utiču na pravilno funkcionisanje sistema sopstvenih sredstava; u oblasti regionalne politike u pogledu finansijskog upravljanja.

Republika Srbija se poziva da se u narednom periodu fokusira na sledeće oblasti:

- da poveća tempo sprovođenja IPARD-a, kako bi se obezbedilo blagovremeno korišćenje finansijske podrške EU i zarad postizanja napretka u sprovođenju Akcionog plana za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja;
- da usvoji Strategiju i Akcioni plan za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU u oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike;
- da usvoji Akcioni plan za usklađivanje sa pravnim tekovinama u oblasti ribarstva; da sprovede Akcioni plan za ispunjavanje zahteva kohezivne politike EU i unapredi kapacitete za upravljanje programima indirektnog upravljanja u okviru pretpristupne pomoći EU;

- da izradi Akcioni plan za ispunjavanje administrativnih uslova za sopstvena sredstva.

Poglavlje 33 obuhvata pravila koja uređuju finansiranje budžeta EU („sopstvena sredstva“). Ova sredstva se uglavnom sastoje od:

- 1) sredstava po osnovu bruto nacionalnog dohotka (u daljem tekstu BND) svake države članice;
- 2) carinske dažbine;
- 3) vlastitih sredstava koja se temelje na nerekicliранom plastičnom ambalažnom otpadu¹⁸ i
- 4) sredstava po osnovu poreza na dodatu vrednost.

Države članice moraju da imaju odgovarajući administrativni kapacitet da adekvatno koordiniraju i obezbede tačan obračun, naplatu, isplatu i kontrolu sopstvenih sredstava.

Srbija je ostvarila izvestan nivo pripremljenosti u oblasti finansijskih i budžetskih odredbi. Postignut je izvestan napredak u sprovođenju prošlogodišnjih preporuka u pogledu politika, kao i u osnovnim oblastima politike koje utiču na pravilno funkcionisanje sistema sopstvenih sredstava.

Preporuke iz prošle godine u velikoj meri i dalje važe. U narednoj godini Srbija treba naročito da:

- nastavi s jačanjem administrativnih kapaciteta koordinacione grupe i institucija uključenih u sistem sopstvenih sredstava;
- razvije organizacione i proceduralne veze između ovih institucija;
- ubrza pripreme kako bi ispunila specifične administrativne uslove za sopstvena sredstva, kao što je utvrđeno propisima o sopstvenim sredstvima. U tom cilju, potrebno je izraditi Akcioni plan sa vremenskim rokovima za ispunjavanje administrativnih uslova za sopstvena sredstva.

Postignut je izvestan napredak u osnovnim oblastima politika koje indirektno utiču na sistem sopstvenih sredstava (za napredak u ovim oblastima, videti poglavlja: 16 – Oporezivanje, 18 – Statistika, 29 – Carinska unija i 32 – Finansijski nadzor. Kada su u pitanju tradicionalna sopstvena sredstva (TSS), carinsko zakonodavstvo je, u najvećoj meri, usklađeno sa pravnim tekovinama EU.

Novi Akcioni plan transformacije Poreske uprave za period 2021-2025. godine, usvojen u maju 2021. godine, definiše strateške smernice i vremenske rokove u kojim će biti sprovedene aktivnosti potrebne za stvaranje moderne poreske administracije. Takva administracija će, uz korišćenje savremenih elektronskih procesa, pružiti bolju i sveobuhvatniju uslugu poreskim obveznicima i bolju kontrolu i naplatu prihoda, odnosno, zajedno sa reformom i modernizacijom inspekciskog nadzora pospešiti borbu protiv sive ekonomije. Sledeća faza reformi je usmerena na informacione sisteme. Uvodi se novi model fiskalizacije (e-fiskalizacija), koji će omogućiti kontrolu u realnom vremenu, smanjiti troškove, povećati efikasnost i stvoriti bolje poslovno okruženje.

Uprava carina Republike Srbije je, kroz uspostavljene procedure, osigurala da se slučajevi prevare i nepravilnosti prijavljuju srpskim nacionalnim organima.

¹⁸ Sopstvena sredstva koja se temelje na nerekicliранom plastičnom ambalažnom otpadu, uvedena 1. januara 2021. godine, odnose se na nacionalni doprinos koji se zasniva na količini nerekicliранog plastičnog ambalažnog otpada. Ta sopstvena sredstva su usko povezana sa Evropskom strategijom za plastiku i očekuje se da podstaknu države članice na smanjenje ambalažnog otpada i doprinesu prelasku Evrope na cirkularnu ekonomiju u kontekstu Evropske strategije za plastiku.

Vlastita sredstva, koja se temelje na nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu, zasnivaju se na doprinosima utemeljenim na nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu. Ovaj doprinos je uveden 1. januara 2021. godine, kao novi izvor prihoda za budžet Evropske unije za razdoblje od 2021. do 2027. godine. Planirano je da se primenjuje jedinstvena stopa preuzetih obveza od 0,80 evra po kilogramu na masu plastičnog ambalažnog otpada koji se ne reciklira.

Doprinosi će se izračunavati na osnovu Eurostata, koje države članice već prikupljaju i dostavljaju u skladu s postojećim obavezama izveštavanja. Konkretnije, države članice, na osnovu Direktive o ambalažnom otpadu (Direktiva 94/62/EZ) i odluke o sprovođenju te Direktive¹⁹, već dostavljaju podatke o nastanku i recikliranju plastičnog ambalažnog otpada. Ti su podaci dostupni na Eurostat stranama.

Države članice su 2021. godine (nakon stupanja na snagu Odluke o sopstvenim sredstvima) svoje doprinose plaćale jednom mesečno na osnovu projekcija da bi, nakon jula 2023. godine, doprinos bio prilagođen kada budu dostupni konačni podaci koje na raspolaganju bude imao Eurostat.

Međutim, prijavljivanje se obavlja fizičkim putem i Srbija ne koristi OWNRES, niti bilo koju drugu sličnu nacionalnu elektronsku bazu podataka, za izveštavanje o prevarama i nepravilnostima za iznose preko 10.000 evra. Carina je u 2020. godini nastavila sa simulacijom obračuna tradicionalnih sopstvenih sredstava. Međutim, sadašnji računovodstveni sistem ne koristi dva različita računa – jedan za naplaćena ili obezbeđena dugovanja (takozvani „A račun“), a drugi za nenaplaćena/neobezbeđena dugovanja ili obezbeđena dugovanja u pogledu kojih je podneta žalba (takozvani „B račun“). Nekoliko odeljenja pri Upravi carina, uključujući i njeno odeljenje za unutrašnju reviziju, sprovode kontrolne aktivnosti. Za vršenje eksterne revizije zadužena je Državna revizorska institucija.

Kada je reč o sredstvima zasnovanim na porezu na dodatu vrednost (PDV), Srbija je nastavila da dalje usklađuje nacionalni PDV sistem sa pravilima EU. Dostupan je dovoljan broj izvora podataka za izračunavanje ponderisane prosečne stope, koja proizilazi iz tabela ponude i upotrebe koje su prvi put objavljene u 2019. godini. Kada je reč o sredstvima zasnovanim na bruto nacionalnom dohotku, nacionalni računi se u najvećoj meri sastavljaju u skladu sa Evropskim sistemom računa (ESA 2010). Međutim, potrebni su neprekidni naporu kako bi se izradili kompletni podaci zahtevani prema programu za dostavljanje podataka ESA 2010. Republika Srbija je 2020. godine završila reviziju BDP-a. To je za rezultat imalo potpuno revidiran niz podataka o bitnim makroekonomskim agregatima za period od 1995. do 2019. godine.

Srbija je učinila dodatne napore da poboljša iscrpnost nacionalnih računa i obračuna bruto nacionalnog dohotka (BND). Procene o BND-u uključuju procene u vezi sa neformalnom ekonomijom. Prevare u pogledu PDV-a se još uvek ne procenjuju.

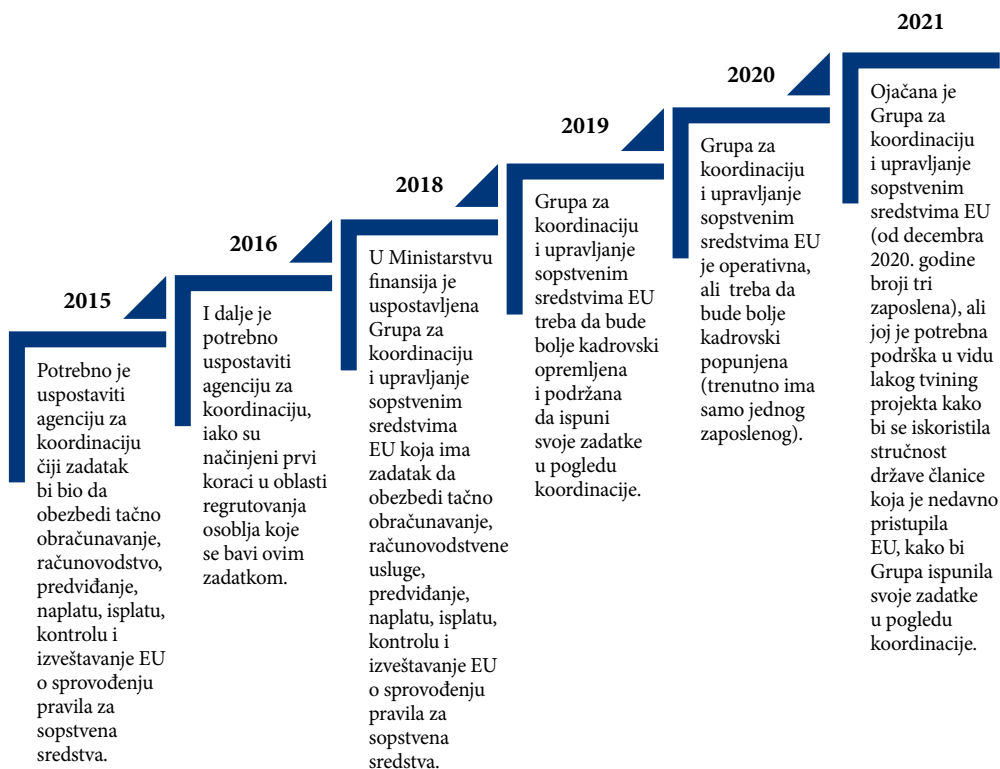
¹⁹ The European Commission (2019), *Commission implementing decision (EU) 2019/665 of 17 April 2019 amending Decision 2005/270/EC establishing the formats relating to the database system pursuant to European Parliament and Council Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste* (notified under document C(2019) 2805), Official Journal of the European Union, L 112/26; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D0665&from=HR>.

Rezultati vezani za poreske revizije se još uvek ne koriste za poboljšanje iscrpnosti nacionalnih računa. Zavod za statistiku neprekidno poboljšava metode i izvore podataka i redovno Eurostatu dostavlja podatke o BND-u i BDP-u. Rad na izradi inventara BND-a, na osnovu već postojećeg opisa izvora i metoda korišćenih za sastavljanje nacionalnih računa, započeo je 2018. godine i planira se njegovo intenziviranje.

Kada je reč o administrativnoj infrastrukturi, treba dodatno ojačati kapacitet institucija u relevantnim oblastima politike. Ojačana je Grupa za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU, sa zadatkom da obezbede tačan obračun, računovodstvo, predviđanje, prikupljanje, plaćanje, kontrolu i izveštavanje o sprovođenju politike i pravila EU o sopstvenim sredstvima (od decembra 2020. godine broji tri zaposlena). Međutim, potrebna joj je podrška (na primer, laki tvining projekat kako bi se iskoristila stručnost države članice koja je nedavno pristupila EU) kako bi ispunila svoje zadatke u pogledu koordinacije. Takođe, treba da se razvijaju organizacione i proceduralne veze između institucija koje su uključene u sopstvena sredstva.

Prema nalazima iz Izveštaja o napretku Srbije za 2021. godinu, napredak u Poglavlju 33 je ostvaren u sledećim oblastima: administrativna infrastruktura, tradicionalna sopstvena sredstva, sredstva zasnovana na porezu na dodatu vrednost i sredstva zasnovana na bruto nacionalnom dohotku. Naredni grafički prikazi ukazuju na trend napretka po navedenim temama u periodu od 2015. godine do 2021. godine. Tako se uočava da se od 2015. godine sugeriše osnivanje agencije, grupe ili tela za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU, da bi se tek 2021. godine konstatovalo da je Grupa operativna, kao i da broji tri zaposlena.

Ilustracija 4: Administrativna infrastruktura



Izvor: Serbia 2015 Report²⁰, Serbia 2016 Report²¹, Serbia 2018 Report²², Serbia 2019 Report²³, Serbia 2020 Report²⁴, Serbia 2021 Report²⁵

U periodu od 2015. godine do 2021. godine, prema nalazima iz Izveštaja o napretku Srbije u okviru Poglavlja 33, u delu koji se tiče tradicionalnih sopstvenih sredstava, Srbija još uvek nije uspjela da uspostavi nacionalnu elektronsku bazu podataka za izveštavanje o prevarama i nepravilnostima, dok Carina još uvek radi simulaciju obračuna tradicionalnih sopstvenih sredstava (TSS).

²⁰ European Commission (2015), *Commission Staff Working Document Serbia 2015 Report*, Brussels, str.73; dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2018-12/20151110_report_serbia.pdf.

²¹ European Commission (2016), *Commission Staff Working Document Serbia 2016 Report*, Brussels, str. 84; dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2018-12/20161109_report_serbia.pdf.

²² European Commission (2018), *Commission Staff Working Document Serbia 2018 Report*, Strasbourg, str. 88; dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20180417-serbia-report.pdf>.

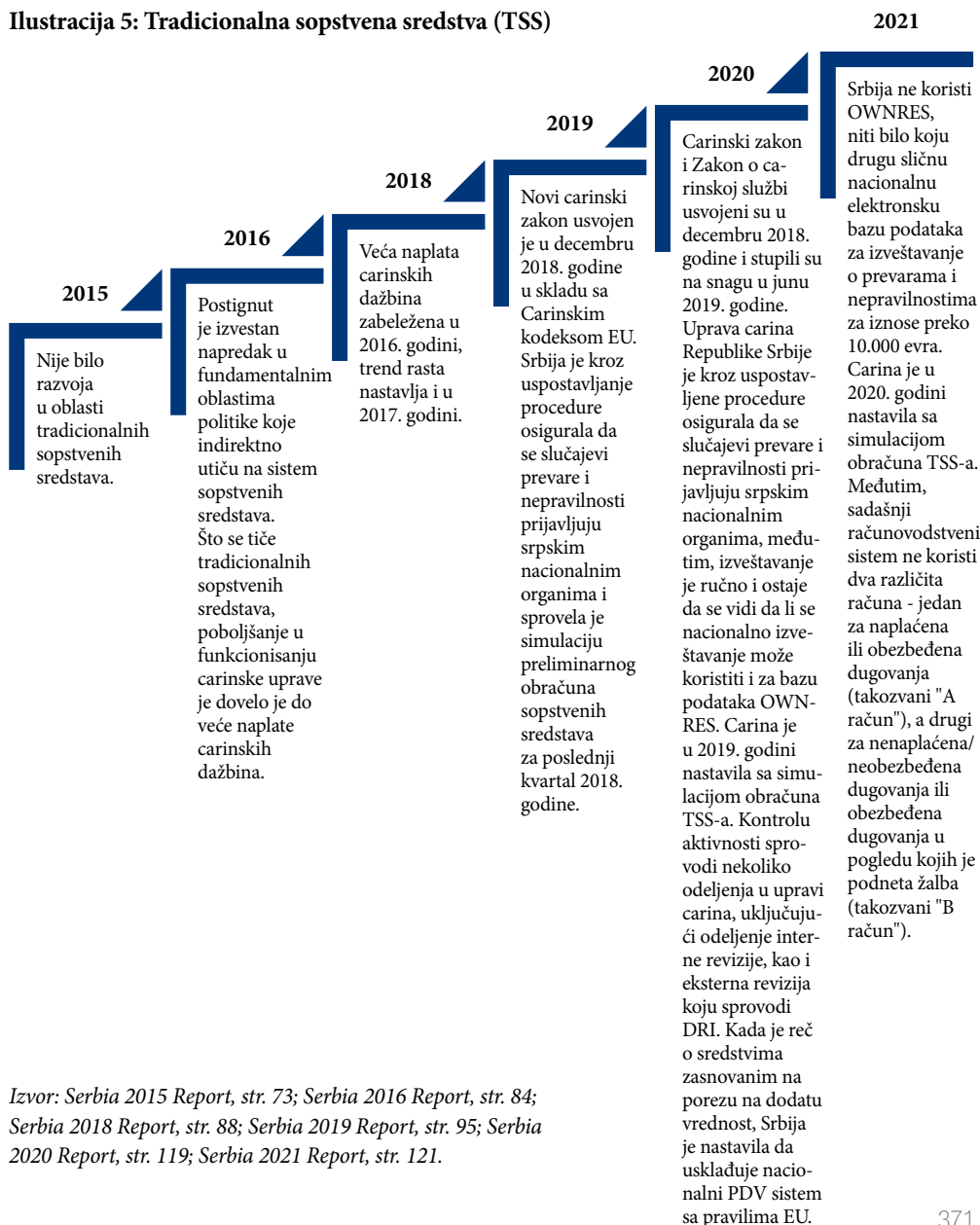
²³ European Commission (2019), *Commission Staff Working Document Serbia 2019 Report*, Brussels, str. 95; dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20190529-serbia-report.pdf>.

²⁴ European Commission (2020), *Commission Staff Working Document Serbia 2020 Report*, Brussels, str. 119; dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/serbia_report_2020.pdf.

²⁵ European Commission (2021), *Commission Staff Working Document Serbia 2021 Report*, Strasbourg, str. 121; dostupno na: <https://europa.rs/wp-content/uploads/2021/10/Serbia-Report-2021.pdf>.

Uprava carina Republike Srbije je kroz uspostavljene procedure osigurala da se slučajevi prevare i nepravilnosti prijavljuju srpskim nacionalnim organima, međutim, izveštavanje je ručno i ostaje da se vidi da li se nacionalno izveštavanje može koristiti i za bazu podataka OWNRES. Srbija ne koristi OWNRES, niti bilo koju drugu sličnu nacionalnu elektronsku bazu podataka za izveštavanje o prevarama i nepravilnostima za iznose preko 10.000 evra. Carina je u 2020. godini nastavila sa simulacijom obračuna TSS-a.

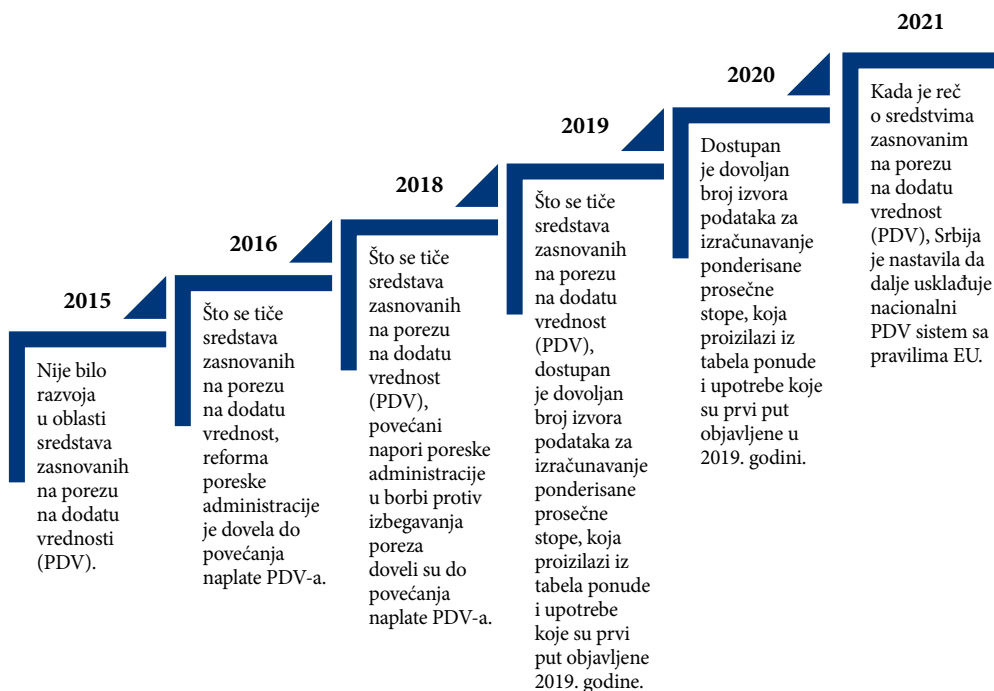
Ilustracija 5: Tradicionalna sopstvena sredstva (TSS)



Izvor: Serbia 2015 Report, str. 73; Serbia 2016 Report, str. 84; Serbia 2018 Report, str. 88; Serbia 2019 Report, str. 95; Serbia 2020 Report, str. 119; Serbia 2021 Report, str. 121.

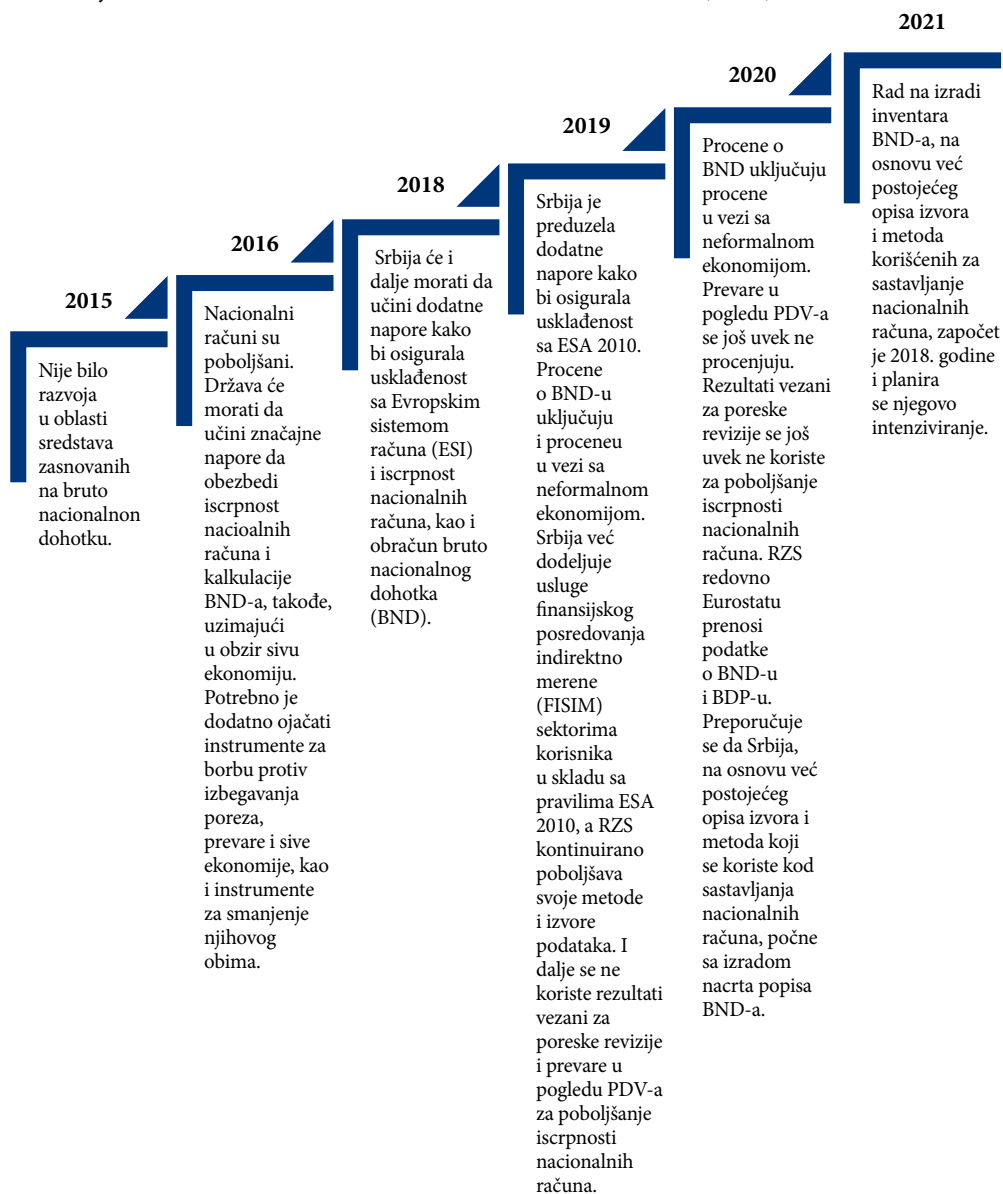
U posmatranom izveštajnom periodu od 2015. godine do 2021. godine, Zakon o PDV-u propisuje primenu dve poreske stope, računanje ponderisane prosečne stope će biti neophodno. U ovom trenutku u to nije moguće, ali će biti omogućeno do dana pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Dostupan je dovoljan broj izvora podataka za izračunavanje ponderisane prosečne stope, koja proizilazi iz tabela ponude i upotrebe koje su prvi put objavljene u 2019. godini.

Ilustracija 6: Sredstva zasnovana na porezu na dodatu vrednost (PDV)



Izvor: Serbia 2015 Report, str. 73; Serbia 2016 Report, str. 84; Serbia 2018 Report, str. 88; Serbia 2019 Report, str. 95; Serbia 2020 Report, str. 119; Serbia 2021 Report, str. 121.

Ilustracija 7: Sredstva zasnovana na bruto nacionalnom dohotku (BND)



Izvor: Serbia 2015 Report, str. 73; Serbia 2016 Report, str. 84; Serbia 2018 Report, str. 88; Serbia 2019 Report, str. 95; Serbia 2020 Report, str. 119; Serbia 2021 Report, str. 121.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 33

Radnu grupu NKEU za Poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe čine: Institut ekonomskih nauka, LIBEK, Centar za evropske politike i Kalina Marković Ilić u svojstvu pojedinca. Radna grupa za Poglavlje 33 se jednom sastala u izveštajnom periodu, ali je održan veliki broj sastanaka sa saradnicima, takozvani saradnički sastanci, na kojima su formulisane preporuke koje čine sadržinu za Poglavlje 33 u prethodnoj Knjizi preporuka NKEU. U narednom periodu se planira obnova članstva Radne grupe NKEU za Poglavlje 33, kao i prijem novih članova.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Radna grupa NKEU za Poglavlje 33 smatra da je napredak u ovom poglavlju delimično ostvaren. Analizirajući napredak u ovoj oblasti, ova radna grupa ističe da sve relevantne institucije – Ministarstvo finansija, Poreska uprava, Uprava carina i Republički zavod za statistiku – imaju usvojene višegodišnje strategije razvoja sa akcionim planovima. Praćenje napretka u ovom poglavlju će biti prikazano na osnovu Pregovaračke pozicije Republike Srbije, kao i pozicije EU kada ona bude dostupna. U nastavku teksta je u tabelarnom prikazu dat pregled najrelevantnijih preporuka Radne grupe NKEU za Poglavlje 33 za prethodni period, kao i evaluacija istih za predmetni izveštajni period.

Tabela 1: Evaluacija dosadašnjih preporuka Radne grupe NKEU za Poglavlje 33

Pregovaračka pozicija	Evaluacija
Zakonodavni okvir	
Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o zvaničnoj statistici. Kroz promenu statusa RZS-a, unaprediće se profesionalna nezavisnost. Radna grupa NKEU za Poglavlje 33 smatra da bi donošenjem ovog zakona bilo omogućeno interpretiranje podataka, a ne samo publikovanje.	Republički zavod za statistiku poziva građane, kao i stručnu javnost, da se upoznaju sa tekstom Nacrta zakona o zvaničnoj statistici. Javna rasprava je održana u periodu od 27. novembra do 20. decembra 2021. godine. Zakon nije donet.
RZS i dalje uspešno rukovodi Devinfo ²⁶ bazom podataka o lokalnim samoupravama. Bazu treba ojačati.	Devinfo baza je spora, utemeljena na praćenju ciljeva održivog razvoja.
Vođenje statistike na svim NUTS nivoima u Srbiji takođe treba ojačati.	Broj indikatora je limitiran i nije dovoljan za bilo kakvo ozbiljnije upoređivanje, analizu i zaključivanje u poređenju sa NUTS klasifikacijom u EU.

²⁶ DevInfo, <http://devinfo.stat.gov.rs/diSrbija/diHome.aspx>, <http://devinfo.stat.gov.rs/>.

Pregovaračka pozicija	Evaluacija
Institucionalni okvir	
Ministarstvo finansija, u okviru Sektora za makroekonomske analize i projekcije, ima Grupu za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima Evropske unije.	Imajući u vidu da u Ministarstvu finansija radi 585 zaposlenih, činjenica da Grupa za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU ima samo tri zaposlene osobe, indikuje potrebu da se radi na osnaživanju kapaciteta ove Grupe.
Preporuka Radne grupe NKEU za Poglavlje 33 je da se, tokom sprovođenja reforme javne uprave, ojača obuka zaposlenih u Upravi carina o Kodeksu ponašanja državnih službenika, posebno o zakonitosti, nepristrasnosti u radu, izbegavanju sukoba interesa i političkoj neutralnosti.	U Upravi carina zaposleno je 2.476 ljudi. Nacionalna akademija za javnu upravu bi u svoj program edukacija trebalo da uvrsti obuku o Kodeksu ponašanja državnih službenika.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU

Ministarstvu finansija i Uprava carina:

- Jačanje administrativnih kapaciteta Grupe za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU i raditi na transparentnosti njenog rada;
- Izrada Priručnika za upravljanje sistemom sopstvenih sredstava EU u Srbiji;
- U cilju uspostavljanja računa A i B odrediti organizaciju celokupnog procesa upravljanja TSS-om, odrediti odgovornost organizacionih jedinica uključenih u upravljanje sistemom TSS-a, definisati procedure i rokove u vezi knjiženja, obračuna, naplate plaćanja i izveštavanja; koordinacija između organizacionih jedinica koje su uključene u sistem;
- Pripremiti Uputstva za primenu sistema TSS-a Evropske unije u Republici Srbiji. Uputstvom bi bili precizirani izvori TSS-a, računi TSS-a (A i B) nastanak potraživanja, rokovi za knjiženje, evidentiranje potraživanja na račune A i B, obrasci za izveštavanje za potrebe Uprave carina;
- Edukacija službenika u svim institucijama koje su uključene u aktivnosti vezane za ispunjavanje obaveza koje Srbija ima na osnovu pozicije u Poglavlju 33 (RZS, Ministarstvo finansija, Uprava carina, Poreska uprava, DRI i drugi) i obezbediti koordinaciju njihovog rada;
- Uraditi vežbu simulacije vođenja A i B računa.

Republičkom zavodu za statistiku, Ministarstvu finansija i Poreskoj upravi Srbije:

- Obračun prosečne ponderisane stope PDV-a i pozitivnih i negativnih naknada;²⁷
- Eksperimentalni obračun ponderisane prosečne stope (PPS);
- Uraditi simulaciju Izveštaja o PDV-u.

Republičkom zavodu za statistiku:

- Pripremanje dokumenata Opis metoda i izvora za obračun BND-a (*GNI Inventory*);
- Što pre krenuti sa korišćenjem rezultata vezanih za poreske revizije i prevare u pogledu PDV-a za poboljšanje iscrpnosti nacionalnih računa;
- Potrebno je raditi na daljem razvoju regionalnih statistika u skladu sa NUTS I, II i III nivoima.

Evropskoj komisiji – Direktoratu za budžet i Eurostatu:

- Seminar Evropske komisije o OWNRES programu i WOMIS IT programu;
- Verifikacija vežbe simulacije od strane Evropske komisije (Direktorata za budžet i Eurostata) za izrađenu Simulaciju Izveštaja o PDV-u, koji treba da urade RZS i Poreska uprava.

²⁷ Zakon o PDV-u propisuje primenu dve poreske stope, računanje ponderisane prosečne stope će biti neophodno. U ovom trenutku to nije moguće, ali će biti omogućeno do dana pristupanja Srbije Evropskoj uniji.

► KOSOVO

Koordinator:

**INSTITUT ZA TERITORIJALNI EKONOMSKI
RAZVOJ (InTER)**
Dragiša Mijačić

The background of the lower half of the page features several large, faded yellow stars of varying sizes and orientations, scattered across a light blue gradient. These stars are reminiscent of the European Union flag.

PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 35 – Ostala pitanja je specifično u pristupnim pregovorima Srbije i Evropske unije, jer obuhvata pitanja koja treba rešiti u toku pregovora i koja se ne mogu svrstati ni u jedno drugo pregovaračko poglavlje. Ovo poglavlje je otvoreno na drugoj Međuvladinoj konferenciji između Srbije i Evropske unije koja je održana u Briselu, 14. decembra 2015. godine. Poglavlja 35 je značajno i zbog toga što predstavlja kontrolno poglavlje sa uticajem na čitav tok pregovora (zajedno sa Poglavljem 23 – Pravosuđe i ostala prava i Poglavljem 24 – Pravda, sloboda i bezbednost). Takođe, za razliku od drugih, u ovom poglavlju nema unapred definisanih tekovina EU.

Evropska unija je, u procesu pregovora sa Srbijom, iskoristila Poglavlje 35 kako bi se preko njega pratio i napredak u dijalogu Beograda i Prištine, koji je pod pokroviteljstvom Evropske unije pokrenut 2011. godine, na osnovu Rezolucije Generalne skupštine Ujedinjenih nacija A/RES/64/298 od 9. septembra 2010. godine. U pregovaračkom okviru EU za vođenje pristupnih pregovora sa Srbijom se navodi da će se „pitanje normalizacije odnosa između Srbije i Kosova razmatrati u okviru Poglavlja 35 – Ostala pitanja kao posebna stavka kojom se treba baviti u ranoj fazi pregovora, kao i tokom celog procesa pregovaranja, a u posebno opravdanim slučajevima i u okviru drugih relevantnih poglavlja“.¹ To znači da ovo poglavlje ne zamenjuje dijalog Beograda i Prištine koji se vodi pod pokroviteljstvom Visokog predstavnika Evropske unije, već je Normalizacija odnosa između Srbije i Kosova u okviru poglavlja (Stavka 1) veza između ovog dijaloga i pristupnih pregovora.² Pregovarački okvir predviđa da će se procedure i pravila koja važe za poglavlja 23 i 24 shodno (*mutatis mutandis*) primenjivati i na Poglavlje 35. U ovom poglavlju, pored Komisije, posebno značajnu ulogu imaju i visoki predstavnik i EEAS (*European External Action Service*) u praćenju napretka Srbije.

Dijalog u Briselu se odvijao u dve faze. U prvoj, takozvanoj, tehničkoj fazi dijaloga je postignuto osam tehničkih sporazuma: matične knjige, sloboda kretanja, carinski pečat, katastar, funkcionisanje CEFTA/e (tokom predsedavanja UNMIK-a), prihvatanje univerzitetskih diploma, integrisana kontrola administrativne linije i regionalno predstavljanje i saradnja. U aprilu 2013. godine je potisan Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa Beograda i Prištine, a koji danas nazivamo Briselskim sporazumom. Ovaj sporazum je rezultat dijaloga na političkom nivou i predstavljen je od strane pregovarača kao veliki korak ka normalizaciji odnosa i evrointegracijama obe pregovaračke strane. Briselski sporazum obuhvata 15 tačaka, od kojih se šest odnosi na osnivanje Asocijacije/Zajednice srpskih opština (ZSO). Pojedini sporazumi su sprovedeni delimično ili u potpunosti, dok sprovođenje određenih dogovora nije započeto ni nakon više godina.

STATUS POGLAVLJA I PRESEK STANJA

Dijalog Beograda i Prištine je, tokom 2021. i 2022. godine, obeležilo nekoliko dogovora postignutih između dve pregovaračke strane koji su se odvijali posredstvom Evropske unije. Tokom ovog perioda, između Beograda i Prištine su održani sastanci na tehničkom i visokom političkom nivou, uz posredovanje specijalnog predstavnika Evropske unije za dijalog Beograda i Prištine i

¹ Pregovarački okvir, tačka 23, dostupno na: <http://bit.ly/2DEprTf>.

² Zajednička pozicija EU, dostupno na: <http://bit.ly/2PMnEmt>.

ostala pitanja koja se tiču Zapadnog Balkana, Miroslava Lajčaka. U fokusu je bilo rešavanje raznih pitanja u vezi sa Sporazumom o slobodi kretanja, Sporazumom o energetici, nestalim licima i pitanjima koja se tiču regionalne saradnje.

Krajem septembra 2021. godine je postignut dogovor o privremenom režimu nalepnica za vozila sa registarskim tablicama sa oznakama gradova u Srbiji, ali i na one koje se izdaju u Srbiji, u isturenim stanicama poput Raške i Kuršumlje, a imaju oznake gradova na Severu Kosova, na primer KM (Kosovska Mitrovica), PR (Priština) i drugo. Naime, postizanju ovog dogovora je prethodila bezbednosna kriza na Severu Kosova, uzrokovana odlukom Vlade Kosova od 20. septembra da zabrani ulazak vozila sa registarskim tablicama koje imaju oznake srpskih gradova na Kosovu, a izdate su od strane MUP-a Republike Srbije (KM, PR itd), dok su vozila sa tablicama gradova u Srbiji (BG, KG itd) u obavezi da uzmu probne tablice uz odgovarajuću novčanu nadoknadu. Neutralne tablice sa oznakom KS (Kosovo) su prestale da važe pet dana ranije, a to je dogovoreno Sporazumom o slobodi kretanja koji su u Briselu potpisali predstavnici Beograda i Prištine, najpre 2011, a onda i 2016. godine. Ovim sporazumom je predviđeno ukidanje tablica sa oznakama gradova na Kosovu, kao i preregistracija tih vozila na RKS ili statusno neutralne KS oznake, koje izdaju kosovske institucije. Međutim, Sporazum o slobodi kretanja iz 2016. godine je predviđao da će KS tablice izdavati u narednih pet godina, odnosno do 14. septembra 2021. godine.

Odluka Vlade Kosova nekoliko dana kasnije, praćena raspoređivanjem specijalnih jedinica policije ROSU na prelazima Jarinje i Brnjak, rezultirala je barikadama organizovanih od strane srpskog stanovništva na Severu Kosova. Veliki broj građana je blokirao ove prelaze i na taj način protestovao zbog pojačanog prisustva specijalnih jedinica kosovske policije ROSU i najavljenog uspostavljanja reciprociteta od strane vlasti u Prištini za saobraćajne tablice sa oznakama iz centralne Srbije. Barikade su trajale nekoliko dana, odnosno do postizanja dogovora o deeskalaciji tenzija na Severu Kosova između dve pregovaračke strane 30. septembra. Nakon dogovora, došlo je do istovremenog povlačenja pripadnika Specijalne jedinice policije Kosova i uklanjanja barikada sa puteva 2. oktobra 2022. godine.

Dogovor je podrazumevao da se, kao privremeno rešenje, državni simboli na registarskim tablicama dve strane prelepljuju nalepticama, što je već i definisano u Sporazumu o slobodi kretanja. Kako bi se došlo do konačnog rešenja, formirana je Radna grupa sa ekspertima iz Srbije i sa Kosova, na čelu sa predstavnikom Evropske unije. Međutim, do danas nije postignuto konačno rešenje, iako je Radna grupa NKEU za Poglavlje 35, tokom aprila 2022. godine, pripremila predloge koji su bili predmet diskusije na političkom nivou.

Dalji napredak u dijalogu je ostvaren je 21. juna 2022. godine, kada su glavni pregovarači dve strane, Petar Petković i Besnik Bisljimi, u Briselu uspostavili dogovor o Mapi puta za implementaciju energetskih sporazuma, kojim se definišu konkretne obaveze za obe strane. Dogovor je postignut u prisustvu specijalnog predstavnika za dijalog Beograda i Prištine i druga regionalna pitanja Zapadnog Balkana, Miroslava Lajčaka, koji je pozdravio ovaj dogovor kao korak napred u normalizaciji odnosa između Beograda i Prištine.

Evropska unija je tražila od Sekretarijata energetske zajednice da nadzire tehničku primenu komercijalnog aranžmana između srpske kompanije „Elektrosever“ i KEDS-a, Kosovske kompanije za distribuciju električne energije, kojom od 2013. godine upravlja turski konzorcijum i ima

ekskluzivna ovlašćenja da distribuira električnu energiju na celoj teritoriji Kosova, da upravlja i održava terensku imovinu. Sporazum podrazumeva da će „Elektrosever“ u roku od sedam dana od izdavanja licence za snabdevanje, preko Evropske unije dostaviti KEDS-u i KOSTT-u najnovije podatke o kupcima.

Uspešna implementacija dogovorene mape puta ne dovodi u pitanje obaveze strana da u potpunosti sprovedu energetske sporazume iz 2013. i 2015. godine.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 35

Radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 35 okuplja 23 organizacije civilnog društva i pojedince koje učestvuju u društvenom dijalogu sa predstavnicima vlasti u oblasti ovog pregovaračkog poglavlja. Od 2018. godine koordinaciju rada ove radne grupe vodi Dragiša Mijačić i Institut za teritorijalni ekonomski razvoj (InTER). Radna grupa je od tada izradila deset analitičkih studija na temu implementacije Briselskog sporazuma, pokrenula elektronski bilten na teme od značaja za Poglavlje 35 koji se objavljuje jednom mesečno i održala preko 20 sastanaka i događaja na kojima su učestvovali i nosioci najviših javnih funkcija u Srbiji, uključujući i predsebnika i premijera Republike Srbije.

Analitička podrška u praćenju sporazuma postignutih u okviru Briselskog dijaloga i prelaznih merila iz Poglavlja 35 spada među ključne aktivnosti ove radne grupe. Tokom 2021. godine, ova radna grupa je izradila četiri analize o različitim pitanjima koja nisu obuhvaćena potpisanim sporazumima a od značaja su za Poglavlje 35 i normalizaciju odnosa:

- 1. Kratka istorija stavova građana o dijalogu Beograda i Prištine. Šta se (nije) promenilo?**, Centar za društveni dijalog i regionalne inicijative i Beogradski centar za bezbednosnu politiku;
- 2. Imovinska prava na Kosovu u okviru sveobuhvatne normalizacije odnosa Beograda i Prištine**, NGO Aktiv i Centar za interdisciplinarnе studije Balkana;
- 3. Efikasnost mehanizama institucija Srbije i Kosova u pronalaženju nestalih osoba iz rata na Kosovu u periodu od 2016-2020. godine**, Inicijativa mladih za ljudska prava i Nova društvena inicijativa;
- 4. Ekonomska saradnja Srbije i Kosova u kontekstu regionalnog tržišta**, Centar savremene politike i Beogradski fond za političku izuzetnost.

Navedene analize su objedinjene u publikaciji „U susret sporazumu“ koja je predstavljena na istoimenoj konferenciji, održanoj 29. juna u Beogradu. Konferencija je okupila predstavnike Kancelarije za Kosovo i Metohiju, Ambasade Kraljevine Norveške, organizacije civilnog društva i medije. U okviru tri panela, članovi Radne grupe su razgovarali o statusu Poglavlja 35 i sporazumima potpisanim između Beograda i Prištine, kao i o perspektivama nove faze Briselskog dijaloga. Na konferenciji su predstavljena i istraživanja javnog mnjenja u Srbiji i percepcije građana o mogućim rešenjima kosovskog pitanja.

Ostali događaji koje je radna grupa organizovala tokom 2021. godine su održani u onlajn formatu, shodno merama u borbi protiv pandemije COVID-19.

Krajem marta 2021. godine radna grupe je predstavila analizu „Kratka istorija stavova građana o dijalogu Beograda i Prištine. Šta se (nije) promenilo?“. Autori su, analizirajući više od 30 relevantnih istraživanja javnog mnjenja od 2013. do 2020. godine, dali osvrt na stavove građana Srbije o dijalogu Beograda i Prištine i pronalaženju kompromisnog rešenja za rešavanje kosovskog pitanja. U analizi je navedeno da, prema istraživanju Instituta za evropske poslove (IEA) iz juna 2020. godine, čak 89% građana ne zna šta je plan Vlade Srbije za Kosovo. Boljoj komunikaciji građana i državnog vrha u vezi sa rešenjem statusa Kosova očigledno nije doprineo ni unutrašnji dijalog jer je, u istraživanju IEA iz marta 2019. godine, svega 3% građana reklo kako je učestvovalo u njemu. Ipak, autori zaključuju da se naslućuje da bi se građani radije opredelili za opciju koja ne podrazumeva priznanje Kosova, naročito ukoliko doprinosi i boljem položaju Srba na Kosovu. Pored toga, opcija koja podrazumeva podelu i dodatne koncesije za Srbe južno od Ibra, kao i za SPC, mogla bi imati podršku većine građana, ali samo uz adekvatnu kampanju.

Analiza „Efikasnost mehanizama institucija Srbije i Kosova u pronalaženju nestalih osoba iz rata na Kosovu u periodu od 2016-2020. godine“ je predstavljena na webinaru, organizovanom 27. aprila 2021. godine. Imajući u vidu apele porodica nestalih, kao i civilnog društva, da se pitanju nestalih pristupi sa humanitarnog aspekta, kao i čestu zloupotrebu pitanja nestalih za dnevno-političke svrhe, Inicijativa mladih za ljudska prava u Srbiji (YIHR) i Nova društvena inicijativa (NSI) su mapirale problem neusaglašenih podataka o nestalima kojima raspolažu Vlada Srbije i Vlada Kosova, ali i stavile akcenat na nedovoljno razvijenu saradnju između institucija dveju vlada koja bi mogla da dovede do bržeg i efikasnijeg pronalaženja nestalih osoba. Analiza se osvrće na efikasnost mehanizama za rešavanje pitanja nestalih (zakonska rešenja, prikupljanje podataka o nestalima – arhivi, utvrđivanje činjenica o nestalima kroz sudske postupke za ratne zločine, ekshumacije grobnica) kojima raspolažu institucije Srbije i Kosova u periodu od 1. januara 2016. godine do 31. decembra 2020. godine. Takođe, sadrži i nalaze međunarodnih državnih i nedržavnih organizacija, podatke o oblicima saradnje između Srbije i Kosova u rešavanju pitanja nestalih, kao i preporuke za rad obe vlade koje mogu voditi ka efikasnijem i humanijem rešavanju pitanja nestalih. Jedna od preporuka se odnosi na to da vlade Srbije i Kosova, uz posredstvo EU, kroz jedan sporazum utvrde saradnju svih institucija u pogledu konačnog rešenja pitanja nestalih iz kosovskog sukoba. Takav sporazum bi morao imati mehanizme kontrole koje će osigurati EU kao facilitator, kao i periodične izveštaje o implementaciji.

Krajem maja 2021. godine je predstavljena analiza „Ekonomska saradnja Srbije i Kosova u kontekstu regionalnog tržišta“ u onlajn formatu. Na događaju je istaknuto da razgovor o ekonomskim pitanjima dobija na značaju u trenutku kada pobednik izbora na Kosovu, Aljbin Kurti, ističe da (politički) dijalog nije među prioritetima i u tome ima podršku većine građana. Ostaje, međutim, onaj tehnički, a u okviru njega ekonomska saradnja i, naročito, saradnja između privrednih komora koja zauzima važno mesto. Ujedno je otvoreno pitanje perspektiva saradnje u kontekstu regionalnih ekonomskih integracija – bilo da je reč o procesu „mini Šengena“ ili uspostavljanju zajedničkog regionalnog tržišta (eng. *Common Regional Market* – CRM). Neke od predstavljenih preporuka se odnose na to da pitanja ekonomskih odnosa treba izdvojiti iz spora Beograda i Prištine oko statusa Kosova, jer ekonomska saradnja ne samo što je u interesu obe strane, već može dati dugoročni doprinos normalizaciji odnosa. Takođe, navedeno je da treba primeniti u

potpunosti odluke i operativne mere usvojene u okviru CEFTA/e, kao i institucionalizovati „mini Šengen“ tako što će se njegova postignuća uvesti „horizontalno“ kroz tri od četiri pomenuta stuba ili dimenzije – investicije, mobilnost u regionu i digitalnu agendu i time „pomiriti“ sa zajedničkim regionalnim tržištem (CRM).

Poslednja analiza izrađena u 2021. godini „Imovinska prava na Kosovu u okviru sveobuhvatne normalizacije odnosa Beograda i Prištine“ je predstavljena na webinaru održanom početkom juna 2021. godine. Cilj ove analize je bio da, kroz dosadašnje postupanje nadležnih institucija, iskustva ljudi koji su se bavili zaštitom imovinskih prava, kao i svedočenja pojedinaca čije je pravo na imovinu ugroženo, ukaže na sistemsko zanemarivanje, a u određenim slučajevima i opstrukciju ostvarivanja jednog od osnovnih ljudskih prava. Neke od preporuka datih u analizi se odnose na to da je potrebno da se kosovskim institucijama, posredstvom Delegacije EU, dostave skenirani i indeksirani podaci iz katastarskih knjiga koji su u posedu institucija Srbije. Takođe, navodi se da je potrebno je utvrditi tačan broj slučajeva ugrožavanja imovinskih prava, kao i modalitete njihovog trajnog rešavanja, posebno u kontekstu obeštećenja, kao i da je potrebno sprovesti efikasnu i nepristrasnu verifikaciju i upoređivanje trenutnog stanja sa katastarskom evidencijom vođenom do sukoba 1999. godine.

Rezultati istraživanja i budući planovi rada Radne grupe za Poglavlje 35 su predstavljeni i na radnim sastancima koji su, tokom juna 2021. godine, organizovani sa predstavnicima medija iz Beograda. Organizovano je dva sastanka na kojim su članice ove radne grupe, svaka u svojoj oblasti, predstavile svoj rad i stavove u okviru Poglavlja 35. Ovi sastanci su prilika za jačanje odnosa medija i članica radne grupe, podsticanje dijaloga, kao i za uspostavljanje ili unapređenje saradnje u pogledu rada na pitanjima iz Poglavlja 35.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 35 je svoje stavove i mišljenja u pogledu dijaloga Beograda i Prištine predstavila i na sastanku sa specijalnim predstavnikom Evropske unije za dijalog Beograda i Prištine i regionalna pitanja Zapadnog Balkana, Miroslavom Lajčakom. Sastanak je održan 3. februara 2022. godine u Beogradu, a članice radne grupe su predstavile zajedničke stavove o principima za rešavanje kosovskog pitanja, a koji podrazumevaju da prioriteta u dijalogu budu očuvanje mira i bezbednosti u regionu, da predlog sveobuhvatnog rešenja za normalizaciju odnosa omogući nesmetan put Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji, i da rešenje bude kompromisno, realno i održivo. Takođe, razmenjena su mišljenja i stavovi o trenutnim izazovima u kojima se našao dijalog o normalizaciji odnosa, a članice Radne grupe su iskoristile priliku da iznesu svoje preporuke kako bi se taj proces unapredio u narednom periodu.

Juna 2022. godine, neposredno pre postizanja dogovora u okviru Sporazuma o energetici, ova radna grupa je održala sastanak sa savetnikom Miroslava Lajčaka, Jožefom Pandurom. Na sastanku se razgovaralo o temama koje su u fokusu u okviru pregovora, kao i o napretku u implementaciji određenih sporazuma.

U okviru svojih aktivnosti, od novembra 2018. godine Radna grupa NKEU za Poglavlje 35 objavljuje bilten u kome se iznose stavovi o pregovorima između Beograda i Prištine, prednostima i posledicama ponuđenih rešenja na stanje demokratije i društva u Srbiji, položaj i zaštitu etničkih zajednica na Kosovu, regionalnu stabilnost i pomirenje, evropske integracije Srbije i druge važne teme od interesa za razvoj našeg društva. U biltenu se objavljuju tekstovi i stavovi članica ove

radne grupe, ali se daje mogućnost i drugim društvenim i političkim akterima da iznesu svoje stavove po pitanjima od značaja za Poglavlje 35. Bilteni se objavljuju jednom mesečno i distribuiraju se elektronski. Dostupni su i na internet stranicama Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji³ i InTER-a⁴.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 35

Imajući u vidu da su preporuke objavljene u ranijim izdanjima Knjige preporuka još uvek aktuelne, uz neznatne modifikacije ponovo ih navodimo:

- Intenzivirati pregovore o normalizaciji odnosa između Beograda i Prištine koji bi doveli do potpisivanja Sporazuma zasnovanom na konsenzusu, koji bi garantovao trajni mir i bezbednost i omogućio nesmetan put Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji;
- Nastaviti sa unutrašnjim dijalogom o rešavanju kosovskog pitanja u formi koja omogućava otvoreni i konstruktivni dijalog između predstavnika vlasti, opozicije, organizacija civilnog društva i drugih zainteresovanih strana, jer je to jedini način da se postigne društveni konsenzus, obezbedi primena i osigura održivost predloženog rešenja;
- Pristupiti punoj realizaciji postignutih sporazuma u Briselu i uspostaviti mehanizme redovnog izveštavanja koji bi pratili sve elemente postignutih sporazuma proisteklih iz Briselskog dijaloga. Kancelarija za Kosovo i Metohiju bi trebalo da nastavi sa praksom objavljivanja izveštaja o napretku u dijalogu između Beograda i Prištine;
- Raditi na izgradnji poverenja i pomirenju između srpske i albanske zajednice, nezavisno od procesa pregovora i rešavanja statusnih pitanja. U tom smislu, neophodno je podržati sportske i kulturne aktivnosti koje omogućavaju pozitivnu interakciju između dva naroda, kao i napore civilnog društva u pokretanju dijaloga među zajednicama. Podrška nosilaca javnih funkcija u Srbiji ne treba da bude deklarativna već aktivna, kroz aktivno učešće u ovim aktivnostima;
- Raditi na poboljšanju uslova za život svih stanovnika Kosova (uključujući slobodu kretanja, poslovanja i međunarodne saradnje), obezbeđivanju pretpostavki da se zločini iz prošlosti više nikad ne ponove (uključujući pronalaženje nestalih kao primarni zadatak za obe strane) i stvaranju uslova za razvoj pravnih i demokratskih sistema vlasti na Kosovu i u Srbiji;
- Ohrabriti Srbe sa prostora Kosova i Metohije da uzmu aktivno učešće u političkim procesima u okviru kosovskog sistema, kao i društvenim procesima u okviru svojih zajednica. Uključivanje u procese na Kosovu i Metohiji treba da se odvija u duhu demokratije i bez

³ Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, dostupno na: <https://bit.ly/2zBHlmW>.

⁴ InTER, bilteni dostupni na: <http://bit.ly/2MnwfIZ>.

političkih pritisaka iz Beograda. Takođe, potrebno je raditi na jačanju ljudskih resursa i kreiranje institucionalnih mehanizama za efikasniju borbu srpske zajednice za svoja prava unutar kosovskih institucija;

- Uspostaviti direktnu saradnju između institucija za sprovođenje zakona i sektora bezbednosti Beograda i Prištine, nevezano za statusna pitanja. Neophodno je da uspostave direktni kanali za razmenu informacija, koordinaciju i direktnu saradnju na operativnom nivou. Ovo je ujedno i jedan od uslova u okviru evrointegracija Srbije. Naročito je bitno uspostaviti funkcionalnu saradnju kako bi se razrešile sve okolnosti u vezi ubistva Olivera Ivanovića. Postojeća saradnja u okviru posrednika UNMIK-a, EULEX-a ili neformalnim kanalima (ILECUs) pokazala se neefikasnom, jer ne može da pruži adekvatan odgovor na bezbednosne pretnje, rizike i izazove;
- Potrebno je promeniti sadržaj i način komunikacije u javnosti i sa javnošću, tako da se izbegavaju verbalne provokacije, nacionalistički ispadi i govor mržnje prema predstavnicima vlasti na Kosovu i pripadnicima albanskog naroda. Komunikaciju u javnosti voditi na način da se ističu pozitivne strane saradnje između dva naroda, kao i kroz naglašavanje dobiti od postignutih sporazuma.

2021.

▶ **MEĐUSEKTORSKA
RADNA GRUPA ZA
SLOBODU
IZRAŽAVANJA I MEDIJA**

Koordinator:

GRAĐANSKE INICIJATIVE

Maja Stojanović i Bojana Selaković



UVOD

Slobodni i nezavisni mediji su jedan od fundamentalnih standarda po kojima se može ceniti demokratski društvo. Bez objektivnih i pravovremenih informacija, kao i podsticajnog okruženja za njihovu slobodnu razmenu, građani nemaju mogućnost da se opredele o kulturnim, ekonomskim, socijalnim i političkim pitanjima, da vrše kontrolu nad postupanjem vlasti, niti da uzmu aktivnog učešća u procesima odlučivanja. Zbog toga sloboda izražavanja, i sloboda medija kao njen sastavni deo, predstavljaju jedno od osnovnih ljudskih prava i temelj svake demokratske i pravne države. Građanske inicijative, kao koordinator Međusektorske radne grupe za slobodu izražavanja i medija Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, prate sve aspekte slobode izražavanja u procesu evropskih integracija. Rad Međusektorske radne grupe na celovit način sagledava napredak Srbije u procesu pregovaranja kroz sva poglavlja koja se na bilo koji način bave slobodom izražavanja.

Zbog nepovoljne društveno-političke klime, položaj nezavisnih novinara i medija u Srbiji je nastavio da se pogoršava u 2021. godini, o čemu svedoče relevantni međunarodni izveštaji.¹ Deklarativno zalaganje vlasti za unapređenje položaja novinara, kroz osnivanje radnih tela i normativne aktivnosti, nije doprinelo poboljšanju stanja u ovoj oblasti, a adekvatne reakcije institucija su poslovično izostale. Dok su fizički napadi u pojedinim slučajevima i procesuirani, verbalni napadi i pretnje motivisani etničkom mržnjom ili homofobičnim ispadima su, po pravilu, ostajali bez adekvatne reakcije nadležnih. Takvo nečinjenje doprinosi opštem raspirivanju mržnje, kao i stvaranju pogodnog tla za dalje napade i diskreditaciju novinara i kritičkih glasova uopšte.

Učestali su napadi na novinare i aktiviste od strane javnih funkcionera. Uprkos usvajanju Kodeksa o ponašanju narodnih poslanika, napadi su često upućivani sa skupštinske govornice, a brojni slučajevi kršenja Kodeksa su prošli nekažnjeno usled nedosledne primene. Pored ustanovljenog narativa o „stranim plaćenicima“, nastavljena je praksa kriminalizacije novinara i aktivista kroz neosnovane optužbe o njihovoj povezanosti sa kriminalnim strukturama, čime im se nanosi velika reputaciona šteta, ali i ozbiljno ugrožava bezbednost. Položaj lokalnih medija je dodatno otežan, pa su lokalni mediji, zajedno sa aktivistima, u 2021. godini suočeni i sa novim oblikom pritiska, koji fundamentalno ugrožava njihov rad, ali i egzistencijalni opstanak. Reč je o, takozvanim, „SLAPP tužbama“ (eng. *Strategic Lawsuit Against Public Participation*), u kojima se ističu nerealno visoki odštetni zahtevi u cilju finansijskog iscrpljivanja lokalnih medija, koji se već nalaze na ivici opstanka.

Dalji problem u oblasti slobode izražavanja i medija, koji se nastavlja iz godine u godinu, je i neadekvatan rad Regulatornog tela za elektronske medije koje, s jedne strane, zloupotrebljava svoja ovlašćenja u cilju vršenja pritiska na profesionalne medije dok, s druge strane, ignoriše svoje obaveze kontrole emitera sa nacionalnom frekvencijom.

Zbog kompleksnosti i širine oblasti slobode izražavanja, kao i njene važnosti, Međusektorska radna grupa prati stanje u ovoj oblasti kroz šest pregovaračkih poglavlja, smatrajući da je međusektorskim pristupom jedino moguće sagledati sve aspekte zaštite ovog prava. Praćenje i

¹ Videti: <https://rs.n1info.com/vesti/izvestaj-saveta-evrope-srbija-medju-zemljama-sa-najvise-pretnji-novinarima/>.

analiza stanja i trendova, aktivnosti institucija i civilnog društva odnose se na poglavlja 5, 8, 10, 23, 28 i 32. Napredak u procesu evropskih integracija prate se prema definisanim ciljevima onlajn alata za praćenje slobode izražavanja i medije – Matrice slobode medija².

Građanske inicijative su definisale sledeće rizike koji prate monitoring ove oblasti u procesu evropskih integracija: širok spektar nadležnih institucija; nepostojanje akcionih planova za svako poglavlje; nemogućnost procene uspešnosti pojedinih mera na kratak rok; nejednaka spremnost državnih organa za saradnju i nedovoljna transparentnost u radu; neophodnost praćenja rezultata na svim nivoima državne vlasti – od nacionalnog, preko pokrajinskog do lokalnog³.

Poglavlje 5 reguliše oblast javnih nabavki. Cilj praćenja ovog poglavlja odnosi se na finansiranje medija putem javnih nabavki.

Poglavlje 8 – Politika konkurencije. Cilj praćenja ovog poglavlja odnosi se na kontrolu koncentracije medijskog vlasništva i konkurencije u oblasti medija i kontrolu i/ili finansiranje medija kroz davanje državne pomoći.

Poglavlje 10 – Informaciono društvo i mediji. Praćenje ovog poglavlja odnosi se na nezavisnost regulatornih tela u oblasti medija, nezavisnost rada javnih servisa i kontrolu programskih sadržaja radi zaštite maloletnika i ugroženih grupa.

Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava predstavlja centralno poglavlje kada su u pitanju sloboda izražavanja i medija. Ciljevi praćenja ovog poglavlja odnose se na zaštitu novinara, regulisanje državnog finansiranja medija (povlačenje države iz vlasništva u medijima), okončavanje kontrole medija od strane države i curenje informacija iz istraga u medije. Poseban deo ovog poglavlja odnosi se na slobodu medija i izražavanje na manjinskim jezicima.

Poglavlje 28 reguliše oblast zaštite potrošača i zaštite zdravlja. Cilj praćenja ovog poglavlja odnosi se na kontrolu medija kroz finansiranje medijskog sadržaja.

Poglavlje 32 – Finansijska kontrola. Sloboda izražavanja i medija se, u okviru ovog poglavlja, odnosi na nadzor trošenja budžetskog novca od strane Državne revizorske institucije za finansiranje političkih partija i konkursa za sufinansiranje medija.

² Videti: <https://mediji.gradjanske.org/>.

³ Videti: <https://mediji.gradjanske.org/wp-content/uploads/2018/07/Pra%C4%87enje-slobode-izra%C5%BEavanja-i-medijskih-sloboda-u-procesu-EU-integracija.pdf>, strane 30-31.

POGLAVLJE 5

Posledice uzrokovane nedostacima Zakona o javnim nabavkama, usvojenog u 2019. godini, bile su prisutne i u 2021. godini. Praksa lokalnih i nacionalnih vlasti da medije finansiraju putem javnih nabavki je nastavljena, čime je omogućeno zaobilaženje pravila konkursnog sufinansiranja medijskih sadržaja i vršenje uticaja na uređivačku politiku. Lokalne i nacionalne vlasti su putem javnih nabavki naručivale, ne samo prenos svojih sednica ili usluge oglašavanja, već i usluge izveštavanja o svom radu, što predstavlja direktno mešanje u uređivačku politiku medija. Za slične ili iste usluge su se koristili drugačiji nazivi i šifre, dok veći broj javnih nabavki nije bio dostupan javnosti jer je cena usluge bila ispod zakonske definisane granice, ispod koje ne mora biti raspisana javna nabavka. Planiranje javnih nabavki je bilo bazirano na nepreciznim i lošim procenama naručilaca, tako da samo planiranje nije značilo i nužno sprovođenje. Netransparentna je bila i procena vrednosti medijskih usluga, a nije bilo ni podataka o sprovođenju istraživanja prilikom planiranja javnih nabavki. Prisutna je i praksa neujednačene cene po kojoj se plaćala usluga različitim pružaocima medijskih usluga za istu uslugu, kao što je prenos skupštinskih zasedanja.⁴

Još uvek važeći Zakon o javnom informisanju i medijima nije usklađen sa odredbama novog Zakona o javnim nabavkama. Članom 27. Zakona o javnom informisanju i medijima je propisano da, u slučaju raspodele sredstava putem pojedinačnih davanja mimo konkursa, iznos raspodeljenih sredstava svakom pojedinačnom odlukom ne može biti veći od 20% iznosa koji je propisan za javne nabavke male vrednosti. Imajući u vidu da novim Zakonom o javnim nabavkama više nije predviđen postupak javne nabavke male vrednosti, postoji pravna praznina u pogledu limita za pojedinačna davanja.

POGLAVLJE 8

Praksa narušavanja konkurencije i diskriminacije medija koji kritički izveštavaju o radu vlasti, nastavljena je i u 2021. godini. Medijske usluge su nabavljane od strane lokalnih i nacionalnih vlasti po ceni nižoj od graničnog iznosa za koji je potrebno raspisati javnu nabavku. U ovakvoj situaciji, naručilac medijske usluge upućuje poziv odabranim pružaocima usluga kako bi „pribavio“ tri ponude, od kojih bira onu odgovarajuću. Ovaj postupak se odvija bez prethodne analize tržišta i potencijalnih ponuđača, tako da postoji minimalno obezbeđivanje konkurencije. U najvećem broju slučajeva, izostanak konkurencije služi nameštanju javnih nabavki kako bi se ugovorene cene podesile na tržišni nivo.⁵

Konkurentnost je naročito narušena zloupotrebom sistema projektnog sufinansiranja sadržaja od javnog interesa. Sastavom komisija i podelom sredstava tradicionalno su favorizovani provladini mediji, čak i tabloidi, uprkos tome što su permanentno kršili Kodeks novinara, što je jedan od predušlova za dobijanje sredstava. Na taj način profesionalni i nezavisni mediji su bili izloženi neobjektivnoj konkurenciji.

⁴ Videti: <https://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2021/10/Javne-nabavke-medijskih-usluga.pdf>.

⁵ *Ibidem*.

POGLAVLJE 10

Ranije zabeleženi problemi u radu Regulatornog tela za elektronske medije (REM) su opstali i u 2021. godini. Po već ustaljenoj praksi, ovo telo je uglavnom ostajalo nemo na brojne slučajeve kršenja zakonski i etičkih normi televizijskih emitera. Slučajevi u kojima je REM pokretao postupke u skladu sa svojim nadležnostima i izricao sankcije zbog kršenja propisa su bili retki, dok su u više navrata zabeleženi slučajevi gde su istaknuti predstavnici Saveta REM-a, pre svih predsednica Olivera Zekić, svoju poziciju zloupotrebljavali za političke obračune sa kritičarima.

Mimo uobičajene prakse, po kojoj se nadzor vrši nad televizijama sa nacionalnom frekvencijom, Savet REM-a je u februaru 2021. godine doneo odluku da se „kao televizije koje imaju značajnu gledanost“ pod nadzor tog tela stave i televizije N1, Nova S i Al Džazira. Takođe se navodi da su uočene brojne nepravilnosti u emisiji „Mentalno razgibanje“ koja je emitovana na televiziji Nova S, pa je Savet REM-a odlučio da se o tome obaveste Luksemburško nezavisno audiovizuelno telo (fr. *Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel* – ALIA), Evropsku platformu regulatornih vlasti (eng. *European Platform of Regulatory Authorities* – EPRA), Evropsku grupu regulatora za audiovizuelne medijske servise (ERGA) i Organizaciju za bezbednost i saradnju u Evropi (eng. *Organization for Security and Co-operation in Europe* – OSCE). Formalno se ovakav postupak pravda time što je dozvola za pružanje medijske usluge TV Novoj S izdata od strane Luksemburškog nezavisnog audiovizuelnog tela (ALIA). Ovakvo cinično pominjanje države Luksemburg jasna je refleksija na narativ o „stranim plaćenicima“, koji često propagiraju najviši državni zvaničnici u obračunu sa nezavisnim medijima i civilnim društvom. Odluka o stavljanju pod nadzor ovih televizija očigledno predstavlja politički akt, pre svega, imajući u vidu odnos vlasti prema njima, ali i ignorantski odnos Saveta REM-a prema onim televizijama čiji su rad dužni da kontrolišu.⁶ U tom kontekstu treba posmatrati i vest da je Savet REM-a obustavio postupak protiv televizije Pink zbog pretnje ubistvom koja je izrečena u toku emitovanja rijaliti programa na toj televiziji. U obrazloženju odluke o obustavi postupka se navodi izrazito sporna argumentacija da se Savet vodio odlukom nadležnog tužilaštva da odbaci krivičnu prijavu, jer je reč o krivičnom delu koje se ne goni po službenoj dužnosti, već po privatnoj tužbi.⁷

Najdrastičniji slučaj u kome je REM propustio da reaguje, jeste slučaj konferencije za medije predsednika Aleksandra Vučića, premijerke Ane Brnabić i ministra policije Aleksandra Vulina, na kojoj su prikazane eksplicitne fotografije žrtava uhapšenih članova mafijaškog klana Veljka Belivuka. Tom prilikom su prikazane fotografije odsečenih delova tela, a, osim neprikladnosti sadržaja, problematično je i to što su fotografije žrtava prikazane bez prethodne saglasnosti, a, u nekim slučajevima, čak i znanja članova njihovih porodica. Neke porodice su tom prilikom prvi put saznale za njihovu smrt. Nisu urodili plodom ni prethodni apeli roditelja koji su zamolili predsednika Vučića da fotografije ne objavljuje.⁸ Tim povodom, osim majke jednog od nastradalih mladića⁹, oglasilo se i Udruženje novinara Srbije koje je apelovalo na medije da ne uznemiravaju javnost i naglasilo da su dužni da poštuju pravo na dostojanstvo žrtava. U saopštenju je navedeno

⁶ Videti: <https://rs.n1info.com/vesti/rem-stavio-pod-redovan-nadzor-n1-nova-s-i-al-dzaziru/>.

⁷ Videti: <https://rs.n1info.com/vesti/uns-rem-obustavio-postupak-protiv-tv-pink/>.

⁸ Videti: <https://www.krik.rs/roditelji-nestalih-mladica-mole-vucica-da-ne-objavljuje-jezive-detalle/>.

⁹ Videti: <https://nova.rs/vesti/hronika/gledajuci-slike-unakazenih-zrtava-ponovo-prozivljavam-ubistvo-sina/>.

da je objavljivanjem fotografija prekršen Pravilnik o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga, kao i člana 4. Kodeksa novinara Srbije.¹⁰

Komentarišući ovaj slučaj, predsednica Saveta REM-a, Olivera Zekić, je izjavila da je objavljivanje tih fotografija sadržaj edukativnog karaktera, pravdajući to rečima da je neophodno da se građani upoznaju sa aktuelnom situacijom u zemlji i opravdanošću borbe protiv kriminala.¹¹ Postupajući po prijavi članice REM-a Judite Popović, Savet REM-a doneo je zaključak kojim se konstatuje da prikazivanje ovih fotografija na televizijama sa nacionalnom frekvencijom nije dovelo do uznemirenja javnosti, što posledično znači da ne zahteva nikakvu reakciju tog tela. Predsednica Saveta REM-a, Olivera Zekić, je tu odluku obrazložila postojanjem javnog interesa, ističući da je procena doneta na osnovu glasova većine članova tog tela.¹² Judita Popović je istakla da, tokom razmatranja ovog slučaja, nije dobila odgovor na pitanje koji interes je zadovoljen prikazivanjem tih fotografija, što ponovo ukazuje na indiciju da se odluke Saveta REM-a suštinski ne donose na sednicama tog tela, već izvan te institucije.¹³ Potrebno je naglasiti da REM, pored ovog slučaja, nije reagovao ni na opasnu kampanju koja je vođena protiv novinara KRIK-a, koji su bez dokaza dovođeni u vezu sa kriminalnom grupom Veljka Belivuka.¹⁴

Ignorantski odnos Saveta REM-a prema očiglednim kršenjima zakona od strane televizija sa nacionalnom frekvencijom, jasno dokazuje da prošlogodišnji naponi u okviru međustranačkog dijaloga, u kom je uloga REM-a posebno apostrofirana, nisu dali željene rezultate, kao i da su neophodne dodatne reforme u toj oblasti.¹⁵

POGLAVLJE 23

Nejasno je dokle se stiglo sa radom na ključnim medijskim zakonima, a i proces izrade ovih propisa je u velikoj meri sporan i praćen nepravilnostima. Ministarstvo kulture i informisanja je, u junu 2021. godine, formiralo Radnu grupu za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju i medijima. Radna grupa je trebalo da Ministarstvu dostavi tekst Nacrta zakona do 30. septembra 2021. godine, nakon čega je trebalo da bude organizovana javna rasprava. Međutim, Nacrt zakona još nije objavljen, iako je usvajanje bilo predviđeno za decembar 2021. godine. Tokom izrade Nacrta, članovi Radne grupe sastavljene od relevantnih novinarskih i medijskih udruženja, upozoravali su da predložene izmene odstupaju od ciljeva postavljenih u Medijskoj strategiji, ali i zagarantovanih prava utvrđenih Ustavom i međunarodnim standardima. Kako navode, posebno je zabrinjavala činjenica da je Nacrt zakona sadržao veliki broj odredaba, od kojih su neke bile predložene kao „alternativna rešenja“, a druge kao jedino rešenje, što nije bilo

¹⁰ Videti: <https://www.uns.org.rs/saopstenja/119399/uns-mediji-da-postuju-dostojanstvo-zrtava-i-ne-uznemiravaju-javnost.html>.

¹¹ Videti: <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/olivera-zekic-vulin-je-prikazao-fotografije-edukativnog-karaktera/>.

¹² Videti: <https://rs.n1info.com/vesti/olivera-zekic-vucic-nije-uznemirio-javnost-fotografijama-odsecenih-glava/>.

¹³ Videti: <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/judita-popovic-rem-koji-je-javni-interes-da-se-uznemire-gradjani-srbije-i-krse-zakoni/>.

¹⁴ Videti: <https://nova.rs/vesti/politika/poslanici-ep-osudili-povezivanje-opozicije-u-srbiji-sa-kriminalnim-grupama/>.

¹⁵ „Udruženja građana: Sužavanje prostora za delovanje 2021“, Građanske inicijative. Biće objavljeno.

u skladu sa Akcionim planom za sprovođenje Medijske strategije.¹⁶ Pored predloženih rešenja, sa procesnog aspekta je zabrinutost izazvao i sastav ove Radne grupe, jer su dve trećine njenih članova bili predstavnici vlasti i organizacija koje podržavaju rad vlasti. Od 35 članova, 14 su bili funkcioneri, dok je bilo najmanje osam predstavnika udruženja, u javnosti označenih kao GONGO organizacije (vladine nevladine organizacije), koji su ranije bili aktivni u komisijama za ocenu projekata za potrebe njihovog sufinansiranja.¹⁷ Zbog izbora i raspuštanja Narodne skupštine, ne očekuje se da će ovaj zakon biti usvojen pre jeseni 2022. godine.

Napadi i pritisci na slobodu izražavanja nastavljani su u toku 2021. godine. Kroz redovne monitoring izveštaje Građanskih inicijativa „Tri slobode pod lupom“,¹⁸ objavljene u okviru platforme organizacija civilnog društva „Tri slobode“, u 2021. godini je evidentirano ukupno 163 pojedinačnih slučajeva kršenja slobode izražavanja, slobode okupljanja i slobode udruživanja, od čega su 36 bili fizički napadi, 46 verbalni napadi, a 80 slučajevi pritiska. Od ukupnog broja napada, najveći broj (123) se ticao slobode izražavanja, a najčešće forme napada su bili verbalni napadi i pritisci na novinare i nezavisne medije. Prema bazi Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS), u toku 2021. godine je zabeležen 151 napad i pritisak na novinare, od čega 96 pritisaka i 44 verbalne pretnje.¹⁹ Jedan od najeklatantnijih verbalnih napada na medije, zabeleženih u toku 2021. godine, je koordinisana tabloidna kampanja protiv novinara i novinarki istraživačkog portala KRIK (Mreža za istraživanje kriminala i korupcije), tokom koje je ovaj medij potpuno neosnovano povezan sa kriminalnim klanom Veljka Belivuka, čime im je ozbiljno ugrožena bezbednost.²⁰ Pored tabloida, kampanja protiv ovog medija je vođena i sa govornica Narodne skupštine, gde je poslanik Aleksandar Martinović optužio KRIK, kao i nevladinu organizaciju Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), da učestvuju u državnom udaru i javno pozivao na fizičko nasilje prema neistomišljenicima, najavljujući da će svako ko kritikuje vlast biti „prebijen u džaku“.²¹ U avgustu 2021. godine, „Srpski telegraf“ je objavio dodatak na osam strana pod naslovom „Zapadni megafoni dobijaju milione“, posvećen finansiranju medija i organizacija civilnog društva, u kome se iznose neosnovani navodi o njihovoj povezanosti sa stranim bezbednosnim strukturama. Indikativno je da su sve OCD i mediji, na čiji račun su optužbe iznete, prethodno targetirani od Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma u slučaju „Spisak“. Priroda podataka koji su izneti u dodatku, kao i njihova tačna formulacija, izazivaju ozbiljnu sumnju da su „Srpskom telegrafu“ nezakonito prosleđeni podaci do kojih je Uprava došla istragom u slučaju „Spisak“, zbog čega je pet OCD-a navedenih u dodatku podnelo krivične prijave protiv NN lica u Upravi i glavnog i odgovornog urednika „Srpskog telegrafa“.²² Nažalost, u toku 2021. godine, nisu izostali ni fizički napadi na novinare, a svakako najdrastičniji predstavlja prebijanje radijskog voditelja Daška Milinovića od strane dvojice muškaraca u Novom Sadu, koji su ga prvo poprskali suzavcem po licu, a onda nekoliko puta udarili metalnom šipkom.

¹⁶ Videti: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/medijska-i-novinarska-udruzenja-pojedini-predlozi-izmena-zakona-o-javnom-informisanju-odstupaju-od-medijske-strategije-i-prava-na-slobodu-izazavanja/>.

¹⁷ Videti: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/izmene-medijskih-zakona-kao-predstava-za-javnost-dve-trecine-clanova-radne-grupe-predstavnici-drzave-i-organizacija-koje-podrzavaju-vlast/>.

¹⁸ Videti: <https://www.gradjanske.org/category/vesti/tri-slobode-pod-lupom/>.

¹⁹ Videti: <http://www.bazenuns.rs/srpski/napadi-na-novinare>.

²⁰ Videti: <https://www.gradjanske.org/ozbiljno-ugrozena-bezbednost-novinarima-i-novinarkama-krik-a/>.

²¹ Videti: <https://www.gradjanske.org/poziv-na-otvoreno-nasilje-prema-nevladinim-organizacijama-zahteva-sankciju-i-smenu-aleksandra-martinovica-sa-cela-skupstinskog-odbora/>.

²² Videti: <https://www.gradjanske.org/otvoreno-obracanje-ministarki-gordani-comic-povodom-napada-na-civilnodrustvo-i-medije/>.

Brzom reakcijom policije uhapšena su dvojica muškaraca zbog izvršenja krivičnog dela, dok je treći uhapšen zbog podstrekavanja, imajući u vidu da se sumnja da je dvojici uhapšenih isplatio određenu svotu novca kako bi izvršili napad.²³

Kao jedan novouspostavljeni vid pritiska, naročita pretnja slobodi izražavanja koja se pojavila 2021. godine, bilo je omasovljenje, takozvanih, „SLAPP tužbi“ koje se koriste za targetiranje lokalnih medija i građanskih aktivista. Tako je kompanija „Millennium Team“, u aprilu 2021. godine, podnela tužbe protiv 11 medija, leskovačke agencije „Jugpres“ i vranjskog portala „Info Vranjske“, zbog izveštavanja sa konferencije za novinare opozicione Narodne stranke, na kojoj su funkcioneri ove stranke govorili o navodnim koruptivnim poslovima ove kompanije i njenoj povezanosti sa vlastima u Srbiji. Kompanija je podnela tužbe protiv medija koji su objavili te izjave, tražeći odštetu od 100 i 200 hiljada evra po predmetu. Pod pritiskom su se, na sličan način, našli i aktivisti u Novom Pazaru, gde je vršilac dužnosti direktora Opšte bolnice u tom gradu, Meho Mahmutović, podneo 37 privatnih tužbi za nanošenje štete ugledu protiv aktivista i kolega lekara koji su kritikovali njegovo delovanje tokom pandemije. Od tog broja, podneo je čak sedam tužbi protiv aktiviste i osnivača Slobodne građanske inicijative, Aladina Paučinca, koji od prošle godine vodi proteste protiv uprave ove bolnice. Još jedan zabrinjavajući primer ovakvog trenda su tužbe privatnih investitora protiv aktivista GO „Ođbranimo šume Fruške Gore“ i „Fruškać“ koji se bore protiv nelegalne gradnje u zaštićenim područjima. Investitori traže odštetu u iznosu od 2.000.000 dinara za nanošenje štete ugledu, ali i jednogodišnju zatvorsku kaznu za predstavnicu udruženja „Ođbranimo šume Fruške Gore“, Draganu Arsić, za krivično delo „narušavanje poslovnog ugleda i kreditnog rejtinga“.²⁴

S obzirom na i dalje veliki broj napada i pritisaka na novinare, u toku izveštajnog perioda je bilo aktivnosti na izmenama pravnog okvira za poboljšanje bezbednosti i zaštite novinara, međutim predložena rešenja su bila problematična sa više aspekata. Javna rasprava o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, u cilju veće zaštite novinara, održana je u oktobru 2021. godine. Ministarstvo pravde je pripremlilo izmene u saradnji sa Radnom grupom za bezbednost i zaštitu novinara, međutim nisu konsultovane organizacije civilnog društva čiji rad se fokusira na osnovna prava. Na zahtev Međusektorske radne grupe za slobodu izražavanja i medija NKEU i Radne grupe NKEU za Poglavlje 23, javna rasprava je produžena do novembra, kako bi se omogućila dublja analiza predloženih izmena i dopuna.²⁵ Analizirajući odredbe, ove radne grupe su stale na stanovište da predložene izmene ne bi dale nikakav opipljiv doprinos bezbednosti i zaštiti novinara, već da predstavljaju potencijalno značajnu pretnju po slobodu medija i izražavanja. Glavni problem postojećih normi, na koji novinarska udruženja godinama skreću pažnju, jeste njihova selektivna primena u praksi tužilaštava i sudova. S druge strane, predložene izmene su nejasne i problematične u mnogim aspektima – problematična je terminologija koja se koristi, u poređenju sa onom u drugim krivičnim delima, a takođe one otvaraju i veliki prostor za tumačenja, pa samim tim i za mogućnost ozbiljne zloupotrebe. Predstavnici građanskog društva i novinari najviše su kritikovali član 149 Nacrta, upozoravajući da bi njegovo selektivno tumačenje moglo da dovede do paradoksalno veće zaštite javnih funkcionera od opravdane kritike. Komentare

²³ „Udruženja građana: Sužavanje prostora za delovanje 2021“, Građanske inicijative. Biće objavljeno.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Videti: <https://eukonvent.org/produziti-javnu-raspravu-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-krivicnog-zakonika/>.

na ovaj Nacrt dala je i međunarodna organizacija „Član 19“, koja je navela da izmene Krivičnog zakonika ne zadovoljavaju međunarodne standarde slobode izražavanja. Navedeno je da se u Nacrtu ne pravi razlika između kritika i uvredljivih izraza, kao i da se njime ne garantuje krivična odgovornost za napade i pretnje sa kojima se novinari suočavaju zbog svog rada. Ova organizacija snažno preporučuje da Radna grupa ponovo razmotri predložene izmene i dopune. Imajući u vidu potencijalne rizike koje bi ove izmene mogle da nose kada je reč o slobodi izražavanja, kao i eventualnu pojačanu represiju, predstavnici organizacija građanskog društva, kao i novinarskih i medijskih udruženja, zatražili su da se one ne usvoje po ubrzanom postupku, već da se, umesto toga, dodatno obrade tokom rasprava u okviru redovne izmene Krivičnog zakonika.²⁶ Do kraja 2021. godine nije bilo nikakvih informacija o toku rada na ovom dokumentu.

Kao i prethodnih godina, nastavljene su sporne prakse u konkursnom sufinansiranju medijskih sadržaja. Prema nalazima baze „Javno o javnim konkursima“, BIRN-a Srbija i Građanskih inicijativa, praksa finansiranja tabloida pokazuje trend određenog smanjenja, ali ne i prestanka. Takođe, veliki problem ostaje finansiranje provladinih medija čije izveštavanje ne doprinosi javnom interesu. Prema podacima iz baze, mediji koji su prihodovali najviše novca na konkursima su Regionalna TV iz Novog Pazara, kao i 4 regionalne televizije (Niška, Belle Amie iz Niša, TV As iz Šapca i RTV Rubin iz Kruševca), koji su po svojoj uređivačkoj politici bliski vlasti.²⁷

POGLAVLJE 28

U ovoj oblasti nije bilo promena u izveštajnom periodu i izostale su bilo kakve normativne aktivnosti koje bi pomogle da se reši problem nepostojanja zakonskog okvira koji bi je u potpunosti regulisao. U Zakonu o oglašavanju, iz 2016. godine, postoje rešenja koja se odnose samo na komercijalno oglašavanje, dok političko i državno oglašavanje nisu regulisani nijednim drugim zakonom. Još pre usvajanja Zakona o oglašavanju 2016. godine, Transparentnost Srbija je skretala pažnju na činjenicu da je ostavljen prostor za nastavak pritiska na medije kroz oglašavanje državnih institucija, međutim, do sada nije bilo odgovora na njihov predlog da se čitava oblast oglašavanja od strane države uredi posebnim zakonom. Savet za borbu protiv korupcije je, u svom izveštaju iz 2015. godine, ukazao na brojne probleme i zloupotrebe u ovoj oblasti, međutim, do danas ništa nije učinjeno kako bi se pravni okvir i praksa usaglasili sa preporukama iz ovog izveštaja. Kao i prethodnih godina, stanje u ovoj oblasti ostalo je nepromenjeno u prethodnom periodu, iako je najavljivano da će ovo poglavlje biti otvoreno već krajem 2018. godine, a da je Srbija, još krajem 2017. godine, pripremila svoju pregovaračku poziciju za ovo poglavlje. Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA) je, u svojim preporukama za poštene i slobodne izbore iz decembra 2020. godine, takođe uputio apel za donošenje izmena i dopuna Zakona o oglašavanju, u cilju uvođenja neophodnih izmena u oblasti političkog oglašavanja.²⁸

²⁶ Videti: <https://nuns.rs/izmene-krivicnog-zakona-zahtevaju-otvorenu-i-sveobuhvatnu-raspravu/>.

²⁷ Videti: <https://birnsrbija.rs/javno-o-javnim-konkursima/>.

²⁸ Videti: https://cрта.rs/wp-content/uploads/2020/12/Crta-preporuke-za-poštene-i-slobodne-izbore_Verzija-1-8.-decembar-2020.pdf.

POGLAVLJE 32

I u ovoj oblasti situacija je ostala nepromenjena. Državna revizorska institucija (DRI) je od 2015. godine uradila reviziju trinaest političkih partija, kao i Regulatornog tela za elektronske medije, i utvrdila brojne nepravilnosti u njihovom radu, ali su sankcije izostale. Predlozi organizacija civilnog društva, da davanja medijima na lokalnu buduću ubačena u godišnji plan DRI, nisu prihvaćeni.

Status poglavlja sa hronologijom pregovora i glavne ocene iz Izveštaja o skriningu se nalaze u izveštajima Radnih grupa za poglavlja 5, 8, 10, 23, 28 i 32.

AKTIVNOSTI MEĐUSEKTORSKE RADNE GRUPE ZA SLOBODU IZRAŽAVANJA I MEDIJA

Tokom prve polovine 2021 godine, Međusektorska radna grupa za slobodu izražavanja i medija je vršila monitoring vladinih radnih grupa u oblasti slobode izražavanja i medija. Tokom juna 2021. godine je objavljena analiza rada Radne grupe za bezbednost i zaštitu novinara, kao i Radne grupe za praćenje i sprovođenje Akcionog plana za primenu Strategije razvoja sistema javnog informisanja u zemlji do 2025. godine (Medijska strategija).²⁹ Analiza predstavlja pregled dosadašnjeg rada ovih grupa, kako bi se ustanovilo dokle se došlo u ispunjavanju ciljeva zbog kojih su grupe formirane. Predmet analize je, takođe, bio i način formiranja ovih grupa, njihov sastav, kao i njihove ključne aktivnosti u periodu praćenja. U junu mesecu je, takođe, objavljena i analiza pod nazivom „Sloboda izražavanja i medijske slobode u Srbiji u procesu EU integracija 2020“.³⁰ Analiza prati šest pregovaračkih poglavlja: 5, 8, 10, 23, 28 i 32, a koja se tiču slobode izražavanja i medija i obuhvata period 2020. godine, a metodološki prati napredak prema definisanim ciljevima onlajn alata za praćenje slobode izražavanja i medija – Matrice slobode medija.

Međusektorska radna grupa za slobodu izražavanja i medija je, redovno prateći dešavanja na medijskog sceni, kao i veliki broj kršenja slobode izražavanja i medija, upozoravala i obavestavala domaću i međunarodnu javnost. U toku marta meseca je, zajedno sa Radnom grupom NKEU za Poglavlje 23, najoštrije osudila ugrožavanje bezbednosti novinara i novinarki istraživačke mreže KRIK skandaloznim tabloidnim izveštavanjem medija bliskih vlasti i pozvala nadležne institucije da na ove napade reaguju u što kraćem roku.³¹ Takođe, zajedno sa Radnim grupama NKEU za poglavlja 23 i 24 i Međusektorskom radnom grupom za političke kriterijume, zahtevala je reakciju predsednika Narodne skupštine i smenu poslanika Aleksandra Martinovića sa mesta predsednika Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja.³² Međusektorska radna grupa za slobodu izražavanja i medija je, takođe, reagovala povodom napada na novinare i novinarku tokom velikog broja protesta koji su se održavali tokom jeseni. Tom prilikom je

²⁹ Videti: <https://www.gradjanske.org/monitoring-rada-vladinih-radnih-grupa-u-oblasti-slobode-izrazavanja-i-medija/>.

³⁰ Videti: <https://www.gradjanske.org/sloboda-izrazavanja-2020/>.

³¹ Videti: <https://www.gradjanske.org/ozbiljno-ugrozena-bezbednost-novinarima-i-novinaricama-krik-a/>.

³² Videti: <https://www.gradjanske.org/poziv-na-otvoreno-nasilje-prema-nevladinim-organizacijama-zahteva-sankciju-i-smenu-aleksandra-martinovica-sa-cela-skupstinskog-odbora/>.

zahtevala od nadležnih institucija Republike Srbije da hitno obezbede prostor u kojem će novinari i novinarka na bezbedan način obavljati svoj posao, naročito na lokacijama i u vreme važnih društvenih događaja, kao što su javna okupljanja.³³

Tokom oktobra 2021. godine je održana javna rasprava o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika Srbije, koje su imale za cilj da obezbede efikasniju zaštitu novinara. Ministarstvo pravde izradilo je izmene u saradnji sa Radnom grupom za bezbednost i zaštitu novinara. Predstavnici Međusektorske grupe za slobodu izražavanja i medija učestvovali su na velikom broju sastanaka sa domaćim i međunarodnim akterima kako bi se što bolje sagledale predložene izmene. Na zahtev Međusektorske grupe za slobodu izražavanja i medija i Radne grupe za Poglavlje 23, čiji su članovi relevantna novinarska i medijska udruženja, javna rasprava je produžena do novembra 2021 godine, radi dublje analize predloženih izmena.³⁴ Imajući u vidu potencijalne rizike koje bi ove izmene mogle proizvesti po slobodu izražavanja i pojačanu represiju, Međusektorska radna grupa za slobodu izražavanja i medija zatražila je da se izmene ne usvajaju po ubrzanom postupku, već da se o njima raspravlja u okviru redovne izmene Krivičnog zakonika.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA MEĐUSEKTORSKE RADNE GRUPE NKEU

U pogledu evaluacije ispunjenosti prošlogodišnjih preporuka Međusektorske radne grupe za slobodu izražavanja i medija, još jednom se može konstatovati da se stanje u oblasti slobode medija i izražavanja nije popravilo u odnosu na prošlu godinu, te da nisu preduzete skoro nikakve aktivnosti na ispunjavanju preporuka, kao ni konstruktivni i realni koraci ka poboljšanju položaja novinara i medija u Srbiji.

Poglavlje 5: Budući da identifikovani problemi sa novim Zakonom o javnim nabavkama u međuvremenu nisu rešeni, kao i da nisu preduzete normativne aktivnosti na ovom planu, prošlogodišnja preporuka o neophodnosti dopune zakona ostaje na snazi.

Poglavlje 8: Nije bilo promena u oblasti koju reguliše ovo poglavlje i nijedna od prošlogodišnjih preporuka nije ispunjena. Sve prethodne preporuke o potrebnim izmenama regulative, koja se tiče dodele državne pomoći, obaveza primalaca, sankcija za kršenje propisa i nadležnostima Komisije za dodelu državne pomoći, ostaju na snazi.

Poglavlje 10: Nije došlo do izmena zakonskog okvira kojim bi se unapredio proces izbora članova Regulatornog tela za elektronske medije. Praksa u donošenju odluka ovog tela je, i u toku 2021. godine, pokazala da ono ne ispunjava svoje zakonske dužnosti, kao i da demonstrira jasnu političku instruiranost. Stoga, sve prethodne preporuke vezane za unapređenje procesa izbora članova i rada Regulatornog tela za elektronske medije, kao i rada i nezavisnosti javnih servisa, ostaju na snazi.

³³ Videti: <https://www.gradjanske.org/hitno-obezbediti-zastitu-novinarima-koji-izvestavaju-o-temama-od-drustvene-vaznosti/>.

³⁴ Videti: <https://www.gradjanske.org/zahtev-za-produzenje-javne-rasprave-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-%D0%BArivičnog-zakonika/>.

Poglavlje 23: Uprkos donošenju Akcionog plana u 2020. godini, normativne aktivnosti na planu slobode izražavanja se odvijaju u problematičnim i netransparentnim procesima, uz nepoštovanje rokova i manjak proaktivnog informisanja javnosti. Uprkos formiranju radnih tela Vlade i iniciranim izmenama zakona, u izveštajnom periodu nije unapređena bezbednost novinara i nastavljen je trend ozbiljnih i zabrinjavajućih pretnji i uvreda upućenih novinarima, često od strane najviših državnih funkcionera. Nije bilo napretka ni u oblasti finansijske održivosti medija, tačnije načina projektnog sufinansiranja medijskih projekata. Nepostojanje eksplicitne zakonske obaveze raspisivanja ovih konkursa, utvrđivanja objektivnih kriterijuma za raspodelu sredstava, uzimanja u obzir odluka Saveta za štampu i Saveta REM-a prilikom donošenja odluka i evaluacija sprovedenih projekata, doveli su do toga da ovaj proces bude netransparentan i da favorizuje provladine medije, čime direktno ugrožava finansijski opstanak medija. Zbog toga, može se konstatovati da prošlogodišnje preporuke nisu ispunjene i, stoga, ostaju na snazi.

Poglavlje 28: U ovoj oblasti nije bilo promena u izveštajnom periodu i izostale su bilo kakve normativne aktivnosti koje bi pomogle da se reši problem nepostojanja zakonskog okvira koji reguliše političko i državno oglašavanje. Nijedna preporuka iz ove oblasti nije usvojena u izveštajnom periodu i sve i dalje ostaju aktuelne.

Poglavlje 32: Situacija u pogledu nadzora (od strane Državne revizorske institucije) trošenja budžetskog novca za finansiranje političkih partija i konkursa za sufinansiranje medija je, takođe, ostala nepromenjena u izveštajnom periodu. Nijedna preporuka iz ove oblasti nije usvojena, tako da sve i dalje ostaju aktuelne.

PREPORUKE MEĐUSEKTORSKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU

Poglavlje 5

- Precizirati odnos sadržaja od javnog interesa u sferi javnog informisanja i sistema javnih nabavki od strane nadležne institucije preko dopuna Priloga i Zakona o javnim nabavkama. (*Ministarstvo finansija*)

Poglavlje 8

- Precizirati obaveze primalaca državne pomoći, način izveštavanja i kontrolu dodele državne pomoći. Potrebno je definisati posebna pravila za dodelu državne pomoći u oblasti javnog informisanja, ukoliko sufinansiranje medija za izveštavanje u javnom interesu ostane u sistemu državne pomoći. (*Vlada Republike Srbije*)
- Jasno precizirati i zakonom definisati sankcije za kršenje zakona o dodeli državne pomoći. (*Vlada Republike Srbije*)
- Povećati i jasno definisati nadležnost Komisije za dodelu državne pomoći. (*Vlada Republike Srbije*)

- Precizirati zakonske kriterijume kada je moguće ispitivanje narušavanja konkurencije u medijskom sektoru od strane Komisije za zaštitu konkurencije. (*Vlada Republike Srbije*)

Poglavlje 10

- Dosledno primeniti Akcioni plan za implementaciju Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2025. godine. (*Vlada Republike Srbije*)
- Obezbediti zakonitost u radu REM-a i obezbediti javne rasprave o radu REM-a. (*Narodna skupština Republike Srbije*)
- Unaprediti rad Regulatornog tela za elektronske medije i to tako što će se osigurati izbor istinski nezavisnih i objektivnih stručnjaka, stabilnost i nezavisnost u radu ovog tela: (*Narodna skupština Republike Srbije i Savet Regulatornog tela za elektronske medije*)
 - izmeniti ovlašćene predlagače za izbor članova REM-a, kako bi se obezbedila njihova veća nezavisnost, izuzimanjem političkih i državnih tela i određivanjem jasnih kriterijuma za izbor;
 - obezbediti jasne kriterijume za izbor članova Saveta REM-a;
 - obezbediti veću stabilnost kroz finansijsku nezavisnost REM-a i to uvećanjem prihoda sredstvima ostvarenim kažnjavanjem medijskih emitera, smanjenjem političkog uticaja i pritiska od strane vlasti, kao i povećanjem transparentnosti prilikom utvrđivanja finansijskog plana;
 - obezbediti REM-u mogućnost direktnog izricanja novčanih sankcija emiterima prilikom utvrđivanja kršenja zakonskih i podzakonskih akata;
 - utvrditi adekvatnu odgovornost članova Saveta REM-a i odgovornih lica u stručnim službama, u odnosu na utvrđene propuste da primene propise;
 - iako Regulator, u poslednje dve godine, u praksi sprovodi monitoring kampanja u određenim fazama (predizborna, izborna kampanja), neophodno je, pre svega, zakonski regulisati i osigurati stalnu obavezu REM-a da vrši stalni monitoring predizborne kampanje;
 - s obzirom da su praktični rezultati sprovedenih monitoringa od strane REM-a pokazali brojne nedostatke, veoma važno je precizirati i utvrditi objektivne kriterijume za vršenje monitoringa, osigurati javno objavljivanje nalaza i kontinuirano izveštavanje javnosti, kao i odgovornost za iznete podatke i rezultate;
 - REM mora da vrši obavezan nadzor umesto Privremenog tela za monitoring medija. Ukoliko se i pokušava uvođenje posebnih tela za nadzor medija, to se mora učiniti u skladu sa Zakonom o elektronskim medijima i datim nadležnostima;
 - izmeniti predloženi Nacrt pravilnika o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom predizborne kampanje i urediti ga tako da obuhvata sve pružaoce medijskih usluga, a ne samo javne medijske servise;
 - obezbediti veću transparentnost, odgovornost kod preduzetih radnji ili propusta (da se preduzmu određene radnje iz nadležnosti) i bolju komunikaciju REM-a sa građanima.
- Izvršiti izmene zakonskih i podzakonskih propisa kako bi se obezbedila veća nezavisnost javnih medijskih servisa (JMS), te je u tom smislu potrebno: (*Regulatorno telo za elektronske medije, RTS i RTV*):

- obezbediti veću finansijsku nezavisnost javnih medijskih servisa izmenama postojećeg načina finansiranja, samim tim povećati sigurnost novinara i medijskih radnika zaposlenih u javnom medijskom servisu;
 - obezbediti veću transparentnost, komunikaciju i odgovornost prema javnosti;
 - obezbediti veću nezavisnost članova Upravnog odbora, propisivanjem jasnih kriterijuma za njihov izbor i izmenama načina njihovog izbora;
 - definisati ulogu i ovlašćenja Programskog saveta kako bi se obezbedio efikasniji način kontrole javnih medijskih servisa, kao i način izbora članova tog saveta kako bi se obezbedila njihova veća nezavisnost u odnosu na Upravni odbor i spoljne pritiske;
 - obezbediti poštovanje rešenja Saveta za štampu u procesu projektnog sufinansiranja sadržaja od javnog interesa;
 - precizirati zakonske odredbe koje se tiču zabrane govora mržnje i zaštite dece i maloletnika od neprikladnih sadržaja, sa mogućnošću izricanja novčanih sankcija;
 - uvesti obaveznu analizu kvaliteta medijskih sadržaja javnih medijskih servisa.
- Obezbediti jasan i precizan pravni okvir koji bi i dalje omogućio nesmetanu upotrebu interneta na teritoriji Srbije, bez ograničenja i uz poštovanje svih propisa koji obezbeđuju date garancije. Pravni okvir treba da se usaglasi sa standardima evropskog regulatornog okvira za medije, posebno u digitalnoj sferi.
 - Izmenama regulative osigurati da se neformalni pritisak na uređivačku politiku ne vrši preko raspodele sredstava za oglašavanje, uključujući ona iz javnih kompanija, kao i preko projektnog sufinansiranja iz budžeta. (*Ministarstvo kulture i informisanja*)

Poglavlje 23

- Izmene i unapređenje zakonskih propisa koji bi uveli određena ograničenja i dodatnu kontrolu donosilaca odluka, reviziju njihovog postupanja i odgovornost kod njihovih donosilaca, zbog uočenih zloupotreba u primeni prilikom ograničavanja osnovnih ljudskih prava novinara, medijskih radnika i građana Republike Srbije.
- Dosledna primena Akcionog plana za implementaciju Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2025. godinu (u daljem tekstu „Medijska strategija“).
- Akcioni plan za primenu Medijske strategije mora biti dodatno ojačan rokovima koji će obezbediti njegovu realnu i svrsishodnu primenu, ali i dopunjen tako da predviđeni rokovi obuhvate sve ključne mere predviđene Strategijom.
- Rokovi za realizaciju koji su protekli, a aktivnosti nisu još uvek realizovane, moraju se revidirati zajedno sa aktivnostima, pri čemu je neophodno i utvrđivanje odgovornosti za njihovo nespunavanje.
- Obezbediti inkluzivan i transparentan rad na izmenama i dopunama relevantnih zakona u vezi sa medijskim slobodama, koje moraju biti u skladu sa predviđenom Medijskom strategijom.

- Svi propisi koji su predviđeni za izmene i dopune, a koji se odnose na pitanja medija, novinara i novinarskih izvora, moraju biti na liniji stečenih i osiguranih prava iz zakona u primeni, kao i Medijske strategije.
- Predviđene izmene Zakona o javnom informisanju i medijima moraju se striktno držati predviđenih u Medijskoj strategiji, a u delovima u kojima to nije moguće, stečena prava u postojećim zakonima se ne smeju umanjiti niti ukidati.
- Od izuzetne važnosti je da se u najkraćem roku rasvetle svi slučajevi napada na novinare i ugrožavanja njihove bezbednosti, kao i da se pokrenu i, u razumnom roku, dovrše procesi protiv počinitelaca.
- Hitno obustavljanje podrške, posebno političke i finansijske, medijima koji kontinuirano krše Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima, Kodeks novinara Srbije, koji neprestano šire nacionalnu i drugu mržnju, vrše pritisak na kritički orjentisane medije, izazivaju paniku i stvaraju atmosferu straha i nasilja u društvu.
- Posebno urediti nadzor nad upotrebom podataka o ličnosti od strane političkih partija u svrhe izborne kampanje.
- Hitno je potrebno u javnu sferu vratiti dijalog o važnim društvenim pitanjima. Vlast je dužna da gaji kritičko mišljenje kao javno dobro, kao i da, posebno u javnim medijskim servisima, pod ravnopravnim uslovima omogući pristup svim akterima političke i društvene scene. (*Vlada Republike Srbije i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog*)
- Osigurati inkluzivan i transparentan rad na izmenama i dopunama relevantnih zakona u vezi sa medijskim slobodama, što bi trebalo da bude deo implementacije Strategije, i u taj proces uključiti predstavnike relevantnih novinarskih i medijskih asocijacija i predstavnike civilnog društva. (*Ministarstvo kulture i informisanja*)
- Neophodno je utvrditi ulogu Ministarstva kulture i informisanja i Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu u celokupnom procesu medijskih reformi. (*Vlada Republike Srbije*)
- Preduzeti sve mere za zaštitu novinarskih izvora preciziranjem zakonskih odredbi i sprečiti neovlašćeno presretanje komunikacije novinara i njihovih izvora. (*Vlada Republike Srbije*)
- Osigurati poštovanje Poslovnika o radu Narodne skupštine i sprečiti uvrede i govor mržnje prema medijima, novinarima i medijskim radnicima u parlamentu. (*Narodna skupština Republike Srbije*)
- Da se u najkraćem roku rasvetle svi slučajevi napada na novinare i ugrožavanja njihove bezbednosti, kao i da se pokrenu i, u razumnom roku, dovrše procesi protiv počinitelaca. Da se predstavnici državnih organa (Republičkog javnog tužilaštva i Ministarstva unutrašnjih poslova), u

Stalnoj radnoj grupi za bezbednost novinara, prema predstavnicima novinarskih i medijskih udruženja u ovom telu i njihovim zahtevima odnose sa dužnim poštovanjem i poštuju odredbe Sporazuma o saradnji i merama za podizanje nivoa bezbednosti novinara. (*Republičko javno tužilaštvo, pravosudni organi, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Vlada Republike Srbije*)

- Predstavnici vlasti hitno da prestanu da prozivaju, vređaju, omalovažavaju i diskriminišu novinare, medije, novinarska i medijska udruženja, ugrožavaju njihovu bezbednost i proglašavaju ih za neprijatelje društva, „strane agente“ i „izdajnike“.
- Osigurati veću bezbednost novinara i drugih medijskih profesionalaca: (*Republičko javno tužilaštvo, pravosudni organi, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Vlada Republike Srbije*)
 - unaprediti saradnju između državnih institucija i medijskih i novinarskih udruženja kroz postojeći mehanizam, uspostavljen potpisivanjem Sporazuma o saradnji i merama za podizanje nivoa bezbednosti novinara, kao i poboljšanjem rada Stalne radne grupe i Radne grupe za bezbednost novinara pod okriljem Vlade RS;
 - jasno i precizno urediti delokrug rada svih radnih grupa na temu bezbednosti novinara, uskladiti njihov rad i podići nivo saradnje;
 - osigurati na delu i bez izuzetaka hitno i brzo postupanje u svim slučajevima napada i pretnji koji imaju elemente krivičnih i prekršajnih dela;
 - strategije komunikacije javnih tužilaštava i MUP-a moraju da se podignu na znatno viši nivo; otvorenost širokog tipa javnih tužilaštava i MUP-a u pogledu javnosti postupanja, u meri u kojoj se ne ugrožava tužilačka istraga i postupanje – u tom smislu, dozvoliti javnim tužiocima i njihovim zamenicima da izlaze u javnost i komuniciraju u slučajevima koje vode, ali u meri u kojoj se štiti sam postupak, istraga i tužilačka funkcija;
 - jasno, nedvosmisleno i neselektivno osuditi svako nasilje nad novinarima od strane javnih funkcionera, kako bi se prenela poruka nedopuštenog ponašanja, kao i davanje određenih izjava od strane funkcionera koje posredno mogu da dovedu do ugrožavanja bezbednosti novinara;
 - održati kontinuitet stalnih obuka, namenjenih pripadnicima policije, kao i tužiocima u okviru javnih tužilaštava, u cilju poboljšanja reakcije pripadnika MUP-a i tužilaca u okviru svojih nadležnosti (pretnje na internetu i onlajn sferi, posebna krivična dela na štetu novinara, odnos prema oštećenim novinarima i žrtvama, sekundarna viktimizacija, rad sa napadima), ali i, posebno, obezbediti bolje razumevanje problema i efikasnije postupanje u slučajevima ugrožavanja bezbednosti novinara. U obuke je važno uključiti i upoznavanje novinara u pogledu prava na krivično-pravne zaštite, kao i prva i obaveza kao oštećenih u pogledu krivičnog postupka, načina rada unutrašnje kontrole MUP-a i prava na zaštitu u odnosu na zloupotrebe od strane službenih lica;
 - obezbediti jasnu i neselektivnu internu odgovornost kod organa nadležnih za gonjenje počinilaca krivičnih dela na štetu novinara, posebno u sferi činjenja tih dela od strane pripadnika MUP-a, s obzirom na direktniji kontakt sa novinarima, tako i javnih tužilaca zbog učinjenih propusta prilikom vođenja postupaka;
 - utvrđivanje jasnih dometa krivičnih dela i pravnih praznina koje nastaju usled postojećih shvatanja i tumačenja pojedinih krivičnih dela;
 - neophodna je promena krivično-pravne prakse u shvatanju pojedinih krivičnih dela kojima se štite novinari, poput ugrožavanja sigurnosti iz člana 138 stav 3 Krivičnog zakonika ili

- preciznijeg tumačenja posebnog dela ugrožavanja sigurnosti iz člana 138a;
 - uvođenje u primenu zaštite novinara postojećih bića krivičnih dela, poput zaštite boraca za ljudska prava;
 - uvođenje novih oblika krivičnih dela na štetu novinara i dodavanje pojačane zaštite kod već postojećih krivičnih dela, kod kojih postoji posebna opasnost u odnosu na novinarke i novinare, a posebnu pažnju obratiti na dela koja se čine napadima i pretnjama na internetu;
 - uključivanje predstavnika sudija u probleme bezbednosti novinara i posledice koje nastaju napadima i pretnjama, posebno u delovima koji se odnosi na shvatanje bića krivičnih dela na štetu novinara;
 - osigurati stečene nivoe zaštite novinarskim izvorima u odnosu na neprocesuiranje zaštitnih propisa i potencijalne pogubne uticaje drugih propisa koji mogu da uruše njihov položaj (poput Zakona o unutrašnjim poslovima).
- Obezbediti bolji radnopravni status novinara i drugih medijskih profesionalaca:
 - potpisivanjem granskog kolektivnog ugovora koji bi novinarima i medijskim radnicima obezbedio bolje uslove rada; takođe, osnažiti same novinare da se sindikalno organizuju i obezbediti edukaciju kako bi bili bolje upoznati sa mogućnostima ostvarivanja svojih radnih i profesionalnih prava;
 - uspostaviti efikasnije inspekcije kako bi se smanjio rad na crno i ostali slučajevi kršenja prava novinara;
 - uspostaviti mere i procedure za poboljšanje položaja novinarki, urednica, žena zaposlenih na različitim pozicijama i poslovima u medijima, kao i stvaranje boljih uslova za njihovu veću zastupljenost na rukovodećim funkcijama;
 - obezbediti veću nezavisnost novinara i redakcije u odnosu na vlasnike medija i menadžment, potpisivanjem posebnih akata koji bi tu nezavisnost omogućili ili predvideti potpisivanje aneksa ugovora o radu koji definiše profesionalna prava i obaveze novinara i urednika i koji bi efikasnije zaštitio njihov profesionalni status;
 - obezbediti posebnu zaštitu novinara u lokalnim medijima u odnosu na pritiske koji ugrožavaju njihov radnopravni status.
 - Država hitno da preduzme mere koje će omogućiti da novinska agencija Tanjug i Radio-televizija Kragujevac, u najkraćem mogućem roku, izađu iz nezakonitog položaja; takođe, sprovesti privatizaciju ostalih medijskih subjekata koji su i dalje u vlasništvu države. (*Vlada Republike Srbije*)
 - Preispitati ulogu države na medijskom tržištu i njeno učešće u transakcijama prilikom kupovine TV B92, TV Nova, Adria media grupe i uspostavljanja franšize Euronews Srbija. (*Vlada Republike Srbije*)
 - Izmeniti zakonske i podzakonske propise kako bi se unapredio proces Projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja od javnog interesa: (*Vlada Republike Srbije i Državna revizorska institucija*)
 - predvideti obavezu raspisivanja konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja, ali i odgovornost i sankcije za odgovorna lica u slučajevima neraspisivanja na nivoima lokalnih samouprava;

- obezbediti nezavisnost sufinansiranja od političkog uticaja tokom godine (a najčešće u izbornim godinama), tako što će se predvideti obaveza, za sve davaoce sredstava, da se konkursi raspisuju početkom godine;
 - uvesti obavezne analize potreba za medijskim sadržajem koje bi sprovodile opštine, kao i gradovi kao sprovodioci konkursa, a čiji bi cilj bio utvrđivanje javnog interesa za svaku posebnu lokalnu samoupravu;
 - odrediti jasne kriterijume za izbor članova stručnih komisija, unaprediti rad stručnih komisija, jasno utvrditi primenu propisa u slučaju postojanja praznina u postupanju (promena članova komisija, poništavanje i donošenje novih odluka), uključujući i propisivanje sankcija za nepostupanje članova komisija u skladu sa propisima;
 - predvideti obavezne modele dokumenata koji se primenjuju u sprovođenju konkursa, unifikovati ih, precizirati njihovu sadržinu, ali i čuvanje takvih dokumenata (posebno zapisnika o radu, stenograma) i dostupnost javnosti u skladu sa propisima koji uređuju pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, odrediti način i pravila komunikacije u postupku;
 - obavezati stručne komisije da uzimaju u obzir odluke regulatornog tela, kao i Saveta za štampu, prilikom odlučivanja o raspodeli sredstava;
 - poboljšati mehanizme kontrole postupaka sufinansiranja i uspostaviti efikasno pravno sredstvo u ovoj oblasti; u smislu ojačavanja pravnih lekova, potrebno je podići svest o efikasnosti inspekcijskih kontrola, posebno upravne inspekcije u smislu sprovođenja propisa, kao i budžetske inspekcije u smislu svrsishodnosti i adekvatne namene projekata;
 - uvesti obaveznu evaluaciju projekata koji su realizovani za sve institucije koje ih realizuju, kao i sprovođenje eksterne finansijske revizije medija koji su dobili sredstva iznad određenog iznosa;
 - obezbediti bolju i efikasniju kontrolu sprovedenih konkursa, realizacije dodeljenih tema i ugovora kroz obavezne programe revizije dodele i trošenja sredstava, od strane Državne revizorske institucije; bilo bi veoma korisno uvesti i revizije svrsishodnosti projekata koje bi utvrdile efikasnost, kao i efektivnost dodeljenih sredstava.
- Unaprediti i prilagoditi proces vođenja upravnih sporova u tužbama povodom nezakonitosti u sprovođenju konkursa za projektno sufinansiranje. (*Ministarstvo pravde*)
 - Poreske i druge inspekcije da prestanu da vrše pritiske i da ugrožavaju rad nezavisnih medija. (*Vlada Republike Srbije*)
 - Radio-televizija Srbije da počne da sprovodi zakonom propisanu obaveznu emitovanja programa na jezicima nacionalnih manjina.
 - Precizirati zakonske odredbe kako bi se obezbedila nezavisna uređivačka politika u medijima koju su u vlasništvu nacionalnih saveta nacionalnih manjina. (*Ministarstvo kulture i informisanja i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog*)
 - Potrebno je uskladiti sudsku praksu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava u postupcima protiv novinara za naknadu štete u vezi sa objavljivanjem informacija. (*pravosudni organi*)

- Neophodno je obezbediti veću transparentnost državnih institucija kroz veći obavezni set podataka koje moraju proaktivno da objavljuju. (*Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Narodna skupština Republike Srbije*)
- Dodatno poboljšati ili izmeniti pristup informacijama od javnog značaja u cilju obezbeđivanja veće podrške novinarima, u odnosu na organe javne vlasti koji ignorišu, ne postupaju po zahtevima za pristup informacijama, pružaju netačne i lažne odgovore koji se teško proveravaju i zloupotrebljavaju rokove za odlaganje dostavljanja odgovora. (*Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Narodna skupština Republike Srbije*)
- Obezbediti adekvatne zamenske kanale pribavljanja informacija kod organa javne vlasti koji imaju takve informacije i dokumente u posedu, a odbijaju da postupe (kontrolne i druge institucije shodno određenim nadležnostima). (*Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Narodna skupština Republike Srbije*)
- Obezbediti kažnjavanje organa javne vlasti od strane Poverenika za informacije od javnog značaja, adekvatne kazne, kažnjivost odgovornih lica srazmerno uticaju i nanetoj šteti nepostupanjem, kao i funkcionalne mehanizme za izvršenje. (*Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Narodna skupština Republike Srbije*)
- Zaštititi novinare i novinarske izvore očuvanjem stečenih prava i dodatnim ojačavanjem predviđenim Medijskom strategijom.
- Strateški predvideti i razviti posebne sisteme anti-SLAPP propisa, kojima bi se zaštitili novinari i mediji od zlonamernih tužbi, i utvrdila odgovornost, posebno predstavnika vlasti koji te tužbe zloupotrebljavaju.

Poglavlje 28

Zakonskim odredbama detaljnije utvrditi i precizirati načine i mogućnosti oglašavanja državnih organa i drugih javnih entiteta. (*Ministarstvo kulture i informisanja*)

Obezbediti transparentnost podataka o oglašavanju državnih organa, drugih javnih entiteta i javnih preduzeća. (*Vlada Republike Srbije*)

- Oglašavanje u medijima treba da postane jedan od prioriteta rada Vlade Republike Srbije, uključujući implementaciju preuzetih rešenja o oglašavanju iz Medijske strategije kroz postojeće propise – Zakon o javnom informisanju i medijima i Zakon o oglašavanju, te jasno utvrditi vršenje nadzora nad sprovođenjem ovih odredaba.
- Posebno projektovati efikasnije mere sa ciljem regulisanja sukoba interesa između vlasnika medija i političkih stranaka, političara i drugih zainteresovanih strana.

- Uvesti posebna pravila koja uređuju političko oglašavanje, kako bi se onemogućila funkcionerska kampanja i potencijalne zloupotrebe od političkih stranaka koje se nalaze na vlasti.
- Unaprediti zakonske propise kako bi se osigurala transparentnost političkog oglašavanja i trošenja sredstava, od strane političkih stranaka, na mrežnim platformama tokom izborne kampanje.
- U smislu unapređivanja zakonskih propisa, dodatno utvrditi i odgovornost sredstava javnog obaveštavanja i njihovih veb stranica/portala na kojima su, u formi prikrivenog oglašavanja, objavljivane vesti sa prikazima izjava, ilustracija, fotografija funkcionera političkih stranaka na vlasti i drugih političkih stranaka učesnika u izbornom procesu, s ciljem obaveštavanja javnosti i upućivanja na druge medije na kojima se nalaze video klipovi, reklame i slično.

Poglavlje 32

- Državna revizorska institucija da obavi reviziju svrsishodnosti poslovanja REM-a za 2020. i 2021. godinu. (*Državna revizorska institucija*)
- Izvršiti monitoring rada revizorske kuće koja svake godine radi reviziju REM-a. (*Državna revizorska institucija*)
- Jasno definisati i precizirati sankcije za utvrđene nepravilnosti prilikom revizije poslovanja. (*Vlada Republike Srbije*)
- Vršiti stalni monitoring i sankcionisanje zloupotreba i pritisaka na medije kroz oglašavanje političkih stranaka tokom izbornih kampanja. (*Savet Regulatornog tela za elektronske medije*)

2021.

► **MEĐUSEKTORSKA
RADNA GRUPA ZA
PROGRAM EKONOMSKIH
REFORMI (ERP)**

Koordinator:

**NACIONALNA ALIJANSA ZA LOKALNI
EKONOMSKI RAZVOJ (NALED)**

Jelena Stojović



UVODNE NAPOMENE

Uvođenjem Evropskog semestra 2010. godine, EU je ojačala svoje ekonomsko upravljanje kao odgovor na slabosti koje su se ispoljile dve godine ranije, tokom ekonomske krize. Pojačan je nadzor nad ekonomskim politikama i unapređena koordinacija između relevantnih politika. **Evropski semestar** obezbeđuje da države članice, u prvoj polovini kalendarske godine, razgovaraju sa svojim partnerima iz EU o svojim ekonomskim, socijalnim i budžetskim planovima, kako bi preduzele neophodne mere u drugom delu godine i iste reflektovale u budžetu za narednu godinu.

Od 2015. godine, Zapadni Balkan i Turska pripremaju **Program ekonomskih reformi (ERP)** u okviru, takozvanog, „Evropskog semestra light“. **Zelena agenda** za Zapadni Balkan vidi ERP kao odličan poligon za kreiranje relevantnih politika i reformi, kao i sredstvo za ocenu tranzicije ka održivoj, cirkularnoj i niskougljeničnoj ekonomiji.

Evropski ekonomsko-investicioni plan potvrđuje da je Program ekonomskih reformi ključan instrument pomoću kojeg EU i zemlje Zapadnog Balkana zajedno rade na identifikaciji prioritetnih reformi.

Međusektorska radna grupa Nacionalnog konventa o EU za ERP formirana je 2015. godine u cilju organizovanijeg učešća civilnog društva u procesu pripreme programa, sprovođenja strukturnih reformi i monitoringa.

Misija Međusektorske radne grupe Nacionalnog konventa o EU u pogledu Programa ekonomskih reformi (ERP) je da prati i daje doprinos u procesu izrade i implementacije svih pojedinačnih strukturnih reformi u sastavu ERP-a, pružajući ekspertsku podršku i unoseći perspektivu građana u čitav proces. Njeni ciljevi su:

- participacija OCD-a u praćenju sprovođenja prioritetnih reformi i davanju preporuka za naredni ciklus;
- usklađivanje Programa ekonomskih reformi sa kriterijumima i merilima izraženim u odgovarajućim pregovaračkim poglavljima i preporukama Evropske komisije kroz komentare i sugestije predstavnicima Vlade RS;
- postavljanje adekvatne prioritizacije predloženih strukturnih reformi u skladu sa potrebama celokupne privrede i društva;
- omogućavanje adekvatne predstavljenosti svih interesa u izradi Programa ekonomskih reformi sa naglaskom na nedovoljno zastupljene aktere ekonomske zajednice;
- podsticanje šireg društvenog dijaloga i bolje informisanosti građana o temama.

Predstavnici NKEU učestvovali su na konsultativnom sastanku na temu novog Programa ekonomskih reformi za period 2022-2024.godine, koje je organizovalo Ministarstvo finansija 23. decembra 2021. godine.

GENERALNI KOMENTARI I PREPORUKE

Srednjoročni okvir makroekonomske i fiskalne politike

Srbija se, kao i druge zemlje Evrope i šire, suočava sa mnogim izazovima usled višestruke krize, počevši od globalne pandemije COVID-19, preko rata u Ukrajini, uskih grla u snabdevanju, inflacije i drugim. U 2021. godini se beleži značajan ekonomski oporavak, a prema srednjoročnoj makroekonomskoj projekciji za period 2022-2024. godine se očekuje rast BDP-a od blizu 5%. Programom je predviđeno i postepeno kretanje ka fiskalnoj poziciji od pre krize.

S obzirom na navedene izazove, Srbija je ostvarila značajne makroekonomske i fiskalne rezultate. Potrebno je održati ove trendove i u narednom periodu. Pažnju bi trebalo posebno posvetiti dugoročnom rastu produktivnosti, koji se može obezbediti osmišljenom i koordinisanom politikom investicija i ciljanim industrijskim politikama, koje se u ERP-u prepoznaju u oblasti poljoprivrede.

EKOFIN Savet je, u julu 2021. godine, pozvao Srbiju da osigura usklađeni pristup za davanje prioriteta i praćenje svih investicija i zasnivanje investicionih odluka na studijama izvodljivosti, analizi troškova i koristi i procenama uticaja na životnu sredinu. Neophodno je doneti Plan razvoja Srbije, Investicioni plan i Strategiju regionalnog razvoja Srbije u skladu sa odredbama Zakona o planskom sistemu Republike Srbije, jačati institucije i obezbediti transparentan proces pripreme ovih dokumenata. Takođe, sva razvojna planska dokumenta razviti poštujući načela integralnosti i održivog rasta i razvoja, i u iste uvesti pokazatelje učinka, uraditi analizu efekata, posebno *ex ante* analizu efekata. Ova oblast je trenutno regulisana Uredbom Vlade RS o upravljanju kapitalnim projektima iz 2019. godine, koja spada u red regulatornih mera javne politike.

Ključni izazovi za konkurentnost, inkluzivni rast i strukturne reforme

Program ekonomskih reformi 2022-2024. godine identifikuje tri ključna izazova za konkurentnost i inkluzivni rast: 1) povećanje zaposlenosti, posebno mladih, i usklađivanje kvalifikacija sa potrebama tržišta rada; 2) unapređenje poslovnog ambijenta povoljnijeg za investicije i 3) efikasnije korišćenje energije uz dalje otvaranje energetskog tržišta, kao i 21 strukturnu reformu.

Posebno je značajno što Program stavlja fokus na pitanje zapošljavanja mladih, a povezana strukturna reforma predviđa uvođenje Garancije za mlade u Republici Srbiji, u skladu sa evropskim Ekonomsko-investicionim planom za Zapadni Balkan. Pohvalno je što se radi na uvođenju koncepta cirkularne ekonomije i što se naglasak stavlja na digitalnu transformaciju privrede i društva u celini.

Za neke od oblasti koje su identifikovane u skladu sa smernicama EU, kao što je, na primer, zelena tranzicija, nedovoljno je postojanje jedne strukturne reforme kojom bi se u okviru ove oblasti ostvario vidljiv napredak. ERP ne predviđa strukturnu reformu koja bi razmatrala kvalitet i unapređenje visokog obrazovanja, iako konstatuje nedostatak visokoobrazovanih kadrova u Republici Srbiji. Predlaže se uvođenje posebne strukturne reforme koja bi targetirala problem nedostatka visokokvalifikovanih kadrova, posebno u oblasti IKT-a, i uključila aktivnosti, kao što su analiza stanja kadrova u oblasti IKT-a, značajno povećanje kvota za upis na studije informatike i sl. Naglasak je stavljen na dualno obrazovanje, i to kroz posebnu strukturnu reformu, implicirajući da je opredeljenje za dolazak visokih tehnologija usmereno na strane firme, a ne na razvoj domaće

privrede. NKEU predlaže i uvođenje nove strukturne reforme u oblasti unapređenja razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetnika (MSPP), koja bi obuhvatala donošenje Strategije za razvoj MSPP-a i povećanje obima sredstava i neophodnih institucionalnih kapaciteta koji se bave MSPP-om.

Rat u Ukrajini utiče i uticaće na ekonomske tokove na način koji je u ovom trenutku teško predvidiv. Kako bi se definisali faktori uticaja, njihov pravac delovanja i posledice na ekonomiju Srbije sagledanu u celini i u kontekstu pristupanja EU, preporuka je da se razvije metodologija prikupljanja podataka od privrednika koji su neposredno suočeni sa teškoćama uzrokovanim sukobom na istoku Evrope. Cilj ove metodologije je da se korišćenjem odgovarajućih alata (ankete, upitnici, digitalna platforma i slično) privrednici izjasne i sami ukažu na konkretne probleme sa kojima se suočavaju. Time se informacije dobijaju *bottom up* metodom koja je u ovom slučaju odgovarajuća – neposredno pogođeni krizom su i najviše zainteresovani da se efikasno upravlja štetnim posledicama koje trpe. Institucionalno opisana metodologija bi mogla da se sprovede preko udruženja privrednika (privredne komore i slično).

Zelena agenda za Zapadni Balkan navodi uvođenje Instrumenta za podršku strukturalnim reformama kao jednu od mogućnosti koju treba razmotriti u cilju pružanja podrške u sprovođenju strukturnih reformi. Srbija je 2018. godine dala predlog da se po ugledu na Službu Evropske komisije (EK) za podršku strukturalnim reformama, koja pruža podršku zemljama članicama EU u pripremi, dizajnu i sprovođenju reformi koje podstiču rast, omogući podrška ekonomijama Zapadnog Balkana. Uključivanje civilnog društva, kako od strane EK tako i od strane nadležnih institucija na nacionalnom nivou, u kreiranje i sprovođenje ovakvih i sličnih inicijativa, doprinosi unapređenju kvaliteta procesa, jačanju njegovog legitimiteta, efikasnijoj implementaciji i praćenju.

Evropski ekonomsko-socijalni savet ukazuje da reforma Evropskog semestra treba da ima za cilj unapređenje kapaciteta ekonomskog upravljanja u EU i Evrozoni, uz obezbeđivanje većeg stepena demokratske kontrole i društvene uključenosti. NKEU poziva na dalje jačanje uključenosti organizovanog civilnog društva u, takozvani, „Evropski semestar light“.

STRUKTURNE REFORME

Ključni izazov broj 1: Povećanje zaposlenosti, posebno mladih, i usklađivanje kvalifikacija sa potrebama tržišta rada

Strukturne reforme

1. Uspostavljanje okvira za uvođenje Garancija za mlade u Republici Srbiji

Reforma podrazumeva uspostavljanje okvira za uvođenje Garancija za mlade, što će mladima omogućiti kvalitetnu ponudu za posao, nastavak obrazovanja, praksu ili obuku nakon ulaska u status nezaposlenosti ili napuštanja, odnosno završetka formalnog obrazovanja. U okviru ovog programa, mladima koji su neaktivni i nezaposleni pristupa se kroz saradnju različitih sektora i socijalnih partnera i organizacija civilnog društva, da bi se osigurala njihova blagovremena, adekvatna i kvalitetna (re)integracija u svet rada. Poseban akcenat biće na NEET mladima (mladi koji nisu zaposleni, nisu u procesu obrazovanja, nisu na obuci).

Uvođenje Garancije za mlade u RS u skladu je sa evropskim Ekonomsko-investicionim planom za Zapadni Balkan, dok su predložene aktivnosti za realizaciju ove strukturne reforme u skladu sa Planom EK za sprovođenja Garancije za mlade u regionu. Ovim planom su predviđene četiri faze, od kojih poslednja podrazumeva uvođenje Garancije u više regiona, praćenje i evaluaciju, što odgovara poslednjoj, šestoj aktivnosti u okviru ove strukturne reforme, čija je realizacija predviđena za drugu polovinu 2024. godine, ukoliko se ispoštuje dinamika naznačena u ERP-u.

Potrebno je osigurati uključivanje reprezentativnih grupa mladih kao partnera u pripremi Garancije od najranijih faza njenog dizajniranja i uspostavljanja, zatim u implementaciji i praćenju pilot akcija. Efikasno planiranje i sprovođenje Garancije zahteva dobru koordinaciju između različitih nivoa vlasti i različitih oblasti politike, kao i adekvatne mehanizme za uključivanje svih zainteresovanih strana u sam proces.

EK sugeriše da, po ugledu na Evropsku uniju, Garanciju za mlade na lokalnom nivou podrži zapošljavanje i ponude rešenja i perspektive za mlade u regionu Zapadnog Balkana. Pored zemalja članica EU, Srbija može koristiti iskustva zemalja iz regiona, kao što je Severna Makedonija, koja ovakve pilot inicijative sprovodi od 2018. godine.

2. Kvalifikacije orijentisane prema potrebama tržišta rada

Reforma podrazumeva implementaciju sistema Nacionalnog okvira kvalifikacija u Srbiji (NOKS), kojim se uspostavlja tržišno relevantan sistem kvalifikacija koji odgovara na potrebe pojedinca, privrede i tržišta rada, kao i ostvarivanje dualnog modela studija u visokom obrazovanju kojim će se obezbediti uslovi za sticanje, usavršavanje i razvoj kompetencija studenata u skladu sa potrebama tržišta rada, lakše zapošljavanje po završenom visokom obrazovanju, dalje obrazovanje i celoživotno učenje što će doprineti jačanju konkurentnosti privrede Republike Srbije.

Pored navedene reforme, predlaže se i podsticanje saradnje između privrede i akademije na doktorskim studijama (takozvani koncept industrijskih doktorata), po ugledu na dobre prakse liderskih zemalja u domenu inovacija, kao što su Švedska, Nemačka i Danska. Aktivnosti treba usmeriti na promociju pomenutog koncepta, pripremu smernica za privredu i fakultete, kao i na razvijanje različitih modela ugovora.

3. Unapređenje ambijenta za podsticanje, podršku i praćenje cirkularnih i ekonomskih migracija

Reforma podrazumeva stvaranje ambijenta za usporavanje odlaska i privlačenje radno sposobnog stanovništva, podsticanje cirkularnih migracija i odnosa sa dijasporom, jačanje mehanizama za praćenje migratornih tokova i privlačenje stranaca u skladu sa Strategijom o ekonomskim migracijama Republike Srbije za period 2021-2027. godine. Poseban fokus je na regulatornim reformama, kao i jednostavnijem privlačenju stranih državljana. Namera je da se promovišu postojeći poreski i drugi podsticaji za zapošljavanje povratnika, utiče na izgradnju poverenja sa dijasporom kroz učestale dijaloge i niz aktivnosti i istraživanja.

Predloženom reformom se kreiraju, pre svega, politike tražnje i stvaranje uslova za povratak dijaspore. Planirani su različiti podsticaji kako bi se obezbedio povratak dijaspore, koji nisu

dostupni istraživačima u Srbiji. Sve aktivnosti koje predviđa strukturna reforma su definisane na takav način da se mogu svrstati u mere cikličnih, *ad hoc* i politika kratkog roka, što je atipično za strukturne reforme koje podrazumevaju politike koje trajno i pozitivno menjaju ponudu privrede Srbije, delujući na otpornost na šokove, kako i na rast potencijalnog outputa. Ruralno-urbana pokretljivost je tema koja je svojstvena strukturnim reformama. Preduslov za regionalni razvoj Srbije je kreiranje politika ponude, odnosno stvaranje infrastrukture (fizičke, socijalne, administrativne, naučno istraživačke), koja će usporavati odlazak i migracije od ruralnih ka urbanim delovima Srbije.

Indikator rezultata *broj stranih državljana srpskog porekla koji su zatražili boravak u Srbiji* ne pokazuje kakav njihov uticaj na konkurentnost, socijalne ciljeve i teritorijalnu koheziju.

U dokumentu se pojašnjava da će privreda biti konkurentnija kroz pristup novim tehnologijama i primenom mera koje su usmerene ka privlačenju kadrova za istraživačko-razvojne centre instituta i privrede u Republici Srbiji. U situaciji gde se svega 16,5% istraživačkih institucija nalazi van Beograda, privlačenje dijaspore može dalje pospešiti monocentrični razvoj Srbije, sa ograničenim uticajem na smanjenje siromaštva. Investitori lociraju svoje istraživačke centre u administrativnim i univerzitetskim centrima i priliv stranih direktnih investicija ne dovodi do balansiranog i ravnomernog regionalnog razvoja Srbije, već do demografskog praznjenja onih delova Srbije koji nisu univerzitetski centri. Usporavanje odlaska radno sposobnog stanovništva moglo bi se omogućiti disperzijom istraživačkih institucija u Srbiji.

Ključni izazov broj 2: Unapređenje poslovnog ambijenta povoljnijeg za investicije

Strukturne reforme

4. Unapređenje kvaliteta pružanja javnih usluga kroz optimizaciju i digitalizaciju administrativnih postupaka – e-Papir

Reforma podrazumeva pojednostavljenje administrativnih postupaka (ukidanjem suvišnih, tj. giljotinom i pojednostavljenjem ostalih administrativnih postupaka) za privredu i građane, kao i uspostavljanje Jedinstvenog javnog registra administrativnih postupaka i ostalih uslova poslovanja. Registar predstavlja polaznu osnovu za formiranje Jedinstvene elektronske kontaktne tačke (JEKT). Efekat reforme ogledaće se i u smanjenju administrativnih troškova za privredu za 15-20%, a na osnovu analize i predloga za pojednostavljenje i optimizaciju, kao i eventualno ukidanje najmanje 50% najučestalijih i najskupljih administrativnih postupaka.

U 2021. godini je usvojen Zakon o Registru administrativnih postupaka. Uvedena je javnost registra čime je omogućena veća transparentnost rada institucija u Srbiji.

Potrebno je stvoriti uslove da Registar pruži punu pravnu sigurnost građanima i privredi. Trenutno se postupak može primeniti i ako nije upisan u Registar, ako za to postoji drugi pravni osnov.

Posebna strukturna reforma koja se odnosi na JEKT, koju je Srbija u obavezi da uspostavi kada transponuje direktivu o uslugama, kroz Zakon o uslugama čije usvajanje kasni, nije uključena u ERP.

5. Održivo i efikasno upravljanje privrednim subjektima u vlasništvu Republike Srbije

Cilj strukturne reforme je uspostavljanje održivog i efikasnog upravljanja privrednim subjektima u vlasništvu RS (PSRS). U skladu sa Strategijom državnog vlasništva i upravljanja privrednim subjektima koji su u vlasništvu RS za period od 2021. do 2027. godine i pratećim Akcionim planom za period 2021. do 2023. godine, biće sprovedena analiza propisa koje PSRS primenjuju u radu, radi pripreme osnove za izradu novog pravnog okvira za realizaciju Strategije. Takođe, biće ustanovljena centralizovana baza podataka svih PSRS-a i izvršena njihova klasifikacija. U cilju unapređenja korporativnog upravljanja, između ostalog, biće sprovedena analiza stanja za uspostavljanje jedinstvenog sistema za korporativno upravljanje.

U okviru planirane strukturne reforme, potrebno je uvesti nove aktivnosti, kao što je izrada analize stanja za uspostavljanje korporativnog upravljanja, i nove teme, kao što su: intenziviranje projekata javno-privatnog partnerstva, upravljanje preduzećima u vlasništvu JLS-a i upravljanje imovinom.

6. Razvoj domaćeg tržišta kapitala kroz uvođenje novih pravnih instituta i obezbeđivanje većeg stepena zaštite investitora

Strukturnom reformom je predviđeno razvijanje konkurentnog, visoko efikasnog, transparentnog i produktivnog tržišta kapitala sa širokim spektrom finansijskih instrumenata i usluga, uporedivog sa vodećim regionalnim i evropskim finansijskim tržištima. Cilj je kreiranje i razvoj finansijskih instituta koji se nude na tržištu kapitala, radi povećanja atraktivnosti domaćeg tržišta, kako za domaće tako i za strane investitore. Usklađivanjem domaćeg pravnog i institucionalnog okvira sa pravnim tekovinama EU obezbediće se veći stepen zaštite investitora i povećaće se efikasnost tržišta kapitala, obezbeđujući veću jasnoću pravne regulative i veći stepen pravne sigurnosti. Reforma se zasniva na usvojenoj Strategiji za razvoj tržišta kapitala za period 2021-2026. godine.

Ključni izazov broj 3: Efikasnije korišćenje energije uz dalje otvaranje energetske tržišta

7. Razvoj energetske tržišta uz izgradnju energetske infrastrukture

Strukturna reforma podrazumeva razvoj energetske tržišta uz izgradnju energetske infrastrukture, a za cilj ima povećanje prenosnog kapaciteta mreže Zapadne Srbije, povećanje sigurnosti i pouzdanosti napajanja električnom energijom potrošača u Republici Srbiji, kao i izgradnju novih interkonektivnih dalekovoda na granicama sa Rumunijom, BiH i Crnom Gorom.

Gasna infrastruktura nije obuhvaćena strukturnom reformom. Ponovo je izostavljen projekat izgradnje magistralnog gasovoda Niš-Dimitrovgrad.

8. Unapređenje uslova za povećanje energetske efikasnosti kroz unapređenje pravnog i institucionalnog okvira i obezbeđenje podsticaja

Reforma će obuhvatiti donošenje podzakonskih akta novog Zakona o energetske efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije u cilju potpune harmonizacije sa regulativom EU u oblasti energetske efikasnosti. Predviđa i jačanje kapaciteta za sprovođenje politike energetske efikasnosti, finansiranje energetske efikasnosti i uspostavljanje održivog mehanizma finansiranja energetske efikasnosti kroz osnivanje i početak rada Uprave za finansiranje i podsticanje energetske efikasnosti.

IZAZOVI U DRUGIM OBLASTIMA I ODGOVARAJUĆE STRUKTURNE REFORME

Oblast 1: UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA

9. Transformacija Poreske uprave

Glavni cilj strukturne reforme je da Poreska uprava postane organizacija koju karakteriše moderno digitalno poslovanje, da bude administracija orijentisana ka pružanju usluga poreskim obveznicima, da se usluge pružaju u skladu sa najboljim međunarodnim standardima, da postoji analiza rizika koja omogućava efikasno korišćenje raspoloživih resursa za optimizaciju prikupljanja prihoda. Reforma podrazumeva tri komponente: 1) integrisan informacioni sistem baziran na COTS-u, koji ukvršta i proverava podatke Poreske uprave i trećih strana u cilju otkrivanja poreskih obveznika koji ne posluju u skladu sa propisima (pokretanje postupka nabavke COTS-a se očekuje u 2022. godini); 2) lični e-Portal prilagođen svakom poreskom obvezniku, koji predstavlja modul za direktnu komunikaciju pojedinca sa Poreskom upravom i 3) unapređenje stručnog obrazovanja poreskih službenika.

10. Uvođenje novog modela fiskalizacije i prelazak na elektronsko fakturisanje

Strukturna reforma podrazumeva dve mere: uvođenje novog modela fiskalizacije (e-fiskalizacija) i prelazak na elektronsko fakturisanje. Kako je tokom 2021. godine fokus usmeren na kreiranje pravnog okvira i upoznavanje javnosti sa reformama (uključujući i programe obuka), u 2022. godini počinje implementacija i prelazak na nove digitalizovane modele izdavanja fiskalnih računa i fakturisanja. Predviđeno je da u toku 2022. godine, postupno, svi obveznici PDV-a pređu na nove modele i da se tako period kompletne tranzicije okonča u roku od godinu dana.

Primena elektronskog fakturisanja znatno će uticati na ubrzanje tokova likvidnosti u privredi, na usaglašavanje sa pravnim tekovinama EU i odgovarajućim poslovnim ambijentom. Treba napomenuti da je skoro 40% država članica EU definisalo vremenski period za čuvanje faktura/ e-faktura (i/ili podataka o e-fakturama) do 10 godina, dok se u ostalim državama taj rok kreće između 5 i 7 godina.

Zakonom o računovodstvu Srbije je definisan vremenski okvir u kom se čuvaju određene vrste su dokumenta i to: finansijski izveštaji i izveštaji o izvršenoj reviziji – 20 godina, a godišnji izveštaji o poslovanju – 10 godina itd. Neophodno je uskladiti navedene rokove.

Iako istraživanja ukazuju da je obrada e-fakture značajno jeftinija nego obrada papirne fakture, novi model fiskalizacije podrazumeva dostupnost i upotrebu kvalitetnog interneta na teritoriji cele Srbije. S obzirom da su pojedine grupe izuzete od fiskalizacije, nije moguće izvesti zaključak da će reforma uticati na smanjenje nezaposlenosti, kako je u dokumentu navedeno.

Oblast 2: ZELENA TRANZICIJA

11. Uvođenje koncepta cirkularne ekonomije

Strukturna reforma koja predviđa uvođenje koncepta cirkularne ekonomije kao multidisciplinarnog modela koji povezuje mnoge oblasti, ima za cilj pokretanje zelene privredne tranzicije Republike Srbije, uz efikasno korišćenje resursa i energije i očuvanje i unapređenje životne sredine i zdravlja ljudi. Razvojem inovativnog dizajna, digitalizacije i novih tehnoloških dostignuća, doprineće se stvaranju modernog, konkurentnog i klimatski neutralnog društva. Reforma će se sprovesti kroz podršku privrednim subjektima, lokalnim samoupravama, kao i kroz unapređenje saradnje biznis i naučno-istraživačkog sektora.

Pohvalno je što je dokumentom prepoznat značaj i predviđeno uvođenje koncepta cirkularne ekonomije u cilju pokretanja zelene tranzicije Srbije. Ipak, jedna strukturna reforma ne može omogućiti značajan napredak u ovoj oblasti. Vezano za date indikatore, važno je utvrditi i način na koji se vrši odabir privrednih subjekata, JLS i korisnika cirkularnih vaučera, s obzirom da će relativno mali broj istih biti obuhvaćeno planiranim aktivnostima.

U oblasti zelene tranzicije, u ERP-u je istaknuto da je Srbija po prvi put u istoriji, radi finansiranja „zelenih“ projekata, emitovala „zelenu“ evroobveznicu u iznosu od jedne milijarde evra, ročnosti sedam godina, po najnižoj kuponskoj stopi ikada od 1% i stopi prinosa od 1,26% i na taj način postala jedina evropska država van Evropske unije koja je to učinila. Ostaje nejasno koja je definicija „zelenih“ projekata, koji projekti mogu biti finansirani na ovaj način i ko vrši njihovu prioritizaciju.

Oblast 3: DIGITALNA TRANSFORMACIJA

12. Razvoj i unapređenje nacionalne informaciono-komunikacione infrastrukture

Reforma podrazumeva razvoj širokopoljnih mreža za pristup obezbeđivanjem podsticaja države za zajedničku izgradnju komunikacione infrastrukture kroz realizaciju projekta izgradnje širokopoljne mreže u ruralnim oblastima, poboljšanje uslova obrazovanja i povećanje korišćenja servisa elektronske uprave povezivanjem ustanova obrazovanja i kulture na AMRES, kao i kroz realizaciju projekta „Povezane škole”. Pozitivan efekat realizacije reforme ogleda se kroz razvoj ruralnih oblasti, povezivanje privrednih regiona, razvoj industrijskih zona, kao i povećanje upotrebe novih tehnologija i inovacija u poslovanju i obrazovanju.

13. Uspostavljanje infrastrukture i okruženja za kreiranje i primenu inovativnih i rešenja baziranih na veštačkoj inteligenciji

Strukturna reforma ima za cilj obezbeđivanje neophodne tehničke infrastrukture, ali i stvaranje stimulativnog okruženja za razvoj inovativnih, kao i rešenja baziranih na veštačkoj inteligenciji. Reforma podrazumeva izgradnju neophodne infrastrukture u kompleksu Državnog centra za upravljanje i čuvanje podataka u Kragujevcu (Data centar), osnaživanje jedinica lokalnih samouprava kroz sprovođenje projekta *Smart City* i izgradnju kreativno-inovativnog multifunkcionalnog centra „Ložionica” u Beogradu.

Razvoj i primena veštačke inteligencije u postupcima koje sprovodi kako javni tako i privatni sektor pruža široke mogućnosti, ali otvara i brojna pravna, etička i bezbednosna pitanja. Ključni izazovi, između ostalog, uključuju i etičke izazove, pa je rad na izradi etičkih smernica značajan i prepoznat od strane nadležnih institucija.

Sprovedenjem javnog poziva za sedam gradova/jedinica lokalne samouprave (JLS) za učešće u projektu *Smart City*, stimulisaće se tražnja aktera koji imaju kapacitete da konkurišu, što može voditi ka monocentričnom razvoju. Takođe, indikator rezultata *broj gradova u kojima je sproveden projekat Smart City (kumulativ)* ne pruža informacije o uticaju na konkurentnost. Pored uticaja na socijalne ciljeve, neophodno je proceniti i uticaj na određene teritorije u RS, primenjujući TIA (*Territorial Impact Assessment*) metodologiju. Predlog je da se lociranje IKT infrastrukture vrši prema stepenu razvijenosti JLS-a u Srbiji i uz prethodnu primenu TIA metodologije, na osnovu koje bi se procenio uticaj ove reforme na teritorijalne ciljeve i koheziju. Dodatno, pažnju usmeriti na razvijanje koncepta i projekata pametnih sela (*Smart Village*) i pametnih regiona (*Smart Region*).

Oblast 5: ISTRAŽIVANJE, RAVOJ I INOVACIJE

14. Razvoj startap ekosistema

Reforma obuhvata stvaranje stimulativnog okruženja za razvoj startapa koji će doprineti privrednom rastu zasnovanom na ekonomiji znanja, jačanju konkurentnosti privrede, kao i na prepoznatljivosti na nacionalnom i globalnom nivou. U tom smislu, nedavno usvojena Strategija razvoja startap ekosistema RS za period 2021-2025- godine, kao i prateći Akcioni plan, imaju za cilj da podstaknu razvoj tih ekosistema, tako da Republika Srbija ima između 800 i 1.200 aktivnih startapova koji će privlačiti kvalitetne kadrove i investitore iz zemlje i sveta i dodatno pružati podršku startap idejama. Biće podržano unapređenje startap preduzetničkih kapaciteta i kulture kroz obrazovne programe, a predviđeno je i unapređenje infrastrukturne i programske podrške startapovima, naročito podrška startapovima u ranoj fazi razvoja, kao i unapređenje mehanizama finansiranja startapa – pre svega podsticanje razvoja tržišta preduzetničkog kapitala. Pored unapređenja uslova za poslovanje i poreskog okruženja, država će kroz GovTech program postati i prvi korisnik nekih inovativnih rešenja.

Startap ekosistem u RS nalazi se u ranoj fazi razvoja i potrebno ga je posebno stimulisati i isticati, kao što je urađeno kroz predloženu strukturnu reformu, kako bi se omogućio brži prelazak u narednu željenu fazu razvoja. Državne službenike je neophodno obučiti kako se kreira povoljan ambijent u kome startapovi mogu nesmetano raditi, kao i politike koje bi obezbedile rešavanje *missing middle* problema u Srbiji. Preporuka je da se razmotri proširenje strukturne reforme tako da obuhvati i druge inovacione subjekte koji stvaraju dodatnu vrednost.

U skladu sa Zakonom o inovacionoj delatnosti, podršku startapovima mogu pružati isključivo privredna društva, čime je ekosistem uskraćen za podršku jednog segmenta organizacija (udruženja, zadruge, preduzetnici, jedinice lokalne samouprave i drugi). Neophodno je prilagoditi dati zakonski okvir.

Zaposleni u IKT sektoru predstavljaju samo 2,5% ukupne registrovane zaposlenosti¹, tako da IKT sektor ima ograničen doprinos u stvaranju radnih mesta i nije dovoljno integrisan u ekonomiju Srbije, naročito njegov deo koji se bavi proizvodnjom softvera². Efekti preliivanja IKT sektora na ekonomiju Srbije su veoma niski, budući da su kompanije iz ovog sektora izvozno orijentisane na ciljem zadovoljenja eksterne tražnje. Srbija beleži porast regionalnih dispariteta kada je u pitanju prostorna disperzija kompanija iz IKT sektora, naročito kada je u pitanju proizvodnja softvera, gde je fokus na dva grada – Beograd i Novi Sad.

Strukturne promene u Srbiji bi trebalo da vode ka rešavanju *missing middle* problema ili problema nedostajućih srednjih preduzeća. Nakon toga, politike razvoja startapa bi se mogle kreirati kao tip cikličnih politika, kada i ukoliko bi se razvio ambijent u kome bi privredu činio adekvatan broj preduzeća srednje veličine koja bi kreirala tražnju za savremenim softverskim rešenjima. Niska inovativnost startapa temelji se na činjenici da se oni nalaze u ulozi podugovarača na globalnoj sceni, kao i da zapošljavaju STEM profile, umesto da kombinuju STEM i STEAM znanja. Strukturne reforme bi trebalo da budu usmerene na stvaranje ambijenta za uključivanje startapa u ekonomiju Srbije, naročito u vremenu kada se lanci vrednosti skraćuju.

15. Stvaranje uslova za razvoj bionauka i bioekonomije kroz izgradnju BIO4 Kampusu

Reforma predviđa intenziviranje razvoja u oblasti biotehnologije, biomedicine, bioinformatike i biodiverziteta (BIO4). Tehnološki napredak menja dosadašnji pristup zdravlju, podiže kvalitet života stanovništva, unapređuje državnu bezbednost i predstavlja značajnu priliku za ekonomski razvoj RS. Izgradnjom BIO4 Kampusu biće stvorena prilika za koncentraciju ljudi, akumuliranje multidisciplinarnih znanja i razvoj infrastrukture (fakulteti, instituti, naučno-tehnološki park itd) u pomenutim oblastima, koja će vremenom privlačiti sve više partnera iz privrede, ali i omogućiti bržu i kvalitetniju tranziciju zdravstvenog sistema u pravcu moderne, inovativne dijagnostike i lečenja zasnovanih na podacima i najnovijim saznanjima.

Oblast 6: REFORME U OBLASTI EKONOMSKIH INTEGRACIJA

16. Unapređenje uslova i uklanjanje prepreka trgovini

Reforma podrazumeva intenziviranje, unapređenje, diversifikaciju i dalji rast spoljne trgovine RS, kako na regionalnom tako i na globalnom nivou. Aktivnosti su usmerene i na jačanje konkurentnosti srpskih kompanija radi pripreme za članstvo u EU, kao i lakšeg uključivanja u tržišnu utakmicu koja postoji na jedinstvenom evropskom tržištu. Reforma podrazumeva nastavak bilateralnih pregovora o pristupanju u STO, usvajanje propisa usaglašenih sa STO-om pravilima i principima, sprovođenje aktivnosti na implementaciji obaveza iz CEFTA Dodatnog protokola 5 i 6, kao i nastavak pregovora o CEFTA Dodatnom protokolu 7, dalju trgovinsku integraciju u regionu, predviđenu Akcionim planom za Zajedničko regionalno tržište, kao i izradu i implementaciju novog Akcionog plana Nacionalnog koordinacionog tela za olakšavanje trgovine (NKTOT) za 2022-2023. godinu u cilju identifikovanja i uklanjanja prepreka trgovini, posebno tehničkih i fitosanitarnih mera, kao i olakšavanje carinskih procedura.

¹ Izvor: Republički zavod za statistiku, videti: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20211014.pdf>.

² *The Potential of ICT in Serbia: An Emerging Industry in the European Context*, 2018, p. 17.

Oblast 8: REFORME TRANSPORTNOG TRŽIŠTA**17. Unapređenje efikasnosti i bezbednosti u železničkom saobraćaju**

Unapređenje regulatornog okvira kroz donošenje i primenu nove Metodologije za obračun cene pristupa železničkoj infrastrukturi i usaglašavanje zakona iz oblasti željeznice sa IV paketom železničkih propisa EU. Pored obnove, rekonstrukcije i modernizacije železničkih pruga, predviđena je i modernizacija putno-pružnih prelaza.

Oblast 9: POLJOPRIVREDA, INDUSTRIJA I USLUGE**18. Unapređenje konkurentnosti poljoprivrede**

Reforma ima za cilj unapređenje konkurentnosti poljoprivrede i obuhvata više komponenti koje doprinose ispunjavanju ekonomskih kriterijuma za pristupanje EU i ostvarivanju ciljeva održivog razvoja. Reformom je obuhvaćeno unapređenje infrastrukture u ruralnim područjima uz uspostavljanje regulatornog okvira za proces komasacije, uređenje pravnog okvira u oblasti uređenja tržišta poljoprivrednih proizvoda, šema kvaliteta za poljoprivredne i prehrambene proizvode i organske proizvodnje, čime se stvaraju uslovi za unapređenje konkurentnosti u svim sektorima proizvodnje, kao i unapređenje postojećih kapaciteta kroz digitalizaciju i automatizaciju sistema finansijske podrške poljoprivrednicima, uz olakšan pristup raspoloživim podsticajima.

U okviru ove strukturne reforme definisane su tri mere. Prva mera se tiče unapređenja infrastrukture u ruralnim područjima uz uspostavljanje regulatornog okvira za proces komasacije. U prethodnom periodu došlo je do usporavanja planiranih reformi, s obzirom da su izostali priprema i usvajanje zakonskog okvira za sprovođenje komasacije kako je planirano Programom ekonomskih reformi za period 2021-2023. godine. Novi dokument predviđa usvajanje Zakona o komasaciji i Zakona o poljoprivrednom zemljištu tokom 2022. i 2023. godine.

Neophodno je ubrzati donošenje zakonske regulative vezano za komasaciju i raditi uporedo na unapređenju administrativnih kapaciteta u nadležnim institucijama (sprovođenje obuka zaposlenih lica na poslovima komasacije, nabavka potrebne opreme, uspostavljanje informacionog sistema, povezivanje nadležnih institucija i drugo).

Aktivnosti na unapređenju infrastrukture u ruralnim područjima suštinski su veoma bitne za opstanak sela i razvoj poljoprivrede i tu su učinjeni pomaci u 2021. godini, a planirane su i dve aktivnosti u ERP-u za period 2022-2024. godine (obuka zaposlenih koji će sprovesti meru unapređenja ruralne infrastrukture i sprovođenje javnog poziva za meru unapređenja ruralne infrastrukture). Naime, u 2021. godini je usvojen Pravilnik o podsticajima za investicije za unapređenje i razvoj ruralne javne infrastrukture, a realizovan je i prvi javni poziv za podršku investicijama u izgradnji puteva i vodovodne mreže u ruralnim područjima.

Potrebno je na vreme otpočeti sa jačanjem ljudskih i tehničkih kapaciteta u nadležnom resornom ministarstvu, Upravi za agrarna plaćanja i JLS-u, kako bi se tokom 2022. i 2023. godine stvorili preduslovi koji će omogućiti efikasno korišćenje planiranih sredstava iz IPARD III programa za finansiranje ruralne infrastrukture od 2024. godine.

Značajan deo ruralne infrastrukture je lokalnog karaktera i u nadležnosti je JLS-a. Preporuka je da se predvide aktivnosti koje će unaprediti kapacitete JLS-a, kako u procesu planiranja tako i u implementaciji mera.

Zakon o uređenju tržišta poljoprivrednih proizvoda je usvojen u 2021. godini i očekuje se usvajanje podzakonskih akata koja će omogućiti njegovu punu primenu u svim sektorima poljoprivredne proizvodnje. Ovim zakonom su definisana pravila koji se odnose na proizvođačke organizacije, udruženja proizvođačkih organizacija i međugranske organizacije. Time su se stekli preduslovi za udruživanje malih proizvođača i zajednički nastup na tržištu. ERP za period 2022-2024. godine u okviru druge mere predviđa usvajanje podzakonskih akata na osnovu Zakona o uređenju tržišta poljoprivrednih proizvoda i Zakona o šemama kvaliteta za poljoprivredne i prehrambene proizvode, kao i usvajanje Zakona i podzakonskih akata o organskoj proizvodnji.

Neophodno je ubrzati procese donošenja planiranih zakona (Zakona o šemama kvaliteta za poljoprivredne i prehrambene proizvode i Zakona o organskoj proizvodnji) i podzakonskih akata. Na taj način će se unaprediti okruženje za razvoj konkurentnosti poljoprivrede. Takođe, stvaranjem povoljnog pravnog ambijenta biće olakšana i implementacija planirane podrške organskoj proizvodnji u okviru IPARD III programa.

Preporuka je da se aktivnost podrške formiranju proizvođačkih organizacija planira u narednom periodu (ova aktivnost je postojala u Programu ekonomskih reformi za period 2020-2022. godine), jer se time doprinosi rešavanju problema male i usitnjene proizvodnje. Postoji mogućnost da se mera može planirati i u okviru IPARD programa. Suštinski posmatrano, podrška proizvođačkim organizacijama može uticati na pristup tržištu u sektoru proizvodnje voća i povrća, proizvodnji mleka i mlekarstvu.

Mera tri se odnosi na unapređenje kapaciteta resornog ministarstva kroz digitalizaciju i automatizaciju sistema finansijske podrške poljoprivrednicima uz olakšan pristup raspoloživim podsticajima. Potrebno je ojačati kapacitete kako bi se stvorili preduslovi za efikasniji i efektivniji rad Uprave za agrarna plaćanja.

U oktobru 2021. godine je započeo proces uspostavljanja jedinstvene onlajn platforme za pojednostavljenu registraciju poljoprivrednih gazdinstava i podnošenje i obradu zahteva za nacionalne podsticaje (e-agrar).

Neophodno je ubrzati izradu potrebnih softvera, kako bi se uspostavljanjem funkcionalnog IACS-a i automatizacijom postupka podnošenja zahteva i isplate podsticaja, ubrzala podrška korisnicima nacionalnog budžeta i IPARD programa. Kako uspostavljanje funkcionalnog IACS-a i automatizacije postupaka podnošenja zahteva podrazumeva i period testiranja, obuku zaposlenih i informisanja korisnika, preporuka je da se za to iskoristi period do roka koji je definisan Akcionim planom RS za Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj.

Uporedo sa razvojem IACS sistema, potrebno je nastaviti sa razvojem procedura i institucionalne koordinacije za podršku poljoprivrednim gazdinstvima, kako u informisanju tako i u procesu apliciranja, obradi zahteva i isplati sredstava.

19. Bezbedan i kvalitetan proizvod – faktor razvoja industrije

Reforma predviđa finansijsku podršku privrednim subjektima, prevashodno malim i srednjim preduzećima, usmerenu ka povećanju nivoa korišćenja standarda u proizvodnji i organizaciji poslovanja, sertifikaciji proizvoda, sistema menadžmenta i unapređenju dostupnosti svih drugih usluga u oblasti infrastrukture kvaliteta. Takođe, predviđena je i izgradnja jedinstvenog digitalnog servisa „Proizvod-info“, sa ciljem unapređenja informisanosti i dostupnosti digitalnih usluga u vezi sa primenom tehničkih propisa.

Preporuka je da se info-portal „Proizvod-info“, čija je izgradnja predviđena kroz ovu strukturnu reformu, prilagodi korisnicima, pre svega potrebama MSPP-a, koji imaju manjak kapaciteta u ovoj oblasti.

Oblast 10: OBRAZOVANJE I VEŠTINE

20. Digitalizacija sistema obrazovanja i uvođenje jedinstvenog informacionog sistema prosvete

Reforma ima za cilj osavremenjivanje sistema obrazovanja i vaspitanja kroz uvođenje savremenih digitalnih tehnologija koje treba da obezbede viši nivo ostvarenosti ishoda učenja i podizanje kvaliteta digitalnih kompetencija mladih, omogućavajući im konkurentnost na tržištu rada kroz digitalnu transformaciju. Takođe, reforma podrazumeva upotrebu Jedinstvenog informacionog sistema u prosveti (JISP) kao informatičku osnovu za modernizaciju upravljanja i donošenje odluka u sistemu obrazovanja i vaspitanja.

Oblast 12: SOCIJALNA ZAŠTITA I INKLUZIJA i oblast 13: SISTEMI ZDRAVSTVENE ZAŠTITE

21. Unapređenje efikasnosti zdravstvenog sistema kroz digitalizaciju procesa

Ova reforma doprinosi efikasnosti zdravstvenog sistema, višem kvalitetu dijagnostike i lečenja i omogućava autorizovani pristup informacijama ključnim za donošenje kliničkih odluka. Elektronskim medicinskim dosijeom će se uspostaviti mehanizam autorizovanog pristupa medicinskim podacima pacijenta, kojim će pacijentima biti omogućen elektronski pristup sopstvenim zdravstvenim informacijama. Planirano je i uspostavljanje centralnog sistema za prikupljanje podataka iz svih laboratorijskih sistema i njihova distribucija. Takođe, u planu je i proširenje implementacije eRecepta, kao i uvođenje sistema provere interakcije lekova i sistema podrške donošenju kliničkih odluka. Navedene aktivnosti će pozitivno uticati na efikasnost zdravstvenog sistema i kvalitet zdravstvene zaštite.

Nadležne institucije su prepoznale važnost digitalizacije procesa u zdravstvenom sistemu u cilju unapređenja njegove efikasnosti, što je reflektovano i kroz izradu Programa digitalizacije u zdravstvenom sistemu Republike Srbije za period 2022-2026. godine i pratećeg Akcionog plana.

2021.

► **MEĐUSEKTORSKA
RADNA GRUPA
ZA POLITIČKE
KRITERIJUME**

Koordinator:

CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP)

Srđan Majstorović

The background of the lower half of the page features several blurred yellow stars of varying sizes, reminiscent of the European Union flag, set against a light blue gradient.

ODNOSI SRBIJE I EVROPSKE UNIJE (APRIL 2021 – MART 2022)¹

1. 2021. GODINA – „NI NA NEBU NI NA ZEMLJI“

U prošlogodišnjoj Knjizi preporuka NKEU, opisano je da „nijedna godina nije bila tako turbulentna u odnosima između Srbije i EU kao što je to bila 2020. godina“.² Godinu dana kasnije, iako su odnosi obeleženi određenim „ublažavanjem“ tenzija, oni ne uspevaju da se podignu na zadovoljavajući nivo. Naime, ocena stanja odnosa tokom 2021. godine i u prvom kvartalu 2022. godine se zasniva na nekoliko ključnih faktora: prvo, opšta je saglasnost da je „ton“ poslednjeg izveštaja Evropske komisije (EK) o napretku Srbije bio blaži nego što to realnost na terenu dopušta; drugo, prvi put posle dve godine otvaraju se nova pregovaračka poglavlja – ovog puta u vidu Klastera 4 (Zelena agenda i održiva povezanost) u skladu sa revidiranom metodologijom; treće, nastavak ukorenjivanja evroskeptičnog narativa u Srbiji i, konačno, komplikovanje geopolitičke situacije usled sukoba u Ukrajini. Uzimajući u obzir pet pomenutih faktora, sažeto se argumentuje da su odnosi između Srbije i EU u 2021. godini doživeli blagi, odnosno ograničeni napredak u odnosu na 2020. godinu, uz stvaranje novih izazova u 2022. godine u kontekstu rata u Ukrajini.

1.1. Blaži tonovi u izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije

Svake godine, objavljivanje izveštaja Evropske komisije o stanju napretka Srbije predstavlja događaj koji privlači veliku pažnju organizacija civilnog društva, kao i određenog dela medija i javnosti, s obzirom na očekivanje da ovi izveštaji mogu na detaljan i precizan način da opišu trenutno stanje stvari u odnosima Srbije i EU. Međutim, za razliku od prošlogodišnjeg izveštaja koji je ocenjen od strane civilnog društva kao najoštrij do tada,³ „tehnokratski“ jezik EK je ovog puta poslao poruku „umerenog optimizma“.⁴ Rezultat takvog pristupa jeste stvaranje paradoksalne situacije u kojoj, s jedne strane, veći deo civilnog društva jedinstveno ističe da je ton poslednjeg izveštaja preblag i da ne odslikava realno stanje na terenu,⁵ dok ga, s druge strane, donosioci odluka u Srbiji istovremeno predstavljaju kao najboljeg do sada.⁶ Činjenica da je došlo do dijametralno suprotnog tumačenja izveštaja ukazuje da nije dovoljno učinjeno kako bi izveštaj bio nedvosmislen i precizan, kao i da je izveštaj protivodiplomatskog dogovaranja sa državama članicama čiji se stavovi znatno razlikuju kada je u pitanju stanje evropskih integracija u Srbiji.

¹ Miloš Pavković, Centar za evropske politike; Strahinja Subotić, Centar za evropske politike

² Nataša Dragojlović, „Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji 2020.“, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, 2021; dostupno na: https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2021/07/Knjiga-nacionalnog-konventa-2020_Web.pdf.

³ European Western Balkans, „Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije: Ima napretka, ali i ozbiljnih problema sa stanjem demokratije u Srbiji“, 2020; dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.rs/izvestaj-evropske-komisije-o-napretku-srbije-ima-napretka-ali-ozbiljnih-problema-sa-stanjem-demokratije-u-srbiji/>.

⁴ Radio Slobodna Evropa, „Ambasador EU u Srbiji: Izveštaj EK izražava 'umereni optimizam'“, 2021; dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/ambasador-eu-srbija-izvestaj-o-napretku/31522621.html>.

⁵ European Western Balkans, „Blaži jezik Evropske komisije posledica želje da se „otkoci“ proces proširenja?, 2021; dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.rs/blazi-jezik-evropske-komisije-posledica-zelje-da-se-otkoci-proces-prosirenja/>.

⁶ Danas, „Brnabić: Izveštaj EK najbolji u poslednjih nekoliko godina“, 2021; dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/politika/brnabic-izvestaj-ek-najbolji-u-poslednjih-nekoliko-godina/>.

Iako nije predviđeno postojanje konkretne kvalitativne ocene u izveštaju za političke kriterijume, može se zaključiti da je poslednji izveštaj izabrao umereniji pristup u odnosu na prošlogodišnji. Ono što je ostalo nepromenjeno jeste ocena da na terenu tek treba uspostaviti povoljno okruženje za razvoj i finansiranje civilnog društva, kao i to da je neophodno osnažiti administrativne i ljudske kapacitete u relevantnim institucijama. Imajući u vidu navedeno, može se zaključiti da je poslednji izveštaj EK propustio priliku da ostvari kontinuitet sa prethodnim u korišćenju kritičkog pristupa, te da se Komisija odlučila za nešto blaži pristup koji bi, u teoriji, trebalo da bude motivator za istinske promene u Srbiji.

Uprkos takvoj vrsti ublažavanja tona, pažljivi čitaoci će primetiti da i u ovom izveštaju postoje prilično jasni signali da situacija u Srbiji nije zadovoljavajuća. Naime, Komisija je nastavila da ističe da je politička klima ostala polarizovana, da je nastavljena upotreba zapaljivog jezika protiv političkih protivnika, da su verbalni napadi na novinare i slučajevi pretnji i nasilja protiv njih zabrinjavajući, da su i dalje su potrebni dodatni naponi kako bi se osigurala sistematska saradnja između vlade i civilnog društva, kao i da Srbija tek treba da uspostavi uverljive rezultate u pogledu efikasnih istraga, krivičnih gonjenja i pravosnažnih presuda u ozbiljnim slučajevima organizovanog kriminala. Veliki broj organizacija civilnog društva smatra da ovako ozbiljne zamerke ukazuju na nedostatak jasno izražene političke volje i interesa da se situacija u Srbiji unapredi. Propuštajući da na nedvosmislen način ukaže na ove nedostatke, izveštaji EK polako gube kredibilitet i uticaj koji su imali u nekim ranijim periodima.

1.2. Pokušaj prevazilaženja zastoja u pregovorima

Činjenica da EU nije bila spremna da otvori nijedno poglavlje, odnosno klaster sa Srbijom pune dve godine, bila je jasna politička poruka donosiocima odluka da stanje i stepen napretka u ključnim oblastima nije na zadovoljavajućem nivou. U junu se čak 10 država članica protivilo daljem otvaranju poglavlja/klastera,⁷ iako je Komisija zauzela stav da bi trebalo otvoriti pregovore u poglavljima koje se nalaze u Klasteru 3 (Konkurentnost i rast) i Klasteru 4 (Zelena agenda i održiva povezanost).⁸ Na međuvladinoj konferenciji je, umesto toga, konstatovano da se počinje sa primenom revidirane metodologije za proširenje i da je prema njoj Srbija već otvorila Klaster 1 – Osnove. Međutim, stagnacija ove vrste se prekida decembra 2021. godine, kada je postignuta jednoglasnost država članica u vezi otvaranja Klastera 4, dok je potencijalno otvaranje Klastera 3 pomereno za leto naredne godine.

Zahvaljujući revidiranoj metodologiji i grupisanju pregovaračkih poglavlja u klaster, Srbija je otvarajući pregovore u Klasteru 4 (Zelena agenda i održiva povezanost) u decembru 2021. otvorila četiri nova poglavlja (14 – Transportna politika, 15 – Energetika, 21 – Transevropske mreže i 27 – Životna sredina). Otvaranje jednog klastera svakako predstavlja napredak u odnosu na prethodni period. Pored toga što je Srbija tokom prve polovine godine usvojila određene zakone i propise u oblastima koje obuhvata ovaj klaster, podrška otvaranju novog klastera je došla i kao

⁷ Euronews, „Međuvladina konferencija u Luksemburgu: Pred Srbijom tri glavna uslova koje mora da ispuni na putu ka EU“, 2021; dostupno na: <https://www.euronews.rs/evropa/vesti/5784/međuvladina-konferencija-u-luksemburgu-pred-srbijom-tri-glavna-uslova-koje-mora-da-ispuni-na-putu-ka-eu/vest>.

⁸ Pregovori o pregovorima, „RTS: Bez saglasnosti unutar EU za otvaranje novih poglavlja sa Srbijom u junu“, 2021; dostupno na: https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/arhiva-vesti/291/2021/06/14/rts_-bez-saglasnosti-unutar-eu-za-otvaranje-novih-poglavlja-sa-srbijom-u-junu.html.

rezultat ograničenog napretka u oblasti vladavine prava koja se, pre svega, ogleda u pripremi ustavnih amandmana u oblasti pravosuđa koji su kasnije, u januaru 2022. godine, i potvrđeni na referendumu. Međutim, činjenica da su države članice odlučile da se suzdrže od otvaranja Klastera 3 (Konkurentnost i inkluzivni rast),⁹ ukazuje da će se aktivno pratiti hoće li donosioci odluka u Srbiji kredibilno primeniti preuzete obaveze u vezi sa izmenama Ustava kojima bi trebalo da se obezbedi viši stepen samostalnosti sudske vlasti i tužilaštva, kao i da li će napraviti značajnije iskorake u drugim ključnim oblastima.

Ako je ograničeni napredak u oblasti reforme pravosuđa podstakao EU da otvori novi klaster u pregovorima sa Srbijom, onda je stanje demokratije i slobode medija ozbiljan teret i problem koji iz godine u godinu postaje sve vidljiviji. Tokom 2021. godine su nastavljeni napadi i pretnje nasiljem prema novinarima, a neretko su verbalni napadi dolazili od visokih zvaničnika, što je prepoznato i u godišnjem izveštaju Komisije.¹⁰ S druge strane, demokratsko nazadovanje i slabljenje demokratskih institucija nastavljeno je i u 2021. godini, a nekoliko različitih svetskih indeksa demokratije, poput Freedom housea (*Freedom House*), Međunarodnog instituta za demokratiju (*IDEA*) i Ekonomista (*The Economist*), Srbiju i dalje svrstavaju u grupu hibridnih režima.¹¹ Ukoliko se ovakvi trendovi nastave, stanje demokratije i slobode medija mogli bi da postanu kamen spoticanja u budućnosti pri odlučivanju Saveta EU da otvori pregovore u novim klasterima sa Srbijom, kao i za zatvaranje prethodno otvorenih poglavlja.

1.3. Nastavlje no ukorenjivanje evroskeptičnog narativa u Srbiji

Uprkos pozivima Evropske komisije i Evropskog parlamenta, kao i principima koji su navedeni u novoj metodologiji za pristupanje zemalja Zapadnog Balkana EU koji pozivaju političke lidere da preuzmu odgovornost za strateško komuniciranje o jasnoj opredeljenosti ka članstvu u EU i suprotstave se zlonamernom uticaju trećih zemalja u regionu, tokom izveštajnog perioda nastavljeno je ukorenjivanje evroskeptičnog narativa u Srbiji. Prisustvo pandemije COVID-19 je svakako doprinelo tome da se nastavi sa jačanjem evroskeptičnog narativa u javnom diskursu. Uprkos favorizovanju saradnje sa Kinom i Rusijom od strane rukovodstva zemlje, EU je nastavila da pruža snažnu i značajnu podršku Srbiji u borbi protiv pandemije, pogotovo u pogledu transparentnog pružanja finansijske pomoći i slanjem medicinske opreme i vakcina. S druge strane, pomoć i donacije Kine za borbu protiv pandemije ostaju pod velom tajnosti, označeni kao državna tajna.¹² Evroskeptični narativ i umanjivanje pomoći koju je EU pružila Srbiji, a koji je započet na početku pandemije, bilo je teško preokrenuti tokom 2021. godine uprkos naknadnim

⁹ U okviru Klastera 3 nalazi se osam poglavlja, od kojih je pet već ranije otvoreno: 17 – Ekonomska i monetarna politika, 20 – Preduzetništvo i industrijska politika, 29 – Carinska unija, 25 – Nauka i istraživanje (privremeno zatvoreno) i 26 – Obrazovanje i kultura. Neotvorena poglavlja u okviru Klastera 3 su: 10 – Informaciono društvo i mediji, 16 – Oporezivanje i 19 – Socijalna politika i zapošljavanje.

¹⁰ European Western Balkans, „Šta su ključni nalazi izveštaja Evropske komisije o Srbiji“, 2021; dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.rs/sta-su-kljucni-nalazi-izvestaja-evropske-komisije-o-srbiji/>.

¹¹ Danas, „Srbija među 10 zemalja sa najvećim padom demokratije“, 2021; dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/srbija-medju-10-zemalja-u-svetu-sa-najvecim-padom-demokratije/>.

¹² Strahinja Subotić i Miloš Janjić, „Kinesko-srpski odnosi – šta smo naučili iz krize COVID-19“, Centar za evropske politike (CEP), 2021; dostupno na: <https://cep.org.rs/publications/kinesko-srpski-odnosi-sta-smo-naucili-iz-krize-covid-19/>.

izjavama zahvalnosti koje su došle od strane najviših državnih zvaničnika.¹³ Ovakve izjave ostajale su uglavnom marginalizovane u domaćim medijima i nisu imale prostor u javnosti poput onih negativnih na račun EU i pohvala na račun drugih partnera, a posebno Kine.

Da se narativ nije promenio potvrđuju i istraživanja javnog mnjenja koja su sprovedena u Srbiji tokom 2021. godine. Jedno od njih pokazuje da trećina stanovnika smatra da je Kina najveći donator u Srbiji, a više od polovine njih smatra da je Kina najviše pomogla Srbiji tokom pandemije.¹⁴ Isto istraživanje je pokazalo da samo 17% građana navodi EU kao aktera koji je najviše pomogao u borbi protiv pandemije, što ukazuje na nedovoljno dobru informisanost građana, odnosno na nedostupnost adekvatnih informacija.¹⁵ Na ovom mestu važno je napomenuti da percepcija građana o pomoći tokom pandemije ne odgovara zvaničnoj statistici, posebno ako imamo u vidu da nisu svi akteri transparentno komunicirali koliko je iznosila njihova pomoć Srbiji, a koji deo te pomoći zapravo predstavlja plaćenu nabavku Srbije. Stoga i ne čudi nemogućnost građana da jasno prepoznaju koji akteri su najveći podržavaoci Srbije i odakle najviše pomoći dolazi. Rezultati ovakvih istraživanja potvrđuju tezu da je negativne izjave političkih aktera na račun EU teško ispraviti u kratkom roku, da direktno utiču na porast evroskepticizma među građanima i da mogu imati dugoročne posledice po odnos Srbije i EU.

1.4. Rat u Ukrajini

Usklađivanje Srbije sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU (ZSBP) predstavlja jedan od problematičnijih aspekata saradnje sa EU, s obzirom na nizak stepen usaglašenosti Srbije. Istraživanja pokazuju da se Srbija tokom 2021. godine usaglasila sa 61% spoljnopolitičkih deklaracija i mera EU, što je predstavljalo izvestan napredak u odnosu na prethodnu godinu.¹⁶ Srbija beleži najniži stepen pristupanja merama ZSBP-a EU u slučajevima kada se mere odnose na Rusiju i Kinu (ali i druge zemlje, uglavnom one koje nisu priznale jednostrano proglašenu nezavisnost Kosova). Imajući u vidu da je Rusija 24. februara 2022. godine izvršila agresiju na Ukrajinu, realno je očekivati da će ovaj događaj umnogome uticati na odnose EU i Srbije. Kao odgovor na agresiju na Ukrajinu, EU je dodatno pooštrila svoju politiku prema Rusiji i uvela niz dodatnih mera i paketa sankcija u cilju prekida agresije.

Izvesno je da će, kako se rat u Ukrajini bude razvijao, EU sve snažnije insistirati da se rukovodstvo Srbije nedvosmisleno opredeli za pristupanja restriktivnim merama protiv Rusije. U tom kontekstu, Srbija pravi određeni iskorak time što je glasala za dve rezolucije Generalne skupštine UN u kojima se osuđuje agresija Rusija i poziva na okončanje sukoba i pružanje humanitarne pomoći, kao i za

¹³ Na primer, jedna od takvih izjava predsednika Republike je ostala marginalizovana u domaćim medijima. Predsednik Republike Srbije, „Predsednik Vučić učestvovao u primopredaji sanitetskih vozila nabavljenih kroz program donacije EU“, 2021; dostupno na: <https://www.predsednik.rs/lat/pres-centar/vesti/predsednik-vucic-prisustvovao-primopredaji-sanitetskih-vozila-nabavljenih-kroz-program-donacije-eu>.

¹⁴ Glas Amerike, „Istraživanje javnog mnjenja: Kina prijatelj i najveći donator Srbije“, 2021; dostupno na: <https://www.glasamerike.net/a/istra%C5%BEivanje-javnog-mnjenja-kina-prijatelj-i-najve%C4%87i-donator-srbije/5851084.html>.

¹⁵ Institut za evropske poslove, „Stavovi građana Srbije prema Kini“, 2021; dostupno na: <https://iea.rs/blog/2021/04/13/stavovi-gradjana-srbije-prema-kini/>.

¹⁶ Igor Novaković, Natan Albahari i Jovana Bogosavljević, „Analiza usklađenosti Srbije sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama Evropske unije od 1. januara do 31. decembra 2021. godine“, ISAC Fond, 2022; dostupno na: <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2022/02/ISAC-ZSBP-Analiza-2021.pdf>.

isključivanje Rusije iz Saveta za ljudska prava UN-a. Srbija je počela da se usaglašava i sa pojedinim deklaracijama EU u kojima se osuđuje ponašanje Rusije, odnosno podržavaju se sankcije protiv određenih pojedinaca umešanih u dešavanja u Ukrajini.¹⁷ Način na koji će se Srbija postaviti prema daljem toku rata, kao i to da li, kada i u kojoj meri će početi da se usaglašava sa paketima restriktivnih mera EU, reflektovaće se i na njen kredibilitet kao kandidata za članstvo. U slučaju povećane divergencije stavova između EU i Srbije o ovom istorijski važnom trenutku, rizikuje se da ovo pitanje postane kamen spoticanja prilikom odlučivanja o otvaranju pregovora u novim klasterima, a time i evropskoj budućnosti Srbije.

Pored rata u Ukrajini, ono što je obeležio prvi kvartal 2022. godine jeste i organizovanje predsedničkih, parlamentarnih i lokalnih izbora (u 13 gradova, uključujući Beograd) u Srbiji. Može se pretpostaviti da EU i države članice očekuju da će, nakon formiranja nove Vlade, Srbija pokazati nedvosmisleno opredeljenost ka primeni preuzetih obaveza, posebno u oblasti vladavine prava i nesmetanog funkcionisanja demokratskih institucija. Izvesno je da će, pored navedenog, EU očekivati da nova Vlada pokaže nedvosmisleno strateško opredeljenje, da značajno unapredi strateško komuniciranje prema građanima i da, u skladu s tim, postepeno uskladi svoje spoljnopolitičke stavove sa merama EU u oblasti ZSBP-a. Pored navedenog, od Srbije se očekuje i da nastavi započete reforme u oblasti pravosuđa u smislu usvajanja odgovarajuće zakonske regulative koja bi zaokružila ustavne promene i dodatno ojačala nezavisnost pravosuđa, kao i da nastavi proces normalizacije odnosa sa Kosovom. U tom smislu, 2022. bi mogla da bude i presudna godina za dalji tok procesa evropskih integracija kao godina u kojoj će se Srbija definitivno i nedvosmisleno opredeliti za svoj evropski put.

2. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Imajući u vidu zastoj u odnosima između Srbije i EU tokom 2020. godine, može se zaključiti da je 2021. predstavljala blagi iskorak od takvog stanja. Dve međuvladine konferencije, pozitivniji izveštaj Evropske komisije u odnosu na prošlogodišnji sa preporukom za otvaranje dva klastera sa Srbijom, kao i odluka Saveta EU da otvori Klaster 4 (Zelena agenda i održiva povezanost), ukazuju da su se odnosi između Srbije i EU, u određenoj meri, poboljšali u prethodnom periodu. Ipak, s druge strane, poruke Evropskog parlamenta, koje ukazuju na ozbiljne probleme sa kojima se Srbija suočava u procesu pristupanja, ne smeju biti zanemarene. Uz navedeno, tu je i problem evroskepticizma koji svakako zahteva dodatne napore vlasti kako bi bio prevaziđen.

Srbija ima dobar osnov da se aktivnije uključi u izgradnju novih i snažnijih odnosa sa EU u narednom periodu. Taj odnos zavisice, pre svega, od spremnosti donosioca odluka u Srbiji da se, nakon izbornog perioda, nedvosmisleno opredele za vrednosti koje su utkane u osnove EU. S tim u vezi, ključna obaveza Srbije u 2022. godini se ogleda u nastavku reformi, pre svega u vraćanju poverenja u demokratske institucije nakon održanih izbora, jačanju nezavisnosti sudske vlasti, intenzivnijoj borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, jačanju garancija poštovanja osnovnih ljudskih i manjinskih prava i slobode medija, kao i posvećenosti razvijanju dobrosusedskih odnosa u regionu i nastavku procesa normalizacije odnosa sa Prištinom.

¹⁷ Videti: <https://europeanwesternbalkans.rs/srbija-se-prvi-put-uskladila-sa-sankcijama-eu-oko-ukrajine/>.

Pored navedenog, posebna pažnja EU će biti usmerena na usklađivanje spoljne politike Srbije sa zajedničkim restriktivnim merama koje su usmerene protiv ruske agresije na Ukrajinu. Odnosi Srbije i EU će, u narednom periodu, biti sagledavani u novom geopolitičkom okruženju. Nova realnost zahteva da se razmotri opcija redefinisanja dosadašnje prakse „sedenja na više stolica“ u spoljnoj politici, odnosno veoma precizno opredeljenje u vezi sa vrednosnom osnovom na kojoj ova politika počiva. Ukoliko Srbija propusti priliku da se nedvosmisleno opredeli, postoji ozbiljan rizik da se samoizoluje od ostalih zemalja regiona koje su se nesumnjivo (sa izuzetkom Bosne i Hercegovine usled unutrašnjih, strukturnih problema) opredelile da slede svoj put ka članstvu u EU.

Na kraju, potrebno je obratiti pažnju i na stepen ispunjenosti prošlogodišnjih preporuka koje su navedene u prethodnoj Knjizi preporuka NKEU, u odeljku koji se bavi političkim kriterijumima. Kada se radi o preporukama koje se odnose na institucije Srbije, jedan manji deo je uzet u obzir i ispunjen. Neke od preporuka koje su usvojene jeste da je Srbija prihvatila novu metodologiju proširenja i posvetila više pažnje ključnim reformama u Klasteru 1 kroz ustavnu reformu pravosuđa; Ministarstvo za evropske integracije je tokom 2021. godine objavilo istraživanje javnog mnjenja u vezi sa evropskim integracijama Srbije i time nastavilo dobru praksu koja je bila prekinuta nakon decembra 2019. godine; Narodna skupština je drugu godinu zaredom organizovala raspravu u plenumu o izveštaju EK i time nastavila dobru praksu.

Ipak, pred Srbijom predstoji značajan posao kada je u pitanju ispunjenje preostalih preporuka. Neke od preporuka koje su ostale neispunjene odnose se na praksu neosnovanog kritikovanja politika i mera EU, iako broj kritika možda jeste smanjen one su se i dalje mogle čuti u izjavama zvaničnika i za skupštinskom govornicom. Nažalost javnost u Srbiji je i dalje uskraćena za informacije u vezi sa sprovođenjem Nacionalnog programa za usklađivanje domaćih propisa sa pravnim tekovinama EU (NPAA). Ovo je u suprotnosti sa principom transparentnosti koji je ključni element procesa pristupanja Srbije EU, čime se uskraćuje mogućnost zainteresovanoj javnosti da prati najvažnije reforme na putu ka članstvu u EU. Time se direktno utiče i na nepredvidivost regulatornog okruženja za domaće i strane privrednike koji nemaju uvid u planove i dinamiku usklađivanja nacionalnih propisa sa pravnim tekovinama EU, što može imati posledice po njihovu delatnost. Kada je u pitanju odnos Vlade prema organizacijama civilnog društva, i pored toga što je uzet u obzir dijalog u vezi evropskih integracija imajući u vidu nekoliko sastanaka koje su članovi Vlade održali sa NKEU, ipak ostaje još dosta prostora za unapređenje saradnje, posebno kada se radi o primeni preporuka koje dolaze od strane organizacija civilnog društva.

Preporuke:

- Neophodno je da Vlada Srbije i svi relevantni politički akteri prepoznaju ozbiljnost trenutka u kojem su se Evropa, EU i svet našli nakon napada Rusije na Ukrajinu, 24. februara 2022. godine. Uvažavajući vlastiti strateški i nacionalni interes, potrebno je da Srbija uskladi svoju spoljnu politiku za Zajedničkom i spoljnom politikom EU i da se time nedvosmisleno opredeli u vezi sa nastavkom svog puta ka članstvu u EU. Od EU i njenih članica očekujemo da pruže garancije Srbiji u vezi sa održivim sistemom nabavke energenata u narednom periodu, kao i da obezbede dodatnu podršku u cilju suzbijanja efekata ukrajinske krize na srpsku ekonomiju i njene građane.
- Vlada Srbije i svi relevantni politički akteri bi trebalo da preuzmu odgovornost i značajno unaprede komunikaciju prema građanima o ciljevima i obavezama u kontekstu pristupanja EU,

kao i da se aktivno suprotstave pojavi i širenju dezinformacija i lažnih vesti o procesu evropskih integracija. Zvaničnici Srbije bi trebalo da promišljeno i objektivno komentarišu politike EU i odluke evropskih institucija, imajući u vidu kakve posledice njihovo delovanje može imati na sveukupne odnose EU i Srbije. Praksa nediplomatskih odgovora institucijama EU je štetna i, na duži rok, može dovesti do znatnog pada podrške pristupanju Srbije EU, kako domaće javnosti, tako i javnosti u državama članicama EU.

- Neophodno je unaprediti transparentnost i predvidljivost procesa evropskih integracija Srbije. S tim u vezi, potrebno je da Ministarstvo za evropske integracije unapredi izveštavanje javnosti o toku procesa usklađivanja domaćih propisa sa pravilima i standardima EU, odnosno sprovođenju Nacionalnog programa za usklađivanje domaćih propisa sa pravnim tekovinama EU (NPAA), kao i da nastavi sa nekadašnjom praksom redovnog objavljivanja izveštaja o ispunjenosti NPAA na kvartalnom nivou.
- Poziva se Ministarstvo za evropske integracije da nastavi sa dobrom praksom redovnog objavljivanja istraživanja javnog mnjenja o evropskim integracijama Srbije, kao što je to prethodno činilo na svakih šest meseci. Ovo će doprineti transparentnosti pristupnog procesa Srbije, boljoj vidljivosti realnog stanja stvari kada je u pitanju stav građana prema EU i otvorenom suočavanju sa zabrinjavajućim nivoom evroskepticizma u Srbiji.
- Potrebno je nastaviti praksu skupštinskih rasprava o izveštajima Evropske komisije o napretku Srbije, koja je prevedena rezolucijom Narodne skupštine iz 2013. godine.¹⁸ Narodna skupština bi trebalo da se aktivnije uključi u pristupni proces tako što bi paralelno organizovala redovne javne rasprave na kojima bi učestvovali domaći i inostrani stručnjaci u oblastima o kojima se pregovara sa EU. Ovakve diskusije bi trebalo da budu javno dostupne, kako bi se omogućilo pažljivo ispitivanje javnosti i civilnog društva radi daljeg napretka Srbije ka članstvu u EU. Pozivamo Narodnu skupštinu na osmisli vlastiti način strateškog komuniciranja o značaju pristupanja Srbije EU i da, s tim u vezi, pokrene kampanju javnih skupova širom zemlje na kojim bi građani imali priliku da učestvuju u razgovoru sa poslanicima o evropskoj budućnosti Srbije.
- Neophodno je da Vlada Srbije poveća nivo usaglašenosti spoljne politike Srbije sa deklaracijama i merama u okviru ZSBP-a EU i ispuni svoju obavezu kao kandidata čiji je strateški cilj pristupanje EU. Usaglašavanje sa vrednostima Unije na spoljnopolitičkom planu bi omogućilo da se osnaži imidž i kredibilitet Srbije u očima državnih zvaničnika i građana iz država članica EU.
- Potrebno je da se organizacije civilnog društva fokusiraju na mogućnost snažnijeg povezivanja sa svojim kolegama iz sličnih organizacija iz država članica EU i regiona Zapadnog Balkana, kao i sa građanima u cilju unapređenja razmene informacija o pristupanju Srbije EU, promocije procesa proširenja EU i organizacije zajedničkih aktivnosti usmerenih ka građanima država članica i Srbije.
- Neophodno je da institucije EU iskoriste pravila i principe koji su navedeni u revidiranoj metodologiji kako bi istovremeno potvrdila izvesnost budućeg članstva Srbije i drugih zemalja Za-

¹⁸ Narodna skupština Republike Srbije, „Rezolucija o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji“, 2013; dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/evropske-integracije/dokumenta.2188.html>.

padnog Balkana i pokazala kredibilitet nagrađujući pozitivne rezultate ubravanjem integracije kandidata. Imajući u vidu ograničene transformativne efekte dosadašnjeg toka pristupnih pregovora, pozivamo institucije EU, države članice EU i institucije Republike Srbije da posvete pažnju inovativnim i realističnim predlozima think-tank organizacija za prevazilaženje dosadašnjeg zastoja u pregovorima. Jedan od takvih predloga jeste model faznog pristupanja koji predviđa uvođenje postepenih i kontinuiranih podsticaja za države Zapadnog Balkana da ubrzaju reformske procese i nastave put evropskih integracija, koji istovremeno nude argumente koji odgovaraju na zabrinutost država članica kada je reč o daljem proširenju EU.¹⁹

- Pozivamo EK da objektivnim i nedvosmislenim tonom svojih godišnjih izveštaja sačuva kredibilitet procesa proširenja. Precizno i verodostojno izveštavanje, a posebno u oblastima koje su obuhvaćene Klasterom 1 – Osnove, ključno je za kvalitet demokratije i dinamiku napretka Srbije u procesu pristupanja EU.
- U novonastalom geopolitičkom kontekstu nakon ruske agresije na Ukrajinu, značaj integracije Srbije i drugih zemalja Zapadnog Balkana (ZZB) ponovo je aktuelizovan. S tim u vezi, države članice EU bi trebalo da pravovremeno otpočnu sprovođenje komunikacionih aktivnosti prema svojim građanima kako bi ih pripremili za buduću integraciju i članstvo u Uniji Srbije i drugih država Zapadnog Balkana. U tom pogledu je neophodno da politika proširenja bude prepoznata kao ključna za stvaranje strateški autonomne EU, koja će proširenjem na ZZB unaprediti vlastitu otpornost na spoljne izazove.

DEMOKRATSKI PROCESI I INSTITUCIJE U SRBIJI U 2021. I 2022. GODINI²⁰

1. PARLAMENTARNI, PREDSEDNIČKI I LOKALNI IZBORI 2022. GODINE

1.1. Dijalog i izmene izbornih zakona uoči izbora 2022. godine

Predizborna 2021. godina je protekla u znaku međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima koji je vođen na dva koloseka, a koji je imao ambivalentne i ograničene efekte na kvalitet izbora. Prvi kolosek se odvijao uz posredovanje Evropskog parlamenta (EP), a paralelno s njim je vođen dijalog pod pokroviteljstvom predsednika Narodne skupštine, bez međunarodnog posredovanja. Analiza ishoda je pokazala da ni Mere za unapređenje sprovođenja izbornog procesa, proistekle iz dijaloga uz posredstvo EP-a²¹, ni Sporazum o unapređenju uslova za održavanje izbora²², nastao kao rezultat dijaloga bez međunarodnog posredovanja²³, nisu prepoznali ili se nisu adekvatno bavili ključnim

¹⁹ Michael Emerson, Milena Lazarević, Steven Blockmans i Strahinja Subotic, „A Template for Staged Accession to the EU“, Centar za evropske politike (CEP) i Centar za evropske političke studije (CEPS), 2021; dostupno na: <https://cep.org.rs/en/publications/a-template-for-staged-accession-to-the-eu/>.

²⁰ Autorke: Lana Avakumović, Aleksandra Srećković, Milena Manojlović, Tamara Branković

²¹ CRTA, Analiza: Predlozi međustranačkog dijaloga uz posredstvo EP neće obezbediti uslove za poštene i slobodne izbore; dostupno na: <https://link.crtars.rs/ep21>.

²² Narodna skupština Republike Srbije, Sporazum o unapređenju uslova za održavanje izbora; dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/dokumenta/013-217_21_Sporazum.pdf

²³ CRTA, Analiza sporazuma o unapređenju uslova za održavanje izbora; dostupno na: <https://link.crtars.rs/nsrs21>.

problemima izbornog procesa na koje ukazuju međunarodni i domaći posmatrači – pritiscima na birače, funkcionerskom kampanjom i ravnomernom zastupljenošću učesnika izbora u medijima. Uprkos kritikama stručne javnosti²⁴ koje se odnose na ishod međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima, brojne mere proistekle iz ovih procesa su se našle u tekstovima novih izbornih zakona.

Set novih izbornih zakona²⁵ je stupio na snagu 8. februara 2022. godine, samo nedelju dana pre raspisivanja parlamentarnih i beogradskih izbora i manje od dva meseca pre održavanja ovih i izbora za predsednika Republike. Usvajanje novih izbornih zakona u ovako kratkom roku nije ostavilo ni približno dovoljno vremena da se svi učesnici adekvatno pripreme i obuče za predstojeće izbore, i u suprotnosti je sa međunarodnim standardima koji nalažu da ključne elemente izbornog procesa ne treba menjati najmanje godinu dana pre održavanja izbora.²⁶ Negativne posledice naglih zakonodavnih izmena manifestovane su, između ostalog, kroz nespornost biračkih odbora da u potpunosti obezbede proces glasanja u skladu sa važećim procedurama na izborni dan 2022. godine.

Novi zakoni su predvideli značajne intervencije u sprovođenju izbora, a njima su uneta i pojedina sporna rešenja, prvenstveno u pogledu zaštite izbornog prava, rada izborne administracije i statusa nacionalnih manjina. Najveća izmena se odnosi na uvođenje srednjeg nivoa izborne administracije u sprovođenju republičkih izbora, čime je značajno promenjena višedecenijska praksa i otvoren prostor za dodatne propuste u radu izbornih organa, ali i zaštiti izbornog prava. Iako postoji određen broj izmena koje su mogle da unaprede sprovođenje izbora u Srbiji u skladu sa međunarodnim standardima, poput zakonske regulacije statusa posmatrača izbora i unapređenja transparentnosti izbornog procesa, one su ostale u senci naglih izmena koje su ugrozile integritet i dodatno probubile nepoverenje, kako u rad izborne administracije, tako i u sam izborni proces²⁷.

Praksa naglih zakonodavnih izmena koje, između ostalog, rezultiraju nespornošću izborne administracije da proces glasanja sprovede u skladu sa procedurama, manifestovana je i tokom referendumu o promeni Ustava Republike Srbije, o kojem su se građani Srbije izjašnjavali 16. januara 2022. godine. Referendum je sproveden u skladu sa novousvojenim Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi koji je stupio na snagu krajem novembra 2021. godine, nakon čega su 10. decembra usvojene i izmene Zakona, kao reakcija na zahteve ekoloških protesta. Tako je novi Zakon o referendumu stupio na snagu neposredno pre održavanja referendumu, čime su još jednom zanemareni međunarodni standardi i pravila dobre prakse, na šta je i Venecijanska komisija upozoravala u objavljenim mišljenjima²⁸.

Ključni nalazi Posmatračke misije Crte²⁹, koja je referendumski dan posmatrala na reprezentativnom i slučajnom uzorku glasačkih mesta, pokazuju da je tokom dana glasanja manifestovana očigledna

²⁴ Transparentnost Srbija, videti link: <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/naslovna/12079-korisni-ali-nedovoljni-predlozi-sa-dijaloga-o-izbornim-uslovima>.

²⁵ Zakon o izboru narodnih poslanika, Zakon o izboru predsednika Republike, Zakon o lokalnim izborima, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti i Zakon o izmenama Zakona o sprečavanju korupcije

²⁶ Venice Commission, Code of Good Practice in Electoral Matters; dostupno na: <https://rm.coe.int/09000168092af01>.

²⁷ CRTA, Komentari na nacrtu novih izbornih zakona; dostupno na: <https://link.crta.rs/iz22>.

²⁸ Hitno mišljenje Venecijanske komisije na Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi (18. oktobar 2021), paragraf 15, dostupno na: <https://link.crta.rs/2v>; Hitno mišljenje Venecijanske komisije na revidirani Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi (14. decembar 2021), paragraf 10, dostupno na: <https://link.crta.rs/2vk>.

²⁹ CRTA, Izveštaj o posmatranju referendumu za promenu Ustava; dostupno na: <https://crta.rs/wp-content/uploads/2022/01/Crta-Izves%CC%8Ctaj-o-posmatranju-referenduma-2022.pdf>.

nepripremljenost izborne administracije, pre svega glasačkih odbora i lokalnih potkomisija, da organizuje i sprovede glasanje u kratkim rokovima i uslovima pandemije. Iako je referendum protekao uglavnom u skladu sa zakonom, a zabeležene teže povrede izbornih prava i procedura nisu uticale na konačan ishod referenduma, primećene pojave, poput značajnog prisustva neovlašćenih trećih lica na glasačkim mestima ili pritisaka i zastrašivanja posmatrača, ukazale su na zabrinjavajuće stanje izbornih uslova u Srbiji. Ozbiljnost zabeleženih nepravilnosti, njihovo konstantno prisustvo u izbornim ciklusima, kao i odsustvo adekvatnih reakcija institucija, bilo je posebno zabrinjavajuće, imajući u vidu da je referendum organizovan samo par meseci pre predsedničkih, parlamentarnih i lokalnih izbora.

1.2. Kvalitet izbora 2022. godine

Izbori za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije, izbori za predsednika Republike, kao i lokalni izbori u 13 jedinica lokalne samouprave, uključujući Beograd, organizovani su istovremeno 3. aprila 2022. godine³⁰. Izbori su održani u kontekstu većeg pluralizma izborne ponude, nakon što je značajan deo opozicije bojkotovao parlamentarne izbore 2020. godine, ali i u atmosferi neravnopravnih izbornih uslova koji su favorizovali vladajuće partije, a koji su manifestovani kroz nejednak pristup medijima, zloupotrebe javnih resursa, kao i pritiske na zaposlene u javnom sektoru³¹.

CRTA je sprovedla dugoročno posmatranje izbornog ciklusa 2022. godine, uključujući i period pre izborne kampanje. Osnovni nalazi posmatranja „kampanje pre kampanje“³² ukazuju na atmosferu u kojoj su izbori raspisani, a koja je, za razliku od ranijih izbornih ciklusa, obeležena izraženom ulogom državnih institucija u vođenju kampanje, a u okolnostima parlamenta bez opozicije. Tokom ovog perioda, institucije zakonodavne i izvršne vlasti su, paralelno sa najuticajnijim medijima, korišćene za kreiranje prednosti vladajuće većine, ali i izgradnju kulta ličnosti predsednika Aleksandra Vučića. Zloupotreba institucionalnih prednosti imala je i klijentelističku crtu, manifestovanu kroz politike intenzivnih jednokratnih programa finansijske podrške građanima Srbije.

Opisane okolnosti, u kojima su raspisani izbori 2022. godine, pokazale su da međustranački dijalog o izbornim uslovima nije rezultirao ublažavanjem gorućih problema izbornog procesa koji dovode do izražene neravnopravnosti između izbornih učesnika pre početka kampanje. Tako, na primer, uvođenje Privremenog nadzornog tela, proisteklog iz međustranačkog dijaloga u pokušaju da se utiče na problem neravnomerne medijske zastupljenosti kandidata, nije dovelo do rešavanja ozbiljnih propusta u radu Regulatornog tela za elektronske medije. Štaviše, nalazi monitoringa političkog pluralizma u medijima, koje je REM objavljivao, bili su upitni u pogledu tačnosti i potpunosti.³³ Atmosfera koja je kreirana mesecima unazad je, u velikoj meri, oblikovala period izborne kampanje, kao i izborni dan 3. aprila 2022. godine.

³⁰ Pravo glasa na parlamentarnim i predsedničkim izborima imalo je 6.502.307 građana i izbori su sprovedeni na 8.267 biračkih mesta, dok je u Beogradu 1.600.463 birača moglo da glasa na 1.170 biračkih mesta.

³¹ OEBS/KDILJP, Republika Srbija – predsednički i vanredni parlamentarni izbori, 3. april 2022, Saopštenje o preliminarnim nalazima i zaključcima; dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/515180.pdf>.

³² CRTA, Izbori 2022: Kampanja pre kampanje; dostupno na: <https://crta.rs/izbiri-2022-kampanja-pre-kampanje/>.

³³ CRTA, Koga i kako prati REM? Analiza metodologije praćenja medija u izborima 2022; dostupno na: <https://crta.rs/wp-content/uploads/2020/06/Izbiri-2020-Izvestaj-dugorocnih-posmatraca-za-period-25.maj-14.jun-CRTA.pdf>.

Glavni zaključak Posmatračke misije Crte, koja je parlamentarne, predsedničke i beogradske izbore posmatrala na reprezentativnom i slučajnom uzorku na 950 biračkih mesta, pokazuje da su izbori na većini biračkih mesta protekli u skladu sa zakonima i procedurama, ali i u atmosferi punoj tenzija koje su povremeno eskalirale u fizičko nasilje, uz manifestovanu nespремnost biračkih odbora da na kvalitetan način organizuju i sprovedu glasanje na biračkim mestima.

U Preliminarnom izveštaju o monitoringu izbornog dana³⁴, CRTA je ocenila da je „izrazito loše organizovan i napet izborni dan bio je očekivan ishod kontinuiranog urušavanja integriteta izbornog procesa u celini, obeleženog jačanjem i usavršavanjem različitih vidova izborne korupcije i ugrožavanja biračkih prava građana u periodu pre i tokom izborne kampanje“. Kvalitet izbornog procesa je, u najvećoj meri, ugrožen pre izbornog dana, usled delovanja vladajućih partija koje su izbornu podršku sticale nedemokratskim sredstvima, propusta nadležnih institucija da adekvatno štite javni interes i primenjuju zakone, kao i neprofesionalnog ponašanja najuticajnijih medija.³⁵

Kontinuirano grubo kršenje izbornih pravila je zabeleženo na po 5% biračkih mesta u Beogradu i u Srbiji, čime je ugrožen integritet izbornog dana, ali ove nepravilnosti nisu uticale na konačne ishode izbora, budući da broj glasova sa tih biračkih mesta nije uticao na izgled izbornih lista da pređu ili ostanu ispod cenzusa, odnosno da osvoje različit broj mandata.

Najčešće zabeležene nepravilnosti tokom izbornog dana bile su: vođenje paralelnih evidencija birača, narušavanje tajnosti glasanja, snimanje dešavanja na biračkom mestu i prisustvo neovlašćenih lica, a zabeležene su i povrede procedura za glasanje van biračkog mesta, kao i slučajevi u kojima biračima, koji su u 20 časova čekali u redu da glasaju, to pravo nije omogućeno. Još neki od zabeleženih incidenata su: organizovano dovoženje birača, okupljanje oko biračkih mesta uz navode o kupovini glasova, slučajevi fizičkog i verbalnog nasilja, kao i zastrašivanje i verbalne uvrede upućene posmatračima Crte.

Proces glasanja birača sa Kosova, na 46 biračkih mesta posebno pripremljenih za izbore 2022. godine, bio je izrazito loše organizovan. Tajnost glasanja je narušena gužvama u kojima se povremeno nalazilo i više desetina birača na jednom biračkom mestu, a usled čekanja u redovima, bio je i slučajeva kolabiranja. Tako je na ovim izborima ponovljena praksa sa referendumima od januara 2022. godine, u kojoj građani sa Kosova nisu mogli da ostvare svoje pravo glasa u jednakim uslovima kao drugi građani Srbije.

1.3. Medijska zastupljenost političkih aktera tokom izborne kampanje i u periodu od oktobra 2021. do aprila 2022. godine

Kako bi obuhvatila različite aspekte medijskog izveštavanja i dala uvid u način izveštavanja medija u periodu pre, tokom i nakon izborne kampanje, posmatračka misija Crte je pokrenula posmatranje medija od 1. oktobra 2021. godine. Nakon šest meseci posmatranja medija, u periodu od 1. oktobra

³⁴ CRTA, Preliminarni izveštaj o monitoringu izbornog dana, 3. april 2022; dostupno na: <https://cрта.rs/izbori-2022-preliminarni-izveštaj-o-monitoringu-izbornog-dana/>.

³⁵ Više o atmosferi u kojoj su izbori raspisani videti na linku: https://cрта.rs/wp-content/uploads/2022/02/Izbori-2022_kampanja-pre-kampanje_oktobar-2021-februar-2022.pdf; više o kvalitetu izborne kampanje videti: <https://cрта.rs/drugi-preliminarni-izveštaj-dugorocnih-posmatraca-15-februar-25-mart/>; više o pritiscima na građane tokom izborne kampanje videti: <https://cрта.rs/29810/>.

2021. godine do 25. marta 2022. godine, Crtini glavni nalazi ukazuju da, u periodu pre početka kampanje, pluralizma u medijima gotovo da nije ni bilo, dok se slika medijskog izveštavanja značajno promenila u periodu od početka izborne kampanje.

Crtini nalazi medijskog monitoringa ukazuju na značajnu promenu u izveštavanju u periodu izborne kampanje, od 15. februara do 25. marta 2022. godine. Promena u načinu izveštavanja se odnose na zastupljenost i tonalitet izveštavanja o predstavnicima političkih aktera na televizijama sa nacionalnom pokrivenošću. Ove promene se, pre svega, odnose na predstavnike stranaka opozicije koji su u periodu izborne kampanje bili značajnije više zastupljeni (36 odsto u kampanji u odnosu na 15 odsto u periodu pre kampanje). Pored toga, ton izveštavanja o predstavnicima opozicije je bio značajnije drugačiji u periodu izborne kampanje. Oni su u periodu kampanje predstavljeni najčešće neutralno (73 odsto), a gotovo podjednako negativno (12 odsto) i pozitivno (14 odsto). S druge strane, promena u tonalitetu predstavljanja predstavnika vladajuće koalicije nije bilo, oni su najčešće predstavljeni neutralno (73 odsto), zatim pozitivno (24 odsto) i gotovo nikad negativno (3 odsto).

Rezultat ovih promena, koje su nastale u periodu kampanje, nije dobra volja televizija sa nacionalnom pokrivenošću da izveštavaju u interesu javnosti, već njihova obaveza da uvedu izborne blokove u svoje redovne delove programa. Nalazi Crtinog medijskog monitoringa ukazuju da su informativni delovi programa televizija sa nacionalnom pokrivenošću, koji imaju najveći uticaj, bili dominantno opredeljeni za predstavnike vlasti (75 odsto), dok su za predstavnike opozicije bili namenjeni izborni delovi programa (94 odsto).

Televizije sa nacionalnom pokrivenošću nisu podjednako izveštavale ni o različitim predstavnicima opozicije. Njihova pristrasnost u izveštavanju o predstavnicima opozicije se ogledala u davanju prednosti u zastupljenosti (52 odsto) predstavnicima konzervativnih i tradicionalističkih opredeljenja (NADA, Patriotski blok, Suverenisti), uključujući i neke koje zatupaju pojedine ekstremističke stavove (SRS i Zavetnici). Ovaj deo opozicije ima prednost i kada je tonalitet izveštavanja u pitanju, pa je predstavljen najviše u neutralnom tonu (81 odsto), a zatim u pozitivnom (17 odsto), dok gotovo nikad u negativnom tonu (2 odsto). S druge strane, opozicionim partijama koje zastupaju modernističke, liberalnije stavove (Ujedinjeni za Srbiju, Moramo i SDS) je posvećeno 44 odsto vremena, u kojem su one predstavljene najčešće neutralno (63 odsto), međutim, za razliku od tradicionalističkih, daleko više negativno (30 odsto) nego pozitivno (7 odsto).

Nalazi Crtinog medijskog monitoringa o predsedničkoj izornoj kampanji ukazuju da je jedan predsednički kandidat, Aleksandar Vučić, imao nedostižnu prednost u zastupljenosti (74 odsto) u odnosu na sve ostale (svi zajedno preostalih 26 odsto). U predstavljanju predsedničkih kandidata, najviše je došlo do izražaja pristrasno izveštavanje televizija sa nacionalnom pokrivenošću, dok su svi predsednički kandidati u približno $\frac{3}{4}$ vremena bili predstavljeni neutralno, a zatim pozitivno. Jedan kandidat, Zdravko Ponoš, je imao najviše neutralnih (52 odsto), a zatim negativnih predstavljanja (39 odsto).

Analiza podataka monitoringa medija po pojedinačnim televizijama sa nacionalnom pokrivenošću, pokazuje da je Javni medijski servis, RTS 1 najmanje pristrasno izveštavao u periodu izborne kampanje kada su zastupljenost i tonalitet predstavljanja političkih aktera u pitanju. S druge strane, komercijalne televizije TV Happy i TV Prva su bile nešto umerenije u predstavljanju svih političkih aktera, izveštavajući pozitivno o predstavnicima vlasti i podjednako negativno i pozitivno o

predstavnicima opozicije, dok su televizije B92 i Pink otišle najdalje u pristrasnom izveštavanju, dajući prednost predstavnicima vladajućih stranaka u pozitivnom izveštavanju, dok su negativno izveštavale o predstavnicima opozicije.

2. PARLAMENT SRBIJE U 2021. GODINI³⁶

Funkcionisanje Narodne skupštine u 2021. godini, kao i tokom celog 12. saziva, u značajnoj meri prevazilazi i ne može se objasniti opštom krizom parlamentarizma, s kojom se suočavaju i stabilne demokratije. Važno je, prilikom analize rada parlamenta, imati u vidu širi kontekst koji, u slučaju Srbije, podrazumeva duboku krizu svih važnih institucija političkog sistema, čije razmere ugrožavaju samu podelu vlasti. Iako je Srbija, po svom ustavnom uređenju, parlamentarna demokratija sa određenim elementima pozajmljenim iz polupredsedničkih sistema, koncentracija moći u rukama predsednika Republike (i najveće partije u parlamentu) je u potpunosti istisnula svaku drugu dinamiku među preostalim institucijama. Parlament je marginalizovan u procesu donošenja odluka i nadzoru nad radom izvršne vlasti, a bojkot prethodnih izbora, koji je doveo do skoro pa potpunog izostanka opozicije iz parlamenta, je navedenu okolnost dodatno ogolio. Otuda ne čudi da su se ove okolnosti negativno odrazile na sve četiri funkcije parlamenta – zakonodavnu, kontrolnu, izbornu i reprezentivnu.

2.1. Ustavotvorna i zakonodavna vlast Narodne skupštine

Osnovna uloga Narodne skupštine, kao najvišeg predstavničkog tela, je vršenje ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji. Tako je Skupština zadužena za donošenje i menjanje Ustava, potvrđivanje međunarodnih ugovora i donošenje zakona i drugih opštih akata. U ovom domenu je 12. saziv, u 2021. godini, imao „pune ruke posla“. Tako mu je pripala čast da inicira promenu Ustava i tim povodom raspíše referendum, koji je i održan 16. januara 2022. godine. Ipak, referendum je raspisan odmah nakon brzinskog usvajanja novog zakona koji uređuje ovo pitanje, ali i bez valjano sprovedene javne kampanje kojom bi se građani informisali o samim izmenama. Otuda mala izlaznost građana koji su glasali na referendumu, kao i mala podrška izmenama Ustava, ne može biti iznenađenje.

Kada je reč o procesu donošenja zakona, dominantnost vladajuće većine u samom parlamentu, u kojem je opozicija u 12. sazivu skoro u potpunosti izostala, je dovela do toga da Skupština, u značajnoj meri, postane servis Vlade Srbije, umesto da vrši kontrolu njenog rada. Od 193 zakona donetih u 2021. godini, Vlada i nadležna ministarstva su predložili čak 191 usvojen zakon. Situacija nije bolja ni ukoliko se sagledava aktivnost celokupnog 12. saziva. Od 267 usvojena zakona, svega četiri nije predložila Vlada. Dakle, celokupna zakonodavna aktivnost 12. saziva, sa 99 odsto iniciranih zakona, je suštinski bila u službi izvršne vlasti, čime je nastavljeno sa negativnom praksom iz prethodnih parlamentarnih saziva. Nijedan predlog zakona koji je izvršna vlast uputila ka Skupštini nije ostao nerazmatran ili, pak, odbijen tokom glasanja. Posebno zabrinjava već višedecenijsko odsustvo inicijativa koje dolaze direktno od samih građana. Kako je ova godina donela i promenu

³⁶ Sve iznete podatke u ovom poglavlju je prikupila, obradila i analizirala inicijativa „Otvoreni parlament“, koja sprovodi svakodnevno, nezavisno praćenje rada Narodne skupštine Republike Srbije od 2012. godine, a u skladu sa međunarodnim metodologijama i međunarodnom Deklaracijom o otvorenosti parlamenata (<https://openingparliament.org/declaration/>), u čijem razvoju je učestvovao i Otvoreni parlament (<https://otvoreniparlament.rs/>).

zakonodavnog okvira koji uređuje ovo pitanje – najpre usvajanjem Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, a svega 15 dana kasnije i usvajanjem izmena ovog zakona – postoje očekivanja da će naredni sazivi konačno dovesti do primene ovog važnog oblika direktne demokratije.

Kada je u pitanju preuzimanje pravnih tekovina EU, teško je oceniti kako proces usklađivanja domaćih propisa zapravo napreduje. Naime, ministarstvo nadležno za evropske integracije je poslednji Izveštaj o sprovođenju Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije objavilo još novembra 2019. godine.

Otuda ne može biti iznenađenje da i u ostalim segmentima koji čine osnovu zakonodavne funkcije parlamenta nisu napravljeni znatni pomaci. Izuzetak mogu predstavljati ranije prisutnije zloupotrebe hitnog postupka tokom usvajanja zakona. Mogućnost usvajanja zakona po hitnom postupku je korišćena umerenije – u 2021. godini 20 puta, odnosno u 9 odsto slučajeva.

Ipak, parlament nije bio mesto koje će, kroz amandmane, poboljšati zakonska rešenja koja se usvajaju. Čak 80 odsto predloga zakona usvojeno je bez ijednog podnetog predloga amandmana, odnosno bez pokušaja da se njihova sadržina unapredi kroz izmene. Sporadično korišćenje amandmana, pored toga što ukazuje na meru u kojoj je prethodni saziv imao ulogu „protočnog bojlera“ u odnosu na zahteve Vlade, indikator je lošeg rada resornih odbora, koji su predstavljali možda i najslabiju tačku prethodnog saziva.

Tokom prošlog saziva obrazovano je 20 odbora, a svi predsednici i zamenici predsednika su pripadali partijama koje čine vladajuću većinu. Poslanice su predsedavale u slučaju pet odbora (25 odsto) i bile zamenice u 10 (50 odsto). Ukupno je, tokom 12. saziva, održano 570 sednica. Međutim, značajniji indikator svedenosti odbora na svoju голу formu pruža analiza trajanja samih sednica. Kada obuhvatimo 514 sednica, sa kojih su video zapisi dostupni javnosti³⁷, može se zaključiti da su one u proseku trajale 38,3 minuta. Iznenađuje podatak da je svega trećina sednica odbora trajala duže od pola sata, dok je čak 37 odsto sednica trajalo kraće od 10 minuta.

2.2. Zakoni od kojih se odustajalo – suspenzivni veto i zadiranje u podelu vlasti

Kvalitet rada odbora je u direktnoj korelaciji sa kvalitetom usvojenih zakona. Ilustrativan je primer Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o vodama³⁸, koji je do Skupštine stigao na nezakonit način, jer je izostalo organizovanje javne rasprave koje je bilo obavezno i koji je, dodatno, sadržao rešenja kojima su prekršene brojne odredbe postojećih propisa i više članova Ustava. Takav Predlog zakona je, nakon ulaska u skupštinsku proceduru u junu 2021. godine, najpre jednoglasno prihvaćen na sednici Odbora za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu, kojoj su prisustvovali i predstavnici izvršne vlasti koji su obrazlagali Predlog. Potom je, na sednici Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, ocenjeno da je Predlog „u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom Republike Srbije“. Celokupna diskusija o ovoj tački dnevnog reda je trajala manje od 30 sekundi, uključujući i samo izjašnjavaње članova odbora o ustavnosti spornog zakona, a niko

³⁷ Zvanični YouTube kanal Narodne skupštine Republike Srbije predstavlja arhivu svih sednica parlamenta, kako u odborima, tako i u plenumu, koje se prenose uživo; videti: <https://www.youtube.com/c/ParlamentSrbija/videos>.

³⁸ Jovan Rajić, *Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji – Zakon o vodama*, Otvoreni parlament; dostupno na: <https://otvoreniparlament.rs/uploads/aktuelno/2.%20Analiza%20Zakona%20o%20vodama.pdf>.

se nije javio za reč o ovoj tački dnevnog reda. O Predlogu zakona se odmah sutradan načelno raspravljalo, da bi dan kasnije bio usvojen ogromnom većinom – 171 narodni poslanik je glasao za, dok uzdržanih i onih koji su glasali protiv nije bilo. Dakle, u redovnom postupku, nezakonit i neustavan predlog je u 20 dana skupštinske procedure i bez ikakvih amandmana većinski izglasan kao zakon. U narednom koraku predsednik Republike koji potpisuje ukaz o proglašenju zakona je, koristeći takozvano pravo suspenzivnog veta, zakon vratio Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje, ukazujući da su pojedine odredbe zakona neustavne. Istog dana je saopšteno da je Vlada Srbije, na predlog nadležnog Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, povukla predlog zakona iz procedure.

Sličnu sudbinu su doživele izmene Zakona o eksproprijaciji, ali uz greške u proceduri koje su još jednom ogolile problem podele vlasti u Srbiji i stepen urušavanja institucija.³⁹ Uz veliku pažnju javnosti i nagoveštaje da će predsednik Republike vratiti i ovaj zakon Skupštini na ponovno odlučivanje, Vlada Srbije je pre odluke predsednika saopstila da zakon povlači, čime je potpuno zanemarila, ne samo osnovni princip u donošenju odluka, već i ulogu parlamenta. Ovaj potez izvršne vlasti, iako pravdan tehničkom greškom, demonstrira nemarno uplitanje u nadležnosti i odluke zakonodavne grane vlasti i očekivanje da su odluke predsednika konačne, što je suprotno ustavnim nadležnostima, zakonima i procedurama. Ovakvo ponašanje institucija istiskuje podelu vlasti iz funkcionisanja državnog sistema i ukazuje praksu arbitrarnog donošenja odluka.

2.3. Umesto kontrole, pohvale izvršnoj vlasti

Kontrolna funkcija Narodne skupštine podrazumeva vršenje nadzora nad radom Vlade, kao i odlučivanje o prestanku njenog mandata, kao i mandata pojedinačnih ministara, nad službama bezbednosti, kao i nad radom guvernera Narodne banke, nezavisnih institucija i drugih državnih organa. Ona suštinski predstavlja jednu od osnova na kojima se zasniva parlamentarna demokratija. Većina u parlamentu formira vladu koja postaje nosilac izvršne vlasti, zadužena za sprovođenje zakona. Vlada je i nadalje odgovorna toj Skupštini, koja kontroliše, nadzire i unapređuje njen rad, koristeći se u tu svrhu različitim mehanizmima.

Imajući u vidu navedeno, čini se da skoro potpuni izostanak opozicije nije ni jednoj nadležnosti Skupštine naštetio u meri u kojoj se to desilo kontrolnoj funkciji, koja je u 12. sazivu svedena na čistu formu. Tako mogućnost Skupštine da pokrene neke „tvrde“ mehanizme kontrole i nije bila opcija. Prethodni saziv Skupštine ostaće upamćen po tome što nije kontrolisao Vladu, dok je njihov mandat suprotno Ustavu, zakonu i principima demokratije, unapred ograničio predsednik Republike odmah nakon izbora 2020. godine.

Jedno od važnih ovlašćenja odbora Narodne skupštine jeste organizovanje javnih slušanja radi pribavljanja mišljenja i drugih važnih informacija koje su od značaja za pripremu zakona ili nadzor nad njegovom primenom. Dakle javna slušanja, prateći osnovne zadatke odbora, mogu imati važnu ulogu u ostvarivanju kako zakonodavne, tako i kontrolne funkcije. Tokom 12. saziva, šest odbora je ukupno organizovalo 23 javna slušanja. Od toga, 21 javno slušanje je održano tokom 2021. godine. Sva 23 slušanja su podrazumevala obraćanje predstavnika Vlade, dok su se na njih devet

³⁹ Otvoreni parlament, Procedure u slučaju vraćanja zakona na ponovno odlučivanje Narodnoj skupštini; dostupno na: <https://otvoereniparlament.rs/aktuelno/443>.

prisutnima obraćali i eksperti i predstavnici građanskih organizacija. Iako se trend organizovanja javnih slušanja, kako bi, na primer, državni organi zauzeli jasan stav i razvili odgovarajuću legislativu spram sve bržeg razvoja tehnologija, mora pohvaliti, čini se da je sprovođenje kontrole nad izvršnom vlašću kroz organizovanje javnih slušanja izostalo.

Postavljanje poslaničkih pitanja u prisustvu članova Vlade je Poslovníkom predviđeno kao aktivnost koja se sprovodi na sednici koja je u toku, svakog poslednjeg četvrtka u mesecu. Prilikom da postave pitanja članovima Vlade narodni poslanici su imali devet puta u 2021. godini, odnosno 10 puta u 12. sazivu. Međutim, i ovaj mehanizam kontrole izvršne vlasti je prerastao u svoju suprotnost. Najpre, opozicioni i jedan samostalni poslanik su „potrošili“ svega 15 odsto ukupnog vremena koje su narodni poslanici iskoristili za ispitivanje predstavnika izvršne vlasti. Posebno je indikativan intenzitet aktivnosti stranaka nacionalnih manjina koje su činile vladajuću većinu, a koje su postavljanje poslaničkih pitanja najčešće koristile da kandiduju lokalne teme, odnosno teme koje se tiču zajednica iz kojih dolaze. Tačnije, da kroz „pogodna“ pitanja prisutni ministri dobiju priliku da ukažu na već postignute lokalne ciljeve i da se obavežu na nove, dok su se sami poslanici obraćali svojim glasačima i predstavljali im sve pogodnosti koje su za njih, kroz učešće u vladajućoj većini, isposlovali.

O stepenu distorzije političkog sistema slikovito svedoči fokus koji je, tokom postavljanja pitanja, kako kod narodnih poslanika tako i kod članova Vlade, bio na predsedniku Republike. Tako je mehanizam koji služi legislativnoj vlasti za kontrolu egzekutive služio kao kanal za pohvale predsedniku Republike, inokosnom nosiocu dela suvereniteta kojeg su građani direktno izabrali i koji stoga, za razliku od Vlade, svoj legitimitet ne vezuje za parlament. Otuda ne iznenađuje što je ministarka privrede u prisustvu predsednice Vlade Srbije, prilikom pružanja odgovora na poslaničko pitanje, pohvalila odnos koji se prema industriji razvio „pri Vladi Aleksandra Vučića“.

2.4. Nezavisne institucije u zapečku

Nezavisne institucije su osmišljene kao dodatan vid kontrole izvršne vlasti i posebna zaštita oblasti osetljivih na zloupotrebe. Otuda one predstavljaju prirodni saveznik Narodnoj skupštini, koja bi trebalo da sa posebnom pažnjom razmatra njihove izveštaje i preporuke⁴⁰ za unapređivanje rada izvršne vlasti. Međutim, višegodišnji odnos prema izveštajima pojedinih nezavisnih institucija, koji su u potpunosti ignorisani u parlamentu u periodu od 2014. do 2018. godine, otkriva da Skupština njih i njihova ovlašćenja ne prepoznaje kao sopstveno dodatno oruđe. Nakon potpunog zanemarivanja izveštaja, koje je predstavljalo evidentno kršenje obaveza Skupštine, 12. saziv je doneo praksu marginalizacije i zanemarivanja suštine, uz ispunjavanje same forme.

Dok se kašnjenje u 2020. godini donekle moglo objasniti dugim procesom konstituisanja parlamenta nakon izbora, isti tretman izveštaja i u 2021. godini je ukazao da je ipak reč o novoj praksi. Tako je godišnji izveštaj Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u Skupštinu stigao 22. marta, da bi ga Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu razmatrao tek 23. decembra. Identičan tretman je imao i izveštaj Zaštitnika građana, jer su i u

⁴⁰ Bojović, Miša; Manojlović, Milena, *Analiza uloge Narodne skupštine u obezbeđivanju poštovanja preporuka nezavisnih institucija*, CRTA, februar 2022; dostupno na: <https://crt.rs/wp-content/uploads/2022/03/Uloga-Narodne-skupstine-u-obezbedjivanju-postovanja-preporuka-nezavisnih-institucija-2022.pdf>.

tom slučaju odbori čekali devet meseci da bi pristigle izveštaje uopšte konstatovali. Na taj način su zaključci izveštaja i sve eventualne preporuke suštinski obesmišljene, jer Narodna skupština ne samo da nije postupala na osnovu njih, ona ih čak nije ni blagovremeno razmotrila. Istog dana, 29. decembra 2021. godine, pored navedena dva izveštaja, u plenumu su razmatrani i potom se glasalo i o godišnjem izveštaju Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Agencije za sprečavanje korupcije.

Drugi pokazatelj da je razmatranje izveštaja strogo formalno jesu sami zaključci koje usvajaju nadležni odbori, odnosno, u konačnom, plenum. Isti su u velikoj meri uopšteni – Vlada se „poziva“ na određene aktivnosti, kao i na „kontinuirano izveštavanje Narodne skupštine o sprovođenju ovog zaključka“. Izostaje konkretizacija, kako postupanja koje se nalaže Vladi tako i rokova i načina provere, da li se Vlada prihvatila zadatka i valjano ga obavila.

2.5. Stranačka propaganda umesto debate

Poslednja, kao i prethodna, istraživanja javnog mnjenja⁴¹ ukazuju da građani negativno ocenjuju rad Skupštine, a rad poslanika još negativnije. Preko dve trećine misli da poslanici urušavaju ugled Skupštine, oko tri četvrtine misli da više brinu o interesima svojih partija nego o građanima, a više od polovine ističe da poslanici nisu dostupni građanima. S obzirom na televizijske prenose, ali i generalnu predstavu koju građani imaju o radu parlamenta, plenarne sednice i rasprave predstavljaju glavno sredstvo posredstvom kojeg su građani u 2021. godini mogli formirati navedene negativne stavove o Narodnoj skupštini. Kako su analize pokazale, 12. saziv je, s jedne strane, obeležilo potpuno nepostojanje prakse povrede Poslovnika, kao i krajnje selektivna primena Kodeksa ponašanja narodnih poslanika. U takvoj atmosferi, koja bi trebalo da bude idealna, plenarne sednice su korišćene za permanentno slanje propagandnih poruka i obračun sa političkim neistomišljenicima, nezavisnim medijima, civilnim društvom i pojedincima koji su iznosili kritike ili postavljali pitanja o radu vlasti i institucija, a na uštrb fokusirane rasprave o tačkama dnevnog reda.

Nakon konstituisanja i ovaj saziv je nastavio višegodišnju praksu neusvajanja godišnjeg programa rada Narodne skupštine. Poslovníkom je propisano da godišnji program rada Narodne skupštine utvrđuje predsednik Narodne skupštine, nakon konsultacija na sastanku Kolegijuma, polazeći od obaveza Narodne skupštine u skladu sa zakonom i godišnjim programom Vlade. Nepoštovanjem ove obaveze narodni poslanici i javnost su ostali uskraćeni za mogućnost sistematskog praćenja skupštinskih aktivnosti i pripreme za reagovanje po temama koje su predmet njihovog interesovanja. Donošenje godišnjeg programa rada bi dodatno obavezalo Narodnu skupštinu da postupa u postojećim propisanim rokovima i obezbedilo građanima još jedan argument za pozivanje narodnih poslanika na odgovornost. Poslovník bi trebalo dodatno da uredi ovo pitanje kako bi se sprečilo zanemarivanje ove obaveze, istakao značaj planiranja rada i omogućilo svim zainteresovanim stranama da učestvuju u procesu donošenja odluka.

Način na koji je, krajem 2020. godine, usvojen Kodeks ponašanja narodnih poslanika nije ulivao poverenje da će njegova primena dovesti do poboljšanja načina na koji se raspravlja u Narodnoj skupštini, čak ni da je to uopšte i bio cilj. Od početka primene Kodeksa je podneto 10 prijava protiv poslanika koji su ga kršili, kako zbog upotrebe govora mržnje, umanjanja ljudskog dostojanstva

⁴¹ CRTA, *Stavovi građana Srbije o učešću u demokratskim procesima 2021. godine*, oktobar 2021; dostupno na: <https://cрта.rs/istrazivanje-stavovi-gradjana-srbije-o-ucescu-u-demokratskim-procesima-2021-godine/>, str. 24, 43, 59-61.

i podsticanja netrpeljivosti, tako i zbog kršenja parlamentarnih procedura. Sve prijave, osim jedne, su odbačene kao neosnovane. Primenu Kodeksa je obeležilo nerazumevanje njegove suštine, nespремnost poslanika parlamentarne većine na promenu načina na koji se u Skupštini govori o političkim neistomišljenicima, zlonamerno i pogrešno tumačenje uloge civilnog sektora, te kontinuirani i intenzivni verbalni napadi na nezavisne medije i organizacije civilnog društva.

Praćenje i analiza plenumskih debata Otvorenog parlamenta⁴² otkrivaju izrazitu nelogičnost, jer je fokus narodnih poslanika u 2021. godini bio na predsedniku Republike, a ne na radu Vlade, iako je nadzor nad radom Vlade u osnovi kontrolne funkcije parlamenta. Otuda bi, ukoliko bi institucije funkcionisale u skladu sa Ustavom i zakonima, pominjanje predsednika Republike u parlamentu trebalo da bude sporadično, jer nadzor nad radom predsednika, kojeg takođe direktno biraju građani, nije u nadležnost parlamenta. Međutim, činjenica da je predsednik Republike ujedno i predsednik najveće političke partije dovodi do toga da je njegova prisutnost u parlamentu tolika da se njegovo ime čak nalazi i u nazivu najveće poslaničke grupe. Pored predsednika, narodni poslanici su se bavili i liderima opozicionih (vanparlamentarnih) partija koje su bojkotovale izbore. Međutim, važno je napomenuti da se „kritike“ izrečene na račun predstavnika opozicije u 2021. godini, često nisu mogle smatrati govorom koji je u skladu sa etičkim standardima koji obavezuju narodne poslanike, već su se svodile na uvrede i ponavljanje, odnosno održavanje narativa iz provladinih medija.

3. PREPORUKE

Imajući u vidu preporuke koje su bile predstavljene u Knjizi preporuka NKEU prošle godine, njihov najveći deo ili nije ispunjen ili je nedovoljno ispunjen. Samo dve preporuke koje se tiču uključivanja OCD-a mogu se smatrati ispunjenim. Imajući u vidu navedeno, određeni broj preporuka biće ponovljen i u ovogodišnjoj Knjizi preporuka.

Preporuka u vezi sa obezbeđivanjem uslova za održavanje poštenih i slobodnih izbora je nedovoljno ispunjena. Izbori su održani u kontekstu većeg pluralizma izborne ponude, nakon što je značajan deo opozicije bojkotovao parlamentarne izbore 2020. godine, ali i u atmosferi neravnopravnih izbornih uslova koji su favorizovali vladajuće partije, a koji su manifestovani kroz nejednak pristup medijima, zloupotrebe javnih resursa, kao i pritiske na zaposlene u javnom sektoru. Preporuka koja se odnosila na potrebu da vlast u Srbiji pristupi potpunoj i suštinskoj primeni preporuka OEBS/ODIHR-a je, takođe, nedovoljno ispunjena. Iako su međustranački dijaloz, kao i aktivnosti vladine Radne grupe za saradnju sa OEBS/ODIHR-om, u koordinaciji i praćenju sprovođenja primene preporuka u unapređenju izbornog procesa, referisali na većinu preporuka OEBS/ODIHR-a, došlo je ili do potpunog zanemarivanja ili neadekvatnog odgovora na ključne preporuke koje se tiču zloupotrebe javnih resursa i javne funkcije, pritiska na birače, kao i neravnopravne medijske zastupljenosti izbornih aktera. Takođe, na veliki broj preporuka ODIHR-a nijedan od mehanizama, usmerenih na unapređenje izbornog procesa, nije adekvatno, potpuno ili jasno dao odgovor o tome kako ih treba sprovesti u praksi.

Što se tiče preporuke koja je bila usmerena na neophodnost učešća predstavnika svih relevantnih

⁴² Manojlović, Milena, *Govori u Narodnoj skupštini Republike Srbije: Diskursi o izvršnoj vlasti i opoziciji*, Otvoreni parlament, februar 2022; dostupno na: <https://otvoreniiparlament.rs/istrazivanje/63>.

institucija i stručnih lica na izradi konkretnih rešenja kako bi bio obezbeđen široki konsenzus o najvažnijim pitanjima izbornog procesa, ona nažalost nije ispunjena. Institucije koje sprovode izbore ili nadziru primenu zakona u vezi sa izborima, poput Republičke izborne komisije, Agencije za sprečavanje korupcije, Regulatornog tela za elektronske medije, ostale su izvan donošenja odluka međustranačkih dijaloga koji su vođeni isključivo na političkom nivou i svedene su na izvršavanje dogovorenih mera. Takođe, zabeležena je i nezainteresovanost javnih medijskih servisa da učestvuju u procesu donošenja odluka, te je tako javna rasprava, o izradi konkretnih rešenja u vezi sa merama koje su se ticale rada i izveštavanja javnih medijskih servisa tokom izbora, protekla bez učešća Radio Televizije Srbije i Radio Televizije Vojvodine. Mehanizmi za unapređenje izbornog procesa, koji su se sveli na politički dijalog i radne grupe Vlade Srbije, radili su netransparentno, bez učešća ili adekvatnog obaveštavanja javnosti o ishodima. Nepoznati su ishodi radnih grupa koje su zadužene za unapređenje biračkog spiska, dok Ministarstvo državne uprave i Ministarstvo unutrašnjih poslova nisu pravovremeno, niti kvalitetno, obavestavali građane o spornim pitanjima u vezi sa stanjem biračkog spiska koji su se pojavili u javnosti.

Još jedna preporuka koja nije ispunjena ticala se obaveze Narodne skupštine da obezbedi kontinuiranu, neselektivnu i efektivnu primenu Poslovnika o radu, kao i novousvojenog Kodeksa ponašanja narodnih poslanika. Prema podacima koje je Otvoreni parlament dobio od Narodne skupštine, po zahtevu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, tokom 12. saziva nijedna od mera, koje su predviđene Poslovníkom za održavanje reda na sednici i za sprečavanje uvredljivog jezika i govora mržnje ili iznošenja činjenice i ocene koje se odnose na privatni život drugih lica, nije izrečena poslanicima. Kodeks ponašanja narodnih poslanika, kao drugi mehanizam, takođe, nije korišćen i njegova svrha nije ispunjena. Nalazi posmatranja rada Skupštine i analize poslaničkih govora, pokazuju da je parlament bio u kontinuitetu kanal koji su predstavnici vlasti koristili za stvaranje prednosti vladajuće većine u odnosu na političke oponente i za građenje kulta ličnosti predsednika Republike – kroz promociju rada i položaja, kao i kroz obračune sa političkim oponentima, civilnim društvom i nezavisnim medijima.

Preporuka koja se odnosila na potrebu kontrole izvršne vlasti od strane Narodne skupštine, takođe, nije ispunjena. Posmatranje rada parlamenta u prethodnom periodu pokazuje da je nadzor nad radom izvršne vlasti potpuno izostao, a da je Skupština služila kao servis Vlade, umesto kao njena kontrola. Jedan od pokazatelja ovakvog ponašanja je potpuna podređenost rada parlamenta zahtevima izvršne vlasti, poput usvajanja zakonskih predloga Vlade bez propitivanja, o čemu svedoči činjenica da je 80% predloga zakona usvojeno bez amandmana, ili činjenice da je Vlada autor 99% svih usvojenih zakona. S druge strane, mehanizmi kontrole korišćeni su kao dodatno vreme da se izriču pohvale na račun rada izvršne vlasti, dok su u odnosu parlamenta, izvršne, ali i sudske vlasti, bili приметni elementi narušavanja podele vlasti u korist egzekutive.

Iako je mehanizam javnog slušanja korišćen češće nego u ranijim sazivima, to je bilo nedovoljno u kontekstu obimne zakonodavne aktivnosti 12. saziva. Dok je skoro polovina javnih slušanja organizovana u kontekstu izrade ustavnih amandmana u oblasti pravosuđa, veliki broj važnih zakona, uključujući i set izbornih zakona, usvojen je bez ovog mehanizma. Drugim rečima, poslanici nisu imali potrebu da traže dodatno mišljenje ili razjašnjenja akata o kojima su odlučivali, o čemu svedoči i izostanak amandmana ili angažovanosti poslanika da postavljaju

zakonodavnu agendu ili unapređuju predloge koji stižu od izvršne vlasti. Takođe, u odnosu na sva organizovana javna slušanja, stručna javnost je imala priliku da se obrati tek na nešto više od trećine. Iz navedenog proizilazi da je preporuka da narodni poslanici prilikom donošenja odluka koriste sve raspoložive formalne i neformalne mehanizme Narodne skupštine, kako bi omogućili stručne i javne konsultacije o najvažnijim pitanjima, nedovoljno ispunjena.

Preporuka koja je zahtevala unapređenje okruženja u kojem funkcionišu nezavisni mediji i organizacije civilnog društva, nije ispunjena. Prethodni period obeležilo je i dodatno pojačavanje narativa prorežimskih medija o „stranim plaćenicima“ i „domaćim izdajnicima“ prema nezavisnim medijima i organizacijama civilnog društva. Takođe, došlo je i do radikalizacije institucija, koje su služile kao dodatni kanal za širenje diskriminacije ili netrpeljivosti prema nezavisnim i kritičkim glasovima. Ovo je bilo posebno izraženo tokom građanskih protesta širom Srbije u decembru 2021. godine, kada su učesnici protesta, u izveštavanju prorežimskih medija, ali i u izjavama najviših državnih zvaničnika, bili opisivani kao zaduženi za „izazivanje haosa“ i kao „pretnja po stabilnost“ države. Sa primenom Medijske strategije, odnosno akcionog plana, se značajno kasni ili se njena primena usporava usložnjavanjem mehanizama same primene. Osim na praksu, Medijska strategija nije uticala ni na značajne planirane promene u zakonodavnom okviru.

Odvijanje međustranačkog dijaloga na dva koloseka, od kojih je jedan tekao uz posredovanje Evropskog parlamenta, a drugi u Narodnoj skupštini bez međunarodnog posredstva, dodatno je umanjilo transparentnost čitavog procesa i zamaglilo odgovornost uključenih aktera za rezultate i implementaciju dogovorenih mera. Zbog toga se može zaključiti da preporuka koja se odnosila na neophodnost da javnost da bude upoznata sa svim njegovim fazama i razgovorima koji će voditi ka donošenju odluka, takođe nije ispunjena.

Nažalost, nije ispunjena ni preporuka koja se odnosila na potrebu izrade konkretnih mehanizama praćenja i ocenjivanja primene rezultata međustranačkog dijaloga i obezbeđivanja transparentnosti procesa sprovođenja dogovora. Adekvatan i efektivan mehanizam praćenja ispunjavanja mera iz međustranačkog dijaloga nije uspostavljen ili bar informacije o praćenju ispunjavanja rezultata dijaloga nisu dostupne javnosti. Štaviše, utisak je da je kvalitet primene mera kao tema marginalizovan nakon završetka međustranačkog dijaloga.

Organizacije civilnog društva koje se bave praćenjem izbora su bile neprekidno uključene u praćenje međustranačkih dijaloga na osnovu dostupnih informacija i kontinuirano su izrađivale analize i obaveštavale javnost, kao i sve zainteresovane strane, o tome u kojoj meri ishodi dijaloga odgovaraju javnom interesu i gorućim problemima u izbornom procesu. Dodatno, organizacije civilnog društva aktivno su učestvovala u javnim raspravama o nacrtima novih izbornih zakona, proisteklim iz međustranačkog dijaloga, a neke od organizacija uputile su i zvanične amandmane narodnim poslanicima. Iz navedenog se može zaključiti da je preporuka o potrebi uključivanja OCD-a u dijalog o izbornim uslovima ispunjena.

Još jedna preporuka koja je ispunjena tiče se neophodnosti da OCD nastave na prate i izveštavaju javnost o sprovođenju dogovora. Organizacije civilnog društva, naročito one koje su aktivne u praćenju izbora, posmatrale su primenu mera međustranačkog dijaloga u praksi u više navrata u prethodnom periodu i o tome izveštavale javnost – kako tokom referenduma o promeni Ustava u januaru 2022. godine, tako i tokom predsedničkih, beogradskih i vanrednih parlamentarnih

izbora održanih u aprilu 2022. godine.

Preporuke za 2022. godinu:

Izbori

- Neophodno je, odmah nakon proglašenja konačnih rezultata izbora 2022. godine, nastaviti sa radom na unapređenju izbornih uslova i suštinski se posvetiti rešavanju ključnih problema koji opterećuju izborni proces u Srbiji, a pre svega pritisaka na birače, funkcionerske kampanje i medijske neravnopravnosti izbornih kandidata.
- Kako bi se obezbedili standardi za poštene i slobodne izbore, neophodno je da vlast u Srbiji pristupi potpunoj i suštinskoj primeni preporuka OEBS/ODIHR-a, na šta se Republika Srbija kao učesnica OEBS-a već obavezala.
- Neophodno je obezbediti transparentan mehanizam unapređenja izbornih uslova, kao i jasan i merljiv način praćenja implementacije izmena u izbornom zakonodavstvu i praksi.
- Potrebno je obavezati se na prekidanje postojeće prakse naglih izmena zakonodavnog okvira, suprotnog međunarodnim standardima.

Mediji

- Neophodno je insistirati na primeni postojećeg zakonodavnog okvira u cilju obezbeđivanja višeg nivoa zastupljenosti političkog pluralizma u medijima, kako tokom izborne kampanje, tako i između izbornih ciklusa. Informativni, ali i drugi segmenti medijskih sadržaja, treba da ispunjavaju uslove objektivnog, nepristrasnog, pravovremenog, potpunog i istinitog izveštavanja javnosti, uz predstavljanje različitih stavova o relevantnim društveno-političkim temama i događajima.
- Vlast treba da uloži značajne napore u popravljjanje okruženja u kojem funkcionišu nezavisni mediji i organizacije civilnog društva, kako bi mogli da rade slobodno i efektivno – to, pre svega, podrazumeva zaustavljanje medijskih hajki i prljavih kampanja koje prorežimski mediji vode protiv civilnog društva i novinara.
- Neophodno je neodložno pristupiti suštinskoj primeni Akcionog plana Medijske strategije koju bi, osim zakonodavnih izmena, morale da prate i izmene u praksi, a u pravcu preuzimanja političke i institucionalne odgovornosti za sprečavanje širenja netrpeljivosti i govora mržnje.

Narodna skupština

- U okolnostima promene kompozicije parlamenta i povratka opozicije u skupštinske klupe nakon parlamentarnih izbora 2022. godine, potrebno je potpuno, adekvatno i neselektivno primenjivati skupštinske procedure i ne dozvoliti povratak loše prakse zloupotrebe skupštinskih pravila zarad opstrukcije rasprave i onemogućavanja rada parlamenta, koji je vodio ka bojkotu parlamenta 2019. godine od strane opozicije, a onda i parlamentarnih izbora 2020. godine.

- Narodna skupština Republike Srbije treba da obezbedi kontinuiranu, neselektivnu i efektivnu primenu Poslovnika o radu, kao i novousvojenog Kodeksa ponašanja narodnih poslanika, kako bi se sprečilo širenje govora mržnje i diskriminacije sa skupštinske govornice, u cilju targetiranja i izazivanja netrpeljivosti prema organizacijama civilnog društva, nezavisnim medijima, opozicionim političkim opcijama, akademskoj zajednici, drugim granama vlasti, odnosno prema svim institucijama, organizacijama i pojedincima koji zahtevaju odgovornost vlasti ili kritikuju njeno delovanje.
- Kontrola izvršne vlasti, jedna od ključnih uloga parlamenta, treba da bude podignuta na viši nivo koji bi oslikavao stvarnu podelu vlasti i zaustavio dugogodišnji trend potpune dominacije izvršne vlasti u donošenju odluka i upravljanju društvom.
- Neophodno je da Narodna skupština, u skladu sa svojim Poslovníkom, otpočne praksu usvajanja godišnjih planova rada. Nepoštovanjem ove obaveze postoji rizik da narodni poslanici i javnost ostanu uskraćeni za mogućnost sistematskog praćenja skupštinskih aktivnosti i pripreme za reagovanje po temama koje su predmet njihovog interesovanja.
- Neophodno je da narodni poslanici prilikom donošenja odluka koriste sve raspoložive formalne i neformalne mehanizme Narodne skupštine, kako bi omogućili stručne i javne konsultacije o najvažnijim pitanjima, čime bi doprineli ne samo transparentnosti i participativnosti, kao i kvalitetu procesa donošenja odluka, već i razvijanju pluralizma.
- Da bi se u potpunosti iskoristio doprinos nezavisnih institucija parlamentarnom nadzoru izvršne vlasti, treba otkloniti nepreciznosti i prepreke u postojećim procedurama Skupštine, a izveštaje nezavisnih institucija i njihove preporuke parlament treba da razmatra blagovremeno i temeljno, uz praćenje njihove primene kontrolom rada izvršne vlasti. Važno je i poboljšati informisanost svih relevantnih aktera (poslanika, poslaničkih grupa, odbora, stručne službe) o ulozi i radu nezavisnih institucija, kao i razumevanje kapaciteta i potreba Skupštine od strane nezavisnih institucija.

CIVILNO DRUŠTVO⁴³

1. UVOD

Dešavanja tokom 2021. godine ukazuju na dalji trend sužavanja građanskog prostora i pogoršanja već nepovoljnog okruženja za delovanje civilnog društva u Srbiji. Uspostavljanje Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog nije doprinelo poboljšanju ovog stanja, kao ni ublažavanju narastajućih tenzija u društvu usled nereprezentativnog sastava Narodne skupštine Republike Srbije, kao i nedostatka institucionalnog dijaloga, a time i prostora za političku i institucionalnu artikulaciju stavova velikog broja građana. Iako sistemski zakoni kojima se uređuje rad OCD-a nisu trpeli promene, bilo je značajnih i zabrinjavajućih slučajeva ometanja države kao što su, na primer, informacije o uspostavljenoj saradnji između Srbije i Rusije u okviru **tajne radne**

⁴³ Bojana Selaković, Građanske inicijative

grupe za borbu protiv obojenih revolucija⁴⁴, u čijem je mandatu suzbijanje demonstracija i nadzor nad nevladinim organizacijama. U tom kontekstu, institucionalni odgovor na masovne ekološke proteste takođe zabrinjava, naročito kampanja policijskog zastrašivanja oko protesta protiv Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi i Zakona o eksproprijaciji, u kojoj su targetirani aktivisti, kao i prekršajne prijave koje su upućivane prevashodno onima koji su u lokalnim zajednicama prethodno prepoznati po aktivističkom ili političkom angažmanu. Još jedna zabrinjavajuća praksa koja je obeležila 2021. godinu je bila omasovljenje prakse podnošenja SLAPP tužbi protiv OCD-a, nezavisnih medija i aktivista koji ukazuju na korupciju i propuste u postupanju vlasti, u kojima se zahtevaju višemilionske odštetne sume na ime navodne povrede ugleda i časti, ali i krivične sankcije, a u jednom slučaju i zatvorska kazna.

Posledice slučaja „Spisak“ su se nastavile i u 2021. godini, kada je u tabloidu Srpski telegraf objavljen dodatak posvećen finansiranju OCD-a i nezavisnih medija⁴⁵, za koji postoji sumnja da je nastao na osnovu podataka koji su protivpravno prosleđeni od strane Uprave za sprečavanje pranja novca, povodom čega su targetirane organizacije podnele krivične prijave po kojima se postupa. Kampanje blaćenja protiv civilnog društva i aktivista su intenzivirane u drugom delu godine, naročito protiv udruženja u čijem je fokusu zaštita životne sredine, a u kontekstu masovnih protesta, ali i protiv mirovnih aktivista i udruženja koja se bave tranzicionom pravdom, a povodom njihovog protivljenja muralu Ratku Mladiću u Njegoševoj ulici u Beogradu.

Saradnja između države i civilnog sektora je u toku prethodne godine pogoršana, što je naročito oslikano u tome da je deo sektora odlučio da bojkotuje proces izrade Strategije za podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva. Unazađena saradnja države i OCD-a se, takođe, ogleda u tome da je 2021. godinu obeležilo mnogo slučajeva problematičnih zakonskih rešenja iz čije pripreme su OCD izopštene, a koja su potom povučena upravo pod pritiskom civilnog društva i šire javnosti – primeri su Zakon o parničnom postupku, Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, Zakon o eksproprijaciji, Zakon o unutrašnjim poslovima i drugi.

1.1. Civilno društvo u Srbiji – osnovni podaci

Na kraju 2021. godine u Srbiji je bilo registrovano 35.733 udruženja građana (na kraju 2020. je bilo registrovano 34.644) i 996 zadužbina i fondacija (na kraju 2020. bilo je registrovano 949).⁴⁶ Podaci o broju novoregistrovanih udruženja nisu javno dostupni, ali rast u ukupnom broju udruženja, s jedne strane, kao i zadužbina i fondacija, s druge strane, odgovara trendu zabeleženom prethodnih godina.

Tokom 2021. godine, novouspostavljeno Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog je intenziviralo rad na donošenju Strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva. Uprkos tome, ni Strategija, kao ni prateći Akcioni plan, nisu doneti u toku 2021. godine,

⁴⁴ N1 Beograd, AP, „Srbija i Rusija u zajedničkoj borbi protiv obojenih revolucija“, 3. decembar 2021, N1; dostupno na: <https://rs.n1info.com/vesti/ap-srbija-i-rusija-u-zajednickoj-borbi-protiv-obojenih-revolucija/>.

⁴⁵ Izveštaj Građanskih inicijativa „Tri slobode pod lupom – Kršenje osnovnih ljudskih prava u Srbiji 13-26. avgust 2021. godine“, 26. avgust 2021; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/tri-slobode-pod-lupom-13-26-avgust-2021-godine/>.

⁴⁶ Izvor su zvanični podaci APR-a zabeleženi sa stranice „APR u brojkama“; dostupno na: <https://www.apr.gov.rs/%d0%bf%d0%be%d1%87%d0%b5%d1%82%d0%bd%d0%b0.3.html>.

a deo civilnog društva je odbio učešće u procesu izrade Strategije, u znak protesta zbog izostanka institucionalne reakcije na napade na OCD, nezavisne medije i aktiviste.⁴⁷ Nije bilo značajnijih izmena u pravnom okviru koji reguliše odnos države i civilnog društva tokom 2021. godine.

Prema podacima o sprovedenim javnim konkursima, u toku 2021. godine je, na ime sredstava za podršku projektima i programima organizacija civilnog društva, opredeljeno ukupno 2.355.987.799 dinara. Od strane organa centralne vlasti (ministarstava) je opredeljeno 912.080.534 dinara, pokrajinskih organa 135.056.296 dinara, a od strane svih lokalnih samouprava 1.308.850.969 dinara. Od 21 ministarstva u Vladi Srbije, dve trećine, odnosno njih 14, raspisuje konkurse za civilno društvo. Najviše novca daju Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju i Ministarstvo spoljnih poslova. Podaci pokazuju da su ukupni iznosi konkursnih davanja za civilno društvo povećani za 23,7% u odnosu na 2020. godinu, međutim, nešto su manji (za 0,43%) u odnosu na 2019, što pokazuje da se državna podrška civilnom društvu tek u 2021. godini vratila na predpandemijski nivo.⁴⁸

2. GLAVNI TRENDOVI U 2021. GODINI

2.1. Nastavljen je trend kršenja osnovnih ljudskih prava i sloboda neophodnih za nesmetano funkcionisanje organizacija civilnog društva i rad branitelja i braniteljki ljudskih prava. Branitelji i braniteljke ljudskih prava su, u 2021. godini, bili izloženi verbalnim i fizičkim napadima, kao i pritiscima.

Kroz redovne monitoring izveštaje Građanskih inicijativa „Tri slobode pod lupom“⁴⁹, objavljenih u okviru platforme organizacija civilnog društva „Tri slobode“, evidentirano je ukupno 163 pojedinačna slučajeva kršenja slobode izražavanja, slobode okupljanja i slobode udruživanja u 2021. godini, od čega su 36 bili fizički napadi, 46 verbalni napadi, a 80 slučajevi pritiska. U svom redovnom godišnjem izveštaju o napadima na branitelje ljudskih prava, Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM je evidentirao 73 slučaja napada i pritisaka u 2021. godini.⁵⁰

Aktivistkinje Jelena Jaćimović i Aida Ćorović su privedene u novembru 2021. godine nakon što su gađale jajima mural osuđenom ratnom zločincu Ratku Mladiću, koji je naslikan u Njegoševoj ulici u Beogradu.⁵¹ Ovaj događaj se odigrao 9. novembra 2021. godine, na dan kada je Inicijativa mladih za ljudska prava (YIHR) najavila javno okupljanje s ciljem uklanjanja ovog murala, ali skup nije održan zbog zabrane od strane Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), uz obrazloženje da postoji

⁴⁷ „I dalje bez uslova za učešće OCD u izradi Strategije za podsticajno okruženje za civilno društvo“, Građanske inicijative, 9. jul 2021. godine; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/i-dalje-bez-uslova-za-ucesce-ocd-u-izradi-strategije-za-podsticajno-okruzenje-za-civilno-drustvo/>.

⁴⁸ Građanske inicijative, „Matrica za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, izveštaj za Srbiju 2021“, 2022.

⁴⁹ Izveštaji „Tri slobode pod lupom“ su dostupni putem linka: <https://www.gradjanske.org/category/vesti/tri-slobode-pod-lupom/>.

⁵⁰ Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM, „Izveštaj o napadima na branitelje ljudskih prava u Srbiji za 2021. godinu“, Beograd, 2022, str. 5; dostupno na: <https://www.yucom.org.rs/izvestaj-o-napadima-na-branitelje-ljudskih-prava-u-srbiji-za-2021-godinu/>.

⁵¹ J. Diković, D. Petrović, I. Hadnađ, „Ćorović i Jaćimović puštene iz pritvora nakon privođenja zbog bacanja jaja na mural Mladiću“, Danas, 9. novembar 2021. godine; dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/jake-policijske-snage-obezbeduju-mural-ratka-mladica-prisutni-i-mediji/>.

mogućnost fizičkog sukoba građana koji imaju „drugačije stavove od organizatora okupljanja“.⁵²

Usledio je talas napada i pritisaka od strane desničarskih grupa koje su otvoreno targetirale aktiviste i organizacije civilnog društva grafitima mržnje.⁵³ Napadima su bili izloženi aktivisti i aktivistkinje organizacije „Žene u crnom“, čiji je transparent sa natpisom „Nikada nećemo zaboraviti genocid u Srebrenici“ nasilno otet nakon protesta od 13. novembra 2021. godine, a zatim je uz snimanje i javno spaljen.⁵⁴ Na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja koje su Građanske inicijative uputile MUP-u, a koji se odnosio na okolnosti pod kojima je MUP zabranio javno okupljanje YIHR-a 9. novembra 2021. godine, uključujući i bezbednosnu procenu okupljanja, ali i okolnosti u kojima je ministar Aleksandar Vulin zabranio sva okupljanja tog dana u Njegoševoj ulici, nikada nije stigao odgovor. YIHR se povodom ovog slučaja obratio i Evropskom sudu za ljudska prava, koji je obavezao Vladu Srbije da se izjasni o postupcima koji su pokrenuti radi zaštite aktivista i aktivistkinja YIHR-a.⁵⁵

Aktivisti i aktivistkinje su dodatno bili izloženi institucionalnom pritisku i napadima tokom niza ekoloških protesta koji su održani u novembru i decembru 2021. godine, tako što su bili zastrašivani od strane MUP-a pred sam protest ili su bili izloženi napadima na samim protestima. Veći broj aktivista i građana bio je izložen pritiscima od strane pripadnika MUP-a koji su dolazili na njihove kućne adrese u jutarnjim časovima na dan zakazanog protesta i „upozoravali“ ih da ne dolaze na protest, jer bi u suprotnom snosili zakonske sankcije.⁵⁶ Oni koji su došli na proteste, bili su izloženi verbalnim i fizičkim napadima, a posebno se izdvaja slučaj protesta u Šapcu, na kojem su okupljeni građani napadnuti bagerom, a zatim i od strane nekoliko muškaraca naoružanih letvama i čekićima.⁵⁷ Grupa organizacija civilnog društva reagovala je povodom ovog slučaja pozivajući nadležne institucije da ispituju odgovornost policije u Šapcu, s obzirom da su dostupni snimci ukazivali na povlačenje policijskog kordona neposredno pre incidenta, ali su i svedoci sa lica mesta potvrdili da im je konstantno prekidana veza od strane dežurne službe policije koju su pozivali da ih zaštiti.⁵⁸ Pored navedenog, vid ugrožavanja slobode okupljanja i time sužavanja prostora za delovanje civilnog društva predstavlja i masovno izdavanje prekršajnih naloga zbog navodnog kršenja odredaba Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima, za koje postoji pitanje da li imaju uporište u pravu, i koji sasvim izvesno predstavljaju zaobilazan način da se sankcioniše učesće u protestima, što važeći Zakon o javnom okupljanju ne dozvoljava. Prema podacima MUP-a, do kojih je došao Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, ukupan broj

⁵² „Zabranom skupa za 9. novembar MUP Srbije brani zločinca Mladića“, Inicijativa mladih za ljudska prava, 5. novembar 2021. godine; dostupno na: <https://www.yihr.rs/bhs/zabranom-skupa-za-9-novembar-mup-srbije-brani-zlo-cinca-mladica/>.

⁵³ Inicijativa mladih za ljudska prava (@YIHRSerbia), „Ponovo grafiti na Inicijativinoj kancelariji“, Twitter, 16. novembar 2021. godine; dostupno na: <https://twitter.com/YIHRSerbia/status/1460631542779285506>.

⁵⁴ „Inicijativa: Ženama u crnom otet i javno spaljen transparent posvećen Srebrenici“, NI, 13. novembar 2021. godine; dostupno na: <https://rs.n1info.com/vesti/inicijativa-zenama-u-crnom-otet-i-javno-spaljen-transparent-posvecen-srebrenici/>.

⁵⁵ „Evropski sud obavezao Vladu Srbije da objasni nepostupanje institucija nakon napada na aktiviste Inicijative“, Inicijativa mladih za ljudska prava, 9. novembar 2021. godine; dostupno na: <https://www.yihr.rs/bhs/evropski-sud-oba-vezao-vladu-srbije-da-objasni-nepostupanje-institucija-nakon-napada-na-aktiviste-inicijative/>.

⁵⁶ „Tri slobode pod lupom 3-16. decembar 2021“, Građanske inicijative, 16. novembar 2021. godine; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/tri-slobode-pod-lupom-3-6-decembar-2021/>.

⁵⁷ „Bagerista nije hteo da se zaustavi pred aktivistima, izbila tuča“, NI, 27. novembar 2021. godine; dostupno na: <https://rs.n1info.com/vesti/bagerista-nije-hteo-da-se-zaustavi-pred-aktivistima-izbila-tuca/>.

⁵⁸ „Zahtevamo odgovornost policije za slom pravne države u Šapcu“, Građanske inicijative, 30. novembar 2021. godine; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/zahtevamo-odgovornost-policije-za-slom-pravne-drzave-u-sapcu/>.

izdatih prekršajnih naloga i podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbog učešća u ekološkim protestima je 1993.⁵⁹

Još jedan vid pritisaka na civilno društvo koji je zabeležen u 2021. godini je omasovljenje, takozvanih, SLAPP tužbi (eng. *Strategic Lawsuits Against Public Participation*) protiv OCD-a, medija i aktivista. Tako je, u aprilu 2021. godine, kompanija „Milenijum tim“ podnela tužbe protiv 11 medija, od kojih su neki mediji civilnog društva, zbog toga što su preneli izjave funkcionera Narodne stranke sa konferencije za medije ove partije u kojima se navodi da je država ovom preduzeću omogućila da ispod tržišne cene postane vlasnik nekoliko objekata u Vranjskoj Banji, potražujući odštete od 100 i 200 hiljada evra po predmetu od medija koji su te izjave preneli. Takođe su indikativni slučajevi pritisaka na aktiviste u Novom Pazaru, gde je v.d. direktora Opšte bolnice u tom gradu, Meho Mahmutović, podneo 37 privatnih tužbi zbog povrede časti i ugleda protiv aktivista i pojedinih kolega lekara koji su kritikovali njegovo postupanje tokom pandemije. Od tog broja čak sedam tužbi je podneo protiv aktiviste i osnivača Inicijative slobodnih građana, Aladina Paučinca, koji od prošle godine predvodi proteste protiv rukovodstva ove bolnice, na kojima poziva na odgovornost zbog lošeg stanja zdravstvenog sistema u ovom gradu i visokog broja preminulih. Sa aspekta SLAPP tužbi, posebno zabrinjavaju tužbe podnete od strane privatnih investitora protiv aktivista organizacija civilnog društva „Ođbranimo šume Fruške gore“ i „Fruškać“, koje se bore protiv nelegalne gradnje u zaštićenim područjima, u kojima se zahteva odšteta od 2.000.000 dinara, ali i zatvorska kazna od godinu dana za zastupnicu udruženja „Ođbranimo šume Fruške gore“, Draganu Rakić, zbog krivičnog dela narušavanja poslovnog ugleda i kreditne sposobnosti.⁶⁰

2.2. Nastavljena je praksa uspostavljanja GONGO organizacija s ciljem diskreditacije rada relevantnih organizacija civilnog društva i simuliranja dijaloga u procesima odlučivanja.

GONGO organizacija Udruženje sudija i tužilaca Srbije (UST) je pozdravila saopštenje Visokog saveta sudstva (VSS) koje je seriju tekstova o imovini sudija u Srbiji, objavljenih od strane Mreže za istraživanje kriminala i korupcije (KRIK), okarakterisalo kao pritisak i etiketiranje sudija. UST je saopštio da VSS ima obavezu imenovanja osobe koja će u njihovo ime odgovoriti na sve napade od strane međunarodnih i domaćih organizacija civilnog društva radi zaštite nezavisnosti sudija.⁶¹ Zabrinjavajuća je i pojava plagijata portala Južne vesti, koji je potpuno preuzeo vizuelni identitet ovog portala, a koji se od originala razlikuje samo po drugačijem domenu. Sadržaj ovog plagijata Južnih vesti je targetirao originalni portal i glavnu i odgovornu urednicu Gordanu Bjeletić. Ovo

⁵⁹ Izveštaj o sprovedenom nadzoru nad Ministarstvom unutrašnjih poslova, 18. februar 2022, dostupan na sajtu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti: <https://www.poverenik.rs/sr/%D1%81%D0%B0%D0%BE%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B5%D1%9A%D0%B0/3730-%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%BA-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BE-%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%B0%D0%BA-%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B7%D0%BE%D1%80%D0%B0-%D1%83-%D0%BC%D1%83%D0%BF,-%D0%BF%D0%BE%D0%B2%BB%BE%D0%B4%D0%BE%D0%BC-%D1%81%D1%83%D0%BC%D1%9A%D0%B8-%D0%BD%D0%B0-%D1%83%D0%BF%D0%BE%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B1%D1%83-%D1%82%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B5-%D0%B7%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BF%D0%BE%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B0-facial-recognition-technology.html>

⁶⁰ Izveštaj Građanskih inicijativa, „Udruženja građana: Sužavanje prostora za delovanje januar - decembar 2021“, 2022.

⁶¹ „Saopštenje udruženja sudija i tužilaca Srbije“, Udruženje sudija i tužilaca Srbije, 25. decembar 2021. godine; dostupno na: <https://www.ust.rs/saopstenja-za-javnost-20-13.html>.

predstavlja nastavak prakse plagiranja vizuelnog identiteta u cilju diskreditacije nezavisnih medija, koja je prethodno primenjena u slučaju portala OzonPress.⁶²

U drugom slučaju, GONGO organizacije su favorizovane prilikom donošenja pravnih akata u oblasti javnog informisanja. Tako su **Udruženje novinara Srbije**, **Koalicija za slobodu medija i ANEM** ukazali na propuste koji su napravljeni prilikom formiranja Radne grupe za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju i medijima. Navodi se da su među članovima Radne grupe i predstavnici koji neretko učestvuju i u radu komisija za raspodelu budžetskih sredstava na javnim konkursima, predstavnici za koje se ne može reći da su aktivni u oblasti medijskih prava i sloboda ili da ispunjavaju kriterijume konkursa po pitanju stručnosti. Takođe, navodi se da je sporan i sastanak resorne ministarke Maje Gojković sa udruženjima upitne autentičnosti koje ni ne postoje u registrima, niti je moguće pronaći informacije o njima putem internet pretrage.⁶³

2.3. Intenzivnija saradnja institucija sa OCD-ima, naročito u oblasti izrade strateških dokumenata, ostala je u senci nedovoljnog poboljšanja kvaliteta zakonom definisanih odnosa i obaveza prema civilnom sektoru i ćutanja nadležnog ministarstva na napade i pritiske kojima je civilno društvo svakodnevno izloženo.

Grupa organizacija civilnog društva je odlučila **da ne učestvuje u izradi Strategije za podsticajno okruženje za civilno društvo** zbog izostanka reakcije Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog nakon niza kontinuiranih napada i pritisaka kojima je civilno društvo bilo izloženo od strane tabloida bliskih vlasti i narodnih poslanika u Narodnoj skupštini Republike Srbije, koji su tom prilikom kršili Kodeks ponašanja narodnih poslanika.⁶⁴ Takođe, preko 80 OCD-a je uputilo **otvoreno pismo ministarki Gordani Čomić** kojim je zahtevano da osudi napade na civilno društvo, nakon što je u Srpskom telegrafu objavljen dodatak od osam strana pod naslovom „Zapadni megafoni dobili milione“, u kome se targetiraju organizacije koje su već bile na meti neosnovane istrage Uprave za sprečavanje pranja novca i iznose podaci o njihovom finansiranju, koji su formulisani na način koji izaziva sumnju da se radi o podacima pribavljenim od strane Uprave u slučaju „Spisak“.⁶⁵

Organizacije civilnog društva **izostavljene su iz sastava Radne grupe** za izradu izmena i dopuna Zakona o parničnom postupku. Pored proceduralnih nedostataka, u vidu nedovoljnog nivoa transparentnosti i inkluzivnosti, ovaj nacrt je sadržao veoma problematične odredbe koje bi uvele obavezu predujma sudskih taksi pod pretnjom gubitka prava na učešće u sudskom sporu. Uzimajući u obzir da bi se visina takse određivala na osnovu visine odštetnog zahteva, ova odredba

⁶² Jelena Čanić Milanović, „Lažni sajt Južnih vesti – još jedan način za obračunavanje sa profesionalnim medijima“, Južne vesti, 19. februar 2021. godine; dostupno na: <https://www.juznevesti.com/Istrazujemo/Lazni-sajt-Juznih-vesti-jos-jedan-nacin-za-obracunavanje-sa-profesionalnim-medijima.sr.html>.

⁶³ „Sporan sastav Radne grupe za izradu medijskih zakona“, NovaS, 8. jul 2021. godine; dostupno na: <https://nova.rs/vesti/drustvo/uns-radna-grupa-sastav/>.

⁶⁴ „I dalje bez uslova za učešće OCD u izradi Strategije za podsticajno okruženje za civilno društvo“, Građanske inicijative, 9. jul 2021. godine; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/i-dalje-bez-uslova-za-ucesce-ocd-u-izradi-strategije-za-podsticajno-okruzenje-za-civilno-drustvo/>.

⁶⁵ „Otvoreno obraćanje ministarki Gordani Čomić povodom napada na civilno društvo i medije“, Građanske inicijative, 24. avgust 2021. godine; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/otvoreno-obracanje-ministarki-gordani-comic-povodom-napada-na-civilno-drustvo-i-medije/>.

bi dodatno stavila u nepovoljan položaj lokalne medije već izložene SLAPP tužbama. Pod pritiskom civilnog društva i javnosti, nacrt ovog predloga zakona je privremeno povučen.⁶⁶

Drugi slučaj netransparentnog rada odnosio se na izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kada je iz Radne grupe za izradu Nacrta isključena javnost, a **time i mogućnost učešća OCD-a**. Nakon javnog protesta grupe OCD-a je omogućeno iznošenje ideja, ali, uprkos tome, predlozi civilnog društva nisu u dovoljnoj meri uključeni u tekst Nacrta. Nastavljena je i loša praksa odbijanja predloga relevantnih OCD-a bez argumentovanog obrazloženja takvih odluka.⁶⁷

Slučajevi Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi i Zakona o eksproprijaciji su, takođe, indikativni primeri posledica do kojih može dovesti onemogućavanje OCD-a i građana da učestvuju u formulisanju i donošenju odluka posredstvom institucionalnih mehanizama. Organizacije civilnog društva su, tokom procesa izrade propisa, ukazivale na zabrinjavajuća rešenja predviđena Nacrtom Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, kojima se ugrožava pravo na građansku participaciju, i umanjuje dostignuti nivo ljudskih prava i sloboda, a takođe su **upozorile javnost** na to da je javna rasprava sprovedena u manjkavom i netransparentnom procesu. Tako je nakon produženja javne rasprave zbog propusta nadležnog ministarstva, kao i objavljene nepostojeće mejl adrese za slanje komentara, predlagač po isteku roka za dostavljanje priloga istog dana Nacrt prosledio Venecijanskoj komisiji, bez uvažavanja poslatih komentara učesnika javne rasprave.⁶⁸ Usvajanje ovog zakona, kao i Zakona o eksproprijaciji, povodom koga nije sprovedena javna rasprava, a čije povlačenje iz procedure je **zahtevao Nacionalni konvent o Evropskoj uniji**,⁶⁹ rezultovalo je masovnim ekološkim protestima, nakon čega je Zakon o eksproprijaciji povučen, a Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi izmenjen. Dalji primeri neparticipativno i netransparentno kreiranih zakona koji su povučeni nakon reakcije civilnog društva i javnosti su i **Zakon o unutrašnjim poslovima**⁷⁰ i **Zakon o vodama**.⁷¹

2.4. Nastavljena je praksa netransparentnog postupanja i proizvoljnog odlučivanja o raspodeli javnih sredstava namenjenih podršci civilnom društvu.

Koalicija Otvoreno o konkursima je **uputila zahtev za poništavanje konkursa** Ministarstva zaštite životne sredine nakon što je ustanovljeno da je čak 70 miliona dinara dodeljeno organizacijama

⁶⁶ „Civilno društvo zahteva hitno povlačenje nacrta novog Zakona o parničnom postupku“, Građanske inicijative, 14. jun 2021. godine; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/civilno-drustvo-zahteva-hitno-povlacenje-nacrta-novog-zakona-o-parnicnom-postupku/>.

⁶⁷ „Novi Nacrt Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ugrožava dostignuti nivo prava građana“, Građanske inicijative, 28. maj 2021. godine; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/novi-nacrt-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja-ugrozava-dostignuti-nivo-prava-gradjana/>.

⁶⁸ „Potrebno usvojiti preporuke Venecijanske komisije, sprečiti donošenje nedemokratskog Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi“, Građanske inicijative, 29. septembar 2021; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/potrebno-usvojiti-preporuke-venecijanske-komisije-sprečiti-donosenje-nedemokratskog-zakona-o-referendumu-i-narodnoj-inicijativi/>.

⁶⁹ „Otvoreno pismo Vladi Republike Srbije i Narodnoj skupštini – Povučiti Zakon o eksproprijaciji!“, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, 22. novembar 2021; dostupno na: <https://eukonvent.org/otvoreno-pismo-vladi-republike-srbije-i-narodnoj-skupstini-povuci-zakon-o-eksproprijaciji/>.

⁷⁰ „Vulin: Povučeni Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima“, Danas, 23. septembar 2021; dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/politika/vulin-povucen-nacrt-zakona-o-unutrasnjim-poslovima/>.

⁷¹ Tijana Dušej Risteš, „Vode u Srbiji i zakon: Vučić nije potpisao izmene, dokument ponovo pred poslanicima“, BBC Srbija, 13. jul 2021; dostupno na: <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-57802105>.

koje ne ispunjavaju osnovne kriterijume konkursa. Utvrđeno je da se u velikom broju slučajeva radi o organizacijama u čijim statutima zaštita životne sredine nije navedena kao cilj osnivanja i delovanja, što je bio preduslov za učešće na konkursu. Značajna sredstva su opredeljena organizacijama koje nemaju nikakvo iskustvo u ovoj oblasti, niti su ispunjavale preduslov da moraju biti registrovani kao udruženja građana, fondacije ili zadužbine.⁷² Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju je sprovelo još jedan sporan konkurs, putem kojeg je 70% sredstava opredeljeno za projekte 18 potpuno nepoznatih organizacija. Te organizacije su se pojavile i na spornom konkursu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja 2014. godine, koji je naknadno poništen zbog zloupotreba na koje su ukazale OCD. Koalicija Otvoreno o konkursima je zahtevala od ovog Ministarstva da preispita odluku o dodeli sredstava i da javno objavi kriterijume kojima su se vodili prilikom odlučivanja.⁷³

3. EVALUACIJA PROŠLOGODIŠNJIH PREPORUKA ZA UNAPREĐENJE POLOŽAJA CIVILNOG DRUŠTVA

U pogledu evaluacije ispunjenosti prošlogodišnjih preporuka, može se primetiti da većina preporuka, koje su kao takve iznete u prošlogodišnjem izveštaju, u toku 2021. godine nije ispunjena, te da tako u izveštajnom periodu nije bilo poboljšanja stanja koje se tiče prostora za delovanje i položaja civilnog društva.

U pogledu preporuka koje su usmerene prema državi Srbiji, može se primetiti da normativni okvir koji uređuje položaj OCD-a nije menjan u toku 2021. godine, a to uključuje propise koji se tiču konkursnog sufinansiranja, kao i propise koji uređuju učešće organizacija civilnog društva u procesima donošenja odluka, tako da do primene ovih preporuka nije došlo. Mehanizmi koji uređuju rad Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma nisu menjani u izveštajnom periodu, niti su preduzete aktivnosti na institucionalnom razrešenju afere „Spisak“. Štaviše, u toku 2021. godine je došlo do ponovne aktuelizacije navedenog slučaja, time što je moguće da su podaci do kojih je Uprava došla posredstvom slučaja „Spisak“ zloupotrebjeni u svrhu kampanje blačenja civilnog društva. Dalje, porast broja kršenja sloboda udruživanja, okupljanja i izražavanja u izveštajnom periodu, takođe pokazuje da preporuka u pogledu dosledne primene propisa iz ove oblasti nije ispunjena i da ne postoji politička volja nosilaca javnih funkcija da jasno iskomuniciraju važnost zaštite bezbednosti branitelja i braniteljki ljudskih prava. Takođe, pored ponovljenih zagovaračkih napora Koalicije za dobročinstvo, filantropski okvir nije menjan u toku 2021. godine. S obzirom na navedeno, sve prošlogodišnje preporuke ostaju na snazi.

U pogledu preporuka koje se odnose na civilno društvo, kao i na EU i druge donatore, a tiču se jačanja kapaciteta i otpornosti civilnog društva na sužavanje prostora za građansko delovanje i globalne krize, one takođe ostaju aktuelne, pogotovo s obzirom na trenutne geopolitičke okolnosti.

⁷² „Koalicija Otvoreno o konkursima: Ministarstvo zaštite životne sredine dodelilo 70 miliona dinara u nezakonitom procesu, zahtevamo reakciju tužilaštva“, 2. avgust 2021. godine; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/koalicija-otvoreno-o-konkursima-ministarstvo-zastite-zivotne-sredine-dodelilo-70-miliona-dinara-u-nezakonitom-procesu-zahtevamo-reakciju-tuzilastva/>.

⁷³ „Koalicija Otvoreno o konkursima – OKO traži od Ministarstva za brigu o porodici i demografiju da preispita odluke donete na konkursima realizovanim tokom 2021. godine zbog niza nepravilnosti“, 24. novembar 2021. godine; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/ministarstvo-za-brigu-o-porodici-i-sporan-nacin-dodelilo-450-miliona-dinara/>.

4. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE POLOŽAJA CIVILNOG DRUŠTVA

- Neophodno je da vlasti u Srbiji hitno i dosledno primene sve važeće propise (zakone i podzakonske akte) u oblasti slobode udruživanja, slobode okupljanja i slobode izražavanja u cilju odbrane postignutih standarda osnovnih građanskih prava, kao i jačanja odgovornosti svih relevantnih institucija odgovornih za zaštitu osnovnih prava. Pored toga, potrebna je i snažna politička poruka najviših nosilaca javnih funkcija o potrebi zaštite integriteta, života i imovine aktivista i novinara.
- Potrebno je uspostaviti mehanizam za sprečavanje zloupotreba propisa i standarda u oblasti sprečavanja pranja novca i uskladiti rad Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma sa standardima koje propisuje FATF. Takođe, potrebno je i institucionalno razrešenje afere „Spisak“, odnosno javno objavljivanje razloga i ishoda postupka koji je vodila Uprava za sprečavanje pranje novca.
- Potrebno je obezbediti jaču političku podršku za unapređenje filantropskog okvira sa jačim podsticajima za korporativna davanja, uvođenje podsticaja za donacije fizičkih lica, usklađivanje definicije javnog interesa u različitim propisima, kao i uspostavljanje sistema za prikupljanje podataka o donacijama.
- Potrebno je razviti dodatne kvalitativne kriterijume za učešće OCD-a u raspodeli državnih sredstava na osnovu stručnosti i doprinosa oblastima od javnog interesa, kao i uspostavljanje sistema za efikasno i redovno prikupljanje podataka o svim vrstama državnog finansiranja.
- Istovremeno, potrebno je razviti dodatne kvalitativne kriterijume za učešće OCD-a u procesima donošenja odluka na osnovu stručnosti i doprinosa oblastima od javnog interesa, kao i uspostavljanje sistema za efikasno redovno prikupljanje podataka o učešću OCD-a i drugih zainteresovanih javnosti u procesima odlučivanja.
- Neophodno je da EU i drugi potencijalni donatori, pored alociranja sredstava za potrebe odgovora na krizu izazvanu pandemijom COVID-19, istovremeno osiguraju i nastavak finansiranja tematskih aktivnosti civilnog društva u Srbiji. Dodatno, u programima za izgradnju i jačanja kapaciteta OCD-a, potrebno je obezbediti fokus na jačanje otpornosti organizacija na različite eksterne izazove, koji pored efekata pandemije podrazumevaju i snažan trend sužavanja prostora za građansko delovanje.
- Potrebno je jačanje kapaciteta civilnog društva kako bi se unapredila otpornost na različite eksterne faktore koji utiču na okruženje za delovanje OCD-a. Pored urušavanja osnovnih građanskih sloboda i vladavine prava, to podrazumeva i posledice različitih globalnih kriza koje se reflektuju u promenama načina rada i delovanja, jačanju digitalnih tehnologija i izmenjenim donatorskim politikama.
- OCD-ima se preporučuje razmatranje fleksibilnijih i participativnijih modela upravljanja i liderstva, diverzifikacija izvora finansiranja, transparentnost rada, identifikovanje i strateške veze sa bazom podrške, strateška komunikacija sa ciljanim javnostima, snažnija briga za psihološko i zdravstveno stanje zaposlenih i aktivista, jačanje solidarnosti, strateško umrežavanje sa drugim akterima civilnog društva, ali i van njega.

DEMOKRATSKA CIVILNA KONTROLA SEKTORA BEZBEDNOSTI⁷⁴

1. UVOD

Glavna prepreka demokratskoj kontroli sektora bezbednosti u prethodnom sazivu je nedostatak političke utakmice unutar Narodne skupštine i namera skupštinske većine da zloupotrebi vreme i parlamentarne instrumente za sužavanje prostora za preispitivanje rada Vlade, uključujući i rad policije, vojske i službi bezbednosti. Specijalizovani odbori Narodne skupštine za nadzor sektora bezbednosti – Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bezbednosti – imaju adekvatne nadležnosti i neophodne resurse za kontrolu i nadzor rada vojske, policije, tri službe bezbednosti (Bezbednosno-informativna agencija – BIA, Vojno-obaveštajna agencija – VOA i Vojnobezbednosna agencija – VBA) i ministarstava koja upravljaju njihovim radom (Ministarstvo odbrane – MO i Ministarstvo unutrašnjih poslova – MUP). Međutim, i u prethodnih godinu dana, specijalizovani Odbori zadržali su se na ispunjavanju forme i simuliranju nadzora sektora bezbednosti u Srbiji.

Iako je došlo do unapređenja u poštovanju procedura⁷⁵, nije bilo suštinske rasprave o pitanjima bezbednosti u plenumu, unapređenja zakonodavnih predloga, kontrole upravljanja resursima i prevencije korupcije unutar sektora bezbednosti ili reagovanja na kritične incidente u koje su uključene bezbednosne institucije ili njihovi rukovodioci.

Skupština i poslanici su nastavili da se ponašaju kao izvršioци Vlade, a ne njeni nadzirači. Dnevni red nadzora sektora bezbednosti postavlja Vlada. Većina sednica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove je održano radi razmatranja zakonodavnih predloga Vlade⁷⁶, o kojima je „rasprava“ trajala u proseku deset minuta i završila se jednoglasnim usvajanjem predloga Vlade, bez amandmana⁷⁷. Nisu ispunjenje preporuke Nacionalnog konventa o EU da se rasprave u Odboru iskoriste za informisanje građana, unapređenje predloga zakona i preispitivanje koristi i mogućih izazova njihove primene⁷⁸.

Rasprave u plenumu su zloupotrebene tako da se umesto o predlozima zakona na dnevnom redu i analizu rada Vlade, vreme koristilo za hvalospeve predsednika⁷⁹ i napade na neistomišljenike.⁸⁰ Poslanici su napadali i pokušali da diskredituju opozicione političare⁸¹, novinare⁸² i građansko

⁷⁴ dr Sonja Stojanović Gajić

⁷⁵ Nikolić M., „Parlament pod lupom – Bilten broj 16“, Otvoreni parlament, oktobar 2021; dostupno na: <https://otvoreni-parlament.rs/istravanje/62>.

⁷⁶ Izuzetak je Predlog izmena Zakona o oružju i municiji koji je podneo poslanik Marjan Rističević na sednici održanoj 22. februara 2022. godine, sa ciljem pomeranje početka primene ovog zakona za dve godine.

⁷⁷ Izuzetak je 11. sednica od 26. maja 2022. godine na kojoj su, u dogovoru sa MUP-om, predložena tri amandmana na Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o ličnoj karti koje je MUP prihvatio na istoj sednici.

⁷⁸ Na primer, Sporazum o statusu između RS i EU o akcijama koje sprovodi Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu u RS, koji uvodi velike promene u upravljanju granicama i migracijama u saradnji sa EU, „raspravljani“ je zajedno sa Sporazumom između Vlade Republike Srbije i Vlade Republike Severne Makedonije o saradnji u oblasti borbe protiv trgovine ljudima čitavih 7 minuta i 33 sekunde u Odboru za odbranu i unutrašnje poslove.

⁷⁹ Manojlović, M. (2022), *Govori u Narodnoj skupštini Srbije – Diskursi o izvršnoj vlasti i opoziciji*, Beograd, CRTA.

⁸⁰ Branković, T, „Efikasnost bez suštine“, Parlament pod lupom, broj 17, str. 10-13.

⁸¹ Strofa refren replika, epizoda 95: Nova tema – Ponoš; dostupno na: <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/467>.

⁸² Apro, Danijel, Dnevnik poslaničkih uvreda (2), Kritičke medije optužuju za kriminal, terorizam, divljanje i, naravno, ugrožavanje Vučića, Cenolovka, 29. jul 2021; dostupno na: <https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/dnevnik-poslanickih-uvreda-2-kriticke-medije-optuzuju-za-kriminal-terorizam-divljanje-i-naravno-ugrozavanje-vucica/>.

društvo,⁸³ često ih optužujući da ugrožavaju bezbednost države i predsednika. Pored pretnji sa skupštinske govornice koje sužavaju slobodu udruživanja i izražavanja u Srbiji, poslanici većine koristili su vreme u TV prenosu za blaćenje i poslanika Evropskog parlamenta i zemalja EU⁸⁴ koje su percipirane da kritički preispituju rad izvršne vlasti. Na primer, na sednici održanoj 21. novembra 2021. godine, šest poslanika poslaničke grupe SNS-a su podneli predlog rezolucije o policijskoj brutalnosti protiv mirnih demonstranata u zemljama EU.⁸⁵ Ovaj predlog je bio način da se odvrti pažnja od Rezolucije Evropskog parlamenta kojom je, pet dana ranije, osuđeno nasilje ekstremističkih i huliganskih grupa protiv ljudi koji su mirno protestovali na ekološkim demonstracijama u Srbiji i policijska prekomerna upotreba sile.

Simuliranje nadzora se svelo na razmatranje redovnih izveštaja koje su institucije bezbednosti dužne da dostavljaju u određenim rokovima. Nastavljen je trend u oba odbora da se umesto tromesečnih izveštaja, održavaju sednice na kojima se više kvartalnih izveštaja razmatra odjednom⁸⁶. Odbori nisu pratili kada MUP, MO i službe ne podnose izveštaje, niti su zabeležene primedbe i preporuke za unapređenje izveštaja ili zahtevi sa posebne izveštaje⁸⁷ na teme koje su važne za upravljanje sektorom bezbednosti. Ovo sve ukazuje na nedostatak interesovanja i volje članova odbora da aktivno i u skladu sa Poslovníkom Narodne skupštine sprovedu nadzornu ulogu. Svi izveštaji institucija bezbednosti usvojeni su jednoglasno, uglavnom uz pohvale institucijama za „potpuno sagledavanje realizovanih aktivnosti“ i analizu podataka o „svim pojavama koje su uticale i koje će uticati na bezbednosnu, političku, ekonomsku i zdravstvenu situaciju na nacionalnom, regionalnom i globalnom nivou“.⁸⁸ Ovakve formulacije ne ostavljaju prostor za unapređenje rada institucija koje Skupština treba da nadzire u ime građana. Umesto teških pitanja, u prethodnom periodu, Odbor za kontrolu službi bezbednosti je davao nagrade rukovodiocima bezbednosnih institucija, a sada je i predsednik tog Odbora, Igor Bečić, dobio plaketu za izuzetnu saradnju i doprinos radu Vojnoobaveštajne agencije⁸⁹.

Smanjena je transparentnost nadzora odbrane jer su sednice, na kojima su razmatrani redovni izveštaji o radu MO, zatvorene za javnost, što nije bio slučaj u prethodnom sazivu. Takođe, Odbor za kontrolu službi je na početku ovog saziva usvojio odluku da sve sednice odbora na kojoj se razmatraju tajni podaci budu zatvorene za javnost⁹⁰. Nije jasno zašto su svi delovi izveštaja o radu Bezbednosno-informativne agencije (BIA), Vojnobezbednosne agencije (VBA) i Vojno-

⁸³ Radne grupe NKEU za poglavlja 23 i 24, kao i Međusektorske radne grupe NKEU za političke kriterijume i slobodu izražavanja i medija, tražile su smenu Aleksandra Martinovića, predsednika Odbora za administrativno-budžetska pitanja zbog poziva na nasilje prema nevladinim organizacijama koje kritikuju vlast. Videti: <https://bezbednost.org/poziv-na-otvoreno-nasilje-prema-nevladinim-organizacijama-zahteva-sankciju-i-smenu-aleksandra-martinovica-sa-cela-skupstinskog-odbora/>.

⁸⁴ Manojlović, M. (2022), *Govori u Narodnoj skupštini Srbije – Diskursi o EU i stranin državama*, Beograd, CRTA.

⁸⁵ Radio slobodna Evropa, Poslanici Vučićeve stranke predlažu rezoluciju o osudi nasilja nad demonstrantima u EU, 22. decembar 2021.

⁸⁶ Na primer, sednice Odbora za kontrolu službi: 13, 14. i 15. sednica na kojoj su razmatrani izveštaji BIA, VBA i VOA (2. decembar 2021), 10. 11. i 12. sednica sa temom izveštaja VBA, VOA i Generalnog inspektora za vojne službe (21. jul 2021), 8. i 9. sednica (20. maj 2021), 4. i 5. sednica (23. februar 2021).

⁸⁷ Jedini zahtevi za poseban izveštaj je bio izveštaj o prisluškivanju predsednika, ali na sajtu skupštine nema informacija o rezultatima izveštaja, niti da li je organizovana diskusija.

⁸⁸ Videti: http://www.parlament.gov.rs/Šesta_sednica_Odbora_za_kontrolu_sluzbi_bezbednosti.40393.941.html.

⁸⁹ Videti: http://www.parlament.gov.rs/Deseta_11_i_12_sednica_Odbora_za_kontrolu_sluzbi_bezbednosti.42326.941.html.

⁹⁰ Videti: http://www.parlament.gov.rs/Druga_sednica_Odbora_za_kontrolu_sluzbi_bezbednosti.39618.941.html.

obaveštajne agencije (VOA) tretirani kao tajni podaci. Jedino su sednice na kojima su razmatrani izveštaji o radu MUP-a, dostupne javnosti preko internet stranice Narodne skupštine.

2. PROPUŠTENE PRILIKE ZA NADZOR I PRILIKA ZA UNAPREĐENJE PRIMENOM NOVE METODOLOGIJE PROŠIRENJA EU

Nadležni odbori nisu ni u ovom izveštajnom periodu razmotrili predloge budžeta ministarstava i službi čiji rad kontrolišu, niti ispitivali rizične oblasti za korupciju i zloupotrebu institucija bezbednosti, kao što su poverljive nabavke⁹¹ i selekcija i ponašanje rukovodećih kadrova u ovim institucijama. Propuštene su prilike da se ispitaju konkretni slučajevi koji ukazuju na zloupotrebu resursa i nepravilnosti u radu ključnih institucija bezbednosti.

Evropska unija bi trebalo da, u Srbiji i drugim zemljama Zapadnog Balkana, primeni iskustvo iz Severne Makedonije, u kojoj je prepoznato da je nedelanje i simuliranje skupštinske i sudske kontrole i nadzora od strane nezavisnih državnih organa podržalo zloupotrebu institucija bezbednosti za zarobljavanje države⁹². Komparativno iskustvo iz zemalja u kojima je došlo do urušavanja demokratije, takođe, pokazuju da je sektor bezbednosti neizostavna meta zarobljavanja države⁹³. Stoga, predlažemo da EU iskoristi novu metodologiju proširenja da analizu civilne kontrole sektora bezbednosti sagledava tako da pored rada Skupštine budu obuhvaćeni i drugi nadzirači sektora bezbednosti (sudovi, nezavisni državni organi), kao i da preventivno analizira indikatore rizika za zloupotrebu sektora bezbednosti u političke svrhe. Evropska unija ima priliku da primenom nove metodologije proširenja bolje prati vezu između učinka ključnih pravosudnih, policijskih i bezbednosnih institucija u poglavljima 23, 24 i 31 i (nedostatka) funkcionisanja mehanizama demokratske kontrole i upravljanja sadržanim u drugim delovima Klastera 1 – Osnove (na primer, funkcionisanje demokratskih institucija, reforma javne uprave, javne nabavke, finansijska kontrola i statistika). Uspostavljanje veza između primene različitih politika unutar Klastera 1 su uslov za podršku profesionalnom, efikasnom i delotvornom sektoru bezbednosti.

3. PREPORUKE

- Neophodno je obustaviti pretnje i napade na aktore koji kritički preispituju rad izvršne vlasti, kao i adekvatno sankcionisati poslanike koji su svojim govorima u Skupštini targetirali opozicione političare, medije, civilno društvo i druge javne ličnosti.
- Potrebno je obezbediti kvalitetne rasprave na plenarnim sednicama i sednicama nadležnih odbora o pitanjima iz poglavlja koja se tiču sektora bezbednosti (poglavlja 23, 24 i 31), kao i rasprave drugih tema u Klasteru 1 – Osnove.

⁹¹ Odbor za kontrolu službi je na osmoj i devetoj sednici, 20. maja 2021. godine, razmatrao Izveštaj BIA o nabavkama dobara, usluga i radova za 2020. godinu. Pošto izveštaj sa sednice ne sadrži nikakvu informaciju o rezultatima diskusije, nismo sigurni da li su razmatrane samo javne nabavke ili i poverljive. Nema informacija da su se odbori bavili poverljivim nabavkama MUP-a, MO, niti VBA i VOA, iako je ovo prepoznato kao jedno od najrizičnijih oblasti za korupciju.

⁹² European Commission, The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015, (Pribe izveštaj), 2015, str. 4.

⁹³ Stojanović Gajić, S. and D. Pavlović (2021), State Capture, Hybrid Regimes and Security Sector Reform, *Journal of Regional Security*, 16(2):89-126.

- Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bi trebalo da suštinski razmatraju izveštaje o radu MUP, MO, BIA, VBA i VOA, kao i da se proaktivno bave radom institucija bezbednosti i pokreću istrage o značajnim događajima ili aferama koji ukazuju na potencijalne zloupotrebe policije, vojske i službi u političke svrhe.
- Odbor za odbranu i unutrašnje poslove bi trebalo da zatraži izveštaje od Sektora unutrašnje kontrole o pojedinačnim slučajevima, kao što su postupanje policije tokom ekoloških protesta održanim krajem 2021. godine, organizuje raspravu u okviru Odbora i uputi konkretne preporuke nadležnim državnim organima i organizacijama kako bi se onemogućila neproporcionalna upotrebe sile protiv građana i upozna javnost o tome. Oba odbora nadležna za nadzor sektora bezbednosti bi trebalo da ispituju korišćenje posebnih istražnih mera i konkretne afere i navode o njihovoj zloupotrebi za zastrašivanje kritičara vlasti.
- Potrebno je suštinski uključiti građansko društvo u proces reformi sektora bezbednosti, što neće biti ostvarljivo ukoliko se ne obustave kontinuirani napadi, pretnje i pritisci na građansko društvo, medije i sve druge kritičke glasove u društvu.
- Evropska unija bi trebalo da prati vezu između učinka ključnih pravosudnih, policijskih i bezbednosnih institucija u poglavljima 23, 24 i 31 i (nedostatka) funkcionisanja mehanizama demokratske kontrole i upravljanja sadržanim u drugim delovima Klastera 1 – Osnove (na primer, funkcionisanje demokratskih institucija, reforma javne uprave, javne nabavke, finansijska kontrola i statistika).
- Evropska unija bi trebalo da posveti više pažnje radu Narodne skupštine i insistira na kontroli rada sektora bezbednosti. Posebno je važno ispratiti da li Skupština aktivno doprinosi ispunjenju prelaznih merila iz poglavlja 23 i 24 koje se tiču sektora bezbednosti i da li ocenjuje kvalitet skupštinskog nadzora sa naglaskom na:
 - a) kvalitet rasprava u plenumu i nadležnim odborima i pokušajima stvaranja društvenog konsenzusa o ključnim pretnjama i osnovnim vrednostima koje treba zaštititi;
 - b) kredibilitet i funkcionalnost skupštinskog zakonodavnog i nadzornog rada analizom njegovog uticaja na poboljšanje transparentnosti sektora bezbednosti i sistema koji garantuju zakonitost, efikasnost i delotvornost upravljanja institucijama bezbednosti;
 - c) da li nadležni odbori proaktivno ispituju oblasti visokog rizika za zarobljavanje države u sektoru bezbednosti, kao što su prismostra i primena drugih specijalnih istražnih mera, poverljive nabavke, pristrasnost u upravljanju ljudskim resursima i izbor rukovodstva, (nezavisnost rada unutrašnje kontrole i drugih antikorupcijskih mehanizama u sektoru bezbednosti).

REFORMA JAVNE UPRAVE⁹⁴

1. REFORMA JAVNE UPRAVE NA CENTRALNOM NIVOU VLASTI

Početak aprila 2021. godine, Vlada Republike Srbije je usvojila Strategiju reforme javne uprave za desetogodišnji period (od 2021. do 2030. godine), sa Akcionim planom za period 2021-2025. godine.⁹⁵ Proces izrade nove Strategije je pokrenut u poslednjem kvartalu 2019. godine, dok su u Posebnoj radnoj grupi za razvoj nove Strategije učestvovali i predstavnici civilnog društva na osnovu oglašenog javnog konkursa. Predlog Strategije je bio otvoren za javnu raspravu u periodu od 10. do 30. decembra 2020. godine, a izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi je objavljen na internet stranici Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave.⁹⁶

Akcionni plan Strategije reforme javne uprave razrađuje mere, aktivnosti i pokazatelje učinka za tri oblasti reforme javne uprave: državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima, pružanje usluga i odgovornost i transparentnost vlasti. Za preostale oblasti reforme koje se odnose na kreiranje javnih politika, upravljanje javnim finansijama, i sistem lokalne samouprave, usvojena su tri posebna programa:

- 1) Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2021-2025. godine, Vlada je usvojila u junu 2021. godine. Izveštaj sa javne rasprave je objavljen u istom mesecu i sadrži i informacije o održanim konsultacijama u okviru Dijaloga o politici upravljanja javnim finansijama.⁹⁷
- 2) Program za reformu sistema lokalne samouprave za period 2021-2025. godine je usvojen u julu 2021. godine.⁹⁸ Izveštaj o javnoj raspravi, održanoj u martu 2021. godine, dostupan je na stranici nadležnog Ministarstva.⁹⁹
- 3) Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom za period 2021-2025. godine, usvojen je u novembru 2021. godine, za koji je takođe objavljen izveštaj o uključivanju zainteresovanih strana u proces razvoja.

Prema nacrtu Godišnjeg izveštaja o sprovođenju Strategije reforme javne uprave za 2021. godinu, ukupno je ostvareno 48% aktivnosti, 82% mera i 92% ciljeva na nivou Strategije, uključujući i tri programa.¹⁰⁰

Kao i u prethodnom periodu, uspeh u sprovođenju reforme javne uprave (RJU) i dalje predstavlja jedan od ključnih zadataka u daljem procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Prema novoj

⁹⁴ Miloš Đinđić, Centar za evropske politike

⁹⁵ Dostupno na: <http://mduls.gov.rs/saopštenja/usvojena-nova-strategija-reforme-javne-uprave/?script=lat>.

⁹⁶ Dostupno na: <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/pocetak-javne-rasprave-o-predlogu-strategije-reforme-javne-uprave-za-period-2021-2030-i-ap-za-period-2021-2025/?script=lat>.

⁹⁷ Program i izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi dostupni su na: <https://www.mfin.gov.rs/sr/dokumenti2-1/program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-pfm1-1>.

⁹⁸ Program dostupan na: <http://mduls.gov.rs/obavestjenja/program-za-reformu-sistema-lokalne-samouprave-u-republici-srbiji-za-period-od-2021-do-2025-godine/?script=lat>.

⁹⁹ Izveštaj dostupan na: <http://mduls.gov.rs/obavestjenja/pocetak-javne-rasprave-o-predlogu-programa-za-reformu-sistema-lokalne-samouprave-u-republici-srbiji-sa-akcionim-planom-za-period-2021-2023-godine/>.

¹⁰⁰ Nacrt izveštaja dostupan na: <https://rju.gov.rs/dokumenti/>.

metodologiji procesa proširenja za Zapadni Balkan, potrebno je sa više kredibiliteta posvetiti se fundamentalnim reformama, među kojima je i adekvatno funkcionisanje demokratskih institucija i javne uprave. Samim tim, reforma javne uprave, kao deo političkih kriterijuma u procesu pristupanja, svrstana je u prvi klaster fundamentalnih reformi, zajedno sa ekonomskim kriterijumima i vladavinom prava, odnosno poglavljima 23 i 24.

1.1. Izrada i koordinacija javnih politika¹⁰¹

Prema preliminarnim rezultatima praćenja reforme javne uprave na projektu WeBER2.0, zabeležen je ograničen napredak u minulom periodu u pogledu transparentnosti i javne dostupnosti informacija o radu Vlade. Iako je istraživanjem utvrđeno da su godišnji izveštaji o radu Vlade javno dostupni za dve uzastopne godine unazad, za 2019, odnosno 2020. godinu, pronalaženje izveštaja zahteva značajan napor imajući u vidu da Vlada nije opredelila jednu stranicu na svom sajtu na kojoj bi postavila sve godišnje izveštaje. Situacija je nepromenjena kada je o reč o sadržaju ovih izveštaja s obzirom da se još uvek sastavljaju kao zbir izveštaja pojedinačnih organa uprave, gotovo bez ikakve reference na rad Vlade u celini. Takođe, jezik korišćen u ovim izveštajima ostaje neprilagođen građanima, niti sadrži bilo kakve grafičke prikaze koje bi aktivnosti Vlade predstavile na jednostavan i građanima razumljiv način. Uprkos tome što se u izveštajima nalaze prilično detaljne kvantitativne i kvalitativne informacije o radu pojedinačnih organa uprave, u pogledu rada Vlade kao kolektivnog organa postoje podaci prevashodno o predloženim i usvojenim pravnim aktima. Nedostajuća praksa razdvajanje podataka na osnovu pola ostaje prisutna u ovim izveštajima i samo par organa obelodanjuje podatke klasifikovane na taj način. Takođe, još uvek nema nikakvih informacijama o Vladinim aktivnostima i rezultatima koje su dostupne u formatu otvorenih podataka.

Praksa objavljivanja izveštaja o Vladinim planskim dokumentima ostaje nepromenjena i ovi izveštaji se samo delimično objavljuju. Jedan od najvećih zabeleženih problema je taj što Ministarstvo za evropske integracije, još od perioda jul - septembar 2019. godine, nije objavilo nijedan izveštaj o realizaciji Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU.

S druge strane, Vlada Srbije redovno, na nedeljnom nivou, objavljuje saopštenja za javnost. Saopštenja su uglavnom pisana na način koji je prilagođen građanima i često već u naslovu obaveštavaju javnost o najvažnijim odlukama koje je Vlada donela. Ipak, primetno je da je praksa sačinjavanja saopštenja za javnost selektivna u pogledu tema koje pokrivaju i dokumenata koje sumiraju. Na primer, predlozi zakona koji se odnose na međunarodne ugovore o zajmovima ili akti koji se tiču fiskalnih pitanja su uglavnom ostavljeni bez ikakvog pojašnjenja u saopštenjima za javnost.

Transparentnost odlučivanja na sednicama Vlade i dalje predstavlja veliki problem u ovoj oblasti. Od prvog avgusta 2021. do 1. februara 2022. godine, održana je 41 sednica vlade, od kojih su devet bile pod potpunim velom tajnosti, bez ikakve javno dostupne zabeleške da su uopšte i održane. Pored ovih „nevidljivih sednica“, u posmatranom periodu, Vlada nije objavila nijedan dnevni red ili zapisnik, što je samo nastavak višegodišnje loše prakse. Pravni akti (poput uredbi i odluka) koje Vlada usvaja se često objavljuju, ali i dalje ostaje problem da u odsustvu dnevnih redova i zapisnika

¹⁰¹ Svi nalazi i preporuke oslanjaju se na preliminarne rezultate istraživanja Centra za evropske politike u okviru projekta WeBER2.0, u okviru trećeg po redu ciklusa praćenja reforme javne uprave koji je započeo u januaru 2022. godine. Više informacija na <https://www.par-monitor.org/>.

nije moguće utvrditi da li svi usvojeni akti učinjeni javno dostupnim. Sa druge strane, nije retko da se pojedini usvojeni akti pominju u saopštenjima za javnost, ali nisu javno dostupni, kako na sajtu Vlade tako i u Službenom glasniku. Ovo je naročito primetno kada govorimo o zaključcima Vlade – aktima koji se često koriste za donošenje odluka koje mogu imati dalekosežne posledice po društvo, a za koje Zakon o Vladi ne propisuju eksplicitnu obavezu objavljivanja.

Uprkos odredbama Zakona o planskom sistemu koje predviđaju obavezu sprovođenja konsultacija u svim fazama razvoja dokumenata javnih politika (DJP) i propisa, javne rasprave, koje se sprovode na samom kraju procesa izrade, i dalje predstavljaju najčešći vid uključivanja civilnog društva i stručne zajednice u kreiranje politika. Ipak, u odnosu na prethodni period, obim sprovođenja konsultacija se povećao u poređenju sa poslednjim ciklusom merenja, s obzirom da je neki vid konsultacija (bilo konsultacije sa zainteresovanim stranama ili javne rasprave) održan za 80% DJP i 56% predloga zakona usvojenih u drugoj polovini 2021. godine (u odnosu na 54% za DJP i 35% za predloge zakona usvojenih u drugoj polovini 2019. godine). Kada su u pitanju konsultacije u ranim fazama pre izrade nacrtu DJP i propisa, analiza na istom uzorku upućuje na i dalje nisko, ali povećano uključivanje u ranoj fazi procesa izrade (za 33% dokumenata, posmatrano zajedno). Dodatno, iako su izveštaji o sprovedenim konsultacijama i javnim raspravama dostupni u oko 80% slučajeva, kvalitet izveštavanja je još uvek nezadovoljavajući – od ukupno 35 analiziranih izveštaja, 16 je sadržalo komentare učesnika i povratne informacije o njihovom statusu. Nadležni organi su čak u 12 izveštaja obavestili da će pristigli komentari biti uzeti u obzir, ne navodeći ni komentare ni njihov status. I pored povećanog obima sprovođenja konsultacija, sugestije civilnog društva i stručne javnosti se i dalje uglavnom odbijaju – 62% od svih komentara u analiziranim izveštajima koji su transparentno i jasno navedeni – te je uticaj konsultacija na ishod procesa izrade javnih politika i dalje ograničen.

Samim tim, kao što je navedeno u prethodnoj Knjizi preporuka, i dalje je neophodno raditi na redovnom sprovođenju konsultacija sa zainteresovanim stranama, kao i javnih rasprava na sve nacрте dokumenata javnih politika i zakona. Takođe, to podrazumeva i uvođenje prakse sistematičnog i uniformnog izveštavanja, kako bi se jasno sagledati rezultati učešća javnosti. Sa uvođenjem novog portala e-Konsultacije, učinjen je iskorak u ovom pravcu, ali rezultati primene portala tek treba da se utvrde u narednom periodu.

Konačno, u pogledu korišćenja podataka eksternih aktera u procesu izrade javnih politika, utvrđeno je da većina dokumenata koji se trenutno sprovode u tri analizirane oblasti uključuje nalaze zasnovane na dokazima koje su proizvele organizacije civilnog društva (OCD), instituti, univerziteti itd.¹⁰² Na primer, Strategija za prevenciju i zaštitu od diskriminacije za period 2022-2030. godine sadrži čak 84 referenci ka publikacijama i istraživanjima civilnog društva. Još jedan primer dobre prakse je novousvojena Strategija za rodnu ravnopravnost koja obuhvata više od 60 referenci. Uprkos tome, određeni broj usvojenih strategija i programa se ne pozivaju na nalaze OCD-a ili podatke drugih aktera. Kada je reč o *ex ante* dokumentima proizvedenim u procesu donošenja propisa, postoji mali broj dobrih primera gde se predlagač zakona pozivao na nalaze civilnog društva u obrazloženjima ili analizi efekata propisa.

¹⁰² Borba protiv diskriminacije, zaštita životne sredine, mediji i informisanje.

1.2. Odgovornost¹⁰³

Praksa proaktivnog informisanja javnosti od strane organa državne uprave ostaje veoma neujednačena. I dok su različite informacije i dokumenti uglavnom lako dostupni onlajn, još uvek nema dovoljno napora da se prilagode jeziku građana. Organi iz uzorka, kao i prethodnih godina, u većini slučajeva nisu objavljivali godišnje izveštaje, primetan je i nedostatak izveštaja o izvršenju budžeta za prethodnu kalendarsku godinu kod polovine analiziranih organa, dok se građanski vodiči kroz budžet organa državne uprave gotovo po pravilu ne objavljuju.¹⁰⁴ Takođe, objavljivanje podataka u otvorenom formatu je i dalje retkost, uz pojedine izuzetke. Treba istaći da organi državne uprave uglavnom nemaju posebne kontakt tačke za saradnju sa civilnim društvom, već se komunikacija ka civilnom društvu i drugim zainteresovanim stranama gotovo isključivo odvija preko poziva za javne rasprave i konsultacije. Kada je u pitanju ažurnost u objavljivanju analiza i studija o javnim politikama iz njihovog delokruga, većina organa redovno objavljuje pojedine podatke i analize, ali kao i u slučaju drugih javno dostupnih informacija, takve publikacije nisu prilagođene nestručnoj, zainteresovanoj javnosti, makar u vidu propratnih tekstova koji bi olakšali upoznavanje sa takvim materijalima i objasnili njihovu svrhu.

1.3. Pružanje usluga¹⁰⁵

Analiza sajtova pružalaca pet administrativnih usluga je potvrdila opšti nedostatak transparentnosti o postupanju sa povratnim informacijama korisnika.¹⁰⁶ Drugim rečima, u tekućem ciklusu merenja, pružaoci nisu obelodanili ni elementarne podatke o tome šta korisnici misle o uslugama koje dobijaju, te se u ovom pogledu još uvek ne može govoriti o korisnički orijentisanoj politici pružanja usluga kroz redovno i lako dostupno objavljivanje podataka o iskustvu građana i privrede. Međutim, kada je reč o onlajn dostupnosti osnovnih informacija i uputstava za dobijanje administrativnih usluga, situacija je dosta drugačija. Većina nadležnih pružalaca objavljuje, putem svojih internet stranica ili putem portala eUprava, lako dostupne informacije o proceduralnim aspektima, pravima i obavezama, kontaktima, lokaciji, neophodnoj dokumentaciji i naknadama.

1.4. Preporuke

Iako je po gorenavedenim temama RJU došla do određenih pomaka kada su pojedine prakse u pitanju (kao što je redovnost i javna dostupnost godišnjeg izveštavanja Vlade Republike Srbije ili povećanje obima konsultacija sa zainteresovanim stranama i javnih rasprava o DJP i propisima), preporuke za 2021. godinu, u većem delu ili celosti, nisu ispunjene, te se samim ponavljaju u ovoj Knjizi preporuka:

¹⁰³ Svi nalazi i preporuke oslanjaju se na preliminarne rezultate istraživanja Centra za evropske politike u okviru projekta WeBER2.0, u okviru trećeg po redu ciklusa praćenja reforme javne uprave koji je započeo u januaru 2022. godine. Više informacija na <https://www.par-monitor.org/>.

¹⁰⁴ Istraživanje je rađeno na uzorku od sedam organa državne uprave: Ministarstvo privrede, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju, Ministarstvo finansija, Uprava za agrarna plaćanja, Sekretarijat za zakonodavstvo i Nacionalna služba za zapošljavanje.

¹⁰⁵ Svi nalazi i preporuke oslanjaju se na preliminarne rezultate istraživanja Centra za evropske politike u okviru projekta WeBER2.0, u okviru trećeg po redu ciklusa praćenja reforme javne uprave koji je započeo u januaru 2022. godine. Više informacija na <https://www.par-monitor.org/>.

¹⁰⁶ Izdavanje lične karte i pasoša, registracija vozila, upis nepokretnosti, registracija privrednog subjekta, kao i prijava i plaćanje poreza na dodatu vrednost.

- u cilju veće transparentnosti rada Vlade i uvida javnosti, i dalje je neophodno da Vlada sve planske dokumente i izveštaje o njihovom sprovođenju objavljuje u celosti, redovno i na lokaciji koje je lako dostupna i koja omogućuje transparentnosti izveštavanja u kontinuitetu;
- potrebno je redovno i konzistentno objavljivanje dnevnih redova i zapisnika sa sednica Vlade, koje još uvek nedostaje, kako bi se omogućilo precizno utvrđivanje broja i vrste odluka koje je Vlada usvojila i koje je trebalo javno da objavi;
- preporuka Evropskoj komisiji da kontinuirano insistira na većoj transparentnosti u radu Vlade i dalje važi, budući da je javno objavljivanje svih ključnih dokumenata i odluka suštinsko za dalji napredak Srbije u procesu pristupanja Evropske unije;
- pored redovnog sprovođenja konsultacija sa zainteresovanim stranama i javnih rasprava na sve nacрте dokumenata javnih politika i zakona, počevši od rane faze procesa kreiranja javnih politika u skladu sa Zakonom o planskom sistemu, neophodno je uvesti praksu sistematičnog i uniformnog izveštavanja o njihovom sprovođenju u celoj državnoj upravi, kako bi se jasno sagledati rezultati učešća javnosti;
- prilikom učešća u javnim konsultacijama i javnim raspravama, kao i prilikom praćenja njihovog sprovođenja, preporučuje se organizacijama civilnog društva da nastave sa naglašavanjem potrebe za uniformnim izveštavanjem o sprovedenim konsultacijama/javnim raspravama; to podrazumeva da se na jasan i precizan način popišu učesnici, pojedinačni doprinosi i komentari, kao i odgovori nadležnih organa;
- u cilju jačanja transparentnosti rada, neophodno je da organi državne uprave, kao i drugi organi i organizacije, objavljuju sve ključne dokumente, podatke i informacije koje svedoče u rezultatima njihovog rada – to se, pre svega, odnosi na izveštaje o radu i finansijske izveštaje, koji bi prikazali ključne informacije na način koji je prilagođen građanima;
- dodatno, osim u konkretnim, zakonom jasno definisanim slučajevima, poželjno je uvesti pravilo da se na internet stranicama organa proaktivno objavljuju svi ili većina dokumenata, podataka i informacija koji nastaju u njihovom radu, uključujući i njihovu objavu u mašinski čitljivom formatu;
- u oblasti pružanja usluga, potrebno je započeti sa praksom proaktivnog objavljivanja povratnih informacija korisnika o kvalitetu usluga koje dobijaju, u cilju unapređenja njihovog iskustva;
- s tim u vezi, još jednom se preporučuje da državna uprava razvije opšti plan ispitivanja zadovoljstva korisnika usluga na sistemskom nivou i na standardizovan način, tako da sve institucije koje pružaju usluge, kao i portal eUprava, uspostave i široko promovišu kanale za povratnu informaciju koji su lako dostupni i jednostavni za korišćenje.

2. REFORME JAVNE UPRAVE NA LOKALNOM NIVOU VLASTI¹⁰⁷

2.1. Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave

Preliminarni nalazi ukazuju da gradovi i opštine nemaju posebne planske dokumente u čijem fokusu se nalazi unapređenje rada lokalne administracije. Ipak, u 11 od 17 jedinica lokalne samouprave (JLS), koliko je obuhvaćeno istraživanjem, na nivou specifičnih ciljeva ili mera u okviru drugih planskih dokumenata, pojavljuju se određeni aspekti unapređenja rada lokalne uprave. U pitanju su, po pravilu, planovi razvoja ili održivih razvoja opština i gradova i lokalni antikorupcijski planovi. Kada je reč o konsultacijama sa civilnim društvom i zainteresovanim stranama prilikom izrade ovih dokumenata, preliminarni nalazi ukazuju da je u šest JLS-a bio sproveden konsultativni proces, barem formalno, dok je u četiri JLS-a bilo otvorenih javnih poziva koji su omogućili što širi obuhvat zainteresovanih strana. U domenu uključivanja organizacija civilnog društva u lokalne mehanizme za sprovođenje i praćenje planskog dokumenta za unapređenje rada gradske, odnosno opštinske uprave, nalazi ukazuju da u lokalnoj upravi nigde nije uspostavljena takva praksa.

2.2. Izrada i koordinacija javnih politika

Kada je reč o oblasti izrada i koordinacija politika, preliminarni nalazi ukazuju da u lokalnim upravama postoji nedostatak znanja, kapaciteta i svesti o značaju inkluzivnog i transparentnog procesa kreiranja planskih dokumenata i donošenja odluka. U više od polovine JLS-a je identifikovano potpuno odsustvo transparentnosti rada gradskih/opštinskih veća i pripreme nacрта i predloga odluka u JLS-u. Svega četiri JLS-a objavljuju unapred informacije o održavanju sednica veća, dok predloge odluka i drugih usvojenih akata objavljuje sedam JLS-a, a samo dve objavljuju osnovne informacije o nacrtima i predlozima odluka u formi koja je prilagođena široj javnosti, odnosno građanima. Javne konsultacije, kao vid uključivanja zainteresovane javnost prilikom kreiranja akata, uopšte se ne sprovode u šest JLS-a, dok je situacija znatno lošija kada se analiziraju proaktivnost, uniformisanost i predvidivost objavljivanja informacija o konsultacijama i izveštavanjima o sprovedenim konsultacijama. Konsultacije u ranoj fazi izrade akata su identifikovane u svega četiri JLS-a. Ovi nalazi se poklapaju i sa rezultatima ankete građana, koji ukazuju da je svega 25% ispitanika, na bilo koji način, bilo uključeno u proces donošenja odluka.

2.3. Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

Nalazi iz ankete građana, koja je sprovedena u okviru projekta, ukazuju na veliki problem u procesu zapošljavanja službenika u lokalnim upravama. Samo 17% građana smatra da se službenici u njihovoj gradskoj/opštinskoj upravi zapošljavaju prema kvalifikacijama, stručnosti i sposobnostima, dok čak 83% smatra da su prilikom zapošljavanja ključne političke ili lične veze, od

¹⁰⁷ Svi nalazi i preporuke se oslanjaju na preliminarne rezultate istraživanja u okviru projekta „Praćenjem javne uprave ka boljem upravljanju na lokalnu“, koji sprovodi Centar za evropske politike zajedno sa partnerima (Centar za ravnomerni regionalni razvoj iz Beograda, Nacionalna koalicija za decentralizaciju iz Niša i Ekološki centar Stanište iz Vršca). Monitoring reforme javne uprave se sprovodi u 17 jedinica lokalne samouprave. Proces monitoringa će trajati do kraja juna 2022. godine, a u ovom pregledu su predstavljeni preliminarni nalazi u oblastima koje su obuhvaćene istraživanjem do kraja marta 2022. godine. Dodatno, u pregledu se navode i ključni nalazi iz istraživanja stavova građana o radu lokalnih upravi koje je u periodu jun - novembar 2021. sprovedeno terenski u 17 gradova i opština u Srbiji i onlajn u celoj Srbiji putem portala www.pratimja.rs, na ukupnom uzorku od 5.024 ispitanih građana i građanki Srbije.

čega 22% kao glavne navodi lične veze i poznanstva službenika, a čak 78% smatra da su najvažnije političke veze.¹⁰⁸

Nalazi u oblasti jačanja integriteta i sprečavanja korupcije, ukazuju da su skoro sve JLS usvojile Kodeks ponašanja službenika i nameštenika, kao i da su skoro u svim JLS-ima formirane žalbene komisije čiji je mandat da odlučuju u drugom stepenu o pravima i dužnostima službenika. Ipak, primetno je da veliki broj gradova i opština ne prati precizno primenu Kodeksa, niti priprema izveštaje o njegovom sprovođenju. Kada je reč o lokalnim antikorupcijskim planovima, nalazi ukazuju da ih je samo polovina JLS-a usvojila. Od JLS-a koje imaju usvojen Lokalni antikorupcijski plan, samo u pet je uspostavljen sistem praćenja primene i izveštavanja, bilo kroz lokalni antikorupcijski forum ili neko drugo radno telo.

2.4. Odgovornost

Preliminarni nalazi istraživanja o proaktivnosti lokanih uprava u objavljivanju dokumenata i informacija na zvaničnim internet stranicama, ukazuju da u ovoj oblasti postoji veliki prostor za unapređenje. Svega polovina JLS-a, čije internet stranice su analizirane, ima organizacionu šemu i predstavljene nadležnosti po organizacionim jedinicama, dok je nešto bolja situacija sa kontakt podacima organizacionih jedinica. Kada je reč o aktima JLS-a, poput Statuta, Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta i Informatora o radu, iako više od polovine JLS-a objavljuje ove dokumente, problem se uočava prilikom njihovog pronalaženja na stranici.

Mali je broj JLS-a u kojima građani mogu lako da dođu do ovih dokumenata. Takođe, u određenom broju JLS-a, u kojima su u službenoj upotrebi i jezici nacionalnih manjina, beleži se nedosledno i nepotpuno objavljivanje dokumenata i na tim jezicima.

2.5. Preporuke:

- JLS bi, u skladu sa Zakonom o planskom sistemu, trebalo da usvoje posebna planska dokumenta koja za cilj imaju unapređenje rada lokalne administracije, a koja bi bila usklađena sa ciljevima i merama predviđenim planskim dokumentima Vlade Srbije i to: Strategijom reforme javne uprave u Republici Srbiji i Programom za reformu sistema lokalne samouprave;
- potrebno je da JLS unaprede proces informisanja javnosti o sednicama veća kroz uvođenje prakse blagovremenog objavljivanja dnevnog reda sednice veća, zapisnika sa održanih sednica, nacрта i usvojenih predloga odluka;
- potrebno je da JLS unaprede proces kreiranja dokumenata većim uključivanjem javnosti, kroz sprovođenje potpuno inkluzivnih i transparentnih procesa konsultacija, proaktivnog informisanja javnosti, konsultacija u ranoj fazi izrade akata i izveštavanje o održanim konsultativnim procesima;
- potrebno je da JLS unaprede proces praćenja i izveštavanja o primeni kodeksa ponašanja službenika i nameštenika, kroz uvođenje prakse pripreme redovnih godišnjih izveštaja i njihovim objavljivanjem;

¹⁰⁸ Istraživačkim tim će tokom aprila i maja 2022. godine analizirati proces zapošljavanja prema Metodologiji za praćenje reforme javne uprave na lokalnom nivou vlasti.

- JLS koje nemaju Lokalni antikorupcijski plan bi trebalo da, u što kraćem roku, usvoje taj dokument i uspostave mehanizme za njegovo praćenje i izveštavanje o primeni;
- JLS koje su usvojile Lokalni antikorupcijski plan, ali nisu uspostavile mehanizme za praćenje primene i izveštavanje, trebalo bi da formiraju radno telo koje će uspostaviti sistem praćenja i redovnog izveštavanja o primeni plana;
- JLS koje u zvaničnoj službenoj upotrebi imaju i jezik nacionalne manjine bi, u najkraćem roku, trebalo da objave sve zvanične akte na internet stranici na svim jezicima u službenoj upotrebi;
- JLS koje na zvaničnim stranicama nemaju objavljene sve važeće akte koje se odnose na uređene gradske, odnosno opštinske uprave, trebalo bi da ih postave i to tako da budu lako dostupni; ovi akti uključuju barem Statut, Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta;
- JLS koje na zvaničnim stranicama nemaju objavljen Informatora o radu bi trebalo da ih, u najkraćem roku, postave i to tako da budu lako dostupni javnosti;
- sve JLS bi trebalo na internet stranici da objave sve važeće planske dokumente i druge akte usvojene od strane gradskog/opštinskog veća ili skupštine grada/opštine;
- preporučuje se Evropskoj komisiji da u svojim ocenama stanja reforme javne uprave u Srbiji obuhvati celokupnu javnu upravu, odnosno da pored državne uprave uključi i stanje administrativnih reformi na lokalnom nivou vlasti, u meri u kojoj je to moguće.

2021.

► **MEĐUSEKTORSKA
RADNA GRUPA ZA
ODRŽIVI RAZVOJ**

Koordinator:

CENTAR ZA ODRŽIVI RAZVOJ SRBIJE

Nataša Gligorjević



UVOD

Republika Srbija je u septembru 2015. godine, zajedno sa članicama Ujedinjenih nacija (UN), usvojila Agendu 2030 za održivi razvoj i time se opredelila da prati viziju razvoja baziranog na prosperitetu koji se temelji na socijalnoj uključenosti i očuvanju planete. Temelj razvoja je baziran na principu „da niko ne bude izostavljen“.

Tim UN-a u Republici Srbiji radi na pripremi Instrumenta za uključivanje principa „da niko ne bude izostavljen“ (*Leave No One Behind* – LNOB) u zakonska i strateška dokumenta Republike Srbije. Cilj je da se definišu smernice za primenu principa u svim fazama kroz koje zakonski, planski i strateški dokumenti prolaze. Instrument bi trebalo da bude izrađen do kraja prve polovine 2022. godine.

Sprovođenje Agende 2030 za održivi razvoj UN-a je neodvojivo od procesa evropskih integracija. Evropska komisija je, krajem 2019. godine, predstavila novu strategiju rasta – Evropski zeleni dogovor. Evropski zeleni dogovor predstavlja integralni deo strategije Komisije za implementaciju Programa Ujedinjenih nacija do 2030. godine i ciljeva održivog razvoja. Ključna uloga Evropskog zelenog dogovora je da omogući Evropskoj komisiji da, s jedne strane, u središte donošenja politika i mera EU stavi ciljeve održivog razvoja, a s druge strane, da dobrobit građana i održivost postanu središte ekonomske politike.

U novembru 2020. godine je usvojena Zelena agenda za Zapadni Balkan. Evropska unija je nedvosmisleno pokazala da će sve aktivnosti i kreiranje razvojnih politika biti u skladu sa ciljevima održivog razvoja, što je preporuka i za države kandidate za članstvo. Zelenu agendu predstavlja skup potencijalnih mera koje Evropska unija i partneri moraju usvojiti na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, pregovaračkih okvira i programa ekonomskih reformi. Cilj Zelene agende je da stvori okvire zelene tranzicije Zapadnog Balkana koji će ubrzati proces približavanja EU, doprineti reformi politika i ojačati veze sa EU u pogledu ekoloških i klimatskih delovanja. Lideri Zapadnog Balkana su, 10. novembra 2020. godine u Sofiji, u okviru inicijative Berlinskog procesa, potpisali Deklaraciju čime su potvrdili prihvatanje Zelene agende za Zapadni Balkan i usaglasili se oko njenog sprovođenja kroz pet stubova: 1) klima, energetika i mobilnost, 2) cirkularna ekonomija, 3) smanjenje zagađenja, 4) održiva poljoprivreda i prehrambena proizvodnja i 5) biodivržitet.

Klaster 4 – Zelena agenda i održiva povezanost je okosnica Zelene agende za Zapadni Balkan. U svom Izveštaju o napretku Srbije za 2021. godinu, Evropska komisija je ocenila da je Vlada Republike Srbije ispunila više važnih merila u Klasteru 4. Ispunjena su merila u oblasti energetike i ostvaren je napredak u pogledu bezbednosti puteva i reforme železnice. Na Međuvladinoj konferenciji o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, održanoj u Briselu 14. decembra 2022. godine, otvoren je Klaster 4.

U 2020. godini je istekla većina sektorskih strategija, kako u EU tako i u Srbiji. Tokom 2021. godine, sprovedeni su procesi izrade, izmene/dopune i usvajanje važnih razvojnih i sektorskih zakonskih, planskih i strateških dokumenata povezanih sa Klasterom 4: Prostorni plan Republike Srbije (nije usvojen), izmene i dopune Zakona o vodama (predlog povučen iz procedure na intervenciju civilnog sektora), izmene i dopune Zakona o eksproprijaciji (predlog povučen iz procedure na

intervenciju civilnog sektora i Nacionalnog konventa o EU), Zakon o klimatskim promenama (usvojen u martu 2021. godine), paket zakona u sektoru energetike (usvojen u aprilu 2021. godine), Program upravljanja otpadom do 2022-2031. godine (usvojen u januaru 2022. godine), Program zaštite vazduha u Republici Srbiji za period 2022-2030. godine sa Akcionim planom (izrađen nacrt), Program razvoja cirkularne ekonomije (održana javna rasprava), Predlog plana upravljanja vodama za period do 2027. godine (održana javna rasprava), Strategija niskougljeničnog razvoja (u proceduri), Nacionalni energetska i klimatski plan (u proceduri).

Iako je Srbija otvorila Klaster 4 ključni izazovi tek predstoje, što se vidi i u Izveštaju EK, a odnose se, pre svega, na određivanje prioriteta investiranja u oblastima saobraćaja, infrastrukture, energetike, kao i unapređivanja sistema planiranja i upravljanja u navedenim oblastima. Neophodno je da se usvoji nova strategija razvoja saobraćaja i Integrisani nacionalni plan za energetiku i klimu koji treba da operacionalizuje Zelenu agendu za Zapadni Balkan.

Zajednički imenitelj svim poglavljima kroz prizmu Klastera 4 je pitanje investicija i pitanje transparentnosti, odnosno uključivanja stručne i šire zainteresovane javnosti u procese donošenja strateški važnih dokumenata u pomenutim oblastima. Princip transparentnosti i uključivanja javnosti nije ispoštovan ni u jednoj proceduri izrade i usvajanja gore navedenih dokumenata javnih politika. Tokom 2020. i 2021. godine, rani javni uvidi i javni uvidi su sprovedeni bez mogućnosti učešća javnosti, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou. Faze javnih konsultacije koje prethode ranim i javnim uvidima su, takođe, izostale. Najalarmantniji proces netransparentnosti se tiče projekta „Jadar“. Netransparentnost je pratila i postupke privatizacije naučnih instituta od strateškog značaja za razvoj države i upravljanje strateškim resursima, poput postupka privatizacije Instituta za vodoprivredu „Jaroslav Černi“. Netransparentan je bio predmet prodaje i procena vrednosti – da li su procenom obuhvaćeni zemljište, ljudski kapital, intelektualna svojina, oprema, dokumentacija (od kojih je neka sa oznakom državne tajne) i prava koja je Institut sticao i kojima raspolaže kao državni institut? Izuzetno niska početna cena od 2,8 miliona evra ukazuje da vrednost nije adekvatno procenjena. Članom 57 Zakona o nauci i istraživanjima je propisano da se privatizacija naučnog instituta vrši shodno programu, koji donosi Vlada RS na predlog nadležnog Ministarstva i uz obavezno pribavljeno mišljenje Nacionalnog saveta. Nigde nije javno dostupna informacija o tome da li je Vlada RS donela takav program i da li postoje prethodno podneti predlog i mišljenje nadležnih organa.

INSTITUCIONALNI I STRATEŠKI MEHANIZMI I IZAZOVI SPROVOĐENJA AGENDE 2030

Tokom 2021. godine nije ostvaren bitan strateški i institucionalni napredak u sprovođenju Agende 2030 u Republici Srbiji. Vlada Republike Srbije nije pokrenula usvajanje Plana razvoja koji predviđa Ustav RS i član 6 Zakona o planskom sistemu, a koji je ključan za definisanje nacionalnih razvojnih prioriteta. Nacionalna strategija održivog razvoja je važila za period od 2009. do 2017. godine. Srbija u ovom trenutku nema tri ključna razvojna dokumenta: Plan razvoja, Prostorni plan i Investicioni plan. Za izradu Plana razvoja nije pokrenuta procedura, Prostorni plan RS još uvek nije usvojen (ceo proces je bio nedovoljno transparentan i javnost nije uključena na adekvatan način), a Investicioni plan Srbija 2025, o kome se u javnosti govori, i dalje nije dostupan na uvid.

Vlada AP Vojvodine je, u februaru 2021. godine, donela Odluku¹ o pokretanju procesa izrade Nacrta plana razvoja AP Vojvodine za period 2021-2027. godine. U međuvremenu su donete Odluke kojima je formirano Koordinaciono telo, kao i tematske grupe, pripremljena je metodologija izrade Plana razvoja, sprovedene su javne konsultacije.

Krajem 2021. godine, Vlada RS je usvojila Program² unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom sa Akcionim planom za period 2021-2025. godine. Predviđa se da se do 2022. godine donese Uredba o postupku pripreme plana razvoja, što se još uvek nije dogodilo. Na lokalnom nivou se usvajaju planovi razvoja koji nemaju krovni dokument sa kojim bi se usklađivali. To implicira da će nakon usvajanja Plana razvoja RS, biti neophodno da se izdvoje dodatni kapaciteti kako bi se lokalni planovi uskladili sa Planom razvoja RS.

Nakon usvajanja Agende 2030 u Ujedinjenim nacijama, Vlada RS je formirala Institucionalno mrežno integrisan mehanizam sprovođenja Agende 2030. Taj mehanizam čine³:

- Međuresorna radna grupa Vlade RS za sprovođenje Agende 2030 (*govenrmental hub*);
- Fokus grupa Narodne skupštine RS za razvoj kontrolnih mehanizama za proces implementacije i nadzora sprovođenja ciljeva održivog razvoja (*parliamentary hub*);
- Zaštitnik građana, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Poverenik za informacije od javnog značaja, Državna revizorska institucija (*independent oversight hub*);
- Stalna konferencija gradova i opština – SKGO (*local community – led hub*);
- Republički zavod za statistiku.

U decembru 2015. godine, Vlada RS je donela Uredbu kojom je osnovala Međuresornu radnu grupu za sprovođenje Agende Ujedinjenih nacija za održivi razvoj do 2030. godine (Radna grupa)⁴. Ključni zadaci Radne grupe su: 1) da zajedno sa nadležnim ministarstvima prati sprovođenje Agende 2030, 2) da objedini i koordinira stavove i aktivnosti svih nadležnih ministarstava za Agendu 2030, 3) da predloži usvajanje nacionalne strategije održivog razvoja i načini finansiranja, 4) da predlaže osnove za statističko praćenje ciljeva i podciljeva, 5) da priprema periodične izveštaje o sprovođenju Agende 2030 i 6) da preko Ministarstva spoljnih poslova informiše Stalnog koordinatora i sistem UN-a o sprovođenju Agende 2030 i radu Radne grupe. Na čelu Radne grupe, kao predsednik/ca je bila prof. dr Slavica Đukić-Dejanović, a zamenik predsednika i članovi su bili državni sekretari i pomoćnici ministara u Vladi RS. Kada je Radna grupa prestala da funkcionise, predsednica je nastavila da obavlja zaduženja u pogledu sprovođenja Agende 2030 u Vladi RS, u svojstvu specijalne savetnice Vlade RS za Agendu 2030.

¹ Odluka o pokretanju procesa izrade Nacrta plana razvoja AP Vojvodine za period 2021-2027. godine, dostupna na: <https://www.planrazvojaapv.rs/wp-content/uploads/2021/10/%D0%9E%D0%B4%D0%BB%D1%83%D0%BA%D0%B0-%D0%BE-%D0%BF%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B5%D1%82%D0%B0%D1%9A%D1%83-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5-%D1%81%D0%B0-%D0%B8%D0%B7%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B5-%D0%9D%D0%B0%D1%86%D1%80%D1%82%D0%B0-%D0%9F%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%BE%D1%98%D0%B0-%D0%90%D0%9F%D0%92-2021-2027.-%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B5.pdf>.

² Videti: https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Program_tekst_-sa-AP-PDF.pdf.

³ Dobrovoljni nacionalni izveštaj o sprovođenju Agende 2030, str. 16 i 17.

⁴ Vlada Republike Srbije, Odluka o obrazovanju Međuresorne radne grupe za sprovođenje Agende Ujedinjenih nacija o održivom razvoju do 2030. godine, 05 broj: 02-13949/2015, dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2017/120/1>.

Kada je reč o aktivnosti resornih ministarstva tokom 2021. godine, jedino je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog organizovalo prvi tematski dijalog o Agendi 2030 pod nazivom „Ciljevi održivog razvoja – Srbija 2030“, namenjen državnim i nedržavnim akterima. Jedna od važnih poruka je potreba izrade krovne razvojne strategije.

Neformalna Fokus grupa Narodne skupštine RS je formirana 2017. godine, a prvo javno slušanje o ciljevima održivog razvoja (COR) je organizovano 2018. godine. Maja 2018. godine je organizovan Regionalni seminar o COR-u za parlamente Srednje, Istočne Evrope i Centralne Azije. Ključni ciljevi NSRS-a u podršci sprovođenja Agende 2030 su⁵: nadzor implementacije COR-a, kontrola rada MRRG-a za Agendu 2030, usvajanje zakona koji doprinose Agendi 2030, obezbeđivanje sredstava za primenu COR-a kroz proceduru Zakona o budžetu, promocija Agende 2030 među poslanicama i poslanicima. Tokom 2021. godine Fokus grupa se sastala dva puta.

Kada je reč o nezavisnom nadzornom habu, Državna revizorska institucija ima važnu ulogu u sprovođenju Agende 2030. Državna revizorska institucija je 2019. godine sprovela tri revizije svrsishodnosti poslovanja koje imaju dodirne tačke sa ciljevima održivog razvoja – „Upravljanje industrijskim otpadom“, „Prevenција poplava u Republici Srbiji“ i „Svrsishodnost upravljanja vodovodnom infrastrukturom“. U 2020. godini je održan radni sastanak „Doprinos Državne revizorske institucije u procesu implementacije Ciljeva održivog razvoja“. Tom prilikom je prof. dr Slavica Đukić Dejanović iznela podatak da 78% građana ne zna šta je održivi razvoj, 13% prepoznaje pojedine elemente ovog termina, dok svega 9% prepoznaje pojam u celosti.⁶

Ideja o habu lokalnih zajednica nikada nije do kraja razvijena. Nosilac procesa je trebalo da bude Stalna konferencija gradova i opština. Konferencija „Saradnjom do održivog razvoja – Agenda 2030 – Novi Sad“ je održana u septembru 2019. godine u Novom Sadu, s ciljem doprinosa senzibilizaciji i podizanju svesti o Agendi 2030 i lokalizaciji ciljeva održivog razvoja. SKGO je nastavio svoje aktivnosti na polju promocije i doprinosa sprovođenja Agende 2030 na lokalnu, podizanje svesti o Agendi 2030 i značaju lokalizacije ciljeva održivog razvoja, kao i upoznavanje sa primerima praktičnih alata za realizaciju procesa lokalizacije ciljeva održivog razvoja. Radionice su namenjena zaposlenima koji učestvuju u izradi planskih dokumenata na lokalnom nivou i, u 2021. godini, realizovane su u Pirotu, Knjaževcu, Somboru, Boru i Zaječaru. Za 2022. godinu su najavljene radionice u Novom Sadu, Vrnjačkoj Banji i Leskovcu.

Ne postoje dostupne informacije o radu ministarstava i radnih grupa pri drugim institucijama i ustanovama na sprovođenju Agende 2030.

IZVEŠTAJ O SPROVOĐENJU AGENDE 2030 U REPUBLICI SRBIJI

Usvajanjem Agende 2030 Ujedinjenih nacija 2015. godine, Republika Srbija je prihvatila da prati i razvije institucionalne mehanizme sprovođenja Agende 2030 i da izveštava o napretku u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja.

⁵ *Dobrovoljni nacionalni izveštaj o sprovođenju Agende 2030*, str. 34.

⁶ Videti: <https://www.dri.rs/mediji/Doprinos-Drzavne-revizorske-institucije-u-sprovođenju-Ciljeva-održivog-razvoja.n-488.107.html>.

Dobrovoljni nacionalni izveštaj Republike Srbije⁷ o sprovođenju Agende 2030 za održivi razvoj je objavljen 2019. godine i nakon toga nije pristupljeno izradi novog izveštaja.

Republički zavod za statistiku je objavio dva izveštaja o napretku u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja do 2030. godine u Republici Srbiji, za period 2020. godine i 2021. godine. Pored godišnjih izveštaja, Republički zavod za statistiku je objavio i sledeće publikacije:

- Napredak u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja među stanovništvom romskih naselja u Srbiji;⁸
- Napredak u ostvarivanju Ciljeva održivog razvoja među mladima u Srbiji;⁹
- Prostorni aspekti održivog razvoja: razlike po tipu naselja i među regionima;¹⁰
- Napredak u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja u Srbiji iz rodne perspektive;¹¹
- Napredak u praćenju indikatora održivog razvoja u oblasti životne sredine u Republici Srbiji.¹²

Godišnji izveštaji o napretku u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja RZS-a su izrađeni po metodologiji koja je bazirana na metodologiji Eurostata. Kako u Srbiji nisu usvojeni kvantitativno definisani ciljevi, za merenje napretka se koristi složena godišnja stopa i merenje se vrši u odnosu na referentnu početnu godinu.

Izveštaj o napretku ostvarivanja ciljeva održivog razvoja za 2021. godinu¹³

U Izveštaju o napretku ostvarivanja ciljeva održivog razvoja za 2021. godinu se beleži napredak u dostupnosti podataka za indikatore ciljeva održivog razvoja u oblasti zaštite životne sredine. Povećan je broj i indikatora koje se prate. Za 2020. godinu je praćeno 84 indikatora, za poslednji izveštaj broj indikatora koji je praćen je 107, što je 23 indikatora više u odnosu na prethodni izveštaj. Ovim izveštajem se, po prvi put, prati COR 13 koji se odnosi na klimatske promene.

Rezime ključnih trendova u Srbiji prema Izveštaju¹⁴:

- COR 1 – u Srbiji se prati napredak u 5 od 7 potciljeva i 9 od 13 indikatora. Kratkoročno i dugoročno je ostvaren napredak u pogledu smanjenja rizika od siromaštva i socijalne isključenosti. Umeren napredak se beleži u pogledu primene nacionalnih sistema socijalne zaštite zbog pove-

⁷ Dobrovoljni nacionalni izveštaj Republike Srbije o sprovođenju Agende 2030 za održivi razvoj, dostupno na: <https://www.mdpp.gov.rs/doc/DNI-2019.pdf>.

⁸ dr Marija Babović, *Napredak u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja među stanovništvom romskih naselja u Srbiji*, 2021, Republički zavod za statistiku, dostupno na: https://sdg.indikatori.rs/media/1563/lnob-roma_srb_8_4.pdf.

⁹ dr Marija Babović, *Napredak u ostvarivanju Ciljeva održivog razvoja među mladima u Srbiji*, 2021, Republički zavod za statistiku, dostupno na: https://sdg.indikatori.rs/media/1572/lnob_mladi_srp.pdf.

¹⁰ dr Marija Babović, *Prostorni aspekti održivog razvoja: razlike po tipu naselja i među regionima*, 2022, Republički zavod za statistiku, dostupno na: https://sdg.indikatori.rs/media/1586/srp_lnob3.pdf.

¹¹ dr Marija Babović, *Napredak u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja u Srbiji iz rodne perspektive*, 2022, Republički zavod za statistiku, dostupno na: <https://sdg.indikatori.rs/media/1594/lnob-rodni-aspekti-srp.pdf>.

¹² Dostanić D. i Đoković Papić D, *Napredak u praćenju indikatora održivog razvoja u oblasti životne sredine u Republici Srbiji*, RZS, 2021, dostupno na: https://sdg.indikatori.rs/media/1597/publication-progress-in-monitoring-of-environment-related-sdg-indicators-in-the-republic-of-serbia-in-serbian_net.pdf.

¹³ dr Babović M, *Izveštaj o napretku ostvarivanja ciljeva održivog razvoja do 2030. u Republici Srbiji*, 2021, Republički zavod za statistiku, dostupno na: https://sdg.indikatori.rs/media/1545/izvestaj-o-napretku-u-ostvarivanju-ciljeva-odrzivog-razvoja-do-2030-godine-u-srbiji_sr-i-en.pdf.

¹⁴ *Ibid*, str. 11-99.

ćanja udela korisnika socijalne zaštite u u ukupnoj populaciji. Napredak u pogledu obuhvata stanovništva koji ima pristup uslugama snabdevanja vodom i sanitacije je nemoguće pratiti. Udaljavanje od cilja je mapirano u polju mobilizacije resursa za primenu politika okončanja siromaštva.

- COR 2 – u Srbiji se prati napredak u 3 od 8 potciljeva na osnovu 4 od 14 indikatora. Pozitivan trend je zabeležen u pogledu sigurnosti hrane odraslog stanovništva, a rodne razlike su se okrenule u korist žena. Napredak je zabeležen i u pogledu smanjenja rasprostranjenosti različitih oblika neuhranjenosti dece, kao i u domenu državnih izdvajanja za poljoprivredu.
- COR 3 – u Srbiji se prati napredak u 9 od 13 potciljeva na osnovu 13 od 28 indikatora. Globalni cilj u pogledu smanjenja maternalne smrtnosti ispod 70 može se smatrati ostvarenim, ali kratkoročni i dugoročni trendovi u Srbiji kada je ovaj indikator u pitanju pokazuju izvesno pogoršanje. U Srbiji je ostvaren globalni cilj smanjenja neonatalne i smrtnosti dece starosti do 5 godina. Napredak se beleži u z pogledu univerzalnog obuhvata zdravstvenom zaštitom. Kada je reč o imunizaciji dece, trendovi su nekonzistentni. Udaljavanje od cilja je mapirano kod distribucije i gustine zdravstvenih radnika.
- COR 4 – u Srbiji se prati napredak u 5 od 10 potciljeva na osnovu 6 od 12 indikatora. Podaci o dostupnosti besplatnog i kvalitetnog obrazovanja za sve devojčice i dečake su dostupni samo za 2019. godinu. U pogledu učešća dece u predškolskom obrazovanju mapirano je udaljavanje od cilja. Umereni napredak je zabeležen kada je u pitanju rani razvoj dece u pitanju. Udaljavanje od cilja je mapirano kod podizanja pismenosti dece u oblasti čitanja, nauka i matematike.
- COR 5 – u Srbiji se prati napredak u 8 od 9 potciljeva na osnovu 11 od 14 indikatora. Napredak u pogledu eliminisanja svih oblika nasilja nad devojčicama i ženama nije moguće pratiti zbog nedostatka vremenskih serija. Podaci koji se odnose na prepoznavanje neplaćenog rada, brige o domaćinstvu nisu dostupni za kratkoročni period. Napredak je ostvaren kada je reč o učešću žena u odlučivanju na nacionalnom i lokalnom nivou. Nije moguće pratiti napredak u oblasti obezbeđivanja pristupa uslugama seksualnog i reproduktivnog zdravlja, kao ni napredak u reformama koje se tiču jednakih prava na ekonomske resurse.
- COR 6 – u Srbiji se prati napredak u 6 od 8 potciljeva na osnovu 8 od 11 indikatora. Kada je reč o jednakom pristupu bezbednoj pijaćoj vodi, usled povećanja udela gradskog stanovništva koje koristi relativno bezbednu pijaću vodu, za ovaj potcilj se beleži napredak. Za korišćenje usluga sanitacije u kratkoročnom periodu se beleži stagnacija, a u dugoročnom negativan trend. U odnosu na indeks eksploatacije vode beleži se umereno udaljavanje od cilja. Usled povećanja zvanične razvojne pomoći u oblasti sanitacije i vodosnabdevanja, beleži se napredak. Na lokalnom nivou ovaj cilj je ostvaren.
- COR 7 – u Srbiji se prati napredak u 3 od 5 potciljeva na osnovu 4 od 6 indikatora. Umereni napredak se beleži u pristupu modernim, prihvatljivim i pouzdanim energetske uslugama, zatim u udelu OIE u ukupnoj finalnoj potrošnji energije. Značajan napredak se beleži u odnosu na cilj za udvostručenje globalne stope EE do 2030.
- COR 8 – u Srbiji se prati napredak u 7 od 12 potciljeva na osnovu 8 od 16 indikatora. Mapirano je udaljavanje u odnosu na potcilj koji se odnosi na održanje pozitivnog ekonomskog rasta.

Promovisanje razvojno orijentisanih politika i stvaranja dostojanstvenih poslova je napredovalo zbog smanjenja neformalne zaposlenosti. Udaljavanje od cilja se beleži u pogledu potrošnje materijala, ali je zabeležen napredak u produktivnoj upotrebi resursa. Zbog nedostatka podataka trendove u zaradama je nemoguće pratiti. Smanjen je broj mladih koji nisu ni u obrazovanju ni na tržištu rada. Zloupotrebi dečijeg rada izloženo je svako deseto dete. Mapirane su protivrečne tendencije u pogledu jačanja finansijskih institucija.

- COR 9 – u Srbiji se prati napredak u 5 od 8 potciljeva na osnovu 7 od 12 indikatora. U oblasti putničkog saobraćaja je mapirano značajno udaljavanje od cilja, ali je značajniji napredak prisutan u pogledu teretnog saobraćaja. U sektoru prerađivačke industrije se beleži povećanje emisija CO₂, što vodi ka udaljavanju od cilja. Mapirano je povećanje tehnoloških mogućnosti u oblasti industrije, kao i unapređenje naučnih istraživanja. Vidljiv je značajan napredak u povećanju udela stanovništva obuhvaćenih mobilnom mrežom 4G.
- COR 10 – u Srbiji se prati napredak u 3 od 10 potciljeva na osnovu 3 od 14 indikatora. Napredak se mapira u oblasti politika, pre svega fiskalnih u oblasti zarada i socijalne zaštite koje vode ka većoj ravnopravnosti.
- COR 11 – u Srbiji se prati napredak u 3 od 10 potciljeva na osnovu 6 od 14 indikatora. Registrovano je smanjenje stope recikliranog komunalnog otpada. Kada je reč o potcilju koji se odnosi na povećanje broja gradova i ljudskih naselja koji usvajaju i primenjuju integrisane razvojne politike i planove, ne može se meriti napredak.
- COR 12 – u Srbiji se prati napredak u 3 od 11 potciljeva na osnovu 3 od 11 indikatora. Srbija ispunjava obaveze iz Desetogodišnjeg okvirnog programa za održivu proizvodnju i potrošnju, jer je razvila instrumente politike prelaska na istu. Mapirane su nekonzistentne tendencije u pogledu održivog korišćenja prirodnih resursa.
- COR 13 – u Srbiji se prati napredak u 1 od 5 potciljeva na osnovu 3 od 8 indikatora. Broj lokalnih samouprava koje primenjuju politike povećanja otpornosti na katastrofe je neznatan – 0,05%. Takođe, beleži se smanjenje ocene u primeni politika prema Sendai okviru između 2017. i 2018. godine.
- COR 14 – u Srbiji se prati napredak u 1 od 10 potciljeva na osnovu 1 od 10 indikatora. Visok nivo implementacije je prisutan u pogledu normativnog i institucionalnog okvira u zaštiti malih ribnjaka.
- COR 15 – u Srbiji se prati napredak u 5 od 12 potciljeva na osnovu 6 od 14 indikatora. Mapiran je umereni napredak u pogledu povećanja površina pod šumama. U pogledu održivog upravljanja šumama, beleže se nekonzistentni trendovi. Beleži se kratkoročno udaljavanje od cilja, u pogledu povećanja finansijskih sredstava radi očuvanja i održivog korišćenja ekosistema i biodiverziteta.
- COR 16 – u Srbiji se prati napredak u 7 od 12 potciljeva na osnovu 10 od 24 indikatora. Za potcilj 16.1 nemoguće je izmeriti napredak zbog nedostatka podataka. Zbog povećanja broja dece koja su iskusila fizičko nasilje, kao i povećanja broja dece koja su žrtva trgovinom ljudima, beleži se

negativan trend. U pogledu promovisanja vladavine prava beleži se udaljavanje od cilja. Kada je o korupciji reč, podaci su dostupni za 2010. godinu, te nije moguće meriti napredak. Zabeležen je značajan napredak u pogledu razvoja transparentnih i delotvornih institucija. U kratkoročnom i dugoročnom periodu beleži se napredak u obezbeđivanju zakonskog identiteta za sve.

- COR 17 – u Srbiji se prati napredak u 5 od 19 potciljeva na osnovu 5 od 24 indikatora. Mapiran je napredak u pogledu povećane mobilizacije domaćih resursa radi unapređenja domaćih kapaciteta za prikupljanje poreza i drugih prihoda. Zabeleženo je smanjenje udela doznaka u BDP-u. Udaljavanje od cilja je zabeleženo po pitanju održivosti dugova. Unapređena je regionalna i međunarodna saradnja u pogledu nauke, tehnologije i inovacija. Povećano korišćenje interneta među stanovništvom doprinosi napretku u ostvarivanju cilja.

AGENDA 2030 I PREGOVARAČKA POGLAVLJA¹⁵

Sprovođenje Agende 2030 u potpunosti podržava proces evrointegracija. Pristupanje EU i sprovođenje Agende 2030 stvara efekte sinergije za oba procesa. Ostvarivanjem ciljeva održivog razvoja, države kandidati paralelno ispunjavaju svoje obaveze u procesu pristupanja Evropskoj uniji kroz reformske procese, jačanjem institucionalnih kapaciteta i unapređenjem javnih politika.

Zvanični izveštaji o napretku u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja za 2020. i 2021. godinu, koje je izradio Republički zavod za statistiku, ne prikazuju brojne oblasti koje se tiču pregovaračkih poglavlja, jer se ne prate potciljevi na osnovu indikatora. Statistički podaci za sva pregovaračka poglavlja ne postoje, ali nestatistički mogu da se mapiraju i pokažu vrlo jasnu vezu između procesa evrointegracija i sprovođenja Agende 2030. Republički sekretarijat za javne politike je uradio mapiranje pregovaračkih poglavlja i ciljeva održivog razvoja u strateškom okviru Republike Srbije.

Poglavlje 5 – Javne nabavke i ciljevi održivog razvoja¹⁶

Poglavlje 5 – Javne nabavke može da se poveže sa dostizanjem COR 9, COR 12, COR 16 i COR 17. U zvaničnim izveštajima o napretku u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja za 2020. i 2021. godinu, koje je izradio Republički zavod za statistiku, javne nabavke se ne pominju, jer se ne prate potciljevi na osnovu indikatora koji se direktno tiču javnih nabavki. Uprkos nedostatku statističkih podataka, reformski procesi u oblasti javnih nabavki vrlo jasno pokazuju sponu između dva procesa. Republički sekretarijat za javne politike je uočio vezu Poglavlja 5 i COR 12 (COR 12.7, 12.7.1) koji se tiče broja zemalja koji proizvode politike i akcione planove za održive javne nabavke.

Prema COR 9, „Određene sektorske politike i regulative takođe uzimaju u obzir održivost resursa i čiste tehnologije. Dobar primer je politika koja reguliše oblast zelenih i socijalnih aspekata javnih

¹⁵ Predstavljena pregovaračka poglavlja i sprovođenje Agende 2030 su izabrana na osnovu radnih grupa, članica Među-sektorske radne grupe za održivi razvoj i njihovih analiza o povezanosti pregovaračkih poglavlja i dostizanja ciljeva održivog razvoja.

¹⁶ Prikaz za Poglavlje 5 i ciljeve održivog razvoja je baziran i obuhvata delove analize o vezi ovog poglavlja i Agende 2030 koju je uradila članica MRG za održivi razvoj, Transparentnost Srbija, 2021. godine.

nabavki kao i odnosa prema MSP koja je u značajnoj meri usaglašena s odredbama Direktive 2014/24/EU“.

Prema COR 16, „borba protiv organizovanog kriminala (16.4)“ i „značajno smanjenje korupcije (16.5)“, navodi se statistika gonjenja krivičnog dela zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom. Takođe se konstatuje da su mere za borbu protiv korupcije ugrađena u pojedine planske dokumente (Akcioni plan za Poglavlje 23, Strategija reforme javne uprave, Strategija razvoja javnih nabavki).

Prema COR 17, „razvoj, prenos i širenje ekološki ispravnih tehnologija (17.7)“, navodi se da bi „izmene i dopune zakonskog okvira za javne nabavke trebalo da omoguće partnerstva za inovacije i održive nove tehnologije“.

U poslednjem objavljenom Izveštaju o sprovođenju Programa razvoja javnih nabavki (za 2020. godinu) konstatuje se da su izrađene Smernice za zelene javne nabavke i da su objavljene na sajtu Projekta.

Kancelarija za javne nabavke (KJN) navodi da je nastavila da saraduje sa SIGMA u pogledu jačanja kapaciteta zaposlenih i pružanja podrške primeni novog Zakona o javnim nabavkama i da su među temama koje su dogovorene za obuke i „ekološke i zelene javne nabavke“. KJN je navela da će u 2021. godini „pažnja biti usmerena i na promovisanje tzv. ‘zelenih nabavki’, koje u obzir uzimaju ekološke aspekte nabavki i koje posmatrano na duži rok, uzimaju u obzir i troškove koje po tom osnovu snosi društvo u celini“.

Poglavlje 10 – Informaciono društvo i mediji i ciljevi održivog razvoja¹⁷

U strateškom okviru Republike Srbije može se mapirati veza između Poglavlja 10 i COR 9 i COR 16. Kada je u pitanju COR 9, reč je o potcilju 9.c – pristup informacionim i komunikacionim tehnologijama (IKT) i pokazatelju 9.c.1- udeo stanovništva obuhvaćenog mobilnom mrežom, prema tehnologijama. Prema poslednjem Izveštaju Republičkog zavoda za statistiku za 2021. godinu, za potcilj 9.c se meri napredak. Ističe se da je značajan napredak ostvaren u pogledu povećanja pristupa stanovništva IKT-u. Prema RATEL-ovim podacima, u 2020. godini mobilnom mrežom 4G je bilo obuhvaćeno 98,1% stanovništva. Prema COR 16, prati se napredak u ostvarivanju 16.6, 16.6.1. Smatra se da je Srbija ostvarila napredak u delotvornosti i transparentnosti institucija. Prema RSJP, strateški okvir kojim se povezuju ciljevi održivog razvoja i Poglavlje 10 čini Strategija razvoja informacionog društva u RS do 2020. godine (nova je u pripremi), Strategija razvoja elektronskih komunikacija u RS do 2020. godine (nema AP), Program osnaživanja žena u oblasti IKT-a za period 2019-2020. godine i Program razvoja elektronske uprave u RS za period od 2020. do 2022. godine sa Akcionim planom.

Digitalizacija je sastavni deo i činilac održivog razvoja u savremenim uslovima, jer podrazumeva transformaciju poslovanja primenom savremenih informaciono-komunikacionih tehnologija.

¹⁷ Prikaz za Poglavlje 10 i ciljeve održivog razvoja je baziran i obuhvata delove analize o vezi ovog poglavlja i Agende 2030 koju je uradila članica MRG za održivi razvoj, Društvo za informatiku Srbije, 2021. godine.

Vlada Republike Srbije je 4. juna 2020. godine usvojila „Program razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period 2020-2022. godine“. U Programu su planirane mere javnih politika i reforme javne uprave na način da se iskoriste inovativna tehnološka rešenja koja će doprineti privrednom razvoju, omogućiti uštede u budžetu i unaprediti nivo pružanja usluga građanima i privredi. Cilj je kreiranje i primena novih usluga javne uprave. Program je kompatibilan sa proklamovanim ciljevima održivog razvoja.

Realizacija Programa treba da doprinosi zaštiti životne sredine, jer je predviđeno da se postepeno, ali potpuno ukida primena papira i kroz integraciju informacionih sistema omogućuje smanjivanje potrošnja energije za rad računara.

Načela zaštiti podataka o ličnosti su predviđena u svim delovima Programa. Predviđena je dvofaktorska autentifikacija.

Opis stanja aktivnosti za Poglavlje 10 pokazuje da je u toku intenzivan rad i da je realizacija ovih aktivnosti od ogromnog značaja za održivi razvoj i ostvarivanje ciljeva održivog razvoja kao što su: edukacija za primene IKT-a, održivi ekonomski rast, primene inovacija i drugi.

Uloga žena u IKT delatnostima je stimulisana usvajanjem „Programa za osnaživanje žena u oblasti informaciono-komunikacionih tehnologija za period 2019-2020. godine“. Utvrđeni su posebni ciljevi za unapređivanje učešća žena u IKT sektoru i smanjivanju rodnog jaza koji postoji u digitalnom sektoru i osnaživanju društvenog i ekonomskog položaja žena u ovom sektoru.

Žene čine 51,3% ukupnog stanovništva, a muškarci dominiraju u studiranju i diplomiranju u oblasti IKT-a (74%).

Vlada RS je usvojila i „Strategiju razvoja digitalnih veština u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine“ u cilju boljeg korišćenja potencijala savremenih informaciono-komunikacionih tehnologija, podizanja kvaliteta života svih građana, zaposlenje, kreativnost, veće produktivnosti i efikasnosti rada. U toku je realizacija i ove Strategije.

Poglavlja 11, 12 i 13 i ciljevi održivog razvoja¹⁸

Politike ruralnog razvoja i poljoprivrede Evropske unije su znatno usmerene na ostvarenje Programa Ujedinjenih nacija za održivi razvoj do 2030. godine. Program se temelji na ciljevima održivog razvoja, tj. globalno dogovorenim ciljevima koje treba ostvariti do 2030. godine.

Globalni cilj održivog razvoja broj 2 je usmeren na iskorenjivanje gladi u svetu. Poljoprivreda Evropske unije tome doprinosi na dva načina: zajednička poljoprivredna politika garantuje svim stanovnicima dostupnost sigurne i nutritivnim sastojcima bogate hrane proizvedene na održiv način. Izvoz hrane iz EU osigurava snabdevanje hranom trećih zemalja, a istovremeno regijama u razvoju daje povoljne trgovinske uslove koji podstiču rast njihove poljoprivredne industrije.

¹⁸ Prikaz za poglavlja 11, 12 i 13 i ciljeve održivog razvoja je baziran i obuhvata delove analize o vezi ovih poglavlja i Agende 2030 koju je uradila članica MRG za održivi razvoj, Mreža za ruralni razvoj Srbije, 2021. godine.

Politika EU za ruralni razvoj i poljoprivredu podupire i nekoliko drugih ciljeva održivog razvoja, među kojima su: cilj br. 1 (svet bez siromaštva), br. 8 (pristojna radna mesta i privredni rast), br. 12 (odgovorna proizvodnja i potrošnja), br. 13 (akcija za klimu), br. 14 (život pod vodom) i br. 15 (život na kopnu).

Trendovi kod bazičnih indikatora koji su vezani za globalni cilj održivog razvoja 2 imaju promenljive trendove, dok kod pojedinih postoji pozitivna promena, kod drugih postoji negativan trend i udaljavanje od postavljenih ciljeva. S jedne strane postoji povećano izdvajanje za poljoprivredu u odnosu na početni indikator, kao i smanjenje neuhranjenosti dece, a s druge strane kod potcilja 2.1 postoji trend koji ne obećava njegovo ispunjenje do kraja perioda važenja generalnih ciljeva održivog razvoja.

Kod drugih indikatora koji nisu direktno vezani za poljoprivredu, bezbednost hrane i ribarstvo, uglavnom postoje pozitivni trendovi, ali je neizvesno da li će se sporim promenama dostići željeni ciljevi. Kao primer se može navesti značajan napredak kod potcilja 5.4 koji predviđa prepoznavanje i vrednovanje neplaćenog rada, brige i staranja u domaćinstvu.

Kada govorimo o mogućnostima za unapređenje položaja žena u ruralnim područjima, uočljivo je da je IPARD II program u značajnom obimu doprineo da se poveća učešće žena u ekonomskim aktivnostima, pre svega, kroz meru 7 koja podržava diversifikaciju ekonomskih aktivnosti kroz ruralni turizam.

Kod pojedinih potciljeva, koji su direktno vezani za unapređenje stanja životne sredine i smanjenje klimatskih promena, postoji značajna mogućnost unapređenja, kao i njihovog praćenja, a to su, pre svega, potciljevi:

- 12.3 – do 2030. prepoloviti globalni otpad od hrane po glavi stanovnika na nivou maloprodaje i potrošača i smanjiti gubitke hrane u proizvodnji i lancima snabdevanja, uključujući gubitke posle žetve;
- 12.4 – do 2020. postići ekološki ispravno upravljanje hemikalijama i svim vrstama otpada tokom čitavog njihovog upotrebnog ciklusa, u skladu sa dogovorenim međunarodnim okvirima, i značajno smanjiti njihovo ispuštanje u vazduh, vodu i zemljište kako bi se što više umanjili njihovi negativni uticaji na zdravlje ljudi i životnu sredinu;
- 13.2 – integrisati mere vezane za klimatske promene u nacionalne politike, strategije i planiranje.

Poglavlje 20 – Preduzetništvo i industrijska politika i ciljevi održivog razvoja¹⁹

COR 9 je u direktnoj vezi sa Pregovaračkim poglavljem 20 koje se odnosi na industrijsku politiku i preduzetništvo. Ovaj cilj održivog razvoja, koji se odnosi na industriju, infrastrukturu i inovacije, obuhvata osam potciljeva koji se prate preko 12 indikatora. U Srbiji se na osnovu podataka mogu pratiti tri potcilja na osnovu preko pet indikatora. U Izveštaju Republičkog zavoda za statistiku iz decembra 2020. godine je prikazan napredak u ostvarivanju sledećih potciljeva:

- 9.2 kojim se promoviše inkluzivna i održiva industrijalizacija i nalaže povećanje udela industrije u stopi zaposlenosti i BDP-u;

¹⁹ Prikaz za Poglavlje 20 i ciljeve održivog razvoja je baziran i obuhvata delove analize o vezi ovog poglavlja i Agende 2030 koju je uradila članica MRG za održivi razvoj, prof. dr Sanja Filipović, 2021. godine.

- 9.5 kojim se predviđa unapređivanje naučnih istraživanja i poboljšanje tehnoloških mogućnosti industrijskih sektora i
- 9.c kojim se nalaže povećanje pristupa informacionim i komunikacionim tehnologijama.

Promovisanje inkluzivne i održive industrijalizacije i povećanje udela sektora industrije u stopi zaposlenosti i BDP-u (potciji 9.2) pokazuje umereni napredak prema indikatoru kojim se meri povećanje bruto dodate vrednosti prerađivačke industrije, a značajan napredak prema indikatoru kojim se meri zaposlenost u prerađivačkoj industriji kao udeo u ukupnoj zaposlenosti.

Unapređenje naučnih istraživanja i poboljšanje tehnoloških mogućnosti industrijskog sektora (potciji 9.5) je vidljivo usled značajnog povećanja ukupnih ulaganja u istraživanje i razvoj kao udela u BDP-u, kao i usled umerenog povećanja broja istraživača.

Značajan napredak je ostvaren u pogledu povećanja udela stanovništva obuhvaćenog mobilnim mrežama 3G i 4G. U 2019. godini mobilnom mrežom 2G je bilo obuhvaćeno 99,16% stanovništva, mrežom 3G je bilo obuhvaćeno 98,88%, a mrežom 4G je bilo obuhvaćeno 96,86% stanovništva.

Srbija beleži rast sektora industrije poslednjih godina zahvaljujući oporavku prerađivačke industrije, koja je privukla značajan priliv stranih direktnih investicija i time diversifikovala oblasti proizvodnje. Ipak, u strukturi proizvodnje i dalje dominiraju proizvodi niže dodate vrednosti i stepena finalizacije (radno i resursno intenzivne delatnosti), pri čemu je situacija nepovoljnija kod malih i srednjih preduzeća u odnosu na velika preduzeća. U porastu je broj zaposlenih u sektoru industrije što je od važnosti za ostvarenje cilja 9.2 (inkluzivna i održiva industrijalizacija).

Cilj 9.3 se odnosi na pristup malih industrijskih i ostalih preduzeća finansijskim uslugama i njihovu integraciju u lance vrednosti, kao i u tržišta. MSP u Srbiji učestvuju sa 55,8% u uvozu u Srbiji i sa samo 48,5% u izvozu, što govori u nedovoljnoj međunarodnoj konkurentnosti ovog sektora. Potražnja MSP-a za finansijskim uslugama je značajna (procenjena na 13,9% BDP-a od strane Evropske investicione banke) i visok procenat firmi, čak 40% se zadužilo kod banaka. Ono što u velikoj meri nedostaje u Srbiji jesu izvori finansiranja za inovativne i start-up kompanije u vidu fondova rizičnog kapitala i drugih instrumenata.

Za postizanje cilja 9.4, koji se odnosi na održive industrije, veća efikasnost u korišćenju resursa i čiste tehnologije, od velike je važnosti i emisija CO₂ u odnosu na BDP koja je, prema podacima Eurostata, pet puta viša od proseka zemalja EU. Na osnovu toga, može se zaključiti da jedan od prioriteta mora biti uvođenje koncepta cirkularne ekonomije.

Isto tako, Srbija još uvek ulaže daleko manje od zemalja EU u nauku i istraživanja (UN indikator 9.5.1), što je nepovoljna polazna osnova za ostvarenje cilja 9.5 (unaprediti naučna istraživanja, poboljšati tehnološke kapacitete i podsticati inovacije). Iako je broj istraživača (UN indikator 9.5.2) u Srbiji u porastu u proteklih deset godina, Srbija i dalje ima skoro duplo manje istraživanja na milion stanovnika od zemalja EU. Učešće privatnog sektora u domenu nauke je izuzetno nisko gledajući i nivo investicija, broj istraživača i obim istraživanja koja se sprovode u okviru kompanija.

Cilj 9.c se odnosi na povećanje pristupa informacionim i komunikacionim tehnologijama. Iako je u Srbiji široko rasprostranjen pristup računarima i internetu u privrednim društvima, Srbija

daleko zaostaje od evropskih zemalja u pristupu širokopojasnom internetu (UN indikator 9.c.1). U 2016. godini pristup širokopojasnom internetu je imalo 57,8% domaćinstava u odnosu na 83% u zemljama EU-28. Pored toga, Srbija je lošije plasirana od većine zemalja iz regiona prema indeksu mrežne spremnosti koji je indikator digitalne ekonomije, odnosno spremnosti zemlje za uključjenje u IT sektor.

Poglavlja 25 i 26 i ciljevi održivog razvoja²⁰

Poglavlja 25 i 26 su u direktnoj vezi sa COR 4, COR 8, COR 9 i COR 12.

Postizanje inkluzivnog i kvalitetnog obrazovanja sve dece je važan cilj održivog razvoja, jer školovanje jeste najmoćnije i dokazano sredstvo održivog razvoja. Prema ovom cilju, sve devojčice i dečaci završiče besplatnu osnovnu i srednju školu do 2030. godine. Isto tako, cilj je obezbediti iste mogućnosti u pogledu pristupačnog strukovnog obrazovanja, kao i ukinuti disparitet u pogledu pola i bogatstva, s ciljem postizanja univerzalne dostupnosti kvalitetnog višeg obrazovanja.

Jedan od mehanizama na osnovu kojih EU pokušava da utiče na nacionalne sisteme, odnosno oblasti koje spadaju u takozvano „meko zakonodavstvo“, jeste Otvoreni metod koordinacije (OMK) koji deluje u različitim sektorima (socijalna politika, kultura, zdravstvo, obrazovanje, penzioni sistem itd). Srbija od 2014. godine učestvuje u Otvorenom metodu koordinacije u obrazovanju i obuci u svojstvu države kandidata, što joj omogućava da koristi prednosti OMK-a i pre formalnog članstva u EU. Republika Srbija učestvuje u programu Erasmus+ od početka programa. Program je obuhvatio gotovo sve visokoškolske institucije, preko 200 škola i značajan broj udruženja građana, sportskih i drugih organizacija. Drugi posebno važan segment sveukupne podrške Evropske unije obrazovnom sektoru je IPA podrška, koja je u prethodnom periodu iznosila preko 140 miliona evra. Postignut je izvestan napredak u modernizaciji nastavnih planova i programa, kao i dobar napredak u povezivanju sistema za Nacionalni okvir kvalifikacija (NOK) sa evropskim okvirom kvalifikacija. Srbija je aktivno učestvovala u program Erasmus+ kao programska zemlja. U oblasti obrazovanja i obuke, Strategija razvoja obrazovanja i vaspitanja, kao i njen Akcioni plan se sprovode, mada uz zakašnjenja, naročito u pogledu visokog obrazovanja. Učenička populacija je nastavila da se smanjuje zbog negativnih demografskih trendova i emigracije.

Svrha COR 8 je podsticanje privrednog rasta putem veće produktivnosti i tehnoloških inovacija. Izvestan napredak je postignut usvajanjem prve Strategije pametne specijalizacije i novog Zakona o nauci i istraživanju. Povećano je nacionalno finansiranje za istraživanje, naročito preko novouspostavljenog Fonda za nauku, ali na njega i dalje ide mali procenat BDP-a. Prošlogodišnja preporuka nije u potpunosti uvažena. Dualni model obrazovanja je u potpunosti sproveden do školske godine 2019/2020. godine. Nacionalni model učenja, zasnovan na praktičnom radu koji se primenjuje u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju (SOO), treba da se dalje razvija i bude naročito usredsređen na mehanizme za praćenje i osiguranje kvaliteta. Stopa zaposlenosti osoba koje su završile SOO (starosti 20-34 godina) i dalje je niska – 53,6%, što je znatno ispod proseka EU od 76,8%. Rezultati Srbije u Programu OECD-a za međunarodnu procenu učenika (PISA) za 2018. godinu pokazuju da se više od trećine petnaestogodišnjaka smatra funkcionalno nepismenim u

²⁰ Prikaz za poglavlja 25 i 26 i ciljeve održivog razvoja je baziran i obuhvata delove analize o vezi ovih poglavlja i Agende 2030 koju je uradila članica MRG za održivi razvoj, IS Petnica, 2021. godine.

oblasti čitanja, matematike i nauke. Ovaj procenat je mnogo veći među učenicima trogodišnjeg SOO-a i iznosi ukupno 80%. Srbija je učestvovala u procenama TIMSS 2019. godine i PIRLS 2021. godine.

Prema COR 9, održivo investiranje u infrastrukturu i inovacije je ključan pokretač privrednog rasta i razvoja. U istraživačkoj i inovacionoj politici, glavni prioriteti Evropskog istraživačkog prostora su ugrađeni u strategiju naučnog i tehnološkog razvoja. Napredak je postignut novim Zakonom o nauci i istraživanju i usvajanjem prve Strategije pametne specijalizacije i njenim Akcionim planom, koji je u procesu usvajanja. Uspostavljen je novi mehanizam finansiranja, kao i Fond za nauku, koji donosi konkurentniji pristup nacionalnom istraživačkom sistemu. Što se tiče okvirnog programa EU i međunarodne saradnje, Srbija nastavlja da bude aktivna i uspešna u Horizontu 2020, EUREKA programu, kao i Evropskoj organizaciji za saradnju u nauci i tehnologiji (COST). U martu 2019. godine, Srbija se pridružila CERN-u, evropskoj organizaciji za nuklearna istraživanja. U Horizontu 2020, srpski entiteti su učestvovali 557 puta u 391 potpisanom grantu za zajedničke projekte. Srbija je ugovorila 128,6 miliona evra kroz pomenute Horizont 2020 zajedničke projekte EU i postigla stopu uspeha od 11,54% u poređenju sa 12% uspešnosti ukupnog programa Horizont 2020. Što se tiče mera za Uniju inovacija, Inovacioni fond i Naučno-tehnološki park Beograd, i dalje su aktivne sa povećanim doprinosima iz budžeta.

Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene i ciljevi održivog razvoja²¹

Za Poglavlje 27 – Životna sredina i klima veza sa Agendom 2030 kroz strateški okvir RS se ostvaruje preko COR 6, COR 7, COR 12, COR 13 i COR 15.

COR 6 (Čista voda i sanitarni uslovi) se sprovodi preko transpozicije dve ključne direktive EU: Direktiva o vodi za piće i Direktiva o tretmanu komunalnih otpadnih voda, a s obzirom da je u podcilju 6.3 pomenuta i industrija, takođe je od važnosti i primena direktive IPPC, tj. Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama (*Industrial Emissions Directive – IED*), koja je reflektovana u Zakonu o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Zakonu o upravljanju otpadom, Zakonu o zaštiti vazduha i nekoliko podzakonskih akata.

Direktiva o tretmanu komunalnih otpadnih je, može se reći, jedna od najzahtevnijih, pre svega zbog potrebe ogromnih investicija. Ceo sektor za upravljanje vodama zauzima najviše mesto u delu ukupnih troškova aproksimacije u oblasti zaštite životne sredine. U Poglavlju 27 je identifikovana kao finansijski zahtevna oblast koja nosi 64% od ukupnog iznosa kapitalnih troškova (*Capital expenditures – CAPEX*) za vodni podsektor. Koliki je to obim pokazuje i procena da je potrebno izgraditi oko 359 uređaja za prečišćavanje otpadnih voda u 398 aglomeracija, što podrazumeva investiciju od 1.266 miliona evra.

Sisteme javne kanalizacije, koji uključuju i postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV), treba razvijati u skladu sa nacionalnom regulativom, zasnovanom na odredbama Direktive o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda, koja određuje obavezu prečišćavanja komunalnih otpadnih voda za sve aglomeracije veće od 2.000 EC. S obzirom da najveći deo teritorije Republike

²¹ Prikaz za Poglavlje 27 i ciljeve održivog razvoja je baziran i obuhvata delove na analize o vezi ovog poglavlja i Agende 2030 koju je uradila članica MRG za održivi razvoj, CEKOR, 2021. godine.

Srbije pripada slivu Dunava (sliv Crnog mora) koji je proglašen osjetljivim područjem, Republika Srbija će nakon pristupanja EU biti u obavezi da obezbedi stepen prečišćavanja komunalnih otpadnih voda koji važi za ova područja (uklanjanje nutrijenata).

Usaglašenost sa evropskim pravnim okvirom u oblasti energetike, u velikoj meri, proističe iz članstva Republike Srbije u Energetskoj zajednici gde je, kao potpisnica Ugovora o osnivanju Energetske zajednice, Srbija preuzela obavezu da kontinuirano sprovodi reforme po uzoru na evropsko zakonodavstvo.

Što se tiče COR 7, u Srbiji je, za sada, moguće pratiti dva potcilja na osnovu tri indikatora. U izveštaju je prikazan napredak u ostvarivanju potciljeva: 7.1 kojim se predviđa da se do 2030. godine obezbedi univerzalni pristup jeftinim, pouzdanim i modernim energetskim uslugama i 7.3 kojim se nalaže da se do 2030. godine udvostruči globalna stopa poboljšanja energetske efikasnosti.

Preporuke u vezi sa COR 7:

- strategijom energetike odrediti metode i vremenski okvir napuštanja uglja kao energenta u Srbiji;
- zaustaviti izgradnju dodatnog bloka u TE Kolubara (izgradnja dodatnih blokova u TE sprečiće blagovremenu tranziciju ka obnovljivim izvorima energije);
- razrešiti administrativne (zakonske i podzakonske) prepreke za formiranje energetskih zadruga i prekinuti subvencionisanje proizvodnje energije iz neobnovljivih izvora.

Preporuke u vezi sa COR 12: već je moguće pratiti podciljeve 12.4 (ispravno upravljanje hemikalijama) i 12.5 (značajno smanjenje generisanja otpada i njegova prerada sa određenim indikatorima); prvi indikator je 12.4.1 – broj država potpisnica međunarodnih multilateralnih sporazuma za postupanje sa opasnim otpadom i hemikalijama, koje ispunjavaju svoje obaveze u pogledu dostavljanja informacija kako se zahteva svim relevantnim sporazumima.

Srbija je potpisnica ovih sporazuma: Bečke konvencije o zaštiti ozonskog omotača (1999), Montrealskog protokola o supstancama koje oštećuju ozonski omotač (2005), Stokholmske konvencije o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama (POPs), Bazelske konvencije o kontroli prekograničnog kretanja opasnih otpada i njihovom odlaganju i Roterdamske konvencije o postupku davanja saglasnosti na osnovu prethodnog obaveštenja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini.

Preporuke u vezi sa COR 13:

- zakonski propisati obavezno smanjenje emisija sektorima;
- upotrebiti preporuke o merama adaptacije na sektore vodoprivrede i poljoprivrede koje je izradila Međunarodna komisija za zaštitu reke Dunav (ICPDR) u Studiji adaptacije na klimatske promene na slivu Dunava;
- takođe uzeti u obzir urađenu Studiju uticaja klimatskih promena na slivovima Kolubare i Toplice u kojoj su korišćeni scenariji klimatskih promena iz više klimatskih modela za periode do 2030, kao i do 2100. godine – rezultati ove Studije su pokazali smanjenje srednjeg godišnjeg proticaja na oba sliva (čak i do 30% tokom drugog razmatranog perioda), naročito u zimskom, prolećnom i letnjem periodu, ali i blago povećanje pikova proticaja tokom ekstremnih hidroloških epizoda;

- dugoročni razvoj, koji se planira Prostornim planom RS i drugim sektorskim strateškim dokumentima, planirati u skladu sa rezultatima analiza klimatskih promena, ostaviti više prostora za velike vode reka i efektivna ograničenja u korišćenju tog prostora za druge namene (loš primer je izgradnja Novi Sad na vodi i Beograd na vodi);
- povezati sa COR 11 (Održivi gradovi i zajednice), jer posebno veliki gradovi imaju ključnu ulogu u borbi protiv klimatskih promena.

Poglavlje 32 – Finansijska kontrola i ciljevi održivog razvoja²²

Poglavlje 32 se dovodi direktno u vezu sa dostizanjem COR 16 (Mir, pravda i jake institucije). Postizanjem ciljeva Poglavlja 32, posredno se radi na postizanju i drugih ciljeva održivog razvoja kao što su COR 8 (Dostojanstven rad i ekonomski rast), COR 9 (Industrija, inovacije, infrastruktura), COR 10 (Smanjenje nejednakosti), COR 11 (Održivi gradovi i zajednice) i COR 12 (Odgovorna potrošnja i proizvodnja).

Ostvarivanje ciljeva Poglavlja 32 doprinosi i ostvarivanju ciljeva održivog razvoja. Ciljevi Poglavlja 32 su da se u procesu pristupanja Evropskoj uniji uspostave i ojačaju mehanizmi koji će obezbediti transparentno poslovanje korisnika javnih sredstava, kao i efikasno i efektivno trošenje javnih sredstava, odnosno funkcionalan sistem upravljanja i kontrole kod svakog korisnika javnih sredstava. Ovo je potrebno kako bi se onemogućio sukob interesa, sprečila korupcija i obezbedilo pravovremeno i efikasno postupanje ako do njih dođe, u cilju olakšanog postupanja pravosudnih organa i sankcionisanja krivičnih dela kojim se ugrožavaju finansijski interesi Republike Srbije, a samim tim i finansijski interesi Evropske unije. Ubrzavanje procesa uvođenja finansijskog upravljanja i kontrole u lokalnim samoupravama i javnim/državnim preduzećima kroz jačanje institucionalnih kapaciteta i permanentnu edukaciju idu u susret javnom interesu. Kroz precizno postavljene procedure, na vreme prepoznate rizike, obučene rukovodioce i izvršioce, rad javnih službi postaje efikasniji i transparentniji, a prioriteta građana na vreme prepoznati i adekvatno postavljeni. Profesionalizacija menadžmenta u državnim institucijama i javnim preduzećima, takođe, doprinesi postavljanju adekvatnih prioriteta i pravilnoj valorizaciji javnog interesa. Uvođenje finansijskog upravljanja i kooperativne kulture u okviru institucija doprinosi ostvarivanja vladavine prava i jakih institucija, jake države po meri čoveka.

AKTIVNOSTI MEĐUSEKTORSKE RADNE GRUPE ZA ODRŽIVI RAZVOJ

Tokom 2021. godine, Međusektorska radna grupa (MRG) za održivi razvoj je održala tri redovna sastanka sa članicama, koordinatorka je aktivno učestvovala na svima sastancima Programskog saveta NKEU, na plenarnoj sednici NKEU, kao i na tematskim sastancima drugih radnih grupa i zajedničkim sastancima MRG za održivi razvoj i drugih radnih grupa.

Koordinatorica MRG za održivi razvoj, Nataša Gligorijević, je učestvovala na sastancima Programskog saveta NKEU održanim 16. januara i 19. februara 2021. godine u onlajn formatu.

²² Prikaz za Poglavlje 32 i ciljeve održivog razvoja je baziran i obuhvata delove analize o vezi ovog poglavlja i Agende 2030 koju je uradila članica MRG za održivi razvoj, CEVES, 2021. godine.

Koordinatorica MRG za održivi razvoj, Nataša Gligorijević, aktivno je učestvovala u tematskim sastancima, radionicama i konferencijama drugih radnih grupa koji su bili posvećeni održivom razvoju, pre svega RG za Poglavlje 10 i RG za Poglavlje 20. Tema radionice, održane u martu 2021. godine, bila je Digitalizacija kao podrška održivom razvoju, a koordinatorica MRG za održivi razvoj je imala izlaganje na temu „Plan ka održivom razvoju Srbije“. Krajem marta (24. marta) 2021. godine, koordinatorica MRG za održivi razvoj je učestvovala na onlajn panelu „Cirkularna ekonomija - promena je počela“, u organizaciji RG NKEU za Poglavlje 20.

Koordinatorica MRG za održivi razvoj je, u ime MRG, aktivno učestvovala na strateškom planiranju NKEU, održanom u Vrdniku u maju 2021. godine.

MRG za održivi razvoj je 29. marta 2021. godine održala sastanak u okviru stalnog dijaloga Predsednice Vlade Republike Srbije i Nacionalnog konventa o EU na temu održivog razvoja. Sastanak je održan u onlajn formatu sa preko 120 učesnika. Uvodničarke su bile koordinatorica MRG za održivi razvoj, Nataša Gligorijević i koordinatorica NKEU, Nataša Dragojlović; koordinatorica RG za poglavlja 2 i 19, Nataša Vučković; koordinatorica RG za Poglavlje 32, Kori Udovički; predsednica Vlade RS, Ana Brnabić i savetnica u Vladi RS zadužena za sprovođenje Agende 2030, prof. Slavica Đukić Dejanović. Tom prilikom je pokrenuto pitanje prioritizacije razvojnih ciljeva u Republici Srbiji i neophodnosti usvajanja ključnih razvojnih dokumenata. Glavna tema sastanka je bila sprovođenje ciljeva održivog razvoja u Republici Srbiji – mapiranje institucionalnog i strateškog okvira. Predsednica Vlade RS, Ana Brnabić, je istakla važnost izrade strateškog dokumenta koji bi značio nacionalizaciju ciljeva održivog razvoja, postavljanje prioriteta i adekvatnog načina implementacije koji bi integrisao sve činioce društva. Ministarka za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, Gordana Čović, je predložila da njen resor bude „alat“ međuresornoj radnoj grupi Vlade RS i da, zajedno sa predsednicom Vlade i Nacionalnim konventom o EU, predlože radnu grupu koja bi radila na „prevodu ciljeva održivog razvoja na srpski“. Istaknuta je važnost uključivanja lokalnih samouprava i lokalnih zajednica u proces ostvarivanja ciljeva, jer se 67% potciljeva održivog razvoja ostvaruje na nivou lokalnih zajednica. S druge strane, pred Srbijom je stvaranje Zakona o regionalnoj politici i strukturnim instrumentima. Prema rečima Stalne koordinatorice Kancelarije Ujedinjenih nacija u Srbiji, Fransoaz Žakob, polje socijalne zaštite i uključivanje marginalizovanih grupa, kao i pitanje rodne ravnopravnosti treba da bude fokus Srbije. Jedan od zaključaka je da će MRG za održivi razvoj Nacionalnog konventa o EU biti uključena u rad radne grupe koju Vlada RS bude oformila za nacionalizaciju ciljeva održivog razvoja.

Tokom 2021. godine su održana tri sastanka MRG za održivi razvoj radi dogovora o operativnim stvarima unutar radne grupe i pripreme za zajedničke aktivnosti i sastanke.

Povodom objavljivanja Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije, šef Delegacije EU u Srbiji, Emanuel Žiofre, je predao Izveštaj koordinatorici Nacionalnog konventa o EU, Nataši Dragojlović, 22. oktobra 2021. godine u prostorijama NKEU i tom prilikom je održan i sastanak sa predstavnicima Konventa. Osim ambasadora, ispred Delegacije EU su učestvovali Dirk Lorenz, šef političkog sektora, Andrea Hochhuber, šef sektora za evropske integracije, Gerhard Salzer, programski menadžer i Paul-Henri Passet, šef za informisanje, komunikaciju i medije. U ime Nacionalnog konventa, sastanku su prisustvovali: Nataša Dragojlović (koordinatorica NKEU), Srđan Majstorović (koordinator MRG za političke kriterijume), Jovana Spremo (koordinatorica RG za Poglavlje 23), Nataša Vučković (koordinatorica RG za poglavlja 2 i 19, kao i MRG za regionalnu

saradnju), Bojan Elek (koordinator RG za Poglavlje 24), Nataša Gligorijević (koordinatorka MRG za održivi razvoj) i Kori Udovički (koordinatorka RG za Poglavlje 32).

Na plenarnoj sednici NKEU, održanoj 5. novembra 2021. godine u Narodnoj skupštini RS, koordinatorka MRG za održivi razvoj, Nataša Gligorijević, je govorila na panelu Ekonomski kriterijumi za pristupanje Evropskoj uniji sa temom „Održivi razvoj – izazovi i preporuke za Klaster 4“. Tom prilikom se osvrnula na značaj otvaranja Klastera 4, ali i na izazove koji stoje pred nama u oblasti zaštite životne sredine, saobraćaja, klimatskih promena i energetike. Posebnu pažnju je u izlaganju posvetila transparentnosti i participaciji u procesu usvajanja novih zakonskih, strateških i planskih dokumenata, odnosno odsustva transparentnosti i praksi isključivanja javnosti i građana. Postavila je ključno pitanje u vezi sa procesom donošenja nove strategije održivog razvoja, kao i šta je Vlada RS uradila po pitanju definisanja razvojnih prioriteta, kako nalažu i Ustav RS i Zakon o planskom sistemu RS? Predsednica Vlade RS, Ana Brnabić, odgovarajući na ovo pitanje rekla je da u ovom trenutku Vlada RS neće ništa uraditi na usvajanju nove strategije održivog razvoja ili plana razvoja RS, jer joj mandat uskoro ističe i da ne može da ostavi narednoj Vladi koja bude formirana nakon izbora da završavaju procese koji su oni započeli.

U novembru 2021. godine, koordinatorka MRG za održivi razvoj je kao članica Programskog saveta NKEU podržala Otvoreno pismo Vladi RS i Narodnoj skupštini RS za povlačenje Zakona o eksproprijaciji.

Povodom otvaranja Klastera 4, u Subotici je 16. decembra 2021. godine održan sastanak RG za Poglavlje 27 i MRG za održivi razvoj. Tema sastanka je bila „Klaster 4 – ekološki i socijalni uticaj razvojnih projekata“. Sastanak je održan kroz dve panel diskusije. Prvi panel je bio posvećen oblastima koje obuhvata Klaster 4, a panelisti su, pored koordinatora tematskih radnih grupa Nacionalnog konventa, bili Aleksandar Kovačević, Sandra Dokić (pomoćnica ministra zaštite životne sredine), Zoran Lakićević (državni sekretar, Ministarstvo rudarstva i energetike) i Vesna Laković (pomoćnica ministra, Ministarstvo rudarstva i energetike). Tema drugog panela je bila „Problemi sa uticajem razvojnih projekata na stanovništvo i životnu sredinu: planiranje i izgradnja, eksproprijacija i javni interes i pravo javnosti da učestvuje u donošenju odluka“. Panelisti su bili Sreten Đorđević, ekspert RG za Poglavlje 27 i Slavica Savičić, državna sekretarka iz Ministarstva finansija Vlade RS. U uvodnom izlaganju, Nataša Gligorijević, koordinatorka MRG za održivi razvoj, se osvrnula na potrebu povećanja participacije građana u procesu donošenja odluka, kao i veće transparentnosti prilikom sprovođenja postupaka privatizacije i donošenja strateških, zakonskih i planskih dokumenata.

Na sastanku koji je održala RG NKEU za Poglavlje 5, na poziv Transparentnost Srbije, koordinatorka MRG za održivi razvoj je, u ime MRG, učestvovala i govorila na temu zelenih javnih nabavki.

Nacrt Programa ekonomskih reformi (ERP) za period od 2022. do 2024. godine je predstavljen Nacionalnom konventu na konsultacijama za predstavnike Konventa, održanim 23. decembra 2021. godine, u onlajn formatu putem Webex platforme. U ime MRG za održivi razvoj, na onlajn konsultacijama je učestvovala koordinatorka Nataša Gligorijević.

MRG za održivi razvoj je, 19. aprila 2021. godine putem Zoom platforme, održala zajedničku tematsku sednicu sa RG za Poglavlje 20 u vidu panel diskusije na temu Zelene tranzicije, sa aktivnim učešćem preko 50 učesnika.

PREPORUKE MEĐUSEKTORSKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU

- Da (nova) Vlada Republike Srbije u svoj Plan rada uključi aktivnosti za sprovođenje Agende 2030;
- Pokrenuti proces izrade Plana razvoja Srbije, kako predviđa Ustav Republike Srbije i Zakon o planskom sistemu Republike Srbije;
- Usvojiti Prostorni plan Republike Srbije;
- Objaviti Investicioni plan Srbija 2025 na sajtu Vlade Republike Srbije;
- Oformiti Savet za održivi razvoj pri Vladi RS ili ponovo oformiti Međuresornu radnu grupu za održivi razvoj;
- Započeti proces izrade Dobrovoljnog nacionalnog izveštaja uz proces širokih javnih konsultacija sa svim zainteresovanim stranama na nacionalnom i lokalnom nivou;
- Ponovo oformiti i učiniti operativnim Zeleni fond;
- Uključiti Međusektorsku radnu grupu za održivi razvoj NKEU u proces izrade Dobrovoljnog nacionalnog izveštaja;
- Rad neformalne Fokus grupe za održivi razvoj učiniti transparentnijim i informacije o radu Fokus grupe učini dostupnim za javnost;
- Na sajtu Narodne skupštine RS napraviti sekciju Fokus grupe za održivi razvoj gde će se objaviti ko su članovi, kao i godišnje aktivnosti po pitanju sprovođenja Agende 2030;
- Organizovati jednom godišnje u Narodnoj skupštini RS javno slušanje o ciljevima održivog;
- Uključiti članice MRG za održivi razvoj NKEU u aktivnosti Fokus grupe za održivi razvoj pri NSRS;
- Davanje mišljenja Fokus grupe kada predloži zakona uđu u skupštinsku proceduru o doprinosu sprovođenja Agende 2030;
- Rad nadzornog haba učiniti transparentnim i objaviti sve dosadašnje aktivnosti;
- Aktivirati hab lokalnih zajednica preko SKGO-a i o tome obavestiti širu zainteresovanu javnost;

- Organizovati šire javne konsultacije i radionice koje uključuju veći broj zainteresovanih strana prilikom izrade Izveštaja o napretku u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja do 2030. godine u Republici Srbiji koji priprema i organizuje Republički zavod za statistiku;
- Preporučuje se organizacijama civilnog društva da se kroz MRG za održivi razvoj NKEU aktivnije uključe u praćenje sprovođenja Agende 2030 na nacionalnom i lokalnom nivou;
- Preporučuje se organizacijama civilnog društva da se kroz MRG za održivi razvoj NKEU izradi Izveštaj iz senke o sprovođenju Agende 2030 u Srbiji, koji bi bio zvanično komuniciran sa UN telima, institucijama i širom relevantnom zajednicom.

2021.

▶ **MEĐUSEKTORSKA
RADNA GRUPA
ZA REGIONALNU
SARADNJU**

Koordinator:

FONDACIJA CENTAR ZA DEMOKRATIJU (FCD)

Nataša Vučković



BERLINSKI PROCES U 2021. GODINI

Međusektorska radna grupa za regionalnu saradnju je pratila pripreme za samit Berlinskog procesa koji je održan u julu 2021. godine u Berlinu. Imajući u vidu da je civilni sektor od početka Berlinskog procesa insistirao na uključenju organizacija civilnog društva u proces, što je i bila praksa prethodnih godina, 2021. godine je, u okviru priprema samita, doneta odluka da se Forum civilnog društva organizuje od strane nemačkih organizacija Aspen Instituta Berlin i South Eastern Asocijacije. Organizacije civilnog društva iz Srbije su pozvane da učestvuju u Forumu. Forum civilnog društva i *think tank* organizacija (*Civil Society & Think Tank Forum I*) je održan od 1. do 2. juna 2021. godine. Forum je radio u deset radnih grupa. Drugi je održan 5. jula 2021. godine, neposredno pred održavanje Samita Berlinskog procesa. Tom prilikom su usvojene preporuke¹ na osnovu zaključaka deset radnih grupa donetih u okviru prvog dela Forumu. Radne grupe su pokrile sledeća pitanja: ostaci prošlosti i izgradnja poverenja; prava manjina na Zapadnom Balkanu; uloga civilnog društva u jačanju demokratije; borba protiv lažnih vesti i jačanje medijske nezavisnosti; Zelena agenda i energetska transformacija; Zelena agenda i zagađenje vazduha; Zelena agenda i bio-diverzitet i zaštita prirode; podrška održanju integriteta u infrastrukturnim projektima; digitalizacija u javnim servisima kroz transparentnost i bezbednost i zaštitu podataka; budućnost Evropske unije na Zapadnom Balkanu. Rad Forumu je podržalo Ministarstvo spoljnih poslova SR Nemačke. Ispred Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU) u radu oba dela Forumu je učestvovala koordinatorka Međusektorske radne grupe (MRG) za regionalnu saradnju, Nataša Vučković, kao i veći broj predstavnika organizacija civilnog društva, među kojima i članovi Programskog saveta NKEU i članovi MRG za regionalnu saradnju. Na zaključke Forumu je referisao završni dokument samita Berlinskog procesa, pozdravivši učešće civilnog društva u ovom procesu.

Osmi samit Berlinskog procesa je održan 5. jula 2021. godine u Berlinu, u video formatu, i to u prisustvu šefova država i vlada Albanije, Bosne i Hercegovine, Kosova*, Severne Makedonije, Crne Gore i Srbije, kao i šefova država i vlada Austrije, Bugarske, Hrvatske, Francuske, Grčke, Italije, Poljske, Slovenije i Ujedinjenog Kraljevstva, kao i EU i drugih međunarodnih i regionalnih organizacija. Tom prilikom su usvojeni zaključci² kojima se podvlači značaj regionalne saradnje, evropske vrednosti demokratije, vladavine prava i osnovnih prava, kao i procesa pomirenja. Potvrđena je dobra koordinacija između projekata iniciranih u okviru Berlinskog procesa, Ekonomskog investicionog plana (EIP), Zelene agende za Zapadni Balkan EU. Istaknuta je važnost Agende povezivanja (*Connectivity Agenda*), Investicionog okvira Zapadnog Balkana, kao aktivnosti usmerenih na stvaranje Zajedničkog regionalnog tržišta, na sprovođenje Zelene agende za Zapadni Balkan i realizaciju Digitalnog samita Zapadnog Balkana. Pozdravljena je ideja Severne Makedonije o okupljanju mladih diplomata iz zemalja regiona. U okviru aktivnosti usmerenih na stvaranje Zajedničkog regionalnog tržišta, posebna pažnja je posvećena slobodi kretanja, ukidanju barijera, međusobnom priznanju diploma i stručnih kvalifikacija. Istaknuta je neophodnost zaključivanja sporazuma koji se pripremaju od strane Regionalnog saveta za saradnju (*Regional Cooperation Council* – RCC) i CEFTA-e. Takođe je istaknuta važnost Ekonomskog programa reformi, kao i OECD-ovih preporuka u oblasti ekonomskih reformi. U zaključcima se, takođe, ističe važnost uspostavljenih zelenih koridora za promet medicinske opreme u kontekstu pandemije COVID-19.

¹ Videti: <https://www.aspeninstitute.de/wp-content/uploads/Final-Recommendations-CSF2021.pdf>.

² Videti: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/1939778/34c78d8dbfdadb3701635b1be6751816/2021-07-05-westbalkan-1-data.pdf?download=1>.

U oblasti bezbednosti, učesnici su zaključili da su korupcija, pranje novca i finansijski kriminal pretnje sigurnosti, zajedničke svima u regionu, te je pozdravljan napredak Radne grupe za pitanje bezbednosti Berlinskog procesa u jačanju regionalne i međunarodne saradnje u sprečavanju krijumčarenja droge, trgovine ljudima, trgovine oružjem i nasilnog ekstremizma. Potvrđena je podrška antikorupcijskim zahtevima formulisanim na Londonskom samitu Berlinskog procesa. Naznačena je važnost saradnja u oblasti migracija, te potvrđena uloga Regionalne inicijative za migracije, azil i izbeglice (*Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative – MARRI*). U okviru aktivnosti usmerenih ka pomirenju u regionu, istaknut je značaj deklaracija usvojenih na Londonskom samitu: 1) regionalna saradnja i dobrosusedski odnosi, 2) nestala lica i 3) ratni zločini. U zaključcima se pažnja posvećuje integraciji Roma, te se poziva na Deklaraciju sa samita u Poznanju, naglašavajući značaj uključivanja integracije Roma u različite sektorske politike. Naznačen je značaj Regionalne kancelarije za saradnju mladih (*Regional Youth Cooperation Office – RYCO*) u kontekstu značaja mladih za proces evropskih integracija Zapadnog Balkana, te je konstatovana neophodnost većeg uključivanja mladih, između ostalog, i u okviru Konferencije o budućnosti Evrope. Podvučena je važnost civilnog društva i pozdravljene su preporuke Foruma civilnog društva održanog neposredno pred početak samita u Berlinu. Na kraju, istaknuta je posvećenost Berlinskom procesu i potreba da se proces nastavi u budućnosti.

Tokom Foruma civilnog društva, kao i tokom samita Berlinskog procesa, nametalo se neizbežno pitanje o perspektivi Berlinskog procesa, s obzirom da je tokom 2021. godine istekao mandat nemačke kancelarke Angele Merkel koja je bila i pokretač Procesa. U kontekstu izbora u Nemačkoj, održanim u jesen 2021. godine, postavilo se pitanje da li će nova nemačka vlada uključiti Berlinski proces u svoj plan rada. Nastavak Berlinskog procesa nije bio u fokusu nijedne političke opcije na jesenjim parlamentarnim izborima u Nemačkoj.

DRUGE REGIONALNE INICIJATIVE

Prethodni period je označio i sve veći značaj „Otvorenog Balkana“, inicijative za regionalnu saradnju potekle od predsednika Albanije, Severne Makedonije i Srbije. „Otvoreni Balkan“ je potekao 2018. godine od inicijative nazvane *mini Šengen*, a krajem jula 2021. godine prerasta u regionalnu inicijativu „Otvoreni Balkan“ koja ne predstavlja zamenu za članstvo u EU, nego put ka ubrzanom članstvu i iskorištavanju postojećih, nedovoljno iskorišćenih potencijala koji će omogućiti ekonomski prosperitet. Čelnici inicijative za regionalnu saradnju „Otvoreni Balkan“ su se sastali 21. decembra 2021. godine u Tirani/Elbasanu. Potpisano je nekoliko sporazuma, usmerenih ka olakšanom prometu ljudi, robe, kapitala i usluga između tri zemlje i pojednostavljenom poslovanju privrednika u regionu. Potpisani su Sporazum o radnim dozvolama, koji omogućava radnicima iz Albanije, Severne Makedonije i Srbije da lakše dobiju neophodne radne dokumente i Sporazum o integrisanim sistemima elektronskih usluga, koji treba da omogući građanima tri zemlje da podnose prijave u drugim zemljama na bilo kom mestu. Potpisana su i četiri sporazuma iz oblasti veterinarstva i fitosanitarne inspekcije.

Uspostavljanje „Otvorenog Balkana“ je odbio premijer Kosova, Albin Kurti, uz objašnjenje da su članstvo u EU i NATO zacrtani putevi za Kosovo. Slične razloge za odbijanje priključivanja Crne Gore je imao i crnogorski predsednik Milo Đukanović i jedan deo čelnika u Bosni i Hercegovini.

Međusektorska radna grupa za regionalnu saradnju nije o ovom procesu zauzimala stav tokom 2021. godine u očekivanju da se razjasni dalji tok Berlinskog procesa koji okuplja svih šest zemalja Zapadnog Balkana, kao i da se vidi nastavak inicijative „Otvoreni Balkan“ koja je, bez dovoljno transparentnosti na strani inicijatora, do pred kraj 2021. godine bila svedena samo na susrete predsednika tri države Zapadnog Balkana. Tek kraj 2021. godine zaključeni sporazumi nagoveštavaju kontinuitet ove inicijative i konkretne korake u stvaranju zajedničkog pristupa rešavanju određenih regionalnih pitanja.

AKTIVNOSTI MEĐUSEKTORSKE RADNE GRUPE ZA REGIONALNU SARADNJU

Početkom 2021. godine je došlo do promene koordinatora ove međusektorske radne grupe. Programski savet NKEU je, na svojoj sednici održanoj januara 2021. godine, imenovao Natašu Vučković iz Fondacije Centar za demokratiju (FCD) za novog koordinatora ove radne grupe. Tokom 2021. godine, ova međusektorska radna grupa je održala jedan sastanak koji je imao karakter konstitutivnog sastanka, s obzirom na promenu koordinatora. Sastanak je održan 2. aprila 2021. godine i dogovoreno je da jedan od ciljeva međusektorske radne grupe treba da bude da se u svakom trenutku, u odnosu na bilo koju konkretnu temu iz korpusa Berlinskog procesa, uvaži postojeća ekspertiza njenih članica ili drugih članica Nacionalnog konventa. S obzirom na pretežno ekonomski karakter Berlinskog procesa, ovo će posebno biti važno kod preklapanja sa temama koje su predmet posebnih, neekonomskih poglavlja.

Koordinatorica MRG za regionalnu saradnju je redovno i blagovremeno razmenjivala informacije sa koordinatorima drugih radnih grupa, kao i sa koordinatoricom NKEU, što sledi i iz prirode međusektorske radne grupe. Takođe, koordinatorica MRG za regionalnu saradnju je učestvovala na:

- sastanku u okviru stalnog dijaloga članica NKEU i predsednice Vlade RS, održanom 22. februara 2021. godine;
- sastanku Programskog saveta NKEU sa Delegacijom EU u Srbiji, koji je održan od 9. do 11. marta 2021. godine;
- Forumu civilnog društva u okviru Berlinskog procesa, održanom jula 2021. godine; koordinatorica MRG za regionalnu saradnju je imala više diplomatskih sastanaka povodom samita Berlinskog procesa, a radi sagledavanja prioriteta u pristupu regionalnom razvoju;
- sastanku Nacionalnog konventa sa Oliverom Varheljijem, komesarom EU za proširenje i susedstvo, koji je održan tokom njegove posete Beogradu, 8. oktobra 2021. godine u hotelu Hilton, a povodom objavljenog izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu.

Povodom predstojeće Konferencije o budućnosti Evrope i neučestvovanja Zapadnog Balkana na njoj, MRG za regionalnu saradnju je inicirala objavljivanje saopštenja **Apel za uključivanje Zapadnog Balkana na plenarne debate Konferencije o budućnosti Evrope** koje je objavljeno 7. jula 2021. godine, kako na sajtu NKEU, tako i na portalu EurActiva³, Radio-televizije Vojvodina⁴ i u

³ Euraktiv, dostupno na: <https://euractiv.rs/7-eu-i-zapadni-balkan/153-saoptenja/16361-apel-za-ukljuivanje-zapadnog-balkana-na-plenarne-debate-konferencije-o-budunosti-evrope>.

⁴ RTV, 7.7.2021, dostupno na: https://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/apel-da-se-ukljuci-region-u-diskusiju-o-budunosti_1254888.html.

Novom magazinu. Apelom za uključivanje Zapadnog Balkana na plenarne debate Konferencije o budućnosti Evrope kojim se pozivaju: a) institucije koje predsedavaju konferencijom, vlade država članica i vlade zemalja Zapadnog Balkana da dogovore način uključivanja vlada i parlamenata zemalja Zapadnog Balkana; b) Vlada Republike Srbije da insistira na aktivnom uključivanju Republike Srbije u rad Konferencije o budućnosti Evrope i da predloži okvir učešća kroz dijalog sa Evropskom komisijom, Evropskim parlamentom i vladama zemalja članica EU, ali i sa civilnim društvom, kao i da podstakne vlade zemalja Zapadnog Balkana da upute zajednički predlog o modalitetu učešća Zapadnog Balkana na konferenciji, kao i da o svojim potezima obaveštava javnost; c) organizacije civilnog društva u Evropskoj uniji i zemljama članicama, evropske mreže, sindikate i druge organizacije – koje će učestvovati na konferenciji i motivisati evropske građane za razgovor o budućnosti EU kroz građanske panele – pozvane su da upute poziv organizacijama civilnog društva Zapadnog Balkana da učestvuju na konferenciji; d) takođe, pozvane su Vlada Republike Srbije i Narodna skupština Republike Srbije da iskoriste mehanizam Nacionalnog konventa o EU i omoguće aktivno učešće i doprinos građana Srbije u dijalogu o budućnosti Evrope i da prikupljene stavove, ideje i predloge proslede predsedavajućima Konferencije o budućnosti Evrope.

2021.

▶ SAOPŠTENJA
NACIONALNOG
KONVENTA O EU
U 2021. GODINI



OZBILJNO UGROŽENA BEZBEDNOST NOVINARIMA I NOVINARKAMA KRIK-A

10. mart 2021.

Međusektorska grupa za slobodu izražavanja i medija i Radna grupa za Poglavlje 23 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji najoštrije osuđuju ugrožavanje bezbednosti novinara i novinarki istraživačke mreže KRIK skandaloznim tabloidnim izveštavanjem medija bliskih vlasti i pozivaju nadležne institucije da na ove napade reaguju u što kraćem roku.

Vlada Srbije i nadležno Ministarstvo moraju da se oglase i preduzmu sve mere kako bi KRIK nastavio sa radom bez pritiska koji su nastali kao posledica očigledno koordinisane kampanje tabloidnog linča.

Ovaj napad, koji predstavlja pokušaj da se pažnja javnosti skrene sa dokumentovane povezanosti vladajućih struktura sa kriminalnim grupama, na koju je upravo KRIK godinama ukazivao svojim istraživačkim radom, dolazi u trenutku u kome je atmosfera u društvu posredstvom medija dodatno uzdrmana neetičkim izveštavanjem o organizovanom kriminalu, koje je podrazumevalo i prikazivanje uznemirujućih fotografija u udarnom terminu na čak trinaest televizija istovremeno, i stoga predstavlja transparentno crtanje mete na čelu novinara i novinarki ovog portala.

Podsećamo da se Republika Srbija na svom evropskom putu obavezala da poštuje principe koji podrazumevaju obavezu države da pruži zaštitu novinarima i svima onima koji izveštavaju u javnom interesu, kao i da onemogućiti korišćenje medija u svrhu obračunavanja sa političkim protivnicima, pogotovo curenjem informacija iz istraga u medije.

Ovim se još jednom pokazalo da u Srbiji ne samo da ne postoje uslovi za ostvarivanje osnovnih ljudskih prava, poput prava na slobodu izražavanja, već da je bezbednost novinara i novinarki ozbiljno ugrožena. Iz tog razloga, potpisnice ovog saopštenja očekuju da se ovim povodom oglasi i novoformirana Grupa za bezbednost novinara.

Državni organi su dužni da javnim i jasnim izjašnjenjem o neosnovanim napadima na KRIK, obezbede istraživačkim novinarima adekvatnu zaštitu, podrškom i stvaranjem atmosfere u kojoj će kritičko novinarstvo biti jedno od najvažnijih stubova pravne i demokratske države.

POZIV NA OTVORENO NASILJE PREMA NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA ZAHTEVA SANKCIJU I SMENU ALEKSANDRA MARTINOVIĆA SA ČELA SKUPŠTINSKOG ODBORA

15. mart 2021.

Povodom otvorenog poziva na fizičko nasilje od strane poslanika Narodne skupštine, Aleksandra Martinovića, organizacije civilnog društva okupljene u Radnim grupama za poglavlja 23 i 24 i Međusektorskim grupama za političke kriterijume i za slobodu izražavanja i medija Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, zahtevaju reakciju predsednika Narodne skupštine i smenu poslanika

sa mesta predsednika Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja.

Aleksandar Martinović je 11. marta na redovnom zasedanju pretio da se svako ko kritikuje vlast „biti prebijen u džaku“, time otvoreno pozivajući na nasilje. Izražavamo podršku i solidarnost sa CRTA-om i drugim organizacijama i pojedincima koji su od strane poslanika Martinovića optuženi da učestvuju u „državnom udaru“. Tražimo od članova Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja hitnu smenu sa funkcije predsednika Odbora, od predsednika Skupštine, Ivice Dačića, da sankcioniše drastično kršenje Kodeksa ponašanja narodnih poslanika, a od poslanika Martinovića da se javno izvini CRTA-i.

Govornica Narodne skupštine ne sme da se zloupotrebljava u cilju primitivnog i neprimerenog obračunavanja sa neistomišljenicima koji nisu u mogućnosti da odgovore na optužbe. Poslanik Martinović je iznetim pretnjama još jednom pokazao da nije dostojan da obavlja funkciju predsednika skupštinskog Odbora, koji bi upravo trebalo da odlučuje o slučajevima kršenja Kodeksa o ponašanju poslanika. Martinović, kao i njegove kolege iz iste poslaničke grupe, pokazuju da nemaju nameru da unaprede rad zakonodavnog tela. Uprkos upozorenjima relevantnih domaćih i međunarodnih institucija i organizacija, kriminalizacija civilnog društva, medija i političkih protivnika se ne zaustavlja. Verbalni napadi predstavnika izvršne i zakonodavne vlasti kojima se organizacije civilnog društva označavaju kao „neprijatelji države“, njihov profesionalni integritet i ugled dovode u pitanje, a aktivisti i zaposleni direktno dovode u opasnost, ponavljaju se svakodnevno. Svako ukazivanje na povezanost države i organizovanog kriminala ili na flagrantno kršenje zakona izaziva sve brutalnije reakcije nosilaca najviših državnih funkcija, umesto da izazove pozitivne promene i unapredi ambijent u kome živimo. Ovakvo ponašanje udaljava Srbiju i njene građane od ispunjavanja elementarnih kriterijuma za članstvo u EU, što je deklarativni strateški cilj Vlade.

Poslednji poziv na otvoreno nasilje prema nevladinim organizacijama zahteva hitnu sankciju i smenu Aleksandra Martinovića sa čela skupštinskog odbora. Organizacije civilnog društva okupljene u radnim grupama Nacionalnog konventa o EU nastaviće pažljivo da prate rad institucija i pojedinaca i ukazuju na sve nezakonitosti i nepravilnosti u njihovom radu. Ne odustajemo od borbe za pravnu državu u kojoj se poštuje sloboda izražavanja i sankcioniše svako nasilje, pa i verbalno, posebno kad dolazi iz Narodne skupštine, institucije koja bi trebalo da odražava suverenost demokratske volje građana Srbije.

POGLAVLJE 23: BEZ PROMENE PONAŠANJA JAVNIH FUNKCIONERA I POSLANIKA NEMA VLADAVINE PRAVA

19. april 2021.

Povodom niza aktivnosti Vlade na formalnom sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, Radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji upozorava da isključivo formalno ispunjavanje merila bez suštinske promene ponašanja, ne dovodi do unapređenja vladavine prava i poštovanja principa podele vlasti. Visoki savet sudstva je 15. aprila 2021. godine doneo Odluku o izmenama i dopunama Poslovnika Visokog saveta sudstva i time uspostavio mehanizam koji će omogućiti Savetu direktno reagovanje na slučajeve nedozvoljenog uticaja na sudstvo i sudije. Budući da su

upravo javni funkcioneri i poslanici ti koji najčešće komentarišu rad i odluke sudija i tužilaca, time vršeći politički uticaj, nadamo se da će ovaj mehanizam zaista funkcionisati, kada se već ne primenjuju postojeći propisi koji bi mogli da spreče ovakvo ponašanje.

Ministarka pravde održala je 15. aprila 2021. godine sastanak o Akcionom planu za Poglavlje 23 sa predsednicom Vlade RS, novoizabranim predstavnicima Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. Kako se navodi u medijima jedan od povoda ovog sastanka bio je rad na izgradnji mehanizma praćenja poštovanja sudskih presuda. Istog dana Visoki savet sudstva izmenio je Poslovnik o radu kojim se objašnjava način rada i odlučivanja Saveta u slučajevima nedozvoljenog uticaja na rad sudija i sudstva. Ovim izmenama u cilju zaštite nezavisnosti i samostalnosti Savet će određivati sudiju iz reda izbornih članova koji će biti nadležan da postupa u slučajevima nedozvoljenog uticaja.

Ističemo da Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23 predviđa uspostavljanje efikasnog mehanizma koji će omogućiti Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca da reaguju protiv političkog mešanja i mehanizam praćenja za puno poštovanje sudskih odluka, kao i uzdržavanja od javnih komentara kada je u pitanju rad sudova koji dolaze od vladinih zvaničnika i političara.

Ističemo da uloga Vlade i Narodne skupštine u izvršavanju ove aktivnosti treba da se odnosi na uzdržavanje od bilo kakvog uticaja na sudsku vlast, kao i na sankcionisanje ponašanja funkcionera i poslanika, koje je i dovelo do uvođenja ove mere. U situaciji u kojoj se svakodnevno u Narodnoj skupštini, na društvenim mrežama, i u određenim medijima komentariše delovanje sudija i tužilaca, bez bilo kakvih sankcija određenih postojećim propisima, vidimo kao neophodne pomenute izmene Poslovnika VSS. Pozivamo Savet da što pre odabere nadležnog sudiju koji će biti nadležan da postupa u slučajevima nedozvoljenog uticaja.

Samo u toku aprila 2021. godine na najmanje tri skupštinska zasedanja na kojima se razmatrao izbor sudija i javnih tužilaca, kao i izbor predsednice Vrhovnog kasacionog suda, izlaganja nekolicine poslanika direktno su korišćena za napad i blaćenje sudije Miodraga Majića i komentarisane njegovih sudskih odluka. U prethodnih godinu dana zabeleženo je više od 30 sličnih napada na sudije, od kojih su se neki dešavali uz prisustvo predstavnika pravosudnih saveta. Na njih nije reagovao ni predsednik Narodne skupštine, niti se Visoki savet sudstva naknadno oglasio. Zbog svega navedenog Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 ističe da se održavanje ovakvih sastanaka svodi na formalno, ne i suštinsko zalaganje za vladavinu prava, dok god pomenuti govori ne bivaju sankcionisani.

NACIONALNI KONVENT PREDLOŽIO AMANDMANE NA PREGOVARAČKU POZICIJU SRBIJE ZA POGLAVLJE 10 – INFORMACIONO DRUŠTVO I MEDIJI

7. maj 2021.

Radna grupa Nacionalnog konventa za Poglavlje 10 – Informaciono društvo i mediji podržala je Pregovaračku poziciju Srbije za pristupanje Evropskoj uniji za Poglavlje 10 i predložila nekoliko amandmana.

Prvu grupu amandmana čine predlozi koji se odnose na odgovore na primedbe koje već nekoliko godina iznosi Evropska komisija u svojim izveštajima o stanju u Srbiji, a jedan od najvažnijih je:

„Vlada Republike Srbije će odrediti nadležni organ i usvojiti Program podsticajnih mera za omasovljenje procesa digitalizacije poslovanja u kompanijama i organizacijama i to kroz: inicijalizaciju i koordinaciju digitalizacije poslovanja, ponudu standardizovanih aplikacija, podsticaje za nabavku opreme i softvera, obrazovanje kadrova, razmenu iskustava i dr.“

Ovaj amandman je neophodan jer je Evropska komisija u svom Izveštaju o stanju u Srbiji 2020. godine navela: „neophodan je univerzalniji i dosledniji pristup digitalizaciji“. Istovremeno, domaća analitičarska kompanija „Mineco computers“ ukazuje da IT tržište u EU iznosi 800 evra, a domaće IT tržište samo 82 evra po stanovniku.

Druga grupa amandmana potiče iz inicijativa i predloga koje je Radna grupa iznosila tokom razmatranja dosadašnjih priprema za prijem Srbije u Evropsku uniju. To su amandmani koji se odnose na mere za povećavanje kvota za studiranje informatike, unapređivanje digitalnih kompetencija svih građana, razvijanje primena IKT-a u cilju održivog razvoja, razvoja svesti i interesa za prijem Srbije u Evropsku uniju i dr.

AMANDMANI NA PREGOVARAČKU POZICIJU ZA POGHLAVLJE 10 – INFORMACIONO DRUŠTVO I MEDIJI

19. maj 2021.

Odbor za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije, razmatrao je Pregovaračku poziciju za Poglavlje 10 – Informaciono društvo i mediji, u prisustvu članova Radne grupe Nacionalnog konventa za Poglavlje 10. Članovi Radne grupe podržali su Pregovaračku poziciju, ali su zatražili usvajanje nekoliko amandmana.

Nikola Marković, koordinator Radne grupe Nacionalnog konventa za Poglavlje 10 je ukazao da amandmani potiču iz izveštaja Evropske komisije o stanju u Srbiji i analiza koje su sprovedene u Radnoj grupi u cilju unapređivanja priprema za prijem u Evropsku uniju. Amandmani su obuhvatili inicijative za pokretanje programa omasovljenja digitalizacije poslovanja, određivanje organa nadležnog za organizaciju i koordinaciju jedinstvenog informacionog sistema na nivou države, povećavanje kvota za studiranje informatike, unapređivanje digitalnih kompetencija građana, povećavanje administrativnog kapaciteta nadležnih organa, obezbeđivanje delotvorne konkurencije, afirmisanje primene IKT-a za održivi razvoj, razvoj svesti i interesa za prijem u Evropsku uniju i dr. Predstavnici Vlade su u diskusiji podržali sve predložene amandmana, ali su i ukazali da neki od amandmana treba da budu deo Strategije razvoja informacionog društva.

Nacionalni konvent nastavlja saradnju sa nadležnim organima u cilju unapređivanja i ubrzavanja priprema za prijem Srbije u Evropsku uniju.

IZMENE ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA – NOVI NACRT UGROŽAVA DOSTIGNUTI NIVO PRAVA GRAĐANA

28. maj 2021.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) je objavilo juče Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, i otvorilo javnu raspravu o ovom dokumentu, koja će trajati do 16. juna 2021. godine.

Grupa organizacija civilnog društva okupljenih u Koaliciju za slobodu pristupa informacijama, Koaliciju za pristup pravdi, Koaliciju za slobodu medija i Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, ukazuje da su pojedina rešenja iz Nacrta neprihvatljiva, jer snižavaju postojeći nivo prava građana na pristup informacijama. S druge strane, Nacrt ne sadrži rešenja za neke od najkрупnijih problema u ostvarivanju ovog prava. Proces izmena i dopuna Zakona započeo je još 2018, ali je i dalje u toku. Tokom prvog ciklusa javnih konsultacija, udruženja građana, mediji i Poverenik, saglasili su se da je većina tada predloženih rešenja ograničavala pravo građana na slobodan pristup informacijama, umesto da otkloni probleme koji su prepoznati tokom decenije i po primene Zakona.

U januaru 2021. godine MDULS je formiralo novu Radnu grupu za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopuna Zakona, na netransparentan način, bez uključivanja javnosti u ovaj proces. Tek nakon kampanje organizacija okupljenih u Koaliciju za slobodu pristupa informacijama, Koaliciju za pristup pravdi i Nacionalnog Konventa o Evropskoj uniji, omogućeno je da predstavnici civilnog sektora izlože Radnoj grupi svoje predloge i komentare na polazne osnove za izradu Nacrta. Nažalost, većina tih predloga nije našla svoje mesto u Nacrtu koji je iznet na javnu raspravu, a kao pozitivno se može istaći prihvatanje predloga da sva preduzeća u većinskom državnom vlasništvu ipak ostanu obveznici Zakona.

Naročito ističemo da bi uvođenje novih rešenja kojima se umanjuje dostignuti nivo prava na pristup informacijama i njegove zaštite bilo ne samo loše, nego i neustavno. Konkretno, Nacrtom se predlaže uvećanje broja osnova za ograničenja prava na pristup informacijama, poput propisivanja mogućnosti da organ uskrati informaciju tražiocu ukoliko bi se na taj način ugrozio položaj na tržištu društava kapitala, ili ukoliko bi se time povredio poslovni interes pravnih ili fizičkih lica. Posebno zabrinjava brisanje dužnosti da organ sprovede test javnog interesa pre nego što uskrati informaciju zbog toga što je reč o tajnim podacima. Time se otvaraju vrata za širenje postojeće loše prakse da se pod velom tajnosti od građana kriju informacije koje su od javnog značaja. Dalje, u Nacrtu se predviđa se političke stranke i verske zajednice nemaju obavezu dostavljanja informacija građanima, medijima ili drugim tražiocima koji su zainteresovani za njihov rad, čak ni u slučaju kada su većinski finansirane iz javnih izvora, a podatke o korišćenju tih sredstava nisu dostavili državnim organima.

Takođe, izuzimanje Narodne banke Srbije iz nadležnosti Poverenika, dodatno otežava i produžava postupak dobijanja informacija o radu ove institucije. S druge strane, Nacrt zakona ne donosi unapređenja u nekim oblastima koje su prepoznate kao naročito problematične, uključujući pravo na žalbu u situacijama kada zahteve za pristup informacijama ignoriše Vlada ili neka od njenih službi. Stoga pozivamo sve organizacije, strukovna udruženja, aktiviste, medije i pojedince da aktivno učestvuju u procesu javne rasprave, dostave svoje komentare i sugestije, i pomognu nam u borbi za očuvanje i unapređenje prava na pristup informacijama od javnog značaja.

NACIONALNI KONVENT I STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA POTPISALI SPORAZUM O SARADNJI

1. jun 2021.

Jedan od stubova rada Nacionalnog konventa je uspostavljanje dugoročne saradnje sa lokalnim organizacijama civilnog društva, lokalnim medijima i jedinicama lokalne samouprave. Evropske integracije se suštinski dešavaju na lokalni i zato je neophodno da lokalne zajednice budu konstantno uključene i blagovremeno informisane o svim važnim dešavanjima na evropskom putu Srbije.

Stoga nam je čast što smo danas, u okviru Evropskog dana lokalne samouprave, potpisali Sporazum o saradnji sa Stalnom konferencijom gradova i opština (SKGO). Ovim je naša saradnja, na obostrano zadovoljstvo, institucionalizovana. SKGO je naš dugogodišnji partner sa kojim delimo evropske vrednosti i veru da je Evropska unija cilj koji ne možemo dostići bez saradnje, udruživanja i suštinskog uključivanja lokalnih zajednica.

U narednom periodu nastavićemo da produbljujemo saradnju kroz razmenu informacija i zajedničke aktivnosti u cilju ohrabrivanja i podrške lokalnim zajednicama da aktivno učestvuju u primeni standarda Evropske unije, podizanja svesti među građanima o važnosti evropskih integracija, kao i troškovima i koristima od pristupanja Srbije Evropskoj uniji.

APEL ZA UKLJUČIVANJE ZAPADNOG BALKANA NA PLENARNE DEBATE KONFERENCIJE O BUDUĆNOSTI EVROPE

7. jul 2021.

U Evropskoj uniji u toku je Konferencija o budućnosti Evrope. Konferencija predstavlja značajnu inicijativu u kojoj bi svi – od građana preko udruženja civilnog društva do političkih organizacija i država članica EU – trebalo da se izjasne o tome u kakvoj Evropskoj uniji žele da žive. Evropski parlament, Savet EU i Evropska komisija će u narednim mesecima uključiti sve zainteresovane aktere i građane zemalja članica, s ciljem da se, na proleće 2022. godine, formulišu smernice za institucionalnu reformu i ključne politike Evropske unije u budućnosti.

Konferencija o budućnosti Evrope bi trebalo da, u prvom redu, obnovi optimizam i veru u vrednosti koje su predstavljale osnov za nastanak evropske integracije i u koje i danas čvrsto verujemo: u demokratiju, u prava čoveka, uključujući prava svake individue i svake manjinske zajednice, u mir i ljudsku solidarnost, u napredak koji treba da obezbedi sigurnu budućnost i prosperitet na našem kontinentu i našoj jedinoj planeti, ovoj ali i budućim generacijama.

Imajući u vidu da na Konferenciji o budućnosti Evrope nije predviđeno formalno učešće zemalja Zapadnog Balkana, Nacionalni konvent o EU (NKEU), najšira mreža organizacija civilnog društva u Srbiji, posvećena evropskim integracijama Srbije i Zapadnog Balkana, upućuje vladama zemalja članica EU, Evropskoj komisiji, Evropskom parlamentu, kao i organizacijama civilnog društva u Evropskoj uniji, Apel za uključivanje Zapadnog Balkana na plenarne debate Konferencije o budućnosti Evrope.

Imajući u vidu više puta javno iznesene stavove o strateškom interesu EU za integraciju Zapadnog Balkana, kao i sigurnu korist koju ona donosi i jednoj i drugoj strani, smatramo neophodnim da zemlje Zapadnog Balkana budu uključene u plenarno zasedanje Konferencije o budućnosti Evrope preko predstavnika svojih vlada i parlamenata. Njihovo učešće bilo bi od velikog značaja s obzirom da je reč o pridruženim, tj. državama kandidatima za članstvo u Evropskoj uniji, čiji građani podržavaju proces integracije i očekuju da se proces proširenje Evropske unije zaokruži njihovim prijemom i zato:

Pozivamo institucije EU koje predsedavaju Konferencijom, vlade država članica i vlade zemalja Zapadnog Balkana da dogovore način uključivanja vlada i parlamenata zemalja Zapadnog Balkana.

Pozivamo Vladu Republike Srbije da insistira na aktivnom uključivanju Republike Srbije u rad Konferencije o budućnosti Evrope i da predloži okvir učešća kroz dijalog sa Evropskom komisijom, Evropskim parlamentom i vladama zemalja članica EU, ali i sa civilnim društvom, kao i da podstakne vlade zemalja Zapadnog Balkana da upute zajednički predlog o modalitetu učešća Zapadnog Balkana na Konferenciji, kao i da o svojim potezima obaveštava javnost.

Pozivamo, takođe, organizacije civilnog društva u Evropskoj uniji i zemljama članicama, evropske mreže, sindikate i druge organizacije – koje će učestvovati na Konferenciji i motivisati evropske građane za razgovor o budućnosti EU kroz građanske panele – da upute poziv organizacijama civilnog društva Zapadnog Balkana da učestvuju na Konferenciji.

Pozivamo Vladu Srbije i Narodnu skupštinu Republike Srbije da iskoriste mehanizam Nacionalnog konventa o EU i omoguće aktivno učešće i doprinos građana Srbije u dijalogu o budućnosti Evrope i da prikupljene stavove, ideje i predloge proslede predsedavajućima Konferencije o budućnosti Evrope.

Konferenciju o budućnosti Evrope vidimo kao važnu prekretnicu u razmatranju i utvrđivanju pravca razvoja Evropske unije. Sve krize s kojima smo se suočili poslednjih desetak godina pokazale su neophodnost da tražimo zajedničke odgovore. Sve politike koje su danas prioritete u Evropskoj uniji, postale su prioritet i za građane na Zapadnom Balkanu – zelena agenda, energetska tranzicija, digitalizacija, ekonomski oporavak, migracije i dr. Poslednja u nizu, pandemija Covid-19, ukazala nam je na neophodnu solidarnost, kako između EU i Zapadnog Balkana, tako i između zemalja u regionu. Problemi s kojima se suočavaju zemlje Zapadnog Balkana, kao što su slabo funkcionisanje demokratskih institucija, vladavina prava i korupcija, spora energetska tranzicija i zagađenje životne sredine, takođe zahtevaju zajedničko delovanje EU i zemalja Zapadnog Balkana.

Evropa u obliku Evropske unije predstavlja, koliko dalekosežan projekt, toliko i primer konkretnih dostignuća koja su vidljiva svakom građaninu. U svetu koji se sve brže menja, naša saradnja i integracija treba da budu način da se efikasno pripremimo i odgovorimo na izazove koje donosi sutrašnji svet.

„Sve bliža zajednica naroda Evrope“ – tj. cele Evrope, još od samih početaka predstavlja osnovni razlog postojanja Evropskih zajednica i Evropske unije. Budućnost cele Evrope, a naročito Zapadnog Balkana u dobroj meri zavisi od uspešnosti, privlačnosti i dostignuća EU kojoj mi već duže vremena težimo.

Odsustvo zemalja Zapadnog Balkana sa Konferencije o budućnosti Evrope nije dobra poruka za građane Zapadnog Balkana i ne doprinosi osećaju pripadnosti Evropi iako je to i geografski, istorijski i kulturološki nepobitna činjenica. Posebno će to biti obeshrabrujuća i demotivajuća poruka za mladu generaciju koja je suočena sa nedostatkom perspektive i koja napušta ovaj region u potrazi za boljom budućnošću. Zadatak je svih nas da im pokažemo da i oni pripadaju generaciji mladih Evropljana, koja misli i ima pravo da odlučuje o svojoj budućnosti i svojim prioritetima. Sada.

POTREBNO PRODUŽITI JAVNU RASPRAVU O NACRTU ZAKONA O UNUTRAŠNJIM POSLOVIMA

22. septembar 2021.

Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za poglavlja 23 – Pravosuđe i osnovna prava i 24 – Pravda, sloboda, bezbednost, uputile su zahtev nadležnom ministarstvu da produži javnu raspravu o Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima i učestvuje u dijalogu o Nacrtu na zajedničkoj sednici sa Nacionalnim konventom.

Radne grupe naglašavaju da je Nacrt pomenutog zakona bez najave objavljen na sajtu MUP-a krajem avgusta, i da je javna rasprava trajala svega 20 dana što je zakonom minimalno predviđen period. Nacrt sadrži brojne odredbe koje će, ukoliko ostanu nepromenjene, ugroziti zagarantovana prava građana i njihovu bezbednost, umanjiti javnost rada policije, uticati na njen integritet i očuvati politički uticaj koji je glavna prepreka uspostavljanju operativne autonomije policije.

Da bi bilo dovoljno vremena da se problematični delovi Nacrta unaprede, Radne grupe smatraju da je potrebno produžiti javnu raspravu u okviru koje bi bila organizovana posebna sednica Nacionalnog konventa posvećena Nacrtu. Na sednici bi predlagač pojasnio polazne osnove kojima se vodio prilikom izrade ovog dokumenta. Takođe, bili bi izneti komentari i predlozi za unapređenje teksta u pojedinostima.

Podsećamo da je Nacionalni konvent stalno telo organizacija civilnog društva u okviru kojeg se vodi tematski strukturirana debata o pristupanju Srbije Evropskoj uniji po svim pregovaračkim poglavljima. Budući da nacrt predmetnog zakona uređuje oblast koja je od suštinske važnosti za vladavinu prava i preduslov za brojne druge reforme planirane u Poglavlju 24, u okviru Nacionalnog konventa mora se povesti razgovor o Nacrtu zakona i tome kakva je policija potrebna Srbiji. Radne grupe Nacionalnog konventa smatraju da Nacrt u trenutnoj verziji nije po meri naših građana.

GODIŠNJI IZVEŠTAJ O NAPRETKU URUČEN NACIONALNOM KONVENTU

21. oktobar 2021.

Ambasador EU u Srbiji, gospodin Emanuele Žiofre uručio je Nacionalnom konventu Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije. Koordinatorica Nataša Dragojlović prihvatila je

Izveštaj u ime Nacionalnog konventa i ambasadoru uručila Knjigu preporuka kao glavni proizvod monitoring aktivnosti Konventa.

Gospođa Dragojlović je izrazila zahvalnost na prilici da poželi dobrodošlicu gospodinu Žofreu u prostorijama Sekretarijata Konventa.

Posetom ambasadora Žiofrea Konventu ponovo je, u procesu pristupanja EU, naglašen značaj civilnog društva okupljenog u Konventu.

Ambasador Žiofre je na sastanku ponovio da Izveštaj predstavlja iskrenu i činjeničnu ocenu napora Srbije u evrointegracijama i da daje smernice za dalje akcije. Zahvalio se svim akterima civilnog društva što su doprineli izveštaju svojim uvidima i ocenama.

„Civilno društvo mora da ima ključnu ulogu u demokratskom društvu i važno je kako bi se teme evrointegracija održale visoko na agendi“, rekao je dodavši: „Nacionalni konvent o EU ne samo da ima važnu ulogu javnog nadzora već takođe daje suštinsku analizu svih pitanja u pregovaračkim poglavljima, analizu koja je od velike koristi i vladi Srbije i institucijama Evropske unije, uključujući Delegaciju EU. Srbija treba da nastavi i da ubrza i produbi reforme koje se tiču nezavisnosti pravosuđa, borbe protiv korupcije, slobode medija, procesuiranja ratnih zločina pred domaćim sudovima i borbe protiv organizovanog kriminala“. Zaključio je: „Napredak Srbije u oblasti vladavine prava i normalizaciji odnosa sa Kosovom je ključan i određiće ukupan tempo pregovora o pristupanju“.

Koordinatori radnih grupa NKEU osvrnuli su se na Izveštaj iz ugla poglavlja koja prate. Oni su predstavili stavove radnih grupa u pogledu vladavine prava, političkih kriterijuma, ekonomije i održivog razvoja.

Predstavnici Nacionalnog konventa smatraju da je ovogodišnji izveštaj manje oštar od prethodnih i da je kao takav dobar motiv za Srbiju da ubrza proces evropskih integracija.

PRODUŽITI JAVNU RASPRAVU O NACRTU ZAKONA O IZMENAMA I DOPUNAMA KRIVIČNOG ZAKONIKA

26. oktobar 2021.

Radna grupa za Poglavlje 23 i Međusektorska radna grupa za slobodu izražavanja i slobodu medija Nacionalnog konventa o EU traže od Ministarstva pravde da produži javnu raspravu o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika. Radne grupe su pozvale Ministarstvo pravde da učestvuje u dijalogu o Nacrtu zakona na zajedničkoj sednici sa Nacionalnim konventom.

Nacrt zakona objavljen je početkom oktobra na sajtu Ministarstva pravde uz predviđenu javnu raspravu od 20 dana što je zakonom minimalni predviđen period. Radne grupe smatraju da Nacrt zakona treba da se bavi poboljšanjem krivičnopravne zaštite novinara, kao i drugih lica koja objave informaciju ili mišljenje od javnog značaja.

Obrazloženje Nacrta ukazuje da Krivični zakonik već sada pruža pojačanu krivičnopravnu zaštitu novinarima. Realnost je pokazala da su krivično pravo i pravosuđe u nekim slučajevima nedovoljno efikasni. Imajući u vidu značaj predviđenih izmena, dve radne grupe smatraju da je neophodno produžiti javnu raspravu kako bi se na adekvatan način uključili svi zainteresovani akteri i ukazali na prednosti i mane predloženih izmena.

OGRANIČEN, ALI NEOSPORAN NAPREDAK U POGHLAVLJU 10 (INFORMACIONO DRUŠTVO I MEDIJI)

18. septembar 2021.

Radna grupa Nacionalnog konventa za Poglavlje 10 razmatrala je Godišnji izveštaj Evropske komisije za 2021. godinu i podržala sve navode iznete u izveštaju koji se tiču Poglavlja 10. Radna grupa smatra da će iznete ocene doprineti još sadržajnijem i efikasnijem ostvarivanju zadataka u narednom periodu.

Ostvaren je ograničen, ali evidentan napredak u digitalizaciji poslovanja, razvoju eUprave, primeni eTrgovine, ostvarivanju zadataka iz Medijske strategije, usvajanju i primeni strateških dokumenata, donošenju i primeni propisa, razvoju infrastrukture za ruralno područje i dr.

Razvoj informacionog društva je postao jedan od prioritarnih ciljeva Vlade Republike Srbije.

Radna grupa je razmatrala stanje u svim segmentima Poglavlja 10 i konstatovala napredak, ali i upozorila na potrebu intenziviranja pojedinih aktivnosti o kojima će se neposredno obratiti nadležnim organima.

Važno je da do kraja godine bude usvojen Zakon o elektronskim komunikacijama i Zakon o pristupu širokopojasnom internetu, kao i da se obavi aukcija za dodelu frekvencija za 5G telefoniju. Očekuje se da propisi budu usaglašeni sa regulatornim okvirom EU, čime će se obezbediti funkcionalna i finansijska nezavisnost regulatornih tela (REM i RATEL).

Radna grupa je u maju 2021. godine podržala Pregovaračku poziciju Srbije za Poglavlje 10 i iznela 12 amandmana kojim se stvaraju uslovi za potpunije ostvarivanje ciljeva i zadataka iz Poglavlja 10 (unapređivanje administrativnog kapaciteta u MTT, obezbeđivanje delotvorne konkurencije na telekomunikacionom tržištu, praćenje rada emitera, određivanje nadležnog organa za dalje omasovljenje procesa digitalizacije i koordinaciju razvoja jedinstvenog informacionog sistema na nivou države, povećavanje kvota za studiranje informatike i dr).

Radna grupa je konstatovala da je Akcionim planom za sprovođenje Medijske strategije pre godinu dana trebalo izmeniti član 7b Zakona o porezima na imovinu kako bi izdavači medija civilnog društva plaćali porez na imovinu pod istim uslovima kao i profitne organizacije, odnosno privredna društva, a što nije ispunjeno.

U skladu sa novom metodologijom Poglavlje 10 pripada Klasteru 3 – Konkurentnost i inkluzivan rast. Radna grupa smatra da ostvareni pomaci u oblasti Poglavlja 10 treba da omoguće da Klaster 3 bude otvoren do kraja 2021. godine.

OTVORENO PISMO VLADI REPUBLIKE SRBIJE I NARODNOJ SKUPŠTINI – POVUĆI ZAKON O EKSPROPRIJACIJI!

22. novembar 2021.

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji zahteva od Vlade Republike Srbije da povuče Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji, a od Narodne skupštine da taj predlog skinе sa dnevnog reda sednice koja je zakazana za sutra, 23. novembar 2021. godine. Nacionalni konvent apeluje da se, s obzirom na značaj i dugoročne posledice primene ovog zakona, omoguće njegove izmene i dopune uz široku javnu raspravu i analizu uticaja na zainteresovane strane, što nije učinjeno u procesu pripreme ovog akta.

Ovakav Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji predstavlja nedopustiv udar na privatnu svojinu građana, suprotno Ustavu Republike Srbije i principu pravne sigurnosti, čime se ugrožava Ustavom zagarantovano pravo na mirno uživanje imovine. Eventualna primena ovako izmenjenog zakona, ne bi doprinela stvaranju dobrog poslovnog okruženja za sve učesnike u srpskoj ekonomiji i stabilnim uslovima privređivanja, niti ispunjavanju Kopenhaškog kriterijuma o ekonomskim slobodama i razvoju tržišta.

Po prvi put se menja zakon, donet još u vreme socijalizma, kad je svojina shvatana sasvim drugačije i to na način kojim se kompromituju postignuća Srbije na putu evropskih integracija i kojim se ona još više udaljava od osnovnih civilizacijskih normi i evropskih vrednosti.

Ako ovakav predlog Zakona bude usvojen, Vlada će dobiti diskreciono pravo da, po svom nahođenju i bez unapred propisanih kriterijuma i uslova, proglašava određene projekte za projekte od javnog interesa, te bilo čija imovina može postati predmet eksproprijacije. U evropskoj državi koja teži članstvu u Evropskoj uniji ovakav pristup i tretman privatne svojine je nezamisliv.

Izmenama će se i privatnim preduzećima omogućiti da budu korisnici eksproprijacije, jer zakon kaže da lista korisnika eksproprijacije može biti i „u skladu sa posebnim zakonom“. Ovo naročito može biti slučaj u oblasti rudarstva, ako imamo u vidu da Zakon o rudarstvu omogućava da i privatne rudarske kompanije mogu biti korisnici eksproprijacije. Svi postupci postaju hitni, što znači da se eksproprijacija sprovodi u roku od 5 (+3) dana. Zakon će omogućiti i privremeno zauzimanje zemljišta u trajanju od najduže tri godine, ako je u pitanju projekat koji Vlada proglasi za projekat od državnog ili međunarodnog značaja. Svaki ugovor o kreditu može da se tumači kao međunarodni ugovor, a takođe i svaki projekat koji proizilazi iz ugovora o strateškom partnerstvu.

U Predlogu izmena zakona se prvi put pominje eksproprijacija zemljišta po međunarodnom ugovoru, i to čak i privatnog zemljišta i privatne imovine u šta spada i privatno poljoprivredno zemljište! Dakle, bilo koja i bilo čija imovina može postati predmet eksproprijacije.

Nacionalni konvent je u više navrata otvoreno i direktno pitao predsjednicu Vlade kako će Vlada postupati u situacijama kada je interes stranih investitora u sukobu sa javnim interesom ili interesima građana i dobili smo odgovor da će država, naravno, uvek štiti javni interes. Ovaj predlog zakona to ne garantuje.

Članice Nacionalnog konventa su spremne da i ovaj put pomognu stručnim znanjima da se Predlog zakona unapredi u procesu otvorene javne rasprave koja uključuje sve zainteresovane aktere i stručnu javnost, koja može da ponudi bolja rešenja u skladu sa evropskom praksom i standardima primerenim savremenim demokratskim društvima, a ne komunističkim diktaturama.

NACRT PROGRAMA EKONOMSKIH REFORMI 2022-2024. PRED NACIONALNIM KONVENTOM

23. decembar 2021.

Nacionalni konvent i Ministarstvo finansija održali su redovne konsultacije povodom pripreme Nacrta programa ekonomskih reformi (*Economic Reform Program – ERP*) za period 2022-2024.

Evropska komisija navela je da konsultacije Ministarstva finansija sa Konventom, predstavljaju primer dobre prakse uključivanja organizacija civilnog društva u pripremu dokumenata poput ERP-a. Učesnici su se složili da bi ovakav model saradnje mogao da bude primenjen i u drugim oblastima poput reforme javnih finansija. Predstavnici Ministarstva finansija pohvalili su produktivnu saradnju sa Konventom i napomenuli da su pitanja održivog razvoja našla svoje mesto u ERP-u upravo zahvaljujući Konventu.

Na sastanku se diskutovalo o ERP-u po oblastima, a pažnja je posvećena pitanjima životne sredine, ruralne infrastrukture, održivog razvoja, obrazovanja, digitalizacije, podrške malim i srednjim preduzećima, regionalnog razvoja i dr.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

341.217.02(4-672EU:497.11)

341.176(4-672EU)

341.232(4-672EU)

**KNJIGA preporuka Nacionalnog konventa o
Evropskoj uniji** : 2021 / [autori Bojan Elek ... et al.]. -
Београд : Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, 2022
(Zemun : Grafeks plus). - 503 str. : ilustr. ; 24 cm

Тираж 300. - Str. 7-16: Uvod / Nataša Dragojlović. -
Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-903484-1-1

1. Елек, Бојан, 1987- [аутор]
а) Европска унија -- Придруживање -- Србија б)
Европске интеграције

COBISS.SR-ID 81287177

KNJIGA PREPORUKA
NACIONALNOG KONVENTA
O EVROPSKOJ UNIJI

2021.

